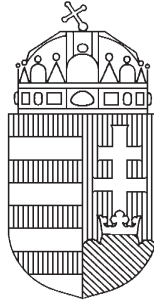


MAGYAR



KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
2004. július 6.,
kedd

95. szám
II. kötet

Ára: 10 304,- Ft

TARTALOMJEGYZÉK

| | Oldal |
|--|-------|
| 59/2004. (VI. 14.) OGY határozat az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2003. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról | 1 |
| Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2003. január 1.–december 31.) | 1 |
| 60/2004. (VI. 14.) OGY határozat az adatvédelmi biztos 2003. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról | 169 |
| Az adatvédelmi biztos beszámolója (2003) | 169 |
| 61/2004. (VI. 14.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2003. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról (2003. január 1.–december 31.) | 395 |
| Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2003. január 1.–december 31.) | 395 |

III. rész HATÁROZATOK**Az Országgyűlés határozatai****Az Országgyűlés
59/2004. (VI. 14.) OGY
határozata**

**az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
és általános helyettesének 2003. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról***

1. Az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.
2. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, tegye meg a szükséges intézkedéseket az Országgyűlési Biztos Hivatala által használt székház jogi helyzetének rendezése érdekében.

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

Dr. Lázár János s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Nagy Nóra s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2004. június 14-i ülésnapján fogadta el.

**Beszámoló
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről
2003. január 1.–december 31.**

TARTALOM

1. *A panaszok vizsgálatának ügytípusok szerinti jellemzői*
 - 1.1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak vizsgálati tapasztalatai
 - 1.2. Adó- és illetékügyek, pénzüzetek és biztosítók
 - 1.2.1. Adó- és illetékügyek
 - 1.2.2. Pénzüzetek
 - 1.2.3. Biztosítók
 - 1.3. Bentlakásos intézmények
 - 1.4. Birtokvédelem
 - 1.5. Büntetőeljárású ügyek
 - 1.5.1. Büntetőeljárású és nyomozó hatóságokkal szemben panaszok
 - 1.5.2. Fogvatartottak ügyei
 - 1.6. Egészségügy
 - 1.6.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok
 - 1.6.2. Fogyatékkal élők jogai
 - 1.7. Építési ügyek
 - 1.8. Fogyasztóvédelmi ügyek
 - 1.9. Földhivatalok
 - 1.10. Gyermek és fiatalok jogai
 - 1.10.1. Gondnoksági ügyek
 - 1.11. Hajléktalanok ellátása
 - 1.12. Hivatásos állomány
 - 1.13. Kamarai igazgatás
 - 1.13.1. Ügyvédek
 - 1.14. Kárpótlás, földkiadás, mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei
 - 1.14.1. Kárpótlási ügyek
 - 1.14.2. Földkiadási ügyek
 - 1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei
 - 1.15. Kisajátítási ügyek
 - 1.16. Az egészséges környezettel összefüggő ügyek
 - 1.16.1. Környezetvédelmi ügyek
 - 1.16.2. Utakkal és a közlekedéssel kapcsolatos ügyek
 - 1.16.3. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek
 - 1.17. Közoktatási és felsőoktatási ügyek
 - 1.17.1. Közoktatás, diákjogok
 - 1.17.2. Felsőoktatás
 - 1.18. Közszolgáltatókkal kapcsolatos ügyek
 - 1.18.1. Áramszolgáltatók
 - 1.18.2. Gázszolgáltatók
 - 1.18.3. Mobiltelefon-szolgáltatók
 - 1.18.4. Telefonszolgáltatók
 - 1.18.5. Távfűtés
 - 1.18.6. Temetkezési ügyek

- 1.19. Külföldiek ügyei
 - 1.19.1. Állampolgársági ügyek
 - 1.19.2. Idegenrendészeti és menekültügyek
 - 1.19.3. Konzuli ügyek
 - 1.20. Lakhatással kapcsolatos ügyek
 - 1.21. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek
 - 1.22. Munkajogi ügyek
 - 1.23. Az önkormányzat testületi ügyek
 - 1.23.1. Az önkormányzati testületi döntések
 - 1.23.2. Szociális ügyek
 - 1.23.3. Hulladékgyűjtéssel kapcsolatos ügyek
 - 1.23.4. Hatósági nyilvántartás
 - 1.23.5. Parkolási rendeletek
 - 1.24. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások
 - 1.24.1. Rendőri intézkedések
 - 1.24.2. Szabálysértési eljárások
 - 1.25. Társadalombiztosítás
 - 1.25.1. Nyugdíjbiztosítás
 - 1.25.2. Egészségbiztosítás
 - 1.26. Vámügyek
 - 1.27. Végrehajtók
 - 1.28. Vízügyek, árvízkar-kompenzáció
 - 1.28.1. Víz- és csatorna-közműberuházások, belvív-, csapadékvíz-elvezetés
 - 1.28.2. Ár- és belvív-kárral kapcsolatos kompenzáció
 - 1.29. Egyes kiemelt jelentőségű ügyek
 - 1.29.1. Kiemelt ügyek
 - 1.29.2. Rövidített jelentések
 - 1.29.3. Állásfoglalások
 - 1.29.4. Levelek
 - 1.29.5. Jogszabály-véleményezések
 - 1.30. Összefoglaló észrevételek
2. *A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység*
- 2.1. A beszámolási időszakban teljesült ajánlások
 - 2.1.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó ajánlások
 - 2.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 2.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok
 - 2.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 2.2. A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok
 - 2.2.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok
 - 2.2.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat
 - 2.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok
 - 2.2.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat
 - 2.3. A korábbi években tett, nem teljesült jogalkotással összefüggő javaslatok
 - 2.3.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok
 - 2.3.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat
 - 2.3.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslat

- 2.4. A tárgyévben tett javaslatok
 - 2.4.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok
 - 2.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 2.4.3. Miniszteri rendelet alkotására, módosításra tett javaslatok
 - 2.4.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 2.4.5. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, módosítására tett javaslatok
- 2.5. Jogszabály-veleményezési tevékenység
 - 2.5.1. Törvénytervezetek
 - 2.5.2. Kormányrendelet-tervezetek
 - 2.5.3. Miniszterirendelet-tervezetek
- 2.6. Javaslatok az Országgyűlésnek
 - 2.6.1. A 2003. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat
 - 2.6.2. Megismételt javaslatok
- 3. *A közös Hivatal működése és beszámolója*
 - 3.1. A közös Hivatal működése
 - 3.2. A 2003. év statisztikai adatai

Mellékletek

I. számú melléklet. Statisztikai táblázatok

II. számú melléklet. Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk

- 1. Külföldi konferenciákon való részvétel
- 2. Az Országgyűlési Biztos Hivatalában fogadott vendégek
- 3. Az Országgyűlési Biztos Hivatala által szervezett konferencia
- 4. Belföldi szakmai fórumokon való részvétel
- 5. Megyei munkalátogatások
- 6. Sziget Fesztivál
- 7. Továbbképzések
- 8. Oktatói tevékenység
- 9. Publikációk

III. számú melléklet. Tárgymutató

IV. számú melléklet

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársai 2003-ban

Az országgyűlési biztos általános helyettesének munkatársai 2003-ban

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai 2003-ban

4. Példatár

4. Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak jelentéseiből

4. (A Beszámoló CD melléklete)

A 2000-ben iktatott ügyek

A 2001-ben iktatott ügyek

A 2002-ben iktatott ügyek

A 2003-ban iktatott ügyek

BEVEZETŐ

Az országgyűlési biztosok a 2002. évről szóló beszámolójuknak az országgyűlési bizottságok és az Országgyűlés plénuma előtti megtárgyalásakor – a képviselői indítványokat és javaslatokat is figyelembe véve – jelezték működésük ésszerűsítésének és hatékonysága növelésének szándékát.

A 2003. év ezen elképzelések megvalósításának, illetve a csak hosszabb távon elérhető célok előkészületeinek jegyében telt.

Annak érdekében, hogy a biztosoknak közvetlen és teljes rálátása, valamint pontos információja legyen a panaszokról, az Országgyűlési Biztos Hivatalát átszervezték, és megszüntették a kétlépcsős elemzési és vizsgálati rendszert. Ennek alapján a vizsgálati hatáskör hiányának megállapítását, vagy a panasz más okból történő elutasítását is – pozitív tartalmú tájékoztatással – a biztosok által közvetlenül irányított vizsgálati főosztályok (osztályok) végzik.

Az állampolgárok felvilágosítása, illetőleg az ombudsmani funkció alaposabb és szélesebb körű megismertetése érdekében az év során több alkalommal, összesen több mint huszonötezer példányban adták közre az e célra összeállított kiadványukat.

Részben ezen intézkedéseknek is köszönhetően, a biztosokhoz érkezett ügyek száma 17,5%-kal – 3860-ról 4540-re növekedve –, a beadványokban jelzett panaszok száma pedig 28%-kal – 4936-ról 6331-re emelkedve – haladta meg az előző évit.

Az egyszerűsítés és a könnyebb használhatóság szándéka vezette az ombudsmanokat akkor is, amikor – kísérleti jelleggel – az éves beszámolójuk eddigiektől eltérő felépítéséről, tartalmáról és közreadásának módjáról döntöttek.

A beszámoló nyomtatott, könyv alakban megjelenő változata csak a főbb ügycsoportok összefoglaló értékelését, a nagyobb jelentőségű, kiemelt ügyek részletesebb ismertetését, a jogszabály-alkotási, -módosítási kezdeményezéseinket, és a közös Hivatal beszámolóját tartalmazza.

A korábbi beszámolók legterjedelmesebb részét kitevő Példatár – amely az egyes panaszok vizsgálatának leírásából áll – ez évben már csak a beszámoló egészét is tartalmazó CD-mellékleten érhető el.

Természetesen az országgyűlési biztosok korábbi és aktuális jelentései 2004-től teljes terjedelmükben a www.obh.hu/allam internetes oldalon is megtekinthetők.

1. A panaszok vizsgálatának ügýtípusok szerinti jellemzői

1.1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak vizsgálati tapasztalatai

1.2. Adó- és illetékügyek, pénzintézetek és biztosítók

1.2.1. Adó- és illetékügyek

Az adózással kapcsolatos panaszokban nyomon követhető, hogy az adójogszabályok bonyolultsága, évenkénti módosítása miatt a jogszabályok nehezen érthetőek, ugyanakkor a panaszokból kitűnik az is, hogy az adózók az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt közteherviselési kötelezettséget nem az állami feladatok ellátásának szükséges forrásaként, hanem a mindennapjaikat sújtó teherként, állami elvonásként élik meg. Az adózók többnyire nem ismerik jogaikat, lehetőségeiket, kötelezettségeiket, és a jogkövetkezményekről többnyire az adóhátralék megállapítását követően szereznek tudomást.

A központi adózással kapcsolatos beadványok nagy részét hatáskör hiánya miatt az országgyűlési biztosnak el kell utasítania. Változatlanul nagy számban kérnek a hozzánk forduló adózók adózási problémáikkal összefüggésben szaknácсадást vagy felvilágosítást. Minden ilyen esetben megadjuk a kérdés jogi háttérének tisztázásához szükséges tájékoztatást, de az adózási szakkérdések megválaszolása érdekében pedig az arra hatáskörrel rendelkező adóhatósághoz iránítjuk a panaszosokat.

Számos panasz érdemi vizsgálatára a hatásköri feltételek hiánya miatt nem kerülhet sor, ezek közül a jogorvoslati lehetőségek kimerítése a legjellemzőbb, valamint a bíróság előtt folyamatban levő vagy jogerősen elbírált adójogvita. Az országgyűlési biztos következetes gyakorlata szerint ugyanis az adójogvita érdemében nem foglal állást, mivel az adózás rendjéről szóló törvény értelmében a döntés joga az adóhatóságot, a döntés felülvizsgálatának joga pedig a bíróságot illeti meg.

Az elmúlt évekhez hasonlóan, idén is sokan vitatták az adóvégrehajtás (foganatosítás) jogszerűségét. Jellemzően az adóhatóság által előzetesen folytatott ellenőrzést vagy az annak eredményeként megállapított adóhátralék összegét kifogásolják.

Számos ügyben kéri az országgyűlési biztost, gyakoroljon méltányosságot az adóhatóság által kirótt fizetési kötelezettség alóli mentesülésük érdekében. Ez a jelenség is magyarázható azzal, hogy a panaszosok nem ismerik kellő részletességgel sem az adójogszabályokat, sem a megsértésükből származó jogkövetkezményeket, illetve azok nagyságrendjét. Nem ritka, hogy az adóellenőrzés keretében megállapított adóhiány, -bírság és késedelmi pótlék összege a több millió forintot is elérheti, ennek megfizetése azonban már komoly nehézséget okoz. A panaszosok gyakran akkor is sérelmezik, hogy az adóhatóság nem biztosít fizetési könnyítést számukra, amikor a már korábban engedélyezett részletfizetést elmulasztották, és emiatt az adótartozás egy összegben vált esedékessé.

A társadalombiztosítási járulékok befizetésének ellenőrzése 1999 januárjától az APEH feladata. A központi adókkal kapcsolatos panaszokhoz hasonló problémák mellett megemlítendő az egyéni vállalkozók járulékfizetési kötelezettségével kapcsolatos panaszok. Az egyéni vállalkozók a vonatkozó törvényi rendelkezésnek megfelelően vállalkozási tevékenységet a vállalkozói igazolvány birtokában folytathatnak. A panaszokból kitűnik azonban, hogy az egyéni vállalkozók nem számolnak azzal, hogy ameddig a tevékenységük befejezésével a vállalkozói igazolványt nem adják le a polgármesteri hivatalban, társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségük változatlanul fennáll.

A helyi önkormányzat által beszedett gépjárműadóval kapcsolatos beadványok szinte kivétel nélkül azt kifogásolják, hogy az év közben eladott gépjármű után az adófizetési kötelezettség az év végéig a korábbi és nem az új gépjármű-tulajdonost terheli.

A helyi adók megfizetésével kapcsolatban gyakori panasz a helyi adófizetési kötelezettség ténye vagy a fizetendő helyi adó mértéke. Ezek a panaszok leginkább a kis településeken élő nyugdíjasoktól érkeznek, akiknek jelentős nehézséget okoz ezek megfizetése. Az országgyűlési biztos ilyen esetekben tájékoztatást ad a helyi adó kivetésének törvényi háttéréről, indokáról, mértékéről és fizetési nehézség esetén a méltányossági eljárás kezdeményezésének lehetőségéről. A helyi adófizetés témakörében 2003-ban új típusú panasz (OBH 1654/2003.) is megjelent. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 2003. január 1-jén hatályba lépett módosítása hatályon kívül helyezte a házadó-mentességet biztosító rendelkezéseket. Az ezt sérelmező panaszokat az országgyűlési biztos az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatára hivatkozva utasította el, amely szerint „amíg a közterhekhez való hozzájárulás az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettség, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga”.

Az illetékfizetési kötelezettséggel kapcsolatos beadványok jelentős hasonlóságot mutatnak a központi adózást érintő panaszokkal. Azok többnyire az illetékhivatal vagy a bíróság érdemi döntését kifogásolják.

1.2.2. Pénzintézetek

A pénzintézetekkel szemben előterjesztett kifogások, sérelmek vizsgálatára az Obtv. értelmében az országgyűlési biztosnak általában nincs lehetősége, csupán tájékoztatást adhat a jogkereső panaszosok számára. A hozzánk forduló sérelmei valóságalapjának feltárásakor majd minden esetben megállapítható, hogy a pénzintézettel kötött szerződés tartalmát sokan még a probléma keletkezésekor sem ismerik. A szerződéses jogviták esetében a panaszosok számára a polgári peres út áll rendelkezésre, ugyanis a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete nem vizsgálhatja a pénzintézet és ügyfele között létrejött szerződési feltételeket. A pénzintézetek szolgáltatásait érintő panaszok kivizsgálása, intézése céljából a pénzintézetek a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény alapján ügyfélszolgálatot kötelesek működtetni, amelyek szintén a panaszosok segítségére lehetnek.

Az országgyűlési biztos azért vizsgálhatta meg azokat a panaszokat, amelyben az állampolgárok a kedvezményes lakásvásárlási hitel megtagadását sérelmezték, mert megállapította, hogy a pénzintézet az állami támogatások folyósítása során közszolgáltatói tevékenységet végez.

1.2.3. Biztosítók

A biztosítók eljárását sérelmező beadványokban többnyire a biztosító eljárásának elhúzódását, illetve intézkedésének elmaradását kifogásolták a panaszosok. A beadványokat az országgyűlési biztos kivizsgálásra áttette a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete vezetőjének, tekintettel arra, hogy a PSZÁF látja el a biztosító társaságok tevékenységének állami felügyeletét, ezen belül is feladata, hogy elősegítse a biztosítottak érdekeinek megóvását.

A PSZÁF minden esetben gondoskodott a panasz kivizsgálásáról, és ennek eredményről értesítette az országgyűlési biztos. Az ily módon lezárt ügyekben ismételt panasz nem érkezett. Egy esetben, az OTP-Garancia Biztosító Rt.-nek az életbiztosítások megkötésével kapcsolatos magatartása miatt kérte fel az országgyűlési biztos a konkrét panaszon túli vizsgálatra a PSZÁF elnökét, mert a Biztosító magatartása a lakosság szélesebb körét is érinthette, és felvetette a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő sérelem gyanúját. A panaszban a biztosított azt kifogásolta, hogy a szerződéskötést a Biztosító nem igazolta vissza, és kérelemre sem küldött felhasználható adójóváírási igazolást. A panaszos ezért a szerződést felmondta, de ennek teljesüléséhez a Biztosító nem tette meg a szükséges intézkedéseket. A Biztosító kifogásolt tevékenységét a Felügyelet kivizsgálta. Ennek eredményéről a Biztosítási tevékenységek ellenőrzési főosztályának vezetője tájékoztatta az országgyűlési biztos. A vizsgálat egyes életbiztosítási termékek esetében hiányosságokat tárt fel az ügyfelek tájékoztatásában. A Felügyelet az ellenőrzést lezáró határozatában kötelezte a Biztosítót, hogy ügyfél tájékoztatási kötelezettségének folyamatosan tegyen eleget. Ezen kívül – a hozzá érkező nagyszámú, hasonló tárgyú panaszra tekintettel – megbeszélést kezdeményezett a Biztosító vezető jogtanácsosa, és az érintett vezetők részvételével. A megbeszélésen értékelték az elmúlt időszak panaszügyeinek tapasztalatait, figyelemmel az országgyűlési biztos által feltárt ügyre is. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a Biztosító levonások nélkül visszafizette a befizetett díjakat azoknak az ügyfeleknek, – így a panaszosnak is -, akik esetében a biztosítás megkötése nem szabályszerű módon történt.

A Felügyelet 2004-ben célvizsgálat keretében helyszíni utóvizsgálatot is tervez a Biztosítónál, és az országgyűlési biztos megkeresésére is figyelemmel folyamatosan ellenőrzi a Biztosító ügyintézési gyakorlatát. Az országgyűlési biztos a kapott tájékoztatást és intézkedést elfogadva az ügyet lezárta. Az OTP Garancia Biztosító Rt. életbiztosításokkal kapcsolatos eljárása miatt ismételt vagy újabb panasz a beszámolási időszakban nem érkezett.

1.3. Bentlakásos intézmények

Az országgyűlési biztos tevékenységének kezdetétől kiemelt figyelmet fordít a társadalom azon tagjaira, akik szociális, egészségügyi okokra visszavezethetően, koruknál vagy egyéb sajátos helyzetüknél fogva nehezen tudják érdekeiket érvényesíteni. A különböző bentlakásos intézményeket érintő kiemelt figyelem különösen indokolt, hiszen a különböző otthonok (időseket, fogyatékosokat, pszichiátria betegeket ápoló-gondozó otthonok) lakóitól 2003-ban is – az előző évekhez hasonlóan – számos beadvány érkezett. A panaszokról általánosságban megállapítható, hogy azok sok esetben a panaszolt intézmények jellegéből adódó speciális körülményekben gyökereznek. A különböző bentlakásos intézmények lakóinak a külvilágtól többé-kevésbé elszigetelten kell megélniük a mindennapokat és megbirkózniuk sajátos élethelyzetükkel. Az intézményi körülmények közötti teljes és boldog élet megteremtéséhez segítségre szorulnak, és különleges bánásmódot igényelnek.

A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos sok esetben találkozott éppen a bánásmódot érintő panaszokkal, de a vizsgálatok tapasztalatai azt mutatták, hogy az otthonok szemléletét egyre inkább az ellátott-központú, személyre sza-

bott bánásmód jellemzi. A tárgyi feltételekben mutatkozó jelentős hátrányokat, lemaradást sok esetben az odaadó, szakértett munka ellensúlyozza.

Az idős kor önmagában is különleges bánásmódot, aktívabb figyelmet igényel. A szakemberek, – orvosok, ápolók – szakmai, emberi kvalitásai segítenek a konfliktushelyzeteken átvezetni az idős embert, gyakran csupán képzett, ám számukra annál valószínűbben megélt problémáikon (OBH 1538/2003.).

Érkeztek panaszok a különböző intézményekből a lakótársak, az intézmények dolgozóinak, vezetőinek személyére vonatkozóan. Tekintettel az intézményekben működő érdekképviseleti fórumokra, az országgyűlési biztos azokban az esetekben, ahol ezt elegendőnek találta, azt javasolta válaszleveleiben a hozzá fordulónak, hogy használják ki a mindennapi élet apróbb, leginkább az együttlakást érintő panaszok esetében az érdekképviseleti fórum biztosította lehetőségeket.

A korábbi évek tapasztalataira támaszkodva az országgyűlési biztos vizsgálati módszere 2003. évben is a panaszolt intézményeket leginkább ismerő és a szükséges szakértelmet koncentráló felügyeleti szerv megkeresése volt. Tapasztalataink szerint a közigazgatási hivatalok a személyes gondoskodást nyújtó ápoló-gondozó otthonok működési engedélyezése, valamint az előírt ellenőrzések során megkövetelték a jogszabályi előírások betartását. A közigazgatási hivatalok a felkéréseknek eleget téve a megyei módszertani intézetek, illetve a különböző szakhatóságok munkatársait is bevonják a helyszíni vizsgálatokba.

Ugyanakkor az országgyűlési biztos által évente, illetve félévente szervezett megyei munkalátogatások keretében minden esetben sor kerül valamilyen speciális bentlakásos intézmény helyszíni alap- vagy utóvizsgálatára. A 2003. évi Békés megyében tartott általános vizsgálat keretében folytatott utóvizsgálat alkalmával lehetőség nyílt meggyőződni arról, hogy az országgyűlési biztos 1998 júniusában megfogalmazott ajánlásai miképpen érvényesülnek egy idősotthon napi működésének gyakorlatában. Az országgyűlési biztos jelentésében megállapította (OBH 3180/2003.), hogy az elmúlt 5 év változásai nyomán a gondozottak ellátásában jelentős javulás tapasztalható, így az ott élők alkotmányos jogainak érvényesülése is teljesebbé vált.

Az eljárások a vizsgált, illetve érintett alkotmányos jogok szempontjából a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, illetve a tisztességes eljárás követelményét, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz, illetve a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogokat érintették.

A konkrét vizsgálatok tükrében elmondható, hogy a korábbiakhoz képest gyakrabban előforduló probléma jelentkezett a nem állami fenntartású időseket ellátó intézményekkel kapcsolatban. A sajtóban is, és természetesen a hivatalához érkezett panaszbeadványok alapján napvilágra került pénzügyi visszaélések miatt az országgyűlési biztos – annak ellenére, hogy a probléma sajnos nem új keletű – szükségesnek tartotta sajtóközlemény kiadását is annak érdekében, hogy az időskorúak bentlakásos otthoni elhelyezésükről ne félrevezető vagy téves információk alapján döntsének.

Az idősotthonokba költözők jogai védelmében felhívta az érintettek figyelmét arra, hogy mielőtt szerződést kötneek bármilyen, idősek ellátását és gondozását ígérő társasággal vagy magánszeméllyel, különös körültekintéssel járjanak el, és győződjenek meg arról, hogy valóban szociális intézményről van-e szó, vagy csupán egy társas vagy egyéni üzleti vállalkozásról, amely nem rendelkezik szociális intézményi működési engedéllyel. Az utóbbi esetben már a szerződéskötést megelőzően nagy felelősség hárul a jogban általában járatlan, és ezért kiszolgáltatott helyzetben lévő időskorúakra, hogy kiküszöböljenek minden lehetséges kockázatot és a szerződés minden lényeges elemére kiterjedő fokozott gondossággal, körültekintéssel, tájékozottan járjanak el. A szociális intézménnyel kötött szerződések esetében nagyobb a biztonság, hiszen ezek működése szigorú szakmai feltételek szerint, rendszeres állami ellenőrzés mellett történik.

A területet szabályozó kormányrendelet módosítása során az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az időskorúak elkerüljék az esetleges konfliktusokat. Ennek részeként az ESZCSM – elsősorban a közigazgatási hivatalok és a jegyzők tájékoztatási kötelezettségével – az információnyújtás és a tájékoztatás lehetőségét kívánja szabályozni. Ígéretük szerint, az ellátást igénybe vevő időskorúak védelmében a jelenleginél több garanciális elem kerül majd a jogszabályba. A vizsgált konkrét esetben (OBH 2892/2003.) a működtető vállalkozó panzió működési engedély birtokában, polgári jogi szerződés alapján idősek ellátására szerződött, mivel szociális intézmény fenntartására korábban engedélyt nem kapott. Jelentésében az országgyűlési biztos megállapította, hogy a lakók általa vizsgált emberi-állampolgári jogai sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő a megyei közigazgatási hivatal, mivel a tudomására jutott súlyosan szabálytalan működés ellenére nem lépett fel és nem tiltotta be az engedély nélkül működő intézményt.

További, megoldásra váró problémaként került a felszínre, hogy jelenleg a szociális intézmény fogalmának – és ezzel állami kontrolljának – egyik feltétele a 10 feletti ellátotti létszám: így a közigazgatási hivataloknak nincs felhatalmazása fellépni és bezáratni egy olyan intézményt, amely működési engedéllyel nem rendelkezik, mégis gondozottakat fogad be, és tevékenysége során jogaikat és egészségüket veszélyezteti. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint mielőbb szükséges az ellátást igénybe vevők létszámától függetlenül az állami kontrollt. A miniszter az ajánlásban foglaltakat elfogadta, az ügyben szakmai egyeztetés kezdődött, amely a beszámoló lezárásának időpontjában még folyamatban volt.

A panaszok nagy csoportját képezték 2003-ban azok az ügyek, amelyek az intézmények ellátását, az ételmezést, az ételek minőségét, mennyiségét, valamint a gondozási tevékenységet érintették. (OBH 1887/2003, OBH 1538/2003,

OBH 4404/2002.). Ennek ellenére általános jelleggel megállapítható, hogy az intézményekben a tárgyi feltételeket illetően fokozatos javulás tapasztalható.

Azokban az esetben, ahol az országgyűlési biztos hiányosságot észlelve ajánlással élt, a fenntartók, illetve intézmények a szükséges intézkedéseket megtéve elfogadták azokat.

1.4. Birtokvédelem

A korábbi évekhez hasonlóan a beszámolási időszakban is sok beadványban sérelmezték a jegyzők birtokvédelmi eljárását, illetve annak elmaradását.

Az e körben érkezett beadványok vizsgálatára az országgyűlési biztosnak csak szűk körben van vizsgálati jogosultsága. A birtokvédelmi ügyekben hozott határozatokkal szemben ugyanis nincs lehetőség közigazgatási úton történő jogorvoslatra, hanem – amennyiben valamely fél azt sérelmesnek tartja – az ellenérdekű féllel szemben bíróságon kell a határozat megváltoztatása iránt pert indítani. Amennyiben a per megindult, az országgyűlési biztosnak már nincs lehetősége vizsgálatot indítani. Az időbeli korlát miatt úgyszintén el kell utasítani azokat a beadványokat, amelyeket a birtokvédelmi határozat jogerőre emelkedését követően egy év eltelte után nyújtanak be. Végül el kellett utasítani azokat a beadványokat is, amelyekben a beadványt tevők a szomszédjaik, azaz magánszemélyek magatartását és nem hatóságok eljárását tartották sérelmesnek. Ilyen esetekben tájékoztatást adunk arról, hogy az országgyűlési biztos vizsgálatának előfeltétele a jegyző eljárása, de legalább a birtokvédelmi kérelem előterjesztése.

Hatáskörének megállapítása esetén a biztos azt vizsgálja, hogy a hatóság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szabályainak megfelelően folytatta-e le az eljárást, hozott-e határozatot és azok megfeleltek-e a törvény rendelkezéseinek.

Mindezek alapján alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot állapított meg a biztos abban az ügyben, amelyben a panaszos beadványaira lefolytatott ugyan a jegyző eljárást, azonban azok lezárásaként nem hozott határozatot, hanem csak egy levélben tájékoztatta a panaszost eljárása eredményéről, illetve a panaszoltat úgyszintén levélben hívta fel a panaszolt által sérelmezett magatartástól való tartózkodásra (OBH 1755/2002.). Úgyszintén visszásságot okozott az az eljárás, ahol a jegyző határozatát nem a törvényben meghatározott 30 napos határidőn belül, hanem jóval később, 90 napon túl hozta meg (OBH 2067/2003.). Végül visszásságként értékelte az országgyűlési biztos, hogy a jegyző határozatát az ismert helyen tartózkodó ügyféllel nem közölte, és ezért az nem tudott élni a jogorvoslati jogával (OBH 4687/2002.).

A beszámolási időszakban feltárt visszásságokat orvosolni kívánt ajánlások fogadtatása pozitív volt. A jegyzők eleget tettek a jelentésekben megfogalmazott kezdeményezéseknek, illetve egy megszólított szerv a határesetnek minősülő – birtokvédelem vagy építési – ügyekben rendszeres egyeztetéseket vezetett be a szervezeti egységei között.

1.5. Büntetőeljárású ügyek

1.5.1. Büntetőeljárású és nyomozó hatóságokkal szemben panaszok

A nyomozó hatóságok munkája közvetlenül és érzékenyen érinti az állampolgárokat, akik akár feljelentőként, akár az eljárások alanyaként kerülnek a hatóságokkal kapcsolatba. A büntetőeljárásokkal kapcsolatos panaszok számában és összetételében nem okozott észrevehető változást a büntetőeljárásról szóló új törvény 2003. július 1-jei hatálybalépése. A panaszügyek többsége a rendőrség, kisebb hányada a vámnyomozók tevékenysége miatt keletkezett, és előfordult egy olyan ügy is, amelyben panaszosok nagyobb csoportja az ügyészégi nyomozó hivatal intézkedéseit sérelmezte. A Határőrség mint nyomozó hatóság munkájával összefüggő panasz nem érkezett. A panaszok aránya összhangban van a nyomozó hatóságok közötti feladatmegosztással.

A büntetőeljárásokkal összefüggő panaszok száma 2003-ban emelkedett – 469-ről 493-ra -, a 2002-ből visszamaradt panaszügyekkel együtt 559 esetet zártunk le elutasítással, az ügyfél tájékoztatásával vagy érdemi vizsgálattal. Az elutasítások oka leggyakrabban az a hatásköri változás volt, amelyet a 7/2001. (III. 14.) AB határozat idézett elő. Vizsgálati lehetőségeink korábban sem terjedtek ki a bírói szakban lévő ügyekre, de a büntetőeljárás nyomozati szakában lehetőségünk volt olyan alkotmányos jogokat sértő eljárási hibák feltárására, amelyek orvoslása a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészség hatáskörébe tartozott. Jelenlegi gyakorlatunk szerint ezeket az ügyeket vizsgálat nélkül az illetékes ügyészi szervekhez tesszük át.

Általában nem folytatunk vizsgálatot a nyomozó hatóságok mérlegelési jogkörével kapcsolatos panaszok ügyében, kivéve, ha a körülmények alapján a mérlegelési jogkör alkotmányos kereteinek sérelme valószínűsíthető. Ilyen volt a 3747/2002. számú ügy, ahol a rendőrként dolgozó férj megalapozatlan feljelentését követően a rendőrkapitányság – a feljelentő korábbi szolgálati helye – nyomozást rendelt el a volt feleség ellen. A nyilvánvalóan megalapozatlanul indított

büntetőeljárás a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos visszaállást okozott, valamint sértette a feljelentett személy jó hírnévhez fűződő alkotmányos jogát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlotta az illetékes megyei rendőrfőkapitánynak, hogy az eljárásban érintett rendőrök felelősségének vizsgálata mellett tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a rendőri eljárások szakszerűsége és objektivitása sem elfogultsági, sem más okokból ne legyen kétségbe vonható. A főkapitány az ajánlást elfogadta.

Az elutasítási okok között igen gyakran találkozunk a jogorvoslati jog kimerítésének elmulasztásával. Az ügyek egy részében a panaszosok csak hosszabb idő elteltével ébrednek rá, hogy a hatóság határozata sérelmes rájuk nézve, és az ombudsmantól várják az ügy felülvizsgálatát. Előfordult olyan eset is, amikor a panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőség helyett azért fordult hozzánk, mert nem bízott a panaszát elbíró szerv objektívitasában (OBH 2990/2003.). Ezek a panaszok arra utalnak, hogy az állampolgárok nemcsak a jogszerűséget, hanem az igazságos döntéseket is elvárják a hatóságoktól, de tükrözik az országgyűlési biztosok iránti bizalom erősödését is.

Több panasz érkezett olyan megalapozatlan hatósági intézkedések miatt, amelyek a magánlakás sérthetlenségéhez és a jó hírnévhez fűződő jogokat sértették. A hatályos jogszabályokat is megsértve, ellenőrizetlen névtelen bejelentések alapján házkutatásokat tartottak, lefoglalást eszközöltek, illetve megalapozott gyanú nélkül került sor büntetőeljárás elrendelésére. Az eljárásokban a rendőrség, illetve a vámhatóság nyomozószervei szerepeltek (OBH 3902/2002., 2487/2002.).

Az általános helyettes megállapította, hogy a hatóságok intézkedése sértette a panaszosok alkotmányos jogait, és a jogállamiság és jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszaállást okozott. Ajánlásait a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka elfogadta, de az országos rendőrfőkapitány – bár a vizsgálati megállapításokkal maradéktalanul egyetértett – nem tartotta szükségesnek a rendőri szervek figyelmének felhívását a jogsértő gyakorlat megszüntetésére. Ebben az ügycsoportban kell említést tennünk egy jelentősebb vizsgálatról, amely több panaszbeadvány alapján indult; korrupciós cselekményekkel gyanúsított vámtisztviselőkkel szemben foganatosított, hozzátartozóikat is érintő kényszerintézkedések és nyomozási cselekmények ügyében (OBH 1929/2003.). A nyomozást az illetékes ügyészségi nyomozó hivatal folytatta, a vámhatóság és a rendőrség közreműködésével. A büntetőeljárás keretében 37 helyszínen foganatosítottak házkutatást, és összesen 31 személy őrizetbe vételére került sor. Az eljárás és a kényszerintézkedések végrehajtásának módja, illetve a fogvatartási körülmények miatt a gyanúsítottak hozzátartozói közül többen panasszal fordultak az országgyűlési biztosok hivatalához. A beadványok alapján az általános helyettes megvizsgálta a személyi szabadsághoz, a magánlakás sérthetlenségéhez, a jogállamisághoz és a jogbiztonsághoz, valamint a védekezéshez való alkotmányos jogok érvényesülését.

Megállapította, hogy a büntetőeljárásban jogszerűen végrehajtott kényszerintézkedések nem okoztak alkotmányos visszaállást, az intézkedések elkerülhetetlenek és arányosak voltak, és az érintettek lehető kíméletével történtek. Álláspontja szerint nem sérültek a vallomás megtagadásának törvényes jogával élő fogvatartott terheltek védelemhez való jogai, mivel egyéb eljárási jogukat zavartalanul gyakorolhatták, és ügyükben érvényesült a soronkívüliség elve. Nem állapított meg alkotmányos jogi sérelmet amiatt sem, hogy a titkosszolgálati eszközök útján beszerzett bizonyítékokat nem eredeti formájukban, hanem csak a tartalmukról készült jelentések ismertetésével tárták a gyanúsítottak elé.

Több panasz érkezett a védelem ellátásával kapcsolatban, többségük a kirendelt védők magatartását, a védői feladatok hanyag ellátását kifogásolta. Sajnos mi sem tudtuk ezeket a panaszokat érdemben orvosolni, de a panaszosok részére elutasítás esetén is igyekeztünk megfelelő tájékoztatással segítséget nyújtani. A körülmények ellenőrzése során minden esetben megállapítottuk, hogy a nyomozó hatóságot nem terhelte mulasztás, sem a védők kirendelése, sem a védelem megfelelő ellátásához szükséges feltételek biztosítása terén.

A korábbi évek tapasztalataihoz hasonlóan többen kifogásolták a büntetőeljárások elhúzódását. A bűncselekmények áldozatai joggal várják el a nyomozó hatóságoktól, hogy feljelentéseik ügyében ésszerű időn belül tegyék meg a szükséges intézkedéseket, de az egyes ügyekben letartóztatott gyanúsítottak is megalapozottan panaszolják a fogvatartás indokolatlan elhúzódását, amely sérti a Be. soron kívüli eljárásra vonatkozó előírásait és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogukat. A panaszok nagy részét – mivel az előzetes letartóztatás elrendelése és fenntartása bírói hatáskörbe tartozik – nem vizsgáltuk.

Több panaszt követően, ebben az évben is sor került egyes rendőrségi fogdák állapotának vizsgálatára. Békés megyei vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a zárakban a kiépített WC és a belülről kezelhető jelző- (segélykérő) berendezés hiánya sérti a fogvatartottak emberi méltósághoz való jogát, de közvetve az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott, legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jog érvényesülését is veszélyezteti. Az ilyen fogvatartás sérti az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 10. Cikkében foglalt rendelkezéseket is (OBH 3055/2003.).

Az országgyűlési biztosok már több esetben ajánlották (OBH 1499/2000., OBH 3043/2001.) a hivatalban lévő országos rendőr-főkapitányoknak, hogy a huzamos emberi tartózkodásra szolgáló zárakban biztosítsák ennek legalább a minimális feltételeit. A címzettek az ajánlásokkal minden esetben egyetértettek, de csak hosszabb idő alatt, a rendelkezésre álló források (kölségtvetési vagy PHARE keretből) függvényében láttak lehetőséget a korszerűsítésre. Az ígéretek elle-

nére érdemi előrelépés nem történt, sőt Baranya megyében a rendőri vezetés bezáratta a feltételeknek megfelelő komlói fogdát, mivel a kihasználható férőhelyekre hivatkozva, a korszerűsítésre műszaki-gazdasági okok miatt alkalmatlan pécsi fogda működtetése mellett döntöttek.

1.5.2. Fogvatartottak ügyei

A bv. intézetekben fogva tartott előzetesen letartóztatottak, illetve jogerős elítéltek személyes szabadságát a bíróság – a Be.-ben és a Btk.-ban előírt garanciális szabályok betartásával – korlátozza. A szabadságkorlátozás ideje alatt mind a fogvatartottaknak, mind a fogvatartást végrehajtó szerveknek be kell tartaniuk bizonyos szabályokat; a fogvatartottakat és a bv. intézeteket egyaránt megilletik jogok és terhelik kötelezettségek. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 3. § f) pontja értelmében törvényben kell szabályozni a büntetés-végrehajtást. A büntetések és az intézkedések végrehajtására vonatkozó szabályokat ugyanakkor máig törvényerejű rendelet, az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) rögzíti. A büntetés-végrehajtással kapcsolatos jogszabályok átfogó felülvizsgálatát az igazságügy-minisztérium végzi, a törvény-előkészítés folyamatban van.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a fogvatartással összefüggésben vizsgálta egyrészt, hogy a fogvatartás feltételei megfelelnek-e az alkotmányos követelményeknek, vagyis biztosított-e különösen az emberi méltósághoz és – az adott körülmények között – a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése. Másrészt továbbra is figyelemmel kísérte a büntetés-végrehajtási szerveknél dolgozó hivatásos állományú személyek helyzetét, munkakörülményeit.

2003-ban is megállapítható, hogy egyes intézmények felújítása, illetve az országos parancsnok intézkedései következtében javultak a fogvatartás körülményei, a zsúfoltság azonban – az új férőhelyek létrehozása ellenére – számottevően nem csökkent. 2003 júliusában átadták az új Veszprém Megyei Bv. Intézetet, a korábbi veszprémi „vábörtönt” pedig bezárták. Ezáltal teljesült a korábbi országgyűlési biztos 1998 áprilisában tett ajánlása. A Sopronkőhidai Fegyház és Börtön felújítása folytatódott, a munkálatok várhatóan 2005-ben fejeződnek be. A fogvatartottak közérzetének, kapcsolattartásának javítása érdekében az országos parancsnok intézkedett az élelmezés javítására, a fürdészek gyakoriságának, illetve a sportolási és a kapcsolattartási alkalmaknak a növelésére. A telefonkészülékek számát is növelték, továbbá meghosszabbították a heti beszélgetési időt. Az országgyűlési biztos általános helyettese – az országos parancsnok együttműködésével – segítséget nyújtott két külföldi fogvatartott kapcsolattartásra vonatkozó panaszának orvoslásához (OBH 5068/2002.).

Továbbra is érkeztek panaszok az orvosi ellátással és a zsúfoltsággal kapcsolatban. Az általános helyettes megállapította, hogy a bv. intézetekben nem biztosítják az előírt 3 m² mozgásteret és 6 m³ légteret a fogvatartottak számára, és ajánlást tett az igazságügy-miniszternek a régóta fennálló visszás helyzet ütemezett felszámolására. A miniszter ígéretet tett a fogvatartottak elhelyezési körülményeinek javítására (OBH 1839/2003.). Az orvosi ellátással összefüggésben az általános helyettes nem állapított meg visszásságot (OBH 1294/2003, OBH 3852/2003.).

A bv. intézetekben vagy rendőrségi fogdán elhelyezett előzetes letartóztatottak és a jogerős elítéltek panaszai – a részben eltérő jogaikra is tekintettel – különbözhetnek. Az előzetes letartóztatásban levő fogvatartottak elsősorban a kényszerintézkedés alkalmazását, valamint kapcsolattartásuk – sőt adott esetben választójoguk – korlátozását sérelmezik. Az általános helyettes – hatáskör hiányában – elutasította a bíróság által elrendelt előzetes letartóztatások, ill. az ügyészégi jogkörbe tartozó, kapcsolattartást érintő korlátozások felülvizsgálatára vonatkozó panaszokat. Az általános helyettes megállapította viszont a választójoggal összefüggő visszásságot, mert a Fővárosi Bv. Intézetben nem tették lehetővé az előzetesen letartóztatott panaszos számára az áprilisi népszavazáson való részvételt (OBH 2785/2003.).

Az általános helyettes észlelte a rendőrségi fogdákból a Hivatalba megküldött panaszbeadványok továbbításának helytelen gyakorlatát, melynek kiküszöbölésére az országos rendőrfőkapitány helyettese intézkedést tett (OBH 1314/2003.).

Összességében megállapítható, hogy a büntetés-végrehajtásért felelős szervek együttműködnek az országgyűlési biztossal mind az egyedi panaszok orvoslása, mind az átfogó problémák megoldása terén.

1.6. Egészségügy

1.6.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok

Az egészségügyi ellátásokat érintő vizsgálatok jelen beszámolási időszakban is sok, az egészségügyi rendszeren túlmutató (társadalmi, szociális, gazdasági stb.) érzékeny területet érintettek, noha azok szinte kizárólag a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a betegjogok, illetve az élethez, emberi méltósághoz való alapjog érvényesülésének aspektusából folytak. A gyógyíthatatlan betegek gyógyszereihez való hozzáférés, a beteggyerekek kezelése, ápolása, gondozása vagy épp az orvosok, gyógyszerészek vagy más egészségügyi dolgozók jogai érvényesülésének kérdéskörében az ombudsman folyamatos közvetítő szerepet vállal, annak érdekében, hogy az egészség-

ségüggyel kapcsolatosan hivatalánál (is) panaszolt körülmények, a jogi normák és a jogalkalmazás összhangját a „lehető legmagasabb szinten” megteremtse.

Az évről évre visszatérő panaszok érintették a mentőszolgálat, a háziorvosok, illetve a kórházi betegellátás szakembereinek tevékenységét, a jogi háttér fogyatékoságát. A buszsávok „meghódítása” ugyancsak a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog közvetlen veszélyének okából vált szükségessé. Mivel a megkülönböztető jelzésüket nem használó mentőkben is beteg embereket szállítanak a mielőbbi egészségügyi ellátás reményében, ezeknek a közfeladatot ellátó járműveknek – az ugyancsak közfeladatot ellátó – a tömegközlekedési eszközöknek fenntartott sávokról való kitiltása azt eredményezi, hogy az orvosi rendelvény alapján rászoruló betegek szállítása késedelmet szenvedhet, továbbá indokolatlanul hátráltatja – az amúgy is kapacitáshiánnyal küszködő mentő szervezet és általában az – az egészségügyi szolgáltatás gyors és zavartalan működését (OBH 2311/2003.).

Változatlanul nagyszámú a gyógyszerekkel, az orvos-szakmai tevékenységgel összefüggésben keletkezett panasz, melyek szakmai-etikai megítélésére továbbra sem vállalkozhat az országgyűlési biztos. Az Alzheimer-kórban szenvedők gyógyszerei (Aricept, Exelon) ártámogatásának hiányát sérelmező panasz vizsgálata eredményeként azt állapítottuk meg, hogy mivel a fenti gyógyszerek befogadása a támogatási rendszerbe nem történt meg, valamint figyelemmel arra a tényre, hogy az egészséghez való jog nem merül ki abban, hogy egy betegség gyógyítható-e vagy sem – összefüggésben a szociális biztonsághoz való joggal -, az egészséghez való jog sérelmének közvetlen veszélye állt fenn. Ajánlásunk következtében a támogatási rendszerbe befogadták a készítményeket, és 2003. szeptember 1-jétől 50%-os térítés mellett váltak hozzáférhetővé. Ezt a kedvezményt Alzheimer Centrumokban nyilvántartott 5000 beteg számára biztosítják (OBH 5164/2002.). A Parkinson-kórban szenvedők kérdésére (OBH 5282/2003.) azonban csak azt állapíthattuk meg, hogy nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, ha a gyógyszerkészítmény rendelésének korcsoportra való korlátozását orvos-szakmai indokok támasztják alá.

Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban fogalmazódott meg az Országos Egészségbiztosítási Pénztár szakemberei részéről, hogy az ombudsman alapjogi szempontú vizsgálatainak tapasztalatait felhasználva a befogadás-politika kíméletlen költség-haszon szemléletét némiképp árnyalhatta az a panaszos- és társadalomstruktúra-ismeret, mely az etikai kérdések felvetésével és megválaszolásával befolyásolhatja az egészségügyi/gyógyszer kassza igazságos felosztását. Az együttműködés az OEP és az OBH között a megfelelő szakmai keretek között igen gyümölcsözően alakul.

Sokakat érintő kérdésben ért véget az a vizsgálat, mely során megállapítottuk, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz való joggal és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha az egészségügyi ellátás igénybevételekor a kórház területére gépjárművel történő behajtás esetére igazgatói utasításban fizetési kötelezettséget írnak elő (OBH 4152/2002.). Az ún. kórházi parkolás ügye a beszámolási időszakon túl is folytatódott, de így minden érintett elfogadta, hogy a kórház területére való belépés korlátozhatatlanságát tartjuk elsőrendű kötelezettségnek, és hogy a tartózkodás esetére kiszabott parkolási díj nem veszélyeztetheti a betegek alapvető jogait.

Ugyancsak több évre visszamenően ismétlődőek a különböző orvosi beavatkozások következtében elszennvedett HCV-fertőzés miatti panaszok (OBH 5530/2003.), melyek elsősorban a kártalanítási igények érvényesítésének módjával kapcsolatosak. Mivel azonban az országgyűlési biztos feladata a hatóság eljárásával összefüggésben keletkezett alkotmányos jogokkal kapcsolatos sérelem vizsgálata, és a kártalanítási igények érvényesítése a polgári bíróságok hatáskörébe tartozik, így az országgyűlési biztos vizsgálati, és ennek eredményétől függő ajánlasi jogával ezekben az ügyekben nem élhet. Ugyanakkor minden ilyen esetben részletesen tájékoztattuk jogaikról és lehetőségeikről a hozzánk fordulókat.

A betegjogi képviselők jogállásával (OBH 3155/2002.) kapcsolatos ügy világított rá a valóságos orvos-beteg találkozások gyakran méltatlan körülményeire, noha a beérkezett tájékoztatók, elemzések feltárták, hogy a gyakorlatban számos hiányossággal és ellentmondással terhelt intézmény megjelenése önmagában is pozitív változást hozott az egészségügy intézményrendszerében. Erősödik a szolgáltatók felelősségérzete, a beteg és az egészségügyi szolgáltató közötti kommunikáció közvetlenebbé és érthetőbbé vált. Az általuk megismert, legtipikusabb és leggyakoribb panaszok közé sorolható az egészségügyi törvényben is biztosított emberi méltósághoz való jog megsértése. Az ezzel összefüggésbe hozható panaszok zömében az indokolatlan, túlzott várakoztatást, a durva megalázó hangnemet, bánásmódot, és a vizsgálatok alkalmával elszennvedett szemérem sérelmezik a betegek.

Az egészségügyben dolgozó szakemberek tevékenységét kifogásoló panaszok elemzését követően számos olyan beadványt kellett hatáskörünk hiányában elutasítani, amelyben az orvosok szakmai, emberi hozzáállását, az ellátás silányosságát sérelmezik. Természetesen több esetben az is kiderült, hogy nem egészségügyi, hanem tipikusan pénzügyi-finan-szírozási probléma húzódik az ügyek háttérben.

Ellenkező oldalról világít rá e kérdésre a Madarász utcai gyermekkórház igazgató főorvosa által kezdeményezett vizsgálat, melyben a szülők folyamatos jelenlétét tartotta aggályosnak panaszában az igazgató. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a beteg gyermekeket ellátó fekvőbeteg intézményekben nem biztosított a törvényben lehetővé tett folyamatos szülői jelenlét megfelelő személyi és dologi háttérére, mely a körülmények elégtelensége okán veszélyeztetheti a zökkenőmentes ellá-

tást. Ugyanakkor rámutattunk, hogy a szülői (látogatói) jelenlét sem veszélyeztetheti más betegek jogait és ellátását, és hogy ezért az intézmény (házirendjének betartásával) a felelős (OBH 1336/2003.).

Az otthonszüléssel kapcsolatban született közös jelentésben mind az országgyűlési biztos, mind általános helyettese azt állapították meg, hogy a hazai sürgősségi ellátás hiányosságai, egyenetlen elosztása nem teszi lehetővé az intézményen kívüli biztonságos szülést annak magas kockázata miatt, és az az élethez és az emberi méltósághoz való alapjog tekintetében jelent veszélyt. Ajánlásukban a biztosok felhívták a szaktárcát jogalkotási lehetőségeire, ha az indokolt, ám az egészségügyi miniszter álláspontja szerint inkább az ellátó intézményekben célszerű megteremteni a megfelelő körülményeket. Ezzel a biztosok egyetértettek.

Ami az orvosok vagy az egészségügyben dolgozó más szakemberek helyzetét, jogait érintő ügyeket illeti, a területi ellátási kötelezettség nélkül tevékenykedő háziorvosok finanszírozásának méltánytalanságát állapíthattuk meg a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező orvosokkal szemben abban az ügyben, melyben egy háziorvos hívta fel figyelmünket a finanszírozás anomáliáira. A vizsgálattal egyidejűleg havi 75 000 forint kiegészítő díjra vált jogosulttá az a TEKN háziorvos, aki a jogszabályban rendelt megfelelő számú beteg ellátását végzi.

Az ügyelet kérdése ismét előkerült e beszámolási időszakban is. Korábban az orvosok ügyeleti helyzetét vizsgáltuk, ám most a készenléti és ügyeleti rendszerben dolgozó gyógyszerészek túlmunkával töltött idejéről állapítottuk meg, hogy olyan magas, hogy az felveti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való alapjoggal összefüggésben a sérelem közvetlen veszélyét (OBH 4231/2002.). A panaszos azzal a sokakat érintő kérdéssel fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy mint az orvosok és az egészségügyi szakdolgozók ügyeleti ellátása, úgy a gyógyszerészek helyzete is meglehetősen méltánytalan. A patikusok éjszakai és hétvégi kötelező ügyeleti rendje, különösen a kistelepüléseken, szórványfalvakban csupán úgy oldható meg, hogy 240-480 órás szolgálatot végez havonta egy-egy gyógyszerész, vagy több ezer forintot fizet a helyettesítésért. A beszámolási időszakban megnyugtató megoldás nem született, de a szakminisztérium és a kamara – az országgyűlési biztos aktív szerepvállalása mellett – folyamatosan egyeztetet.

Az egészségügyet érintő kérdésekben az országgyűlési biztos 2003. év folyamán több alkalommal állásfoglalás kiadására kényszerült. Ennek oka a közéletben felmerülő, nagy jelentőségű kérdésekben való gyors reagálás szükségessége volt. Állásfoglalás született a kötelező védőoltások megtagadásával kapcsolatban, az egyes fertőző betegségek vírushordozójának közösségi befogadásával kapcsolatban, illetve az egészségügyi dolgozók körében végzett kutatás, az ún. kerdőív tartalmával kapcsolatban. Minden esetben az emberi jogok primátusán alapuló, egy-egy ügghöz kapcsolódó, de általános érvényű megállapítást tett a biztos, konkrét címzett megszólítása nélkül (OBH 4902/2003., OBH 4839/2003., OBH 5872/2003.).

1.6.2. Fogyatékkal élők jogai

Az országgyűlési biztosok sokéves vizsgálati gyakorlatában a fogyatékkal élő emberek esélyegyenlőségének a megteremtése kiemelkedő jelentőséggel bír. A 2003-ban Madridban megtartott Európai Fogyatékosügyi Kongresszuson elfogadott Madridi Nyilatkozat is rögzíti, hogy „a fogyatékos emberek esélyegyenlőséget, valamint egyenlő hozzáférést követelnek minden társadalmi erőforráshoz, azaz a befogadó oktatáshoz, az új technológiákhoz, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokhoz, a fogyasztási javakhoz, a termékekhez és a szolgáltatásokhoz”.

2003-ban is nagy számban érkeztek hivatalunkhoz a fogyatékkal élő emberek jogaival, esélyegyenlőségük biztosításával összefüggő beadványok. A tipikus ügyek még mindig a fogyatékkal élő emberek közlekedési kedvezményeivel kapcsolatosak – gépjárműszerzési támogatás, mozgáskorlátozottak parkolási engedélye, akadálymentesítés -, de érkeztek panaszok a fogyatékosági támogatással, a jelnyelvi tolmács hiányával összefüggésben is. Ezeknek a beadványoknak a megválaszolása az esetek jelentős részében a beadványtevő teljes körű tájékoztatására, felvilágosítására szorítkozott.

A fogyatékkal élő emberek jogait érintő panaszok túlnyomó többsége a gépjármű-szerzési támogatások rendszere miatt érkezett az országgyűlési biztoshoz. Ezekben az ügyekben az országgyűlési biztosnak a törvényes eljárás mellett ki kellett alakítania álláspontját az érintett alkotmányos jogok helyzetéről is.

Az országgyűlési biztos már az OBH 4876/2001. számú jelentésében megállapította az emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben okozott alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot. 2001-ben tett ajánlásban a szociális és családügyi miniszter intézkedését kérte annak érdekében, hogy a jogosítvánnyal nem rendelkező mozgáskorlátozottak minden csoportja azonos feltételekkel juthasson hozzá a támogatáshoz. A probléma azóta is húzódó rendezésében az érdekelték között egyetértés volt abban, hogy a fogyatékos személyek közlekedésének a segítségét komplex és együttes jogi szabályozással kell megoldani.

A biztos véleménye szerint ez a jelenlegi széttagolt, differenciált módon szabályozott rendszerhez képest pozitív irányú törekvés, és alapjaiban újat hozó, minőségi változást jelentene. Egy ilyen nagymértékű változás ugyanakkor azt is jelenti – és a feladatokat meghatározó határozati javaslatokban megfogalmazott 2005. évi határidők is ezt támasztják alá –, hogy a szorgalmazott megoldás egy távoli időpontra tolódik ki. Annak ellenére, hogy az előterjesztés a bevezetéshez szükséges költségvetési számításokat is közölt, a tartalmát és a várható hatását tekintve – a biztos álláspontja szerint – csupán

kezdeti lépések megtételét eredményezheti, különösen, ha azt vesszük figyelembe, hogy az előterjesztők között is további egyeztetések szükségesek.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a már huzamosabb idő óta fennálló visszasságokat orvosolni hivatott jogalkotási határidő csak tovább „konzerválná” a sürgős és hathatós változást kívánó állapotokat.

A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet szerint a 65. életévüket betöltött magyar állampolgárok díjmentesen utazhatnak az országos közforgalmú vasúton, a BKV, a debreceni, kaposvári, miskolci, pécsi, szegedi tömegközlekedési járatokon, a Volán járatain, valamint más, menetrend szerinti helyi tömegközlekedési szolgáltatást végző társaságok járatain. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy ezen járatok jelentős része úgy van kialakítva, hogy arra a kerekes székekkel közlekedők önállóan nem tudnak felszállni, így a kerekes székekkel közlekedő nyugdíjasok a koruknál fogva őket ingyenesen megillető tömegközlekedési eszközöket nem tudják igénybe venni, ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az esélyegyenlőség állami célkitűzéseivel összefüggő visszasságot okoz.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény szerint a tömegközlekedési eszközöknek alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre. A törvény kihirdetésekor már üzemelő tömegközlekedési eszközöknek fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig kell ennek a feltételnek megfelelniük. A géppark teljes átalakításának, kicserélésének megtörténteig is szükséges azonban biztosítani a nyugdíjas korúak, valamint a súlyos mozgáskorlátozottak esélyegyenlőségét. Ennek érdekében az országgyűlési biztos javaslatot tett a Kormánynak, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet nyugdíjasokat megillető közlekedési támogatások összegére vonatkozó szabályokat vizsgálja felül.

A fogyatékosági támogatással kapcsolatos panaszokra leginkább az volt a jellemző, hogy a jogosultak nem voltak tisztában a folyósítás szabályaival, illetve a jogosultak személyi körét meghatározó fogalmakkal. Az országgyűlési biztos – a konkrét kérdéshez kapcsolódóan – a szükséges tájékoztatáson túl minden ilyen esetben részletesen ismertette a hozzá fordulóval a fogyatékosági támogatási rendszer elveit és célkitűzéseit is.

Az országgyűlési biztos már egy 2001-ben készült jelentésében megállapította, hogy visszasságot okoz a közérdekű adatok megismeréséhez, a diszkriminációmentes elbánáshoz való joggal és az esélyegyenlőség állami célkitűzésével összefüggésben az, hogy a rádiózásról és a televíziózásról szóló törvény (médiatörvény) nem garantálja a feliratozás és a jelnyelvi tolmácsolás megvalósulását, továbbá nem került sor a siketek nyelvi jogainak, ezen belül a jelnyelv elismerésére sem. Ezért kezdeményezte, hogy a Kormány a szaktárcák közreműködésével dolgozza ki a siketek nyelvi jogait, a jelnyelv használatát és a jelnyelvi tolmácsolást érintő jogszabályokat, valamint kezdeményezze a siketeknek szóló jelnyelvi tolmácsolásra és feliratozásra vonatkozó konkrét tartalmú kötelezettségek beillesztése érdekében a médiatörvény módosítását. A miniszterelnöki hivatalt vezető miniszter az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, azonban a médiatörvény módosításának megvalósítására akkor nem látott esélyt. Az országgyűlési biztos fenntartotta ajánlását, és továbbra is kérte a médiatörvény módosítását.

A miniszterelnöki hivatalt vezető miniszter 2003-ban arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a jelnyelvi tolmácsok képzése bekerült az Országos Közoktatási Jegyzékbe, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint a Fogyatékosok Esélye Közalapítvány 70 millió forintot különített el a jeltolmács hálózat létrehozására. Ennek keretében 2003 januárjában az ország hat régiójában kezdte meg működését az Országos Jelnyelvi Tolmácsolóhálózat. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium megkezdte a jelnyelvi törvény koncepciójának kidolgozását. Ezen felül a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma több millió forintot fordított filmek feliratozására. Jelentős előrelépésnek tekinthetjük azt is, hogy az Országgyűlés 2003. évi, őszi ülészakától kezdve biztosítja a közvetítések jelnyelvi tolmácsolását és feliratozását.

1.7. Építési ügyek

Az országgyűlési biztos 2003-ban 291 építésügyi panaszt vizsgált, ebből 29 jelentésben 35 panaszt bírált el. Teljes körű vizsgálat lefolytatását követően 27 beadványba foglalt 34 panaszt levélben utasított el, a fennmaradó ügyekben pedig általában hatáskör vagy egyéb eljárási feltétel hiánya miatt utasította el a panaszokat.

Tisztán építésügyi panasz kevés volt, jellemzően keveredtek a birtokháborítási, környezetvédelmi, vízügyi stb. panaszokkal. Ezért a más fejezetbe sorolt panaszok építésügyi vonatkozásaival itt foglalkozunk, illetve építéssel összefüggő ügyek megtalálhatók más fejezetekben is. Ide soroltuk továbbá a műemlékvédelem alatt álló épületekkel összefüggő panaszokat is. Bizonyos típusú panaszokkal évről évre folyamatosan foglalkozunk az országgyűlési beszámolóiban, mások időben koncentráltan, rendszerint egy-egy állami intézkedést követően jelentkeznek.

Ez utóbbi típushoz tartoznak az ózdi martinsalak építési felhasználása miatt életveszélyessé vált lakóházak kárenyhítési ügyei. Ezek többségében folyamatban lévő ügyek voltak, amelyekben a panasztétel a biztostól még idő előtti volt, így a biztos csak egy ügyben (OBH 3206/2002.) folytatott le részletes vizsgálatot. Ebben a vizsgálat közben történt jog-

szabályváltozás alapján az ingatlan fekvése szerinti település jegyzőjét kérte fel arra, hogy a panaszos támogatás iránti kérelmére tegye meg a szükséges intézkedést.

Hasonlóan „sűrűsödött” az elavult technológiával épített és ugyanilyen műszaki állapotú ún. egycsatornás gyűjtőkéményekkel kapcsolatos ügyek száma. A panaszok vizsgálatában világossá vált, hogy nem egyedi, hanem százezres lakásszámot érintő problémáról van szó. Tekintve, hogy ez egyúttal rendkívül sok emberi életet fenyegető és évtizedek óta ismert, de nem orvosolt veszélyhelyzetet is jelent, a kérdés országos, átfogó vizsgálata elengedhetetlen volt (OBH 4720/2001.). A vizsgálatban nyilvánvalóvá vált, hogy a gázszolgáltatók, kéményseprők, építési hatóságok, kormányzati szervek stb. által is ismert helyzetben az előírások betű szerinti betartása azt eredményezné, hogy tízezrek maradnának fűtés nélkül. Az érintett szervek ezért „hallgatólagos megállapodással” nem jártak, és nem járnak el ma sem az ilyen szabálytalan kéményeknél. Csak akkor, ha azt valami külön indokolja, pl. készülékcseré, azonnali életveszély észlelése, vagy a szomszédok panasza.

A biztos az átfogó vizsgálatban megállapította, hogy az egycsatornás gyűjtőkéményeket az 1960-as évek óta állami szabványok és más előírások alapján kötelezően így építették, majd alkalmazásukat évtizedek óta tiltották, de felszámolásukra nem intézkedtek, sőt a szabálytalanságokra is engedélyt adtak. Ezért megállapította, hogy az élethez, valamint a tulajdonhoz fűződő alkotmányos alapjogokat közvetlenül veszélyezteti az állam, ha nem nyújt hathatós anyagi támogatást a lakosság részére annak érdekében, hogy az egycsatornás gyűjtőkémények kiváltása lehetővé váljon. Az alkotmányos visszasság megállapításának alapja egyrészt az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége, másrészt az állam közrehatásának és ezért felelősségének a felmerülése. Több más ajánlás mellett a biztos felkérte a Miniszterelnöki Hivaltal vezető minisztert, hogy az egycsatornás gyűjtőkémények kiváltásához szükséges pénzügyi támogatási rendszert az érintett tárcák bevonásával alakítsa ki, és azt jogszabályban rendezze. Lehetőség szerint biztosítsák a támogatást már a 2003. évben. Tájékoztatva a minisztert, hogy a Belügyminisztériumban már van a támogatásra vonatkozóan elképzelés, mellyel kapcsolatban 2003. március 5-én kifejtette véleményét, és azt – különös tekintettel a sürgősségre és más lakásfelújítási és energiatakarékossági támogatásokhoz viszonyítva a soronkívüliségre – változtatlanul fenntartotta. Az ajánlást a belügyminiszter fogadta el, és júniustól a pályázati lehetőség rendelkezésre áll. Erről a további ügyekben a panaszosokat a biztos tájékoztatta (OBH 4365/2002.).

A folyamatosan érkező beadványok közé tartoznak a mozgáskorlátozottak akadálymentes közlekedésének hiányát panaszolók. Az országgyűlési biztos erre tekintettel is „A mozgáskorlátozottak emberi és állampolgári jogai érvényesülésének helyzetéről, az akadálymentes közlekedés vizsgálatáról a közhasználatú épületekben” című, 1999-ben folytatott átfogó országos vizsgálat teljesülésének utóvizsgálatát rendelte el (3072/2003.). Országosan az összes építésügyi hatóság által ilyen épületekre kiadott építési-fennmaradási engedélyeket vizsgálta, valamint a fenntartóknál ezeknek az épületeknek az akadálymentességét, a megteremtésre vonatkozó terveiket. Megállapította, hogy még most is kiadtak új, de nem akadálymentes épületre építési engedélyt. Továbbá azt, hogy az esélyegyenlőségi törvény által előírt 2005. január 1-jéig az akadálymentesség az előírt körben nem teremthető meg. Az épített környezet még messze nem akadálymentes, és azzá tétele rendkívül lassan halad, a korábban feltárt hiányosságok megszüntetésére, az ajánlott intézkedések folytatására továbbra is szükség van. Az érintett állampolgároknak a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az esélyegyenlőséghez, az élethez és az emberi méltósághoz való jogaikkal kapcsolatos visszasságok ma is léteznek. Felszámolásuk fokozatosan, az egész társadalom összefogásával valósítható meg. Ezért az eredeti, 434/1998. számú jelentés ajánlásait az esélyegyenlőségi miniszternek megismételte. A közigazgatási hivatal vezetőit felkérte a hatósági ügyekben szükséges és lehetséges intézkedések megtételére.

A folyamatosan érkező panaszok közé tartoznak a településrendezéssel, az ahhoz kapcsolódó korlátozásokkal, kártalanításokkal összefüggő ügyek. Az építésügyet irányító (változó) tárcáknak, valamint a korábbi évek beszámolóiban már többször jelzett hiányosság változatlan, és visszasságok forrása. Az építésügyi törvény 1998. január 1-jei hatálybalépése óta hiányoznak a törvény 30. §-ának (a kártalanításnak) az országosan egységes alkalmazásához szükséges végrehajtási szabályok, így az önkormányzatok eljárása esetleges és kevésbé számon kérhető. Többször előfordul az is, hogy a település önkormányzata, mint tulajdonos a saját rendezési tervének előírásait nem tartja be, és a jegyző, mint hatóság sem (2353/2002., 3962/2002., 2032/2003.).

Panaszok forrása a lakó- és üdülőterületeken a lakosság életét zavaró ipari, kereskedelmi tevékenység, amelyre a településrendezési előírások lehetőséget adnak (lásd a Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek c. fejezetet).

Változtatlanul sok visszasságot okoztak az építési hatóságok az államigazgatási eljárás szabályainak a megsértésével. Nem tisztázták a tényállást; nem folytatták le az új eljárást, amelyre a másodfokú hatóság határozata utasította őket. Sorozatosan és jelentősen túllépték a határidőket; nem hoztak határozatot, hanem levélformában közöltek érdemi döntéseket (2963/2003., 3197/2003., 2067/2003., 2974/2002., 2357/2003., 3866/2000., 2293/2002., 1977/2002.). Az ilyen típusú mulasztások rendszerint együtt jártak a végrehajtás elmaradásával is, valamint több, kisebb jelentőségű eljárási szabálytalansággal. Jelentősebb következménnyel jár, ha a hatóság nem tisztázza teljes körűen az ügyfelek körét. Jogszabályi és értelmezési bizonytalanságokat állapított meg a biztos az építési ügyekben a társasház-tulajdonosok egymás közötti viszonyai; a társasház és az egyes lakástulajdonosok szomszédjogai; a bérlők érintettsége; a határozatokról értesítendők köre kapcsán (4001/2002., 3454/2003., 3959/2003.).

Azokban a vizsgálatokban, amelyekben nem állapított meg visszásságot az országgyűlési biztos, ismét jellemző volt, hogy a panaszosok a hatóságok, közszolgáltatók olyan döntéseit kifogásolták, amelyek rájuk nézve kedvezőtlenek voltak (1922/2003., 3084/2003., 3399/2003.). Máskor azt nehezményezték, hogy a mások számára hátrányos intézkedést nem, vagy nem kellő hatékonysággal rendelik el. Ezt akkor is így érzik, ha a hatóság mulasztást nem követ el (2720/2002., 1823/2003., 2029/2003., 2348/2003.).

1.8. Fogyasztóvédelmi ügyek

Az előző évekhez hasonlóan egy fogyasztóvédelmi ügy vizsgálatára került sor 2003-ban. Az OBH 2421/2003. sz. ügyben az általános helyettes megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslati joggal összefüggésben. A panaszos beadványát ugyanis jogsértően kezelték és bírálták el az 1977. évi I. törvény alapján, hiszen a felügyelőségek eljárására az 1957. évi IV. törvényt (Áe.) kell alkalmazni. Az Áe. 42. §-ának megfelelően az ügyfél kérelmére indult eljárásban, az ügy érdemében indokolt, fellebbezéssel megtámadható határozatot kellett volna hozni.

Az általános helyettes ajánlást tett a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség vezetőjének, hogy utasítsa az első fokú közigazgatási szervet az államigazgatási eljárás lefolytatására; továbbá gondoskodjon arról, hogy a felügyelőségek az Áe. szabályai szerint járjanak el a feladat- és hatáskörükbe tartozó ügyekben, és hatékonyan lássák el a fogyasztók védelmét. A főfelügyelőség vezetője az ajánlást elfogadta.

1.9. Földhivatalok

Az országgyűlési biztoshoz 2003-ban érkezett lakossági panaszok jellemzően a földhivatalokhoz benyújtott tulajdonjog bejegyzése iránti kérelmek késedelmes elintézését, vagy az intézkedés elmaradását, illetve a térképezési és földmérési hibakiigazításról szóló döntéseket sérelmezték.

A késedelmes intézkedést, vagy az intézkedés elmaradását sérelmező panaszok nagyobb részben a Fővárosi Kerületek Földhivatalát, és a Pest megye területén működő körzeti földhivatalokat érintették. Valamennyi ügyben felmerült a jogbiztonsághoz való jog, és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja.

Tekintettel arra, hogy a panaszok egyediiek voltak, nem érintették a lakosság szélesebb körét úgy, mint a korábbi években, pl. a lakótelepek ingatlan-nyilvántartásba vételének elmaradása, az országgyűlési biztos a panaszt intézkedésre áttette az érintett földhivatal vezetőjének, vagy vizsgálatra kérte fel a felügyeletet ellátó földhivatalt, illetve a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térképészeti Főosztályát. A megkeresett szervek vezetői a kért határidőben válaszoltak, az elmarad intézkedéseket pótolták, és erről a panaszost és az országgyűlési biztost is értesítették. A felmérési és térképészeti hibakiigazítást kifogásoló beadványok a minisztérium illetékes főosztályának vizsgálata alapján nem minősültek megalapozottnak. Ennek indokairól a panaszos részletes tájékoztatást kapott a megkeresett szerv vezetőjétől, melynek egy példányát az országgyűlési biztoshoz is elküldték. Az országgyűlési biztos a válaszokban foglaltakkal egyetértett, és a panaszos értesítését követően az ügyet lezárta.

A konkrét panasz kivizsgálásán túl a Budakörnyéki Földhivatalt érintő ügyben kérte az országgyűlési biztos a Pest megyei Földhivatal vezetőjétől, hogy a vizsgálat terjedjen ki arra is, hogy a földhivatal határidőn belül intézi-e a bejegyzési kérelmeket. Amennyiben jelentős a harminc napon túl el nem bírált ügyek száma, ennek okáról és a tett intézkedésről is adjon tájékoztatást. A Pest megyei Földhivatal vezetője ezzel kapcsolatban arról értesítette az országgyűlési biztost, hogy a Budakörnyéki Földhivatal személyi és működési feltételei kedvezően változtak, ezért a kérelmek törvényes határidőben történő elintézése érdekében külön intézkedést nem tartott szükségesnek. A választ az országgyűlési biztos elfogadta és az ügyet ajánlás nélkül lezárta.

A tapasztalatok összegzéséeként megállapítható, hogy a földhivatalok tevékenységét érintő olyan panasz, amely átfogó vizsgálatot és a lakosság széles körét érintő, alkotmányos joggal összefüggő visszásság megszüntetésére irányuló ajánlást tett volna szükségessé, nem érkezett. A késedelmes ügyintézés problémájával évek óta küzdő földhivatalok is többnyire a törvényes határidőben intézik az ügyeket, és az előző évekről maradt hátralékokat túlmunkával igyekeznek felszámolni.

Az országgyűlési biztos megkeresésére kivétel nélkül határidőn belül válaszoltak és együttműködtek a panaszok orvoslásában. Nem fordult elő, hogy a panaszos az ügy lezárását követően ugyanazzal a panasszal ismételtlen megkereste volna az országgyűlési biztost.

1.10. Gyermek és fiatalkorúak jogai

A gyermekvédelmi gondoskodásban – gyermekotthonban vagy nevelőszülőnél – élő gyermekek jogainak érvényesülése témakörében több vizsgálatot is folytatott 2003-ban az általános helyettes. A vizsgálat alapjául szolgáló beadványok főként a gyermekotthonban élő gyermekek helyzetéről számoltak be, a nevelőszülőknél nevelkedő gyermek családi kapcsolathoz való jogát kérték számon, vagy a gyermekjóléti szolgálat és a gyermekvédelmi szakszolgálat intézkedését vagy mulasztását kifogásolták.

Töretlen maradt a biztosok gyakorlata abban a tekintetben is, hogy a korábban tett ajánlások gyakorlati megvalósulását utóvizsgálat keretében vizsgálják és kérik számon, illetve egy korábban vizsgált területet ismételt vizsgálatuk alá vonnak.

A gyermekétől külön élő szülők kapcsolattartási jogával kapcsolatban 2003 folyamán huszonöt beadvány érkezett hivatalunkhoz, melyek közül nyolc zárult vizsgálati jelentéssel. A beadványok jelentős részében a panaszosok úgy ítélték meg, hogy elvált házastársuk életvitele miatt „érdemtelen” arra, hogy gyermekével kapcsolatot tartson. Több panaszos sérelmezte, hogy a gyámhivatal munkája a kapcsolattartás végrehajtása során nem elég hatékony, illetve sérelmesnek tartották, hogy a hatóság sokszor indokolatlanul pénzbírsággal sújtja a gyermeket gondozó szülőt. Néhány, csupán tájékoztatást kérő levél is érkezett hivatalunkhoz ebben a témakörben. A vizsgálati jelentéssel záruló kapcsolattartási ügyekben az általános helyettes három esetben állapította meg, hogy az eljárás elhúzódásával sérült a jogbiztonsághoz való alkotmányos jog. Ugyancsak a jogbiztonság követelményét sértette, amikor a gyámhivatal a kapcsolattartás végrehajtása iránt benyújtott kérelemre nem a vonatkozó jogszabályban foglaltak szerint intézkedett, nem hozott érdemi döntést, illetve a benyújtott fellebbezést nem továbbította a másodfokon eljáró gyámhivatalhoz. Az ilyen és ehhez hasonló hatósági ügyintézés során az olykor több hónapig elhúzódó eljárások miatt sérül a gyermekek családi kapcsolathoz fűződő joga is.

Az országgyűlési biztosok a gyermekvédelmi törvény 1997. november 1-jei hatálybalépése óta fokozott figyelemmel kísérik, annak a törvényi tilalomnak az érvényesülését, hogy pusztán anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt tilos a gyermekeket családjukból kiemelni. 2003. évben is több beadvány érkezett, amelyek arról tájékoztatták az országgyűlési biztosokat, hogy egy-egy család anyagi helyzete ellehetetlenült, kilakoltatás előtt állnak. A panaszosok az ilyen jellegű panaszaikban többnyire lakáshelyzetük megoldásához kérik a biztosok segítségét. A kiskorú gyermekeket nevelő családok esetében az országgyűlési azonban csak azt vizsgálhatják, hogy az állam arra hivatott szervei (gyermekjóléti szolgálatok, gyámhatóságok, gyámhivatalok) preventív munkájuk során mindent megtettek-e annak érdekében, hogy ha a veszélyeztetettség csupán anyagi jellegű a kiskorú ne kerüljön gyermekvédelmi szakellátásba. Tapasztalataink szerint sokszor már a biztos első, tájékoztatást kérő levele elegendő volt ahhoz, hogy az érintett hatóságok azonnal a család segítségére siessenek.

Az OBH 1052/2003., OBH 1458/2003., OBH 2012/2003. számú ügyekben készült jelentésében az általános helyettes hangsúlyozta, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltűntető műsorok súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően klasszifikálni, azaz a nézők kora szerint osztályba sorolni. Azokat az eseteket pedig, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (esetleg nem megfelelően) került sor, így a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban került közzétételre – az erőszakhoz, illetve a szexualitáshoz hasonlóan -, mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében az ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében minden alkalommal vizsgálnia kell.

Az általános helyettese kifejtette, hogy amennyiben az ORTT azt tapasztalja, hogy a műsorszolgáltató a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámot nem a megfelelő időszámban, illetve az előírt jelzések feltűntetése nélkül tett közzé, az ORTT-nek következetesen fel kell lépnie a jogsértő állapot megszüntetése, a további jogsértés megelőzése érdekében. Ennek során olyan szankciókat kell alkalmaznia, amelyek mind a generális prevenciót (vagyis hogy valamennyi műsorszolgáltatót visszatartsa a jövőbeni jogsértéstől), mind a speciális prevenciót (a jogsértőt visszatartsa egy eseteleges újabb jogsértéstől) képesek megvalósítani.

Mivel a határozatok minden esetben a klasszifikációs szabályok megsértését állapították meg, így – annak ellenére, hogy az ORTT legalábbis formálisan eleget tett törvényben foglalt kötelezettségének – a helyettes biztos megállapította, hogy a határozatok végrehajtásának elhúzódása a Médiatörvény és Pp. szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányban biztosított alapvető jogával és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz. A helyettes biztos ezért javasolta az Országgyűlésnek, hogy az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára állapítson meg szoros – pl. a sajtó-helyreigazítási eljáráshoz hasonló – jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket.

1.10.1. Gondnoksági ügyek

A gondnoksággal kapcsolatos beadványok száma 2003. év folyamán emelkedett. Az előző évben e témakörben az országgyűlési biztosokhoz mindössze tíz, a tárgyalat évben pedig már harmincnégy beadvány érkezett. Ezek túlnyomó többségét azonban a folyamatban lévő bírósági eljárásokra tekintettel el kellett utasítani.

Többen sérelmezték a gondnokok tevékenységét is. Az ilyen típusú panaszok esetén az országgyűlési biztos azt vizsgálta, hogy az érintett gyámhivatal a gondnok kiválasztása és ellenőrzése során, a rá vonatkozó jogszabályok alapján, megfelelő körültekintéssel járt-e el. Ugyanezen eljárást vizsgáltuk azok esetében is, akik azt sérelmezték, hogy a gyámhivatal a lakóközösség, illetőleg az orvos, a jegyző vagy más személy jelzése alapján kezdeményezte gondnokság alá helyezésüket. Az ilyen, és ehhez hasonló esetekben adott tájékoztatás során arról próbáltuk meggyőzni a hozzánk fordulókat, hogy a bíróság teljes körű bizonyítást követően, csak akkor helyez valakit cselekvőképességet korlátozó, vagy kizáró gondnokság alá, ha annak orvosi és jogszabályi feltételei is fennállnak. Felvilágosítást kaptak a panaszosok arról is, hogy a gondnokság alá helyezési perben teljes perbeli cselekvőképességgel rendelkeznek, a bíróság személyes meghatalásuktól – csekély kivétellel – nem tekinthet el.

A gondnokság alatt álló panaszosok, illetőleg hozzátartozóik általában felvilágosítást kérnek a biztostól. Az általuk feltett kérdések a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló személy valóperének megindításához szükséges előfeltételek megismerésétől a hagyatéki eljárás részletszabályain keresztül, a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személy nyugdíja megállapításának problematikájáig szóródnak.

A 2003. év tapasztalatai alapján összességében megállapítható, hogy a cselekvőképtelen, vagy a cselekvőképességükben korlátozott személyek, illetőleg hozzátartozóik körében egyre ismertebbé válik az országgyűlési biztos hivatala, és – bár a beadványok jelentős részét hatáskörünk hiányában, vagy mint alaptalant el kellett utasítanunk – a panaszosoknak mégis komoly és kézzelfogható segítséget tudunk nyújtani.

1.11. Hajléktalanok ellátása

Az országgyűlési biztosok gyakorlatában a hajléktalan emberek alapjogi érvényesülésének kérdésköre több ízben került előtérbe. Alapjogokról teszünk említést, de a súlyosan hátrányos helyzetű, otthontalan emberek számára gyakorta nem a jog a kérdés, hanem az élet. Az életminőség javítása, az integráció a munka világába, az egészség helyreállítása azonban túl van az ombudsman aktív tevékenységi körén, a törvényben biztosított reparációs jog gyakorlásán. Egy-egy krízishelyzet azonnali megoldása nem feltétlenül igényli az országgyűlési biztos vizsgálatát, gyakran a hatásköre sem terjed ki a helyzet orvoslására. A hozzánk fordulók esetében is inkább a valóban intézkedni tudó szakemberhez történő irányítás jelenti a megoldást. Így számos esetben hatékonyabbnak bizonyult a gyors, szóban történt tájékoztatás a személyesen megjelent panaszos számára, vagy épp egy tényleges „szálláshelyzet” feltérképezése. 2003. évben a panaszok általában a melegezők, éjszakai szálláshelyek nappali nyitva tartásával kapcsolatban merültek fel, illetve az átmeneti szálláslehetőség megszűnésekor ismét az utcán élők kétségbeesett „visszakerülési” manővereiről szóltak.

A beszámolási időszakban két új intézmény felállításával vált lehetővé a hatékonyabb együttműködés a hajléktalan emberek, az ellátók, valamint a közöttük gyakran csak közvetítő ombudsman között. A hajléktalansággal összefüggő állami szerepvállalást koordinálni hivatott miniszteri biztos, illetve az esélyegyenlőségi kormányhivatal feladata – egyebek mellett – e hátrányos helyzetű réteg gondjainak enyhítése is.

A 2003. évben három konkrét panasszal, illetve egy megyei vizsgálat alkalmával megkeresett nappali melegedő működésének körülményeivel kapcsolatban került az országgyűlési biztos látóterébe a hajléktalan emberek sorsa. Ebből mindössze két ügyben került pont a kifogásolt helyzet végére. Az egyikben (OBH 3562/2003.) lényegében a szóbeli tájékoztatás, jogi tanácsadás megoldást jelentett a hajléktalan szállóról való kikerülés megakadályozása, illetve az ellátás újbóli igénybevétele érdekében. Ezzel összefüggésben leszögezhető, hogy szinte valamennyi tartósan hajlék nélkül maradó embert, családot előbb vagy utóbb érint az átmeneti szállások valóságos átmenetisége, két évig tartó ideiglenes befogadóképessége. Jelen időszakban azonban további vizsgálat e kérdés tekintetében nem folyt.

A komlói hajléktalanok (OHB 3750/2003.) Menedékhelyének tizenhárom lakója azzal a kérelemmel fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy a Menedékhely nyitva tartását korlátozó önkormányzati határozat végrehajtásának szükségességét alapjogi szempontból a biztos vizsgálja meg. A rendelet – a nyitva tartást az esti, éjszakai órákra korlátozva – kizárta annak lehetőségét, hogy a nappali órákban is folyamatos legyen az ellátás. Ugyanakkor a vizsgálat során mind a hajléktalanok képviselője, mind a Gondozási Központ vezetője arról számolt be, hogy a működés folyamatos, ám mindez az őszi-téli hónapok időjárása miatt, és a képviselő testület határozatának ellenében történik. Azaz a hajléktalanok nappali ellátása az őket segítő, gondozó munkatársak emberi és szakmai segítőkészségének – és nem a város jogalkotóinak – köszönhetően, a kritikus időszakban megoldottá vált. A város polgármestere azonban ígéretet tett arra, hogy indítványozza a képviselő-testületnek a kérdés mielőbbi, végleges rendezését.

A beszámolási időszakban jogalkotási problémát jelezve fordult hivatalunkhoz egy hajléktalan gondozási központ munkatársa (OBH 5444/2003.). Arról számolt be, hogy a rendszeres szociális segélyek intézése során – a szociális törvény értelmében – a munkaügyi központtal való együttműködési kötelezettség számos olyan terhet ró a rászorult, hajléktalan emberekre, melyek nem, vagy csak nehezen tarthatók. Ennek lényege a következő: a fővárosi hajléktalanok egy része rendelkezik valamely, jellemzően vidéki bejelentett lakóhellyel, illetve lakcímmel, ezért az ő részükre az Alapítvány a jogszabálynak megfelelően a lakóhely szerinti települési önkormányzatnál kezdeményezi a segély megállapítását. Ami azonban a munkaügyi központtal való együttműködést illeti, a helyzet kevésbé gyakorlatias. A korábbi gyakorlattól eltérően a Fővárosi Munkaügyi Központ hajléktalanokat ellátó kirendeltsége a vidéki munkaügyi központokkal köt megállapodást, s így a hajléktalan a továbbiakban arra kényszerül, hogy ahonnan kényszerűségből eltávozott oda – meglehetősen rendszerességgel – utazzon vissza. Ez önmagában is komoly anyagi megterhelést jelent az egyébként is szűken élő embernek. Történik mindez azért, mert az önkormányzatok csak a területileg illetékes munkaügyi központtal való együttműködési kötelezettséget fogadják el. Ezt azonban nem teszi kötelezővé a szociális igazgatásokról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 37/D. § (1) második fordulata. A probléma még tovább fokozódik akkor, ha valakit valóban kiközvetítenek egy vidéki településen lévő munkahelyre, ahol csupán bejegyzett és nem valószínű címe van, tehát lakhatása nem megoldott, melyből következően nem tudja elvállalni a felkínált munkát.

Ha az önkormányzatok az általuk szervezett közmunkát vagy közhasznú munkát a saját közigazgatási területükön óhajtják teljesíteni, akkor ellentmondanak a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküli ellátásról szóló 1991. évi IV. törvény 25. § (2) bekezdése d) pontjában rendelt „bejárás idő klauzulának”. Így az esetleg több száz kilométer távolságban lévő munkahely valójában nem munkahelye a rászorultnak.

A helyzet olyan komplex kezelése szükséges, mely a hajlék nélkül élő emberek gondjain segítő miniszteri biztos által vezetett program átfogó jellegét igényli. Ezért az országgyűlési biztos kéréssel fordult a miniszteri biztoshoz, hogy vizsgálja meg, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) 37/A. §-a összhangban van-e a hajléktalanok integrálását célzó programmal. A panaszos által felvetett probléma azonban nem kizárólag a hajléktalansággal függ össze, hanem a munkanélkülivé vált, marginalizálódó, a szegénység jeleivel küzdő családokat is érinti, ezért az országgyűlési biztos azt is kérte a miniszteri biztostól, hogy a prevenció programcsomagról szóló 2002. évi Kormányjelentésben szereplő javaslatok alapján segítsen a helyzet orvoslásában. Ismert, hogy a települési önkormányzatoknak a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezései értelmében kötelezően működtetnie kell nappali melegedőt hajléktalanok számára, ha a lakosság száma a 30 000 főt meghaladja. A gyakorlatban a pályázati úton való forrásszerzés látszik valamelyest járható útnak. Így számos településen e lehetőséggel élve alakít ki melegedőt, nem ritkán a családsegítő szolgálatok ingatlanjain. A Komárom-Esztergom megyei vizsgálat alkalmával is ezt a megoldást tapasztalta az országgyűlési biztos. Az Esztergom város fenntartásában működő melegedő 2002. tavaszán nyitotta meg kapuit, azonban működési engedélye a vizsgálat idején (november hó) még nem volt, ezért a működéshez szükséges összeget is az önkormányzat maga gazdálkodta ki, normatívában nem részesült. A működési engedély körül több probléma még ma is lezáratlan, ideiglenes engedéllyel azonban már rendelkeznek.

Az országgyűlési biztosok többéves tapasztalatai szerint a különböző, hajléktalanok ellátását végző szociális szakemberek nagy odaadással, emberséggel bánnak a rászorulókkal, akkor is, ha nem minden hozzájuk forduló hajléktalan. Elsődleges szempont munkájuk során a humanitás, a segítő szándék, és mindezt kellő határozottsággal, elszántsággal végzik. Hivatástudatuk érhető tetten az említett konkrét ügyben is, miszerint a nappali melegedőt a leghidegebb téli hónapokban hosszított nyitva tartással – non stop – működtetik.

1.12. Hivatásos állomány

A hivatásos szolgálati viszonyban állók – katonák, rendőrök, határőrök, tűzoltók, a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai – panaszai viszonylag kis részét képezik az országgyűlési biztosok által figyelemmel kísért ügycsoportoknak.

Helyzetük az állampolgárok többségéhez képest annyiban sajátos, hogy a rájuk vonatkozó szolgálati törvény (Hszt.) bizonyos alkotmányos jogaik gyakorlását – főként a napi politikától való távortartásuk érdekében – korlátozza. A törvény szerint a hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonytal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekekkel nyilvánvalóan aránytalan hátrányt.

A hivatásos személyi állomány a megterhelő és az átlagosnál gyakran több áldozatvállalással járó feladatait, a szigorú hierarchikus szolgálati viszonyokat tudomásul veszi, elfogadja és nem érzi jogai csorbításának. Ugyanakkor a beérkezett panaszok azt tükrözik, hogy azokban az élethelyzetekben, amelyek a civil polgárok részére is sérelmesek, a hivatásos jogviszonyban állók is élnek panaszjogukkal. A panaszok szinte kivétel nélkül rendőröktől, vagy hozzátartozóiktól érkeztek. A sérelem hátterében olyan büntető- vagy fegyelmi eljárások álltak, amelyeket a panasztevők megalapozatlanul tartottak. Az eljárásokat követő munkaügyi intézkedésekkel, az állományból történő elbocsátással azok sem értettek

egyed, akikkel szemben több súlyos fegyelemsértés miatt folyt eljárás. A megvizsgált ügyek mindegyikében azt állapítottuk meg, hogy az érintett panaszosok alkotmányos jogai nem sérültek.

Egy panaszos kifogásolta, hogy fiát a bíróság orgazdaság miatt elmarasztalta, a másodfokú tárgyalás időpontjáról és annak eredményéről nem kaptak értesítést, és a bv. intézetbe való bevonulás időpontjáról is késedelmesen értesítették. Sérelmezte, hogy fiának a rendőrséggel fennállott szolgálati viszonyát megszüntették (OBH 2454/2003.).

Megalapozatlannak találta az általános helyettes azt a panaszt is (OBH 2046/2003.), amelyben egy rendőr kifogásolta az ellene különböző hatóságok előtt (cserbenhagyás, súlyos testi sértés, csalás és közokirat-hamisítás, bántalmazás miatt) folytatott büntetőeljárások jogszerűségét. Ezekkel összefüggésben etikai vizsgálat is indult ellene, amelyet 2002 áprilisában felfüggesztettek. Az ismételt vizsgálatra, és ennek következtében a szolgálati viszonya méltatlanság címén történt megszüntetésére azért került sor, mert 2003 januárjában, a Hatvani Városi Bíróságon tartott tárgyaláson megtagadta és bántalmazta az ellene valló tanút.

Egy rendőr panaszában sérelmezte, hogy parancsnoka soron kívüli egészségügyi és pszichológiai vizsgálatra kötelezte. A vizsgálatnál kapcsolatban kifogásolta a feltett tesztkérdéseket, amelyek egy részét megaláznak, illetve erkölcsileg felháborítóknak tartotta. Ezekre a válaszadást megtagadta. A vizsgálat eredményeként szolgálatra alkalmasnak minősítették (OBH 1958/2003.).

Az általános helyettes megállapította, hogy a pszichiátriai vizsgálatra, a fegyveres szervek hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselői állományának munkaköri egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképesség megállapításáról, valamint a belügyi egészségügyi szolgálat igénybevételéről szóló rendelet alapján került sor.

A pszichikai alkalmassági vizsgálatokat egységes, a Magyar Pszichológiai Társaság Fegyveres Szekciója által jóváhagyott vizsgálati módszerekkel és alkalmassági kritérium rendszerrel végzik. Az általános helyettes a panaszt elutasította. A kevés számú panaszból csak azt az általánosítható következtetést lehetett levonni, hogy a hivatásos állományban lévők még súlyos jogsértésekkel terhelve is nagyobb jobbiztonságot élveznek, mint a civil szférában élők. Alkotmányos jogait, egzisztenciális érdekeiket érintő intézkedésekre csak kivételesen és végső esetben kerül sor, panaszaikkal kapcsolatban alkotmányos visszásságot nem sikerült megállapítani.

1.13. Kamarai igazgatás

A kamarák sajátos jellegét alapvetően meghatározza az a tény, hogy egyrészt közjogi közfeladatot látnak el, kvázi hatósági jogköröket gyakorolnak, másrészt azonban önkormányzati, érdekvédelmi jellegűek. Ez a „kettős természet” indokoltá teszi, hogy a kamarák eljárása átlátható, alkotmányossági szempontból minden követelményt kielégítő legyen. E követelmény érvényesülésére nagy hangsúlyt fektet az országgyűlési biztos a konkrét ügyek kapcsán folytatott vizsgálati során. Tevékenységének célja, hogy a vizsgálati hatáskörébe tartozó szakmai kamarák érdekvédelmi szerepüket ne a külső kontroll elzárása irányában gyakorolják.

A panaszok nagy részében a kamarák érdemi döntését sérelmezik, azonban az országgyűlési biztos következetes gyakorlata szerint az érdemi döntés meghozatala a kamara hatáskörébe tartozik, ezért ezeket a panaszokat nem vizsgálja. A kamarák eljárásával kapcsolatban azokban az esetekben állapítható meg az országgyűlési biztos hatásköre, amelyekben a panaszosok azt sérelmezik, hogy a kamara döntéséről nem hoz határozatot, és ezzel a jogorvoslat lehetőségét kizárja, döntését nem látja el indokolással, az általános ügyintézési határidőt túllépi, illetve az írásbeli bejelentésre nem válaszol vagy az etikai szabályzat hatálybalépése előtt bekövetkezett sérelem tárgyában az etikai eljárás lefolytatását megtagadja.

Az országgyűlési biztos ezekkel a problémákkal kapcsolatban 2003-ban megvizsgálta a Magyar Könyvvizsgálói Kamara (OBH 3054/2002.), a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (OBH 4063/2002.), a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara (OBH 4537/2002.), a Magyar Ügyvédi Kamara (OBH 2322/2002.) és a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara (OBH 3611/2002., OBH 2985/2002.) eljárásait.

Vizsgálati során súlyos hiányosságokat észlelt a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésével összefüggésben, ezért ajánlást tett arra, hogy a kamarai etikai szabályzatok rendelkezzenek az előzetes eljárásról, tartalmazzák az eljárás kötelező megindításának eseteit, az eljárás határidejét, a határozathozatali kötelezettséget, a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó felhívást és a kamarák járjanak el minden írásbeli panaszbejelentés alapján.

Az ajánlással a Magyar Könyvvizsgálói Kamara, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara és a Magyar Ügyvédi Kamara egyetértett. A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara az ajánlást nem fogadta el, ezért az országgyűlési biztos kiegészítő jelentésével a törvényességi felügyeletet ellátó Belügyminisztériumhoz fordult. A belügyminiszter az ajánlással egyetértett.

1.13.1. Ügyvédek

Az Obtv. 29. § (1) bekezdésének *h*) pontja alapján az országgyűlési biztos vizsgálati hatáskörébe tartoznak az ügyvédi kamarák is. A biztoshoz beérkezett nagyszámú panasz alapján levonható az a következtetés, hogy a panaszosok általában nem az egyes ügyvédek által okozott sérelmek tárgyában fordulnak a hivatalhoz, hanem az ügyvédi kamarák által az ügyvédekkel szemben lefolytatott eljárásokat tartják sérelmesnek. A biztos több esetben is fordult a megyei, illetve az országos kamarához egy-egy konkrét ügy kapcsán, de ezen megkeresések a tekintetben sajnos nem jártak eredménnyel, hogy valamely panaszos esetleg akár méltányosságból, vagy az ügyvédi hivatás presztízsének védelme és a társadalom töretlen bizalmának érvényesülése érdekében anyagi elégtételt kapott volna bármely kamarától is.

A legtöbb panasz az ügyvédek anyagi felelősségének kérdéskörét, ezen belül is az ügyvédek által okozott károknak az ügyvédek, illetve az ügyvédi biztosító általi megtérítési kötelezettségét érintette. A jelenlegi felelősségi szabályok szerint az ügyvédi biztosító nem téríti meg az ügyvéd által szándékos bűncselekmény elkövetésével okozott károkat, így ha az ügyvédi iroda, illetve az ügyvéd magánvagyonából nem lehetséges az okozott károkat maradéktalanul megtéríteni, előfordulhat, hogy a károsultak követeléseibe behajthatatlanná válnak.

Az országgyűlési biztos egy konkrét ügy (OBH 1357/2003.) kapcsán kifejtette, hogy az ügyvédi letétbe helyezett összegért az ügyvédi felelősségbiztosítás alapján a biztosítónak felelnie kell. A biztos az általa visszásnak minősített helyzet jövőbeni orvoslása érdekében számos, e tárgykörben érintett szervet, illetve szervezetet keresett meg, illetve részletesen áttekintette több európai ország jelenlegi gyakorlatát is.

Az országgyűlési biztos az 1996-ban tett jogalkotási javaslatot megismételte, és azt kiegészítve felkérte az igazságügy- és a belügyminisztert, hogy kezdeményezzék a sértettek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. Javasolta, hogy az áldozatvédelmi törvény az erőszakos bűncselekmények áldozatain túl, kivételes esetekben más bűncselekmények áldozatai esetében is – ha azok valósággal kilátástalan helyzetbe kerülnek – nyújtson állami kárenyhítést.

Felkérte a Magyar Ügyvédi Kamara és a Budapesti Ügyvédi Kamara Elnökeit arra, hogy a Kamara szakmai, etikai felelőssége alapján, az ügyvédi hivatás presztízsének védelme és a társadalom töretlen bizalmának érvényesülése érdekében Kamarai Áldozatvédelmi Alap létrehozásával intézkedjenek a panaszos által 1996-ban letétbe helyezett – 7 éves kamatokkal növelt – 1,3 millió forint visszafizetéséről.

Felkérte a Magyar Ügyvédi Kamara Elnökét, vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy az ügyvédek, ügyvédi irodák működését, tevékenységük megszüntetését, átalakulását stb. érintő határozatokról azon ügyfelek is értesüljenek, akinek a jogát, jogos érdekét az ilyen döntés érinti. Kérte továbbá, hogy kezdeményezzen egyeztetést a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének elnökével annak megvalósítása érdekében, hogy a biztosító és/vagy a Kamarai Áldozatvédelmi Alap mint megbízóvédelmi alap feleljen az ügyfél által ügyvédi letétbe helyezett összegért, ha az ügyvéd azt jogellenesen (különösen bűncselekmény folytán) nem fizeti vissza az ügyfélnek.

A jogalkotási javaslat kivételével, a tett ajánlásokra és kezdeményezésekre a fogadtatás alapján véve elutasító volt. Az ügyvédi kamara érvként azt hozta fel, hogy bűncselekmény elkövetésére nem lehet felelősségbiztosítást kötni, mert nincs biztosító, aki ezt vállalja, ha pedig mégis, akkor annak összege megfizethetetlen.

A kamarák (országos és a budapesti) a kár megtérítésére sem voltak hajlandók, mondván, hogy nem kívánnak precedenst teremteni. Csupán a belügyminiszter látta annak lehetőségét, hogy az ügyvédek által elkövetett bűncselekmények áldozatai – ha azok valóban kilátástalan helyzetbe kerülnek – kivételes esetben méltányosságból állami kárenyhítést, illetve az állami támogatással működő civil áldozatvédő szervezettől segílyt kapjanak.

Az igazságügy-miniszter csak azzal értett egyet, hogy az ügyvédi irodák megszüntetésére irányuló eljárásban további garanciális elemek bevezetése indokolt, így például valamennyi hitelező tájékoztatása a törlési kérelem előterjesztéséről, illetve azt javasolta, hogy az iroda bejelentése alapján a kamara gondoskodna a hitelezők értesítéséről. A miniszter ezen álláspontjával – az előzetes elutasítás ellenére – későbbiekben a MÜK is egyetértett. Ennek eredményeként felhívta az ügyvédi kamarákat, hogy az ügyvédi iroda megszűnésének tudomásulvétele előtt ellenőrizzék, hogy az iroda felszámolására kijelölt személy az iroda ismert hitelezőit felhívta-e az irodával szemben fennálló követeléseinek bejelentésére. A Budapesti Ügyvédi Kamara megfontolásra alkalmasnak tartotta az áldozatvédelmi alap létrehozását, de a panaszos kárpótlására tett kezdeményezést elutasította, így a számtalan kezdeményezés ellenére a panaszos súlyos sérelmét nem lehetett enyhíteni.

1.14. Kárpótlás, földkiadás, mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei

1.14.1. Kárpótlási ügyek

Az országgyűlési biztos és az általános helyettese Országgyűlés elé terjesztett korábbi beszámolójában megfogalmazott ajánlásnak megfelelően a 2002. évi LXII. törvény megalkotásával sor került az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény (Kpt.) 2. § (1) bekezdése alapján járó egy-

összegű - 400 000 Ft mértékű - kárpótlás megállapítására. A törvény végrehajtásáról rendelkező jogszabály 2003. április 1-jén történő hatálybalépítésével megvalósult a jogi feltétele annak, hogy azok, akik a Kpt. 2. § (1) bekezdése szerinti egyösszegű kárpótlásra jogosultak, és a külön meghatározott határidőn belül erre irányuló kérelmet terjesztettek elő, azok a korábban megállapított 30 000 Ft-os egyösszegű kárpótláshoz képest, annak beszámításával 400 000 Ft összegű kárpótlást kapjanak.

A KKI és kirendeltségei – a jogszabályban meghatározott egyéb feladataiknak folyamatos végzése mellett – az említett jogszabályok hatálybalépését követően felkészültek a megemelt egyösszegű kárpótlás kifizetésének alapjául szolgáló kiegészítő határozatok meghozatalára. A deportálás, a kényszermunka, továbbá a magyar hatóság, vagy magyar hatósági személy politikai indíttatású önkénye miatt hozzátartozója életének elvesztésével okozott sérelem alapján a jogvesztő határidőben kérelmet benyújtó jogosultak száma meghaladja a 110 ezret. Többségük – 83 ezer – a világ több mint 30 országában él. A jogosultak közel egyharmadának kérelmét a KKI 2003. évben határozattal már elbírálta. A jogosultak részére járó kárpótlás alapjául szolgáló kiegészítő határozatok mielőbbi meghozatalát leginkább gátolja, hogy egyes jogosultak kérelme hiányos, illetve, hogy a jogosultak egy része lakáscímének megváltozását nem jelenti be, továbbá, hogy a jogosult kérelmező elhalálása esetén az örökösök KKI által való felkutatása sok időt vesz igénybe.

Az országgyűlési biztoshoz benyújtott kárpótlást sérelmező beadványok döntő többsége – nem a KKI jogszabályban meghatározott és folyamatosan végzendő egyéb feladataival, hanem – az 1997. évi október 7. napjáig benyújtható kárpótlás iránti kérelmekkel volt összefüggésben.

Általánosítható tapasztalatként megállapítható, hogy az országgyűlési biztoshoz benyújtott és az előzőekben említett csoportba tartozó panaszosok egy része azt sérelmezte, hogy – bár a Tv.-ben említett jogvesztő határidő leteltéig kárpótlás iránti kérelmet nem nyújtott be – kárpótlást nem kapott (OBH 3751/2003., 3965/2003., 4097/2003., 4108/2003., 4117/2003., 4195/2003., 4636/2003., 4782/2003., 4963/2003., 5187/2003., 5329/2003.), továbbá azt, hogy a jogvesztő határidőben benyújtott kérelmét – mert az nem a Tv.-ben meghatározott jogcímen alapult – a KKI elutasította (OBH 4192/2003., 4425/2003., 4523/2003., 4628/2003., 5002/2003.). A csoportba tartozó kérelmeket benyújtó jogosultak, illetve örökösök közül többen sérelmezték, hogy a KKI részükre az őket megillető kárpótlás összegéről szóló határozatot még nem kézbesítette (OBH 3648/2003., 4407/2003., 4918/2003., 5206/2003., 5666/2003.), illetve, hogy a kérelmüket elutasító kárpótlási határozatot a bíróság még nem bírálta felül (OBH 1073/2003.), illetve, hogy az elutasító államigazgatási határozatot a bíróság helybenhagyta (OBH 2984/2003.).

Az említett panaszbeadványok vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a beadványokban feltüntetett sérelem az alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot nem idézett elő, tekintve, hogy a hatályos jogszabályok alapján kárpótlás megállapítását – erre irányuló, jogszabályban meghatározott és előírt formában, illetve csak a jogvesztő határidő megtartásával, valamint a kárpótlás megállapítására alkalmas jogcímen benyújtott – kérelem és a csatolt bizonyítékok alapján lehet. Mivel az említett panaszosok a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek megtartását elmulasztották, s mert a KKI a határozatok meghozatalára vonatkozó ügyintézési határidőt nem lépte túl, ezért az országgyűlési biztos a beadványokat az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiánya, illetve – a bíróság döntését, eljárását sérelmező beadványokat pedig – hatáskörének hiánya miatt utasította el, s vizsgálatának eredményéről panaszosokat írásban tájékoztatta.

A panaszosok másik csoportjába tartozók közül egyesek sérelmezték, hogy nem kaptak vagyoni kárpótlást a művelési kötelezettség elmulasztása miatt állami tulajdonba vett termőföld után (OBH 3752/2003.), illetve a második világháború alatt szovjet repülőgépek által lebombázott házért (OBH 2759/2003.), valamint, hogy kevés kárpótlást kaptak a teljes árukészletével és felszerelésével elvett áruházért (OBH 1621/2003.), illetve, hogy a szülőktől elvett termőföld területének csak egy részéért kaptak kárpótlást (OBH 4043/2003.). Azt is sérelmezték, hogy megváltási ár ellenében a termelőszövetkezet tulajdonába került termőföldért az erre irányuló kérelem hiányában kárpótlás megállapítására nem került sor (OBH 5464/2003.), továbbá, hogy 11 000 Ft névértékű kárpótlási jegyért 1994-ben vásárolt részvény után osztalékot még nem fizettek (OBH 5127/2003.), valamint hogy az 1995-ben tartott kárpótlási árverés alkalmából letétbe helyezett kárpótlási jegyért Sopronból Győrbe kell utazni (OBH 4819/2003.), illetve hogy az állami tulajdonba vett bor- és gyümölcs-szeszföldért járó kárpótlás helyett a szeszföldét kérése ellenére sem adták tulajdonába (OBH 4710/2003.).

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a hatályos jogszabályok a művelési kötelezettség elmulasztása miatt állami tulajdonba vett termőföldért, továbbá a második világháború alatt bombázás következtében megsemmisült házért kárpótlás megállapítását nem teszik lehetővé, úgyszintén azt sem, hogy az elvett szeszföldért járó kárpótlás helyett a szeszföldét a kérelmező tulajdonába adják, illetve hogy a megváltási ár ellenében a Tsz. tulajdonába került földért – erre irányuló kérelem hiányában – kárpótlás megállapítására kerüljön sor. Ezért e beadványokat az országgyűlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiánya miatt elutasította. S mivel a bizonyítottan elvett termőföld egészéért, illetve az áruházért a törvényben rögzített mértékű kárpótlást állapított meg az eljáró kárpótlási hivatal, így eljárása panaszosok alkotmányos jogaival összefüggő visszásságot nem idézett elő. Ezért e beadványok elutasítására is az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiányának megállapítása miatt került sor. Ugyanígy járt el az országgyűlési biztos a letétbe helyezett kárpótlási jegyek esetében is, mert a jogszabály a kárpótlási jegyek kizárólagos forgalmazásával megbízott banknak a lakó-

helyhez legközelebb eső és kijelölt fiókját jelöli meg a letétbe helyezett kárpótlási jegy felvételének helyéül. Hatáskörének hiányában utasította el az országgyűlési biztos a kárpótlási jegyért vásárolt részvények után várt osztalék fizetésének elmaradását sérelmező beadványt, azonban tájékoztatta panaszost a részvényvásárlással járó kockázatról, s arról, hogy nem látja akadályát annak, hogy a részvényeket a tőzsdén vagy azon kívül értékesítse.

A volt Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, illetve a volt Csehszlovákia területén a Párizsi Békeszerződés 29. cikkelye alapján elvett javak tulajdonosai, valamint a magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezmény következtében sérelmet szenvedettek közül többen sérelmezték (OBH 5094/2002., 1878/2003., 2021/2003., 3078/2003., 5034/2003., 5508/2003., 5921/203.), hogy a régen elvett termőföldjükért, házukért, más javaikért kárpótlást még ez ideig nem kaptak. Egyesek azt is megfogalmazzák, hogy ügyük rendezése érdekében nagyobb aktivitást várnak el, s ügyük mielőbbi rendezését sürgetik.

Az említett csoportba tartozó beadványokat az országgyűlési biztos nem utasította el, azonban tájékoztatta panaszosokat, hogy a beadványukkal azonos, korábbi panaszok vizsgálata alapján jelentést készített, melyben ajánlást fogalmazott meg, s hogy az ajánlást is tartalmazó jelentés megküldésre került az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlés illetékes bizottságainak vezetői, a miniszterelnök, továbbá az illetékes miniszterek részére is, a kérdés rendezéséhez szükséges törvényjavaslat megalkotása, és annak Országgyűlés elé terjesztése céljából. Panaszosokat arról is tájékoztatta, hogy az ajánlás szerinti törvényjavaslat előkészítése folyamatban van, azonban annak Országgyűlés elé terjesztésére még nem került sor. Ezért az országgyűlési biztos a nemzetközi szerződésekkel okozott károk kárpótlásáról szóló törvényjavaslat előkészítését, megalkotását folyamatosan szorgalmazza. Legutóbb a 2002. évi tevékenységéről szóló beszámolójában fogalmazta meg, hogy „A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja, a jogbiztonság követelménye, továbbá a tulajdonhoz és az örökléshez való jogok biztosítása érdekében sürgetjük, hogy az Országgyűlés mielőbb teljesítse a nemzetközi szerződésekkel okozott károk kárpótlásáról szóló törvény megalkotására irányuló kötelezettségét.” Az említett tájékoztatást követő időben az ajánlást is figyelembe vevő törvényjavaslatot az országgyűlési biztos már véleményezte, s a törvényjavaslat mielőbbi elfogadását a 2003. évi tevékenységéről szóló beszámolójában is sürgeti.

Az egyes tartós időtartamú szabadságvesztést elszenvedettek részére járó juttatásról szóló kormányrendelet azt az életvitelszerűen Magyarországon élő – Magyarországon állandó lakóhellyel rendelkező – magyar állampolgárt, aki a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte vagy munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, 20 000 Ft/hónaptól 50 000 Ft/hónapig terjedő juttatásban rendeli részesíteni, ha az említett személy a jogszabályban megjelöltek miatt elszenvedett szabadságkorlátozása vagy megvonása a 3 évet elérte vagy azt meghaladta. A juttatás megállapítását és folyósítását a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (MÁV Rt. Nyugdíj Igazgatóság) végzi. A rendelet meghatározza a juttatás folyósításának kezdetét, a jogosult halála esetén az özvegyet megillető jogosultságot, továbbá azt is, hogy a jogosultság igazolását a Központi Kárrendezési Iroda, illetőleg a jogelődje által hozott jogerős kárpótlási határozattal, az elítélés semmissé nyilvánítását és a szabadságvesztés tényleges időtartamát az első fokon eljáró bíróság igazolja. Az említett kormányrendelettel és az eljáró hatóságok közreműködésével összefüggésben több panasz keletkezett.

A panaszosok sérelmezték, hogy a Kormányrendelet csak a 3 évet elérő, illetve az azt meghaladó szabadságvesztést, illetve szabadságkorlátozást elszenvedettek részére teszi lehetővé a kárpótlás megállapítását (OBH 1898/2003., 3468/2003., 5250/2003.), illetve hogy a 36 hónapot meghaladó időtartamú kitelepítés ellenére is juttatás iránti kérelmét a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság elutasította (OBH 4908/2003.), valamint hogy a volt hadifogoly részére járó juttatás kezdő időpontjának dátumát 2001. január 1. napja helyett 2002. november 1. napjától (OBH 5859/2003.), illetve 2003. március 1. napjától (5879/2003.) állapították meg, illetve hogy mind a férje után járó juttatás iránti kérelmét, mind az elutasító határozat ellen benyújtott fellebbezés iránti kérelmét is elutasították (OBH 5348/2003.). Egyik panaszos azt is sérelmezte, hogy a juttatás alapjául szolgáló kárpótlási határozat hitelesített másolatát a KKI részére nem adta át (OBH 4389/2003.).

A Kormányrendelet egyes rendelkezéseinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a 10/2003. (IV. 3.) AB határozatában foglaltak adtak eligazítást. Az országgyűlési biztos az említett panaszok vizsgálata során megállapította, hogy nem okoz az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az a körülmény, hogy a jogalkotó csak a 3 évet elérő, illetve az azt meghaladó időtartamú szabadságvesztés, illetve szabadságkorlátozás esetén, továbbá hogy ez esetben is csak a rendeletben meghatározott szabadságkorlátozás fajták (a kitelepítés nem ilyen) esetére biztosítja a juttatás megállapítását a jogszabályban meghatározott időponttól kezdődően. Arra is tekintettel, hogy a kormányzat szabadon határozhatta meg, hogy a szabadságelvonást, illetve szabadságkorlátozást elszenvedők mely csoportját, milyen időtartamú szabadságelvonás miatt részesíti juttatásban, továbbá hogy az eljáró Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, illetőleg a KKI az R.-ben foglalt szabályok szerint járt el, az említett beadványokat az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiánya miatt az országgyűlési biztos elutasította, s erről panaszosokat írásban is tájékoztatta.

1.14.2. Földkiadási ügyek

Az elmúlt évben is nőtt a részarány-tulajdon terhére kiadott termőföldek mértéke. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium kimutatása szerint 2002-ben a részarány-tulajdonnak megfelelő termőföldek aranykorona-értékének 96,5%-a került a jogosultak részére kiadásra. 2003. év végére ez az arány 98,31%-ra módosult. Egyes megyékben a

földkiadás már befejeződött, 8 megyében azonban a határozattal már kiadott földek aranykorona-értéke az országos átlagot nem éri el.

Az országgyűlési biztos 2003-ban két megyei FM Hivatalnál vizsgálta a földkiadási munkát, s a hivatalból indított vizsgálata során tapasztalta, hogy az FM Hivatalok a részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld jogosultak tulajdonába adását a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény rendelkezéseinek megtartásával végzik. A két megyében végzett vizsgálat a földkiadási munkával összefüggésben az alkotmányos jogok megsértését eredményező olyan visszasságot nem tárt fel, mely okot adott volna a vizsgált szerveknél, illetve felettes szervüknél való intézkedés kezdeményezésére (OBH 3322/2003., 5851/2003.).

Többször gondot okozott, hogy a földkiadó bizottságok tevékenységének megszűnése – 1996. december 31. napja – előtt a jogszabályok figyelembevételének mellőzésével adtak ki a részarány-tulajdon aranykorona-értékének fejében termőföldet, s e körülményre esetenként csak több év elteltével derült fény. Az országgyűlési biztos a vizsgálata során feltárt ilyen visszasság megszüntetését kezdeményezte az illetékes FM Hivatalnál. Az FM Hivatal vezetője a kezdeményezést elfogadta és az annak megfelelő intézkedést megtette (OBH 3200/2002.). Földügyükkel többen tájékoztatás céljából keresték meg az országgyűlési biztost (OBH 2611/2003., 3272/2003., 3540/2003., 3592/2003., 3627/2003., 3839/2003., 5458/2003.). Az országgyűlési biztos e beadványokat nem utasította el, hanem a szükséges tájékoztatást írásban megadta, vagy a beadványt a tájékoztatásra illetékes állami szervekhez továbbította a tájékoztatást kérő egyidejű értesítése mellett.

1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlásával összefüggő panaszbeadványok vizsgálata során korábban készült – és ajánlást is tartalmazó – jelentését az országgyűlési biztos megküldte a miniszterelnök részére. Az ajánlások arra vonatkoztak, hogy a mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlására a kibocsátáskori névértéknek megfelelő áron, a hatályos jogszabályoktól eltérően kerüljön sor a nem nyugdíjas tagi üzletrészesek, továbbá a vételi ajánlatokban megjelölt időpont után külső üzletrészesek, illetve nyugdíjassá váló üzletrészesek, valamint az 1992. évi II. törvény szerint át nem alakult szövetkezetek üzletrészesei, illetve az 1992. óta már megszűnt szövetkezetek üzletrészesei üzletrészeinek állami felvásárlására is.

Az ajánlások – az 1992 óta már megszűnt szövetkezetek üzletrészesei üzletrészeinek a kibocsátáskori névértéken történő megvásárlására vonatkozót kivéve – elfogadásra kerültek. Ez utóbbi – az 1992 óta megszűnt szövetkezetekkel összefüggő – ajánlás helyett új ajánlást fogalmazott meg az országgyűlési biztos. Az új ajánlás szerint, a jelenlegi szabályozástól eltérően „... – az igénybejelentés elbírálásáig – felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, illetve a veszteségrendezésre bevont, megszűnt üzletrészekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonvesztésnek tulajdonosonként 500 000 Ft alatti üzletrészeknek a teljes, az ezt meghaladó részének pedig 30%-os megtérítésére kerüljön sor.”

Az újabb ajánlásra válaszolva a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter egyebek mellett kifejtette, hogy „Az új ajánlásban megfogalmazott 500 ezer forintos tulajdonosonkénti határ azt jelenti, hogy szinte minden igénylőnek a névérték 100%-át kellene kifizetni. A Pénzügyminisztérium kalkulációja alapján az eddigi üzletrészekből kiindulva – 400 ezer igénylőnek kifizetett összeg átlagát véve – megközelítőleg 170 ezer forint/igénylő összegű üzletrésztértekkel kell számolni, s a teljes kifizetendő összeg 40 milliárd forintra rúghat. Ekkora pénzügyi forrás a költségvetés jelenlegi helyzetében nem áll rendelkezésre. Mindazonáltal Országgyűlési Biztos Úr ajánlásában felhozott igazságossági és méltányossági szempontok feltétlenül mérlegelést igényelnek. Tekintettel arra, hogy a rendezés amúgy is törvényi kezdeményezést igényel, továbbá a felvásárolt üzletrészek értékesítésének az eredménye egyelőre még ismeretlen, e kérdés újragondolása most még idő előtti, a törvény-előkészítés során kerülhet erre sor.” Erre a beszámoló összeállításáig még nem került sor.

Az országgyűlési biztos a szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlásával összefüggő panaszok vizsgálata során a hatályos jogszabályok rendelkezéseit, illetve megfogalmazott ajánlásait és az arra adott válaszait is figyelembe vette akkor, amikor az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság hiánya miatt utasította el azokat a beadványokat, amelyekben azt sérelmezték, hogy az alanyi jogon szerzett üzletrészeket azok tulajdonosai a kibocsátáskori névérték 7-10-15%-áért adták el a szövetkezetnek, mely ár és a kibocsátáskori névértéknek megfelelő ár közötti értékkülönbség feltűnően nagy (OBH 2023/2003., 2329/2003., 2368/2003., 2467/2003., 5762/2003.).

Az országgyűlési biztos az említett beadványokkal azonos módon ítélte meg azokat a beadványokat is, amelyekben azt sérelmezték, hogy a szövetkezet felszámolója nem igazolta mezőgazdasági szövetkezeti üzletrész-tulajdonukat (3475/2003., 3945/2003.), illetve hogy az üzletrész felvásárlására azért nem került sor, mert az üzletrészüket vételre vonatkozó felajánlását a vételi ajánlatban megjelölt határidőben elmulasztották (OBH 2030/2003., 2546/2003., 3712/2003., 3723/2003.), illetve, mert az ajándékozás útján szerzett üzletrészüket nem vásárolták fel (OBH 3808/2003., 4366/2003., 4710/2003.).

Az országgyűlési biztos azonban nem utasította el azokat a panaszokat, amelyekben azt sérelmezték, hogy a vételi ajánlat nem terjedt ki a nem nyugdíjas tagi üzletrész-tulajdonosra (OBH 1996/2003.), illetve az át nem alakult szövetkezet üzletrészesesére (OBH 3369/2003.), továbbá azokra az üzletrészekre, melyek tulajdonosai a vételi ajánlatokban megjelölt időpont után váltak külső üzletrész-tulajdonosokká (OBH 2028/2003., 2706/2003.), illetve szövetkezetük felszámolás útján az

igénybejelentés időpontja előtt megszűnt (OBH 2817/2003., 3242/2003.). Az országgyűlési biztos e panaszosokat minden esetben tájékoztatta üzletrészük állami felvásárlásával összefüggő vizsgálatáról, az annak alapján tett ajánlásáról és az ajánlás eredményességéről. A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlásával összefüggésben többen kérték az országgyűlési biztos tájékoztatását (OBH 1770/2003., 2742/2003., 2471/2003., 3368/2003., 3601/2003.). Mindezekben az esetekben az országgyűlési biztos a szükséges tájékoztatást a hozzáférők részére megadta.

1.15. Kisajátítási ügyek

A beszámolási időszakban érkezett panaszokban általában a kisajátítási eljárás menetét sérelmezték. Egyesek egyidejűleg kifogásolták az eljárás megindítását megelőzően, a kisajátítást kérőnek az adásvételi szerződéssel megszerezni kívánt ingatlannal kapcsolatos tevékenységét. A panaszosok a hatóság által megállapított kisajátítási kártalanítási összeget is kevesellték, és előfordult, amikor magának a kisajátítást elrendelő határozatnak a jogalapját vitatták. Az országgyűlési biztos a kisajátítás témakörében – a hozzá forduló panaszok ismeretében hatáskörének hiányát megállapítva – nem folytatott vizsgálatot. Valamennyi panaszost tájékoztatta azonban a kisajátítási eljárás szabályairól, s felhívta a figyelmüket az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény azon módosítására, amely az ingatlan korábbi tulajdonosa javára elővásárlási jogot állapít meg, amennyiben a kisajátítás célja nem valósul meg.

1.16. Az egészséges környezettel összefüggő ügyek

1.16.1. Környezetvédelmi ügyek

Az előző évhez hasonlóan az országgyűlési biztoshoz 2003-ban érkezett ügyek mintegy 10%-át az egészséges környezethez való joggal, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmével összefüggő beadványok alkották.

A környezeti ártalmak és kifogások elsődleges forrásai az építkezések, az állattartás, a különféle vendéglátóipari egységek működése, a megnövekedett gépjárműforgalomhoz kapcsolódó zavaró hatások, a vállalászati tevékenységek voltak. Az idei évben emelkedett ugyanakkor a természetvédelmet érintő panaszok száma is. Az ártalmak kiváltói többnyire az önkormányzatok illetve a vállalkozások, melyek elsősorban a területek hasznosítása, jövedelemszerzés, infrastrukturális fejlesztések, beruházások, fejlesztési elhatározások során kerülnek szembe a lakosság környezetvédelmi érdekeivel. Az önkéntes jogkövetés hiányában is gyakran sérül az állampolgárok egészséges környezethez való joga.

A biztoshoz érkezett beadványokból megállapítható a panaszosok környezeti tudatának, felelősségének növekedése és a környezeti hatások lehetséges következményeinek felismerése. Mindamellet a környezetvédelmi tudat egyértelmű kiforratlanságát jelzik azok az ügyek, amikor is a panaszosok azért fordulnak a biztoshoz, mert pl. a szomszédjukban növő fa levelei szennyezik a kertjüket, ezért a fa kivágáshoz kérik segítséget.

A beadványok száma, valamint eltérő típusuk jelzi a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásának és gyakorlatának hiányosságait, a jogalkalmazás és jogértelmezés nehézségeit, valamint a hatósági eszköztár erőtlenységét (OBH 3197/2002.).

A hivatalhoz érkezett környezetvédelmi kezdeményezések kiindulópontja a helyi társadalom, a zavaró hatással közvetlenül érintett lakosság, illetve az egyén, akik a szűken értelmezett lakókörnyezetük érdekében keresnek jogorvoslatot. A helyi lakosság kezdeményező szerepe, együttműködő fellépése jelenik meg a közutak mellett élőknek, a gépjárműforgalom okozta kifogásaik érvényesítésében. Mindamellet, hogy az eseti, individuális érdeksérelmek jelentik többnyire a hivatalhoz fordulás motivációját, egyes ügyek vizsgálata során megállapítható, hogy az állampolgárok érzékenysége egyre jobban megjelenik a tágabb környezetük sorsát illetően is. Egyes beadványokban már kifejezésre jut a jövő generációk életfeltételeinek megőrzése iránti igény és felelősség is.

A környezetvédelmi ügyekben a környezet minőségéhez fűződő általános érdek gyakran nem egyéni jogvédelmet kíván, amikor is az ombudsmannak közvetítő és érdekvédő feladatot kell felvállalnia. A biztos munkája segítséget nyújthat ott is, ahol a környezetre vonatkozó jogi szabályozás rendszere, vagy éppen ellenkezőleg, nem kellően kialakított rendszere okoz konfliktust.

Tekintettel arra, hogy a mellérendeltséget, a jogok és kötelezettségek arányát, az önkéntes jogkövetést feltételező polgári jog szerepe a környezetvédelem eszközzrendszerét tekintve erősödik – hiszen elsősorban vagyoni viszonyokat, illetve azokhoz kapcsolódóan személyi viszonyokat képvisel -, a biztos jelentéseiben változatlanul hivatkozik a Polgári Törvénykönyv szomszédjogi és birtokvédelmi szabályaira. A tulajdonjog tágabb kereteihez tartozik mindkét általános polgári jogi követelményrendszer, mégpedig a tulajdon zavartalanlásának biztosítása érdekében. Az említett polgári jogi intézmények, illetve a tulajdonjog háborítatlanságát védő per a környezetvédelem jogi eszközévé váltak, ezért a biztos minden esetben tájékoztatja a panaszosokat az ezek alapján indítható peres eljárások lehetőségeiről (OBH 2146/2003.).

Az állattartással kapcsolatos ügyekben többnyire az állattartó és a közvetlen közelében élők közötti érdekelletét jelenik meg. Az országgyűlési biztos következetes álláspontja, hogy az állattartással érintettek mindennapi életét rendkívül károsan befolyásolhatja, életminőségüket jelentős mértékben ronthatja – az állattartás során követendő – közegészségügyi, állategészségügyi, építésügyi előírások megszegése, az engedélyezett mértéket meghaladó vagy az engedélyezettől eltérő módon folytatott állattartás (OBH 1144/2003.). A biztos álláspontja változatlan a tekintetben, hogy a zárt trágyatároló létesítése, vagy az állattartó helyek megfelelő gyakoriságú tisztítása minden esetben minimálisan elvárható követelmény.

Az önkormányzatok jogosultak a településen az állattartás szabályait rendeletben meghatározni, így a képviselő-testület dönthet úgy is, hogy a sűrű beépítettségű területen, a települést átszelő főútvonal mentén nem engedélyezi a nagy testű haszonállatok tartását. Visszatérő problémát jelent az ellentétes érdekek egyeztetése, hiszen figyelemmel kell lenni az állattartó körülményeire, méltányolható, a tartáshoz fűződő érdekeire is, valamint az adott környezet jellegére, az esetleg évtizedek óta tartó folyamatos állattartásra. Ugyanúgy nem elhanyagolható szempont, hogy az állattartás a megélhetést szolgálja, vagy hobbi jellegű (OBH 1144/2003.).

A vendéglátó-egységek, szabadtéri szórakoztató rendezvények zavaró zaj- és rezonancia-hatásai miatt a létesítmények lakóhelye közelében élők jelentős számban fordultak az ombudsmanhoz. A biztos ezekben az eljárásokban azt vizsgálta, hogy az érintett hatósági szerv kellő körültekintéssel, valamennyi szempont és érdek figyelembevételével járt-e el.

Az ombudsmani jelentések hangsúlyt fektetnek a vendéglátóipari egységek működésével összefüggő legfelsőbb bírósági határozatokra is. A vendéglátó egységek zavaró működése szükségszerűen vezet a működéssel közvetlenül érintett helybeli lakóközösségek, illetve az üzemeltetők alkotmányos jogainak konkurálásához, melyek közül a biztos álláspontja szerint az előbbi védelme jelenleg kevésbé biztosított. Ez utóbbi körülményre, valamint a panaszok nagy számára és a probléma súlyosságára tekintettel újabb, átfogó vizsgálatot rendelt el az országgyűlési biztos.

A nyilvános rendezvények tartására alkalmas, önkormányzati tulajdonban álló közterületek használatának, rendjének szabályozásakor (annak eseti engedélyezésekor) a tulajdon hasznosításához fűződő önkormányzati érdek, illetve a lakossági érdekek közötti megfelelő egyensúlyra kell törekedni (OBH 3930/2002.).

Az elmúlt évekhez képest jelentős mértékben emelkedett a természetvédelemmel összefüggő beadványok száma. Ezekből ugyanakkor sajnálatos módon az állapítható meg, hogy a panaszosok a természetvédelmi érdekből eljáró hatóságok intézkedéseit tartják sérelmesnek, tekintettel arra, hogy ezáltal jogaik gyakorlása válik korlátozottá. A területek védettségére vonatkozó, a természet védelme érdekében a megelőzést szem előtt tartó szigorú szabályok például egyes panaszosok szerint megbénítják a települések életét. Mindebből egyértelműen kiolvasható a természetvédelem iránti elkötelezettség hiánya, a szigorú szabályozás mögött húzódó érdek fel nem ismerése.

A Citadella melletti Lödombon hivatalból indított eljárás során, a biztos többek között megállapította, hogy a természetvédelmi hatóságok a gyakorlatban nem képesek élni a jogszabályban biztosított hatásköreikkel (OBH 3197/2002.). A biztos ebben az ügyben is kiemelte, hogy az Áe. végrehajtási szabályozása szűk keretet biztosít a határozatok kikényszerítésére (OBH 3328/2003.).

A tényállás körültekintő tisztázása, illetve az ügyintézési határidők betartása a környezetvédelmi, természetvédelmi hatósági ügyekben is elengedhetetlen követelmény, tekintettel arra, hogy ennek sérülése esetén csökkenhet a társadalomnak a közigazgatás törvényes és szakszerű működésébe vetett bizalma (OBH 1081/2002.).

Több alkalommal megfogalmazódott a biztosok eljárása során a végrehajtásnak és a hatósági ellenőrzésnek a jelenleg hatályostól eltérő – szigorúbb – szabályozásának igénye (OBH 5099/2002., OBH 3328/2002.), gyakori problémaként jelentkezett az eljárás indokolatlan elhúzódása (OBH 3606/2002.), a határozathozatal elmulasztása (OBH 1755/2002.), valamint az érdemi intézkedés elmulasztása (OBH 2146/2003.).

A közlekedési eredetű zaj- és rezgésterhelés miatti panaszok az elmúlt éveknek megfelelően magas számban jelentek meg az Országgyűlési Biztosok Hivatalában. A megnövekedett motorizáció következménye a közutak túlzott igénybevétele és a főközlekedési utak minden mértéket meghaladó forgalmi megterhelése, melynek hatására – többek között a levegőszennyezés kapcsán – az utak környezetében élők egészséges környezethez való joga folyamatosan csorbul.

A panaszosok ennek megfelelően jellemezően a nehéz-gépjárműforgalmat, a településeken – illetve a lakóházak előtt – áthaladó túlzott forgalmat, a vasútvonalakon zajló közlekedés okozta forgalmat és az ezekből adódó környezetterhelést kifogásolták (OBH 2491/2003.).

A problémák hatékony kezelése jelentős költségvetési források bevonását igényelné. Ezek szükségének ismeretében a biztos az érintett szerveket arra kéri fel, vizsgálják meg, hogy forgalom(szervezési), vagy más intézkedéssel, sebességcsökkentő táblák kihelyezésével csökkenthető-e a veszélyes mértékű zaj. A probléma országos szinten is gyakori előfordulására, illetve arra tekintettel, hogy a levegőszennyezés okai között a megnövekedett gépjármű-forgalom játszik napjainkban meghatározó szerepet, szükséges a kérdés súlyozott és felelősségteljes kezelése. Itt említenénk meg, hogy a biztos kezdeményezéssel élt a gazdasági és közlekedési miniszter felé, hogy kezdeményezze az 1988. évi I. törvény ak-

ként való kiegészítését, hogy a jogszabály biztosítson hatósági jogkört a közlekedési hatóság részére, ha közút kezelője a fenntartási, karbantartási kötelezettségének nem tesz eleget (OBH 1878/2003.).

Összességében megállapíthatjuk hogy a biztos kezdeményezéseit, ajánlásait, felhívásait, valamint javaslatait az érintettek általában elfogadták, és a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok mielőbbi felszámolása érdekében eleget tettek azoknak.

1.16.2. Utakkal és a közlekedéssel kapcsolatos ügyek

E témában érkezett panaszok fő jellemzői, hogy azok megszüntetésére olyan intézkedések szükségesek, amelyeket az országgyűlési biztos nem kezdeményezhet. A panaszok egy részében a nagyvárosi közlekedés már-már elviselhetetlen környezeti terheit sérelmezték. Jellemzően a főútvonal mentén élők fordulnak különböző szervekhez, köztük a biztosokhoz. A biztos a vizsgálatot lefolytatta, de megállapításai rendszerint arra korlátozódtak, hogy a megkeresett szervek a lehetőségeik határain belül eljárta-e, tájékoztatta-e a panaszosokat stb. Érdemében a panaszt kiváltó ok megszüntetésében a biztos eszköztelen. A panaszosokat általában arról tájékoztatja, hogy például utcájuk Budapest főútvonal-hálózatának része, tranzitforgalma a várost elkerülő út megépítése nélkül nem korlátozható. Jelenleg a korlátozás a környék más utcáiban élők körülményeinek a terhelésével lenne megvalósítható. A tranzitforgalom nem áll le, hanem más utakat keres, arra még kevésbé alkalmasakat, mint a kijelölt főútvonal.

Az országgyűlési biztos ilyen korlátozást nem kezdeményezhet. Azok életét terhelné, akik nem fordultak hozzá, azok érdekében, akik igen. Azon túl, hogy kezdeményezését az érintett szervek sem teljesítenék, mert az előre látható következmények kockázatát ők sem vállalhatják. Az alkalmatlan utcákra terelődő forgalom miatt megnövekedő balesetveszély az emberek élethez való jogának közvetlen fenyegetettségét jelentené. A biztosok már több ilyen tárgyú vizsgálatot zártak le jelentéssel. Ezért a panaszosoknak az övékéhez hasonló korábbi panaszok jelentését is megküldik tájékoztatásul. Erre azért is szükség van, mert sokan úgy érzik, az általuk megkeresettek mulasztása miatt nem oldódik meg problémájuk.

A másik nagyobb csoportot 2003-ban is az autópályával párhuzamos főközlekedési utakon lebonyolódó, elsősorban teherforgalom miatti panaszok alkották. Mivel a biztos korábban a 2511/2000. számú jelentésében a forgalom autópályákra terelése érdekében már kezdeményezéssel élt, ennek érdemi megállapításairól tájékoztatta az azóta ugyanilyen panaszt tevőket. Továbbá arról az új lehetőségről, amelyet a kezdeményezés nyomán a 18/2003. (IV. 9.) GKM rendelettel módosított 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet már lehetővé tesz.

Megjegyzendő, hogy a biztos fenntartásait a módosítás egyeztetése során mindvégig jelezte. Azt, hogy az autópályák igénybevételét, főként a tranzit forgalomban, az segíthetné, ha már az országhatárnál vagy az autópálya kezdetén értesülhetne a vezető arról, hogy a párhuzamos út le van zárva. Így dönthetne arról, hogy „kerülget” vagy az autópályán, esetleg vasúti tréleren teszi meg az országon, országrészen átvezető útját. Mégis, remélve, hogy kimozdítja a holtpontról az autópályák és a párhuzamos főközlekedési utak ügyét ez az új lehetőség, a biztos az OBH 2511/2000. számú vizsgálatát lezárta, ajánlása teljesítését megállapította.

A panaszosok további csoportját azok alkotják, akik a földutak kiépítését hiányolják, illetve a meglévő úthálózat állapotát kifogásolják. A biztos itt is az eljárást és a tájékoztatást vizsgálja. Érdemben azt kell megállapítania, hogy az önkormányzati törvény 8. § (1) és (2) bekezdése alapján a települési önkormányzat a helyi közszolgáltatások körébe sorolt feladataiban maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. A biztosoknak nincs sem lehetőségük, sem viszonyítási alapjuk, de főként nincs felhatalmazásuk pl. annak vizsgálatára, hogy Budapest több mint 900 km-nyi földútjából mikor, melyiket építik ki, milyen sorrendben és mennyit; hogy az adott év önkormányzati költségvetése a fent felsorolt feladatokhoz képest hogyan alakul; mire nem kellene költeni, hogy az út megépülhessen stb. A 900 km-nyi földútból sorra kerülő szakaszok kiválasztása szakmai-pénzügyi szempontok alapján történhet. Nyilvánvalóan nem lehet szempontja az, hogy mely utcából fordultak az országgyűlési biztoshoz és melyikből nem. Ezért – bár a panaszosok helyzetének nem kielégítő voltával a biztos messzeemenően egyetért – annak megoldásában sajnos segíteni nem tud, arra hatásköre nem terjed ki.

Az országgyűlési biztos a korábbi ajánlásainak teljesítését figyelemmel kíséri, így a máig lezáratlan OBH 6704/1997. számú ügyet is. A Tatabánya-Tata állomás közötti vasúti vonal felújításának és a zajvédő fal építésének engedélyezésével kapcsolatban 1998. februári jelentésében felkérte a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a vasútról szóló törvény pontosítását, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a korábbi miniszteri rendelet rendelkezéseinek összhangba hozása, vagy új jogszabály megalkotása érdekében. A biztos a miniszter válasza alapján kezdeményezését akként módosította, hogy a zajvédő fal építmény mint a vasút tartozéka, alacsonyabb szintű jogszabályban kerüljön feltüntetésre. Legutóbb a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium arról értesítette a biztost, hogy mégis új vasúti törvény megalkotása van folyamatban, amelynek az Országgyűlés elé terjesztése legkorábban 2005-ben várható, és tájékoztatta, hogy vasút menti zajvédő falakat érintő panasz nem érkezett a vasúti hatóságokhoz.

1.16.3. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek

A 2003-as évben, hasonlóan az elmúlt évekhez, közel 20 telepengedélyhez kötött, zajos, bűzös tevékenységgel kapcsolatos panasz érkezett hivatalunkhoz. A panaszbeadványok alapjául szolgáló ügyek némelyikében fellebbezési eljárás volt folyamatban (OBH 5340/2003.), vagy már bírósági szakba kerültek, illetőleg az ügymenetről kértek a beadványt tevők felvilágosítást. Ezekben az országgyűlési biztos hatáskörének hiányát állapította meg, azonban részletesen tájékoztattuk a kérelmezőt a vonatkozó jogszabályok tartalmáról és az ügyintézés menetéről.

A vizsgált ügyekben a panaszosok elsősorban az állampolgári bejelentések alapján indult eljárások elhúzódsát sérelmezték, illetve hogy a jegyzők nem döntöttek érdemben a hozzájuk intézett kérelmekben. A jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jogok sérelmének gyanúján túl, az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, továbbá a jogorvoslathoz való jogra figyelemmel rendelt el vizsgálatot.

Több alkalommal vizsgáltunk a hulladékgazdálkodási törvény hatálya alá tartozó panaszt is. Ezek többsége a telepengedélyezési jogszabály hatálya alá is tartozik (OBH 3617/2002., OBH 3197/2003.). Több esetben tapasztalta az országgyűlési biztos, hogy a jegyzők nem ismerik kellően a telepengedélyezésről szóló jogszabályt, nincsenek tisztában annak módosult rendelkezéseivel, így nemegyszer külön hívta fel a jegyzők figyelmét, hogy a panaszos által kifogásolt tevékenység telepengedélyes tevékenységnek is minősül. Ugyancsak szükségesnek mutatkozott felhívni a jegyzők figyelmét arra, hogy eljárásaik során a – módosult jogszabály rendelkezései értelmében – kötelesek figyelembe venni a tágabb értelemben vett szomszédság érdekeit is (OBH 1161/2003.).

Az országgyűlési biztos az általános észlelt jogalkalmazói gyakorlat miatt az előző beszámolási időszakban átfogó vizsgálatot (OBH 3375/2002.) rendelt el. A tapasztalatokat összegezve megállapította, hogy az eltérő jogértelmezési és jogalkalmazási problémák az ipari tevékenységet végző telephelyek környezetében élők számára olyan nagyfokú jogbizonytalanságot és így alkotmányos jogaik érvényesülését érintő visszas helyzeteket idéznek elő, amelyek csak a telepengedélyezésre vonatkozó hatályos 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet módosításával oldhatók fel. A gazdasági és közlekedési miniszter a jogszabály-módosításra vonatkozó ajánlásokat elfogadta. Az 58/2003. (IV. 24.) Korm. rendelet pedig már tartalmazza az országgyűlési biztos által szükségesnek tartott változtatásokat.

A lakóközösségi érdekek, így a telepengedély alapján gyakorolható tevékenységek engedélyezése során figyelembe veendő kikötések érvényesíthetősége érdekében, az országgyűlési biztos kezdeményezte a társasházi törvény módosítását. E körben tett javaslatait szintén elfogadták. Ugyancsak kezdeményezte az Országos Településrendezési és Építési Követelményekről szóló 253/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet (OTÉK) módosítását. A kezdeményezéssel a kormányzat egyetértett, azonban a szükséges módosítások átvezetésére a beszámolási időszakban nem került sor.

1.17. Közoktatási és felsőoktatási ügyek

1.17.1. Közoktatás, diákjogok

Az országgyűlési biztosokhoz érkezett közoktatási tárgyú panaszok között legnagyobb súlyt az ún. iskolabezárási ügyek jelentették (11 panasz, 8 iskola esetén). Az év elejétől kezdve érkeztek elsősorban a fővárosi kerületekből, de vidéki városokból is. Közülük néhány a döntés-előkészítés során – az egyeztetési eljárásban – a panaszosok számára elfogadható módon rendeződött. Volt olyan, amelyet hatásköri akadály miatt nem vizsgált az országgyűlési biztos általános helyettese, mert a szülők bírósághoz fordultak. Voltak olyan, az év második felében érkezett panaszok, amelyek vizsgálata még nem fejeződött be. A panaszokhoz több esetben is csatolták a tiltakozó szülők aláírásának jegyzékét, akár több száz aláírással is.

A tanulókorú népesség számának csökkenése miatt az oktatási intézmények racionalizálása, „karcúsítása” még tovább tartó folyamat. Figyelembe véve azt, hogy ebben az ügycsoportban az országgyűlési biztos a jövő nemzedék alapvető alkotmányos jogainak – a művelődéshez, munkához való jognak – a védelmében jár el, a vizsgálat célja a konkrét ügyben az alkotmányos jogokkal összefüggő esetleges visszasság feltárása mellett a hasonló döntések alkotmányos feltételeinek elemzése, és ennek alapján a helyes eljárás bemutatása. Ez azért is fontos, mert a panasz beérkezésekor, a képviselő-testület ún. előkészítő döntése után már kevés lehetőség van arra, hogy a vizsgálat a konkrét ügyben érdemi hatást érjen el. A megelőzésnek tehát nagy szerepe van. Nyilvánvaló, hogy az állampolgári jogok súlyos sérelmét okozzák a nem megfelelően működő kötelező közszolgáltatások. Ráadásul a nem kellően előkészített döntések következményei az oktatásban alig orvosolhatók. Az előbbi okokból az országgyűlési biztos általános helyettese a panaszokról haladéktalanul, már a vizsgálat kezdetén tájékoztatta az oktatási minisztert, hogy a lehetséges és szükséges intézkedésekre mielőbb sor kerüljön. A közoktatási törvény (Kt.) éppen folyó módosításakor további anyagi jogi és eljárási garanciák kerültek a törvénybe: az intézményekre vonatkozó döntések érdemi feltételeit pontosabban, részletesebben határozták meg [Kt. 4. § (15) bek.], az átszervezéshez közoktatási szakértő véleményét kell beszerezni, [Kt. 88. § (6) bek.], erősítették az

oktatási feltételek állami ellenőrzését (Kt. 95/A. §). Miután az intézményekre vonatkozó önkormányzati döntések kizárólag törvényességi szempontból vizsgálhatók, és erre a közigazgatási hivatalok vezetői jogosultak és kötelesek, a miniszter felhívta a figyelmüket e hatáskörük gyakorlására. Az országgyűlési biztos általános helyettese az egyik iskolabezárással kapcsolatos, a közigazgatási hivatal munkáját is értékelő vizsgálati jelentését elküldte a belügyminiszternek, aki azt valamennyi közigazgatási hivatalhoz továbbította. A vizsgálati jelentések nem csupán az eljárások hibáit, hiányait rögzítették, hanem bemutatták azt is, milyen módon lehetett volna a konkrét esetben a tisztességes eljárás alkotmányos követelményeinek megfelelni. Tekintettel továbbá arra, hogy ismétlődő panasz és hiba az elégtelen tájékoztatás a tényekről, a jogokról, a vizsgálati jelentésekben az általános helyettes ezt is pótolta, amikor ismertetést adott az olykor félreértett jogokról, a köteleességekről és a döntés indokairól. (Az egyik jelentéshez pl. a tájékoztatás pótlásaként mellékelte a polgármesternek a megkeresésére érkezett válaszát.) Az ilyen vizsgálati jelentés jó szolgálatot tett akkor is, amikor az intézményátszervezést, megszüntetést előkészítő első döntés ellen érkezett a panasz. Ez esetben – a vizsgálat megindításával egyidejűleg a polgármesterhez és az érdekeltekhez eljuttatva – e jelentés segít a jellemző hibák elkerülésében, az eljárás résztvevőinek jogaik megismerésében és ezzel abban, hogy az alkotmányos jogokat veszélyeztető vagy sértő helyzet ne alakuljon ki. Ilyen, precedensként is alkalmazható jelentés készült a főváros egyik kerületében (OBH 1408/2003.) és egy városban (OBH 3225/2003.) tervezett iskolabezárás kapcsán. (Ezek ismertetése a beszámoló Példatárában megtalálhatók.) A két jelentés – visszautalva az előző országgyűlési biztos állásfoglalásaira – ismerteti az állam, az önkormányzatok köteletségét a művelődéshez való jog intézményi feltételeinek megteremtésében, rögzítve azt is, hogy önmagában az intézménymegszüntetés nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha az intézményfenntartó önkormányzat a törvényi garanciákat betartja.

Visszatérő hiba, hogy az eljárási garancia, az érintettek véleményezési joga nem valósul meg, vagy csak formálisan. Ez abban nyilvánul meg, hogy a szükséges információkhoz nem, vagy csak erélyes fellépésre, szűkösen jutnak hozzá az érdekeltek, majd pedig ellenérveikre nem kapnak érdemi választ. Pedig az, hogy a törvény nem adott (adhatott) a szülőknek egyetértési (vétó) jogot a döntéssel kapcsolatban, hanem azt a lakosság képviselői „szabadon” hozhatják meg, nem jelenti azt, hogy a véleményekre nem kellene érdemben reagálni. Ez a jogállamiságból eredő tisztességes eljárás követelménye. Visszásságot okoz, ha ezt az eljárást csak az országgyűlési biztos közreműködésével lehet elérni. Ahhoz pedig, hogy az állampolgárok művelődéshez való joga megvalósulhasson, alkalmas intézményrendszer szükséges. A települési önkormányzat a szolgáltatásért az egész településen felelős, ez indokolja, hogy a képviselő-testület dönthet az intézmények átszervezéséről. Az előterjesztésben azonban ismertetni kell a véleményezők (szülők, nevelőtestület stb.) kifogásait, és az előterjesztő ezekkel kapcsolatos álláspontját, éppen azért, mert a döntés felelőssége is a képviselő-testületé, és ezért valamennyi érvet, feltételt a testületnek mérlegelnie kell. Ha ez elmarad, akkor az alkotmányos jogot biztosító törvényi garancia nem érvényesül.

A gyermekek jogainak védelmében az intézményrendszer változtatása csak akkor felel meg a törvényes követelményeknek, és nem okoz alkotmányos visszásságot, ha az oktatási szolgáltatás továbbra is megfelelő színvonalú, és ennek igénybevétele az érintettek számára nem jelent aránytalan terhet. Nem állapítható meg ezzel összefüggésben visszásság csak azért, mert a gyermek új iskolájában a törvényben megengedett létszámú osztályban fog tanulni, míg korábban sokkal kisebb létszámúba járt. Az önkormányzat nem okoz visszásságot, ha döntése törvényes, és a többi tanuló érdekét is figyelembe veszi.

Hangsúlyozni kell, hogy a változással kapcsolatos aránytalan teher problémáját mindig a konkrét ügy körülményei szerint és körülmények között kell vizsgálni. A megfelelő szakmai színvonal megítéléséhez a megyei önkormányzat szakvéleményét kell kérni. A Kt. 88. § (8) bekezdése nem ad felmentést ezen érdemi feltételek alól a képviselő-testület minősített többségű döntése esetén sem. Az ilyen határozat is csak akkor nem okoz visszásságot, ha a testület a szakvéleménnyel szemben helytállóan érvel, vagy a kifogásolt terhek csökkentésére intézkedik.

Az alkotmányos jogok érvényesülésében kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a közigazgatási hivatal vezetője gyakorolja törvényességi ellenőrzési jogait. Ennek viszont feltétele, hogy a testületi előterjesztések és jegyzőkönyvek a rendelkezésére álljanak, és tartalmazzák a jogi megítélés szempontjából szükséges tényeket. Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálataiban során minden esetben tájékoztatást kért a közigazgatási hivaltól is a panaszolt ügyről.

Sérelmezték a szülők, hogy gyermekük beiratásakor nem kapnak információt arról, hogy a teljes képzési ciklus alatt tervezi-e az önkormányzat az iskola átszervezését, bezárását. A vizsgált esetekben az önkormányzat az intézményrendszerre vonatkozó hat évre szóló intézkedési tervében nem említette, hogy mely iskolákat érintheti a gyermeklétszám csökkenése miatt az összevonás, megszüntetés. Ennek a hallgatásnak – a népszerűtlenség kerülésén kívül – oka lehet, hogy az ilyen terv az adott iskola helyzetét bizonyosan nagyon hátrányosan érintené. A vizsgált intézmény-megszüntetésekkel ugyanakkor már több év óta fennálló problémákat akartak megoldani, és a halogatás után már gyorsan szeretnék volna lezárni a nehéz, a viták miatt feszültséget kiváltó ügyeket.

Az általános helyettesnek a megállapított visszásságok megszüntetésére tett kezdeményezéseit az önkormányzatok, a közigazgatási hivatalok vezetői elfogadták. A belügyminiszter az intézményfenntartásra vonatkozó problémákra, javas-

latokra válaszolva utalt a közigazgatási rendszer korszerűsítése során e téren elvégzendő feladatokra, valamint arra a felmérésre, amelyet az Országgyűlés albizottsága számára készítettek az intézménybezárások tárgyában.

A panaszokban a szülők a szabad iskolaválasztási joguk sérelmére is hivatkoztak. E joggal kapcsolatos félreértés miatt az általános helyettes az OBH 1408/2003. számú vizsgálati jelentésében részletesen kifejtette álláspontját. A szabad iskolaválasztási jog nem azt jelenti, hogy a szülő abba az iskolába írathatja be a gyermekét, amelyikbe akarja, hanem azt, hogy van egy iskola, amely köteles a gyermeket felvenni, és bármely másikba jelentkezhet. Ez azonban csak felveheti őt, ha a kötelezően felvettek után maradt szabad hely. A szabad iskolaválasztás lehetőségét szükségképpen korlátozza, hogy ha a település önkormányzata nem tudja finanszírozni a más településen lakó tanulók felvételét. (Pl. Kőbányán mintegy ezer, nem a kerületben lakó gyermek tanul, és a vizsgált Kertvárosi Általános Iskolában a 161 nem a kerületben lakó tanuló oktatása évi 16 millió forint kiadást jelent az önkormányzatnak, a költségvetési normatíván felül [OBH 1408/2003]. De természetesen a főváros sajátossága miatt – a kerületek külön önkormányzatok – valamennyi kerületre jellemző többé-kevésbé ez az „átjárás”.) A szabad iskolaválasztás jogának korlátozását kifogásolták azok a szülők, akiknek gyermekét településük iskolái közül nem vették fel a választott iskolába, mert a képviselő-testület ott nem engedélyezte további első osztály indítását, illetőleg a felvehető létszámot határozta meg a maximális létszám alatt (OBH 2815/2002., 3427/2003.). Az általános helyettes megállapította, hogy az önkormányzat kötelező feladata az általános iskolai oktatás megszervezése, a szükséges intézményhálózat kialakítása, fenntartása. Azokon a településeken, ahol több általános iskola van, az önkormányzat felvételi körzeteket határozhat meg, éppen annak érdekében, hogy valamennyi gyermek számára biztosítsa a tankötelezettség teljesítését. Az iskola azt a gyermeket köteles felvenni, akinek a lakóhelye a körzetében van. (A tartózkodási hely csak kivételes jogcím.) Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha az iskola az első két beíratási napon csak a felvételi körzetébe tartozókat írhatja be az első osztályba, a többi jelentkezőt pedig a harmadik napon. A szükséges intézményhálózat fenntartása is indokolhatja a szabad iskolaválasztás korlátozását. Ha ugyanis a város egyik iskolájába vennék fel más körzetből a tanköteles gyermekek nagy részét, akkor emiatt a másik intézmény (esetleg több is) fokozatosan leépülne, ami az adott körzethez tartozó – a másik iskolába átíratkozni nem tudó – gyermekek művelődéshez való jogát sétené. Tapasztalható, hogy a szülők az iskolaválasztási jog szélesítésére a lakóhelyjelölést használják eszközként, ami többoldalú konfliktust idéz elő.

Több panasz érkezett amiatt, hogy a szülő megítélése szerint gyermekét az iskolában valamilyen sérelem, hátrányos megkülönböztetés érte. Ilyenkor elsősorban arról tájékoztatja a panaszost az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy a közoktatási törvény milyen jogorvoslati lehetőséget ad a szülő számára. Ha ennek igénybevétele sem hoz a panaszosnak elfogadható megoldást, akkor foglalkozik az ügygel, folytat vizsgálatot az esetleges alkotmányos visszásság feltárására.

1.17.2. Felsőoktatás

2003. évben a korábbiakhoz hasonlóan a felsőoktatási intézmények hallgatói főként fizetési kötelezettségük, felvétellel vagy vizsgákkal kapcsolatos problémájuk miatt fordultak az országgyűlési biztoshoz. Változatlanul a tájékoztatás és a tájékozódás hiányosságai okoztak sérelmet elsősorban. Az intézmény döntéseiből gyakran elmarad az érdemi indoklás, de a hallgatók sem tesznek kellő lépéseket annak érdekében, hogy jogaikat, kötelezéseiket megismerjék, és a szabályok szerint járjanak el. (Az intézményhez írt kérelmeik hiányosak, a számukra fontos döntéseik előtt nem tájékoznak.) Előfordult, hogy az intézmény által készített és formaként, általánosan alkalmazott irat volt pontatlan. Ez pedig – amellett, hogy nem felel meg a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének – súlyos sérelmet okoz a hallgatónak, ha emiatt téves döntést hoz tanulmányait illetően, és váratlan jelentős fizetési kötelezettsége keletkezik. Hangsúlyozni kell, hogy ha az országgyűlési biztos általános helyettese meg is állapítja a tisztességes eljárás sérelme (pl. a téves tájékoztatás) miatt a visszásságot, ez nem ad alapot arra, hogy a panaszos anyagi sérelmét az egyetem a szabályoktól eltérve orvosolja, illetőleg hogy ezt a jogsértő rendezést a biztos kezdeményezze. A tévedés kompenzálására csak kártérítés keretében van mód (OBH 4921/2003.).

Visszatérő probléma, hogy a hallgatók nem ismerik az intézményen belüli jogorvoslati lehetőségeket, de legalábbis nem élnek vele. Márpedig ez feltétele annak, hogy az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indítson. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 2003. évi módosítása (2003: XXXVIII. tv.) megszüntette azt a lehetőséget, hogy végső esetben törvényességi felügyeleti jogkörében a miniszter adjon segítséget az esetleges jogsértéssel szemben. Általánosan megnyílt viszont a hallgatók előtt a bírósági jogorvoslati út. Ennek szintén feltétele a belső jogorvoslati lehetőség kimerítése. Változatlanul megmaradt a miniszter törvényességi felügyeleti joga az intézményi szabályzatokkal kapcsolatban. Ha tehát a sérelmet maga a belső szabály okozza, akkor ezzel szemben lehet a miniszter fellépését kérni.

Az egyik hallgatói panasz vizsgálatának eredményeként számos alkotmányos joggal összefüggő visszasságot állapított meg az országgyűlési biztos általános helyettese (OBH 1402/2002.). Közülük négy miatt az Alkotmánybírósághoz fordult indítvánnyal, intézkedést kérve a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére. A leglényegesebb mulasztás abban állt, hogy a felsőoktatási törvény 2000. évi módosításakor a szükséges átmeneti szabályok nem kerültek a törvénybe. Emiatt a változáshoz való alkalmazkodásra a törvény nem biztosított kellő felkészülési időt azok számára, akik még a módosítás előtt jelentkeztek egyetemre. Ez és még más kisebb szabályozási hiány együttesen oda vezetett, hogy az államilag finanszírozott képzésre felvett fogorvos-hallgatóval a második szemeszter végén közölte a kar, hogy a következő félévtől költségtérítéses hallgató lesz, és kb. egy millió forint térítést kell fizetnie félévenként. „Szerencsére” a törvény következő, 2001. évi módosításakor szintén elmaradt az egyik átmeneti szabály, és ezért – a vizsgálat megállapítása szerint – a szakváltáskor alkalmazott új beszámításon rendben a hallgatónak a hátralévő féléveire nem kell fizetnie. A hibát a minisztérium a hallgató panaszára alapján észlelte, a helyes jogalkalmazásra fel is hívta az egyetem figyelmét, de az akkor, 2001-ben még meglévő törvényességi felügyeleti jogkörében nem intézkedett. De nem tett javaslatot a törvény kiegészítésére, és a következő törvény módosításánál sem volt figyelemmel az ismert problémára. A hallgatót érő súlyos, akár tanulmányainak meghiúsulását is okozó sérelem miatt sem a rektor, sem a miniszter nem járt el törvényességi felügyeleti jogkörében. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a jogorvoslati joggal összefüggésben is visszasságot okoz, ha a hallgató a tanulmányai folytatására nézve meghatározó ügyben sem fordulhat bírósághoz, hanem csak az intézményen belüli jogorvoslatra van lehetősége. (Ebben az esetben a hallgató élt ugyan a jogorvoslati jogával, de kérelmét nem jogorvoslati eljárásban bírálták el, hanem mindig az első határozatot kiadó szerv járt el.) Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogorvoslat megfelelő szabályozása érdekében is az Alkotmánybírósághoz fordult. A felsőoktatási törvény már említett legutóbbi módosításakor azonban a törvényhozó az intézmény döntéseivel szemben a hallgatók számára a bírósági utat megteremtette.

A vizsgált ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese nem kezdeményezte az egyetemenél a panaszos költségtérítésének törlését, mert az – figyelemmel más érintettekre is – az állami finanszírozás mértékének változását is maga után vonná. Kérte viszont az oktatási minisztert, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében tegyen intézkedést. Az ügyben érintett egyetem a panaszos hallgató költségtérítésének ügyét a vizsgálati jelentésben foglalt jogértelmezés szerint rendezte. A többi, a vizsgálatnál nem, de a kifogásolt jogszabály alapján érintett hallgató ügyében az Alkotmánybíróság döntése után fog intézkedni. A beszámoló időpontjáig az Alkotmánybíróság az indítvánnyal nem hozott döntést.

Visszatérő, már az előző országgyűlési biztos által feltárt probléma, hogy a panaszoshoz hasonlóan költségtérítést csak annak a hallgatónak kell fizetnie, aki bevallja felsőoktatási „előéletét”. Ezzel összefüggésben az általános helyettes megállapította, hogy nem felel meg a jogállamiság követelményének, és a jogbiztonságot veszélyezteti, ha a jelentős anyagi következmény csak az önkéntes jogkövetőket terheli. A felsőoktatási törvény említett módosítása megteremtette a hallgatói nyilvántartás jogi alapját, s ezzel a kötelezettségek érvényesítéséhez a korrektebb eljárás lehetőségét is.

1.18. Közszolgáltatókkal kapcsolatos ügyek

1.18.1. Áramszolgáltatók

Az áramszolgáltatók eljárása miatt 2003-ban érkezett panaszok a korábbi években tapasztalt okokat tekintve megváltoztak.

A szabálytalan áramvételezés esetén alkalmazott szankciók (felemelt díj, villamosenergia kikapcsolása), illetve az éves díjelszámolás miatt az év elején, és csak néhány esetben nyújtottak be panaszt az országgyűlési biztoshoz. Ennek oka az lehet, hogy a 2003. január 1-jén hatályba lépett az új villamosenergia törvény – többek között az országgyűlési biztos kezdeményezésére – eltörölte a felemelt díjat, helyette a Ptk. szabályainak is megfelelő kötbér fizetésére kötelezi az áramot szabálytalanul vételező fogyasztót. Jellemzőbbek voltak azok a panaszok, amelyben a lakosság a magas feszültségű villanyoszlop saját tulajdonú ingatlanon, vagy annak közvetlen közelében történő elhelyezését kifogásolta, illetve azt, hogy lakóhelyén a villamosenergia-hálózat kiépítését nagyobb részt lakossági erőforrásokból lehet csak megvalósítani.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jog érintettsége miatt a felemelt díj alkalmazását kifogásoló ügyekben saját vizsgálatot folytatott. Hivatkozott az OBH 5279/2001. számú ügyre, melynek vizsgálata során megállapította, hogy a felemelt díj és a kihasználási óraszám alkalmazása alkotmányos visszasságot okoztak. A készülő villamosenergia törvény tervezetéből a felemelt díj törlésére és a kihasználási óraszám realisabb meghatározására irányuló ombudsmani ajánlást a miniszter elfogadta. A visszasság az új törvény és végrehajtási rendeleteinek hatálybalépésével a jövőre nézve orvosolást nyert. A konkrét panasz azonban az országgyűlési biztos által orvosolhatatlan, mert a kötbér alkalmazásáról szóló új villamosenergia törvénynek visszaható hatálya nincs, ezért a vizsgált ügyben a korábbi szabályt kellett alkalmazni. A szolgáltató ezeknek a rendelkezéseknek megfelelően járt el, az

alkotmányos visszásságot részben orvosolta, azzal, hogy a „felemelt díjat” 50%-ára mérsékelte. Erre tekintettel az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta (OBH 2129/2003.).

Az éves díjelszámolás miatti számlareklamációkat, valamint a magas feszültségű vezeték építése, elhelyezése miatt benyújtott panaszokat az országgyűlési biztos kivizsgálásra áttette a Magyar Energia Hivatal (MEH) vezetőjének. A MEH a felkérésnek minden esetben eleget tett, a panaszost és az országgyűlési biztost is tájékoztatta a vizsgálat eredményéről. A jogvita rendszerint a korrigált számla kiadásával, a sérelmezett magasfeszültségű villanyoszlop áthelyezésével, vagy a tulajdonos és a szolgáltató megállapodásával zárult le, amit az országgyűlési biztos tudomásul vett.

A villamos energiával ellátatlan területeken élők panasza ügyében az országgyűlési biztos maga folytatott vizsgálatot az esélyegyenlőséghez való jog, a gyermeki jogok, és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt. A vizsgálat során áttekintette mindazokat a panaszokat, amelyeket 2001-2003. évben a tanyák állandó lakosai, vagy a városból kiköltözők nyújtottak be. Megállapította, hogy időközben a panaszosok egy kivétellel megállapodtak a szolgáltatóval a villamos hálózat kiépítésének módjáról és a költségek viseléséről. A fogyasztó és a szolgáltató között megkötött szerződés a jogvita megoldásának, illetve a sérelem orvoslásának a legjobb módja, ezért ezeket az ügyeket az országgyűlési biztos a megoldódott panaszra tekintettel lezárta. Kivétel a Jászberény, Tőtevény tanyán élő panaszos volt, aki azóta onnan elköltözött, mert számára és a hozzá hasonló helyzetben lévő állampolgárok számára a közcélú villamoshálózatra csatlakozás pénzügyi és műszaki feltételeiről szóló, 2003 januárjában hatályba lépett 476/2002. (XII. 28.) GKM rendelet sem jelentett kedvező fordulatot a költségviselését illetően. (A beruházási költség 30%-át a szolgáltató, 70%-t a fogyasztó viseli.) Ezen a területen a költségeket jelentősen megemeli a tanyák közötti nagy távolság, ami miatt magasfeszültségű és kiefeszültségű vezeték kiépítésére is szükség van.

Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy azokon a területeken, ahol a fejlesztés különböző okok miatt sok pénzbe kerül, és a lakosság ennek kifizetésére képtelen, az ott lakók számára is meg kell teremteni a komfortos életet, biztosítva ezzel a társadalmi érvényesülés egyenlő esélyeit. Az ügyben a megoldódott panaszokra tekintettel nem tett ajánlást, de a jelentést figyelemfelhívásként megküldte a gazdasági és közlekedési miniszternek, a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszternek, valamint a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (a továbbiakban: Fejlesztési Hivatal) elnökének. A beszámoló időpontjáig a környezetvédelmi és vízügyi miniszter, és Fejlesztési Hivatal elnöke válaszolt. A miniszter a tanyák villamosításának ügyét nem tartja a környezetvédelmi és vízügyi minisztérium hatáskörébe tartozó feladatnak. A Fejlesztési Hivatal elnöke a tanyák villamosításának kiemelt támogatását nagyon fontosnak tartja. Részletesen ismertette 2003-ban már rendelkezésre álló, és a 2004-ben tovább bővülő támogatási lehetőségeket, amelyek véleménye szerint megoldhatják a Tőtevényben élők nehéz helyzetét (OBH 4956/2001.).

Az országgyűlési biztos valamennyi válasz beérkezését követően tájékoztatja az érdekelt polgármestereket, és a jövőben is kiemelt fontosságúnak tekinti a tanyák villamosításával kapcsolatos panaszok vizsgálatát és orvoslását.

1.18.2. Gázszolgáltatók

Az elmúlt évben is változatlanul nagy számban, de különböző témakörökben folytatott vizsgálatot az országgyűlési biztos a közüzemi gázszolgáltatás területén. Három alkalommal indított hivatalból vizsgálatot a gázszolgáltatók ügyfélszolgálati irodáján tapasztalható körülményekről, mely vizsgálatok közül kettőt jelentéssel zárt.

Az előző évekhez hasonlóan a beszámolási időszakban is érkeztek panaszok a gázhálózatra történő utólagos csatlakozás díjának mértékével, jogosságával kapcsolatban. E kérdés kapcsán folytatott eljárásai során a tisztességes eljáráshoz való jog és a tulajdonhoz fűződő jog érvényesülésének mikéntjét vizsgáltuk. A szolgáltatott gáz minőségével kapcsolatban csupán egy alkalommal érkezett panasz hivatalunkhoz.

2003-ban a legtöbb kifogás a DÉGÁZ Rt. gyakorlatával kapcsolatban érkezett a biztoshoz. A beadványok szerint a szolgáltató módszeresen ellenőrizte a gázórákat, és azokat sok esetben manipulálnak találta. Ismert, hogy az ún. „szabálytalan vételezés” felemelt díjfizetési kötelezettséggel jár a fogyasztókra nézve. A panaszosok először vagy a szolgáltatónál, vagy közvetlenül az ombudsmannal próbálták meg orvosoltatni panaszukat. Az országgyűlési biztosnak azonban nincs hatásköre a gázszolgáltatással kapcsolatos panaszok esetében eljárni azt megelőzően, hogy a panaszosok először a szolgáltatónál vagy a Magyar Energia Hivatalnál (MEH) ne próbálták volna meg panaszukat kivizsgáltatni. Az ilyen típusú panaszos esetén azért fontos különösen, hogy a MEH is tudomást szerezzen azokról, mert a Hivatal rendelkezik a szolgáltatók szabályzataival, egyéb dokumentációjával, így folyamatos rálátása van a szolgáltató tevékenységére, és egyben célvizsgálatok lefolytatására is lehetősége van. A DÉGÁZ Rt.-vel kapcsolatos panaszok vizsgálata során kiderült, hogy a fogyasztók ellen több esetben lopás bűncselekményének alapos gyanúja miatt feljelentést tett a szolgáltató, továbbá, több alkalmazottjuk ellen is folyik büntető eljárás. Így ezek egy részében a Magyar Energia Hivatal is felfüggesztette az eljárását.

Mindazonáltal kifogásolhatónak találjuk a MEH fogyasztói panaszok kivizsgálása során kialakított gyakorlatát. A panaszosok által rendelkezésünkre bocsátott dokumentumokból megállapíthatóan ugyanis a MEH az esetek nagy részében a szolgáltatótól bekért nyilatkozatok, iratok alapján dönt, és tényleges, a panasz valóság alapját feltáró vizsgálatot nem

folytat az ügyben, a hozzáfordulók sablonos, elutasító jellegű válaszokat kapnak. A kérdés kapcsán utalni szeretnénk arra is, hogy 2003-ban fogadta el az Országgyűlés a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvényt, mely 2004. január 1-jével lépett hatályba. Az új törvény alkalmazásának gyakorlati tapasztalatairól és esetleges hiányosságainak feltérképezéséről a tárgyévről szóló beszámoló keretében adunk számot.

1.18.3. Mobiltelefon-szolgáltatók

Annak ellenére, hogy a beszámolási időszakban összesen egy panasz (OBH 5945/2003.) érkezett a mobil telefonhálózat kiépítéséhez szükséges adótoronyok, átjátszó-tornyok és antennák építésével, telepítésével kapcsolatban – figyelemmel a korábbi években érkezett beadványokra is -, leszűrhetőek bizonyos, általános tapasztalatok. Jelesül, hogy az átlagember fél a tornyok, az antennák által továbbított (kibocsátott) sugárzástól. Megfigyelhető az is, hogy általában nem azok kifogásolják az építmények elhelyezését, akiknek az ingatlanán azokat felépítik, hanem a szomszédos ingatlan tulajdonosai, illetőleg a környék lakói.

Az általunk vizsgált szinte valamennyi panasz az adó- és átjátszó-tornyok, illetve antennák építésével, telepítésével kapcsolatban feltételezett egészségkárosításra hivatkozott, elvéve akadt csak olyan ügy, amelyben a konkrét eljárást is sérelmezte a panaszos. A lakosság – amint ez a beadványokból is kitűnt – nem tesz különbséget az adótorony építési engedélye és az átjátszóhoz szükséges rádióengedély között. Miután a panaszosok szinte minden esetben a létesítmény építését kifogásolják, az országgyűlési biztos azt vizsgál(hat)ja, hogy az érintett szervezetek a rájuk irányadó szabályok szerint jártak-e el. Amennyiben azt állapítja meg, hogy az eljárás szabályos volt, tájékoztatja a hozzá fordulót, hogy a jogszabálynak megfelelően létesített adótorony áthelyeztetésére nincs jogi lehetősége. Az átjátszó berendezés működését sérelmező panasz esetén az országgyűlési biztos az illetékes hírközlő szervet keresi meg a szükséges vizsgálatok elvégzése érdekében. Ilyen esetekben az országgyűlési biztos arról kénytelen a panaszosokat tájékoztatni, hogy eljárása során nincs lehetősége műszaki, illetőleg orvos-szakmai tényállások megállapítására, valamint, hogy más panaszok vizsgálata során kapott szakértői tájékoztatások szerint nincs bizonyíték – ezt erősítette meg az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) is – a rádiótelefon-hálózatok által okozott közvetlen egészségügyi ártalomra.

1.18.4. Telefonszolgáltatók

A korábbi évekhez hasonlóan 2003-ban is a számlázás okozta a legtöbb problémát, ugyanakkor a szolgáltatások folyamatos bővülésével új típusú panaszok jelentek meg. Az országgyűlési biztos következetes gyakorlata, hogy nem állapít meg műszaki tartalmú tényállást, ezért a hálózat zárttsága, a számlálás helyessége, valamint a számlapanaszok vizsgálata során irányadó további műszaki kérdésekben nem foglal állást.

A számlázási rendszer és a távbeszélő hálózat zárttságáról a hírközlési hatóság hozhat fellebbezéssel megtámadható határozatot. Számlapanasz esetén azt vizsgáljuk, hogy az érintett szervek eljártak-e és betartották-e a rájuk vonatkozó szabályokat. A számlareklamáció alapos vizsgálata mellett a szolgáltató kötelessége az eljárási szabályok megtartása is, amely nemcsak a jogbiztonság és a tisztességes eljárás szempontjából fontos, hanem kétségtávolan érinti a jogorvoslathoz való jog megfelelő érvényesülését is (OBH 3985/2003. 4885/2003.).

A nagyszámú ügyféllel szerződéses kapcsolatban álló távközlési szolgáltatóknál folyamatosan törekedni kell a hatékony, szakszerű, az eljárási határidők betartásával történő ügyintézésre, az adminisztrációs hibák előfordulásának minimalizálására (OBH 2425/2003., 5030/2003.). Különösen igaz ez halálesettel összefüggő ügyintézés esetén, amikor egyébként is a gondosság magasabb foka várható el (5166/2002.).

A szolgáltatók az előfizetők eltérő anyagi helyzetét és telefonálási szokásait figyelembe véve egységes díjtétel helyett egyre több díjsomagot kínálnak. A díjszabást sérelmező beadványokra adott válaszokban tájékoztatjuk a panaszosokat az általuk igénybe vett, illetve a szolgáltató által nyújtott, számukra esetleg kedvezőbb feltételeket biztosító díjsomagokról (OBH 2100/2003. 2863/2003.).

A Matáv tudakozó szolgáltatását sérelmező panaszosok azt kifogásolták, hogy a Matáv Rt. szakmai tudakozója az érdeklődők számára kizárólag egy, a távközlési szolgáltatóval szerződéses jogviszonyban álló céget nevez meg. A Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy valamely magatartás a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénybe ütközik-e, ezért az első ilyen tárgyú beadványt áttettük a Gazdasági Versenyhivatalhoz, amely nem indított versenyfelügyeleti eljárást. Az utóbb érkezett, hasonló tartalmú beadványra adott válaszban hatáskörünk hiánya mellett tájékoztattuk a panaszost a Versenyhivatal határozatáról (OBH 2970/2003., 4320/2003.).

A hírközlés-politikáról szóló 1071/1998. (V. 22.) Korm. határozat rögzíti azt a célt, hogy minden otthonból elfogadható áron elérhető legyen az Internet. Az Internet-szolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés elősegítése, valamint a szolgáltatás kedvező árának biztosítása – mint cél – mellett gondoskodni kell az Internet-használók érdekeinek védelméről. Elvárható, hogy a szolgáltatók – az együttműködési (tájékoztatási) kötelezettség alapján – a szerződés megkötésekor kifejezetten hívják fel a felhasználók figyelmét a szolgáltatással összefüggő valamennyi lényeges körülményre, így a pa-

naszok alapjául szolgáló magas számlát eredményező nemzetközi hívások elindításának lehetőségére. Bár a vizsgált ügyekben hatáskör hiánya miatt nem járhattunk el, felkértük az informatikai és hírközlési minisztert, hogy a szolgáltatók bevonásával tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a leendő Internet-használók, illetve az Internet-hozzáféréssel már rendelkezők kapjanak megfelelő tájékoztatást a nemzetközi hívások modemén keresztül történő kezdeményezésének lehetőségéről (OBH 4434/2003. 4646/2003.). Az Internet-szolgáltatás távbeszélő hálózaton keresztül történő elérésének díjával összefüggő beadványt az informatikai és hírközlési miniszterhez tettük át (OBH 2838/2003.).

A szolgáltató köteles az előfizetői és felhasználói bejelentések intézésére, panaszok kivizsgálására és orvoslására, az előfizetők és felhasználók tájékoztatására ügyfélszolgálatot működtetni. A telefonos és internetes ügyfélszolgálat működtetése mellett a szolgáltatóknak figyelmet kell fordítaniuk a hagyományos ügyfélszolgálati tevékenységre is, hiszen az előfizetők egy része a személyes ügyintézkedést részesíti előnyben. A Hungarotel Rt. Csaba Center Ügyfélszolgálatán tartott helyszíni vizsgálat hiányosságot nem tárt fel, ezért kezdeményezéssel nem élünk, azonban indokoltnak tartottuk, hogy a szolgáltató a több mint 30 000 lakosú Gyulán is működtessen ügyfélszolgálati irodát. Az elektronikus hírközlés-ről szóló, 2004. január 1-jétől hatályos 2003. évi C. törvény az ezer főt meghaladó előfizetői kör esetén már kötelezővé teszi az ügyfél számára nyitva álló ügyfélszolgálati hely megteremtését.

1.18.5. Távfűtés

Az országgyűlési biztoshoz már 1995-1998 között is érkeztek panaszok a távfűtés területéről, elsősorban a szolgáltatás magas ára miatt. 1991-től a távfűtés állami támogatása teljesen megszűnt. A távhőszolgáltatás költségei megemelkedtek, és a lakosság egyre nehezebben viselte az ezzel járó terheket. Különösen az alapdíjat kifogásolták, mint olyan árösszetevőt, amely meghaladja a szolgáltatás valóságos értékét. Az akkori vizsgálat, mely tanulmányozta az 1999. január 1-jén hatályba lépett távfűtési törvény tervezetét és az Állami Számvevőszéknek a távhőszolgáltatással kapcsolatos jelentését is, megállapította, hogy az önkormányzatok – ellentétben az ártörvény követelményeivel – elismerték a távfűtőművek nem hatékony működésének költségeit, és a kettős szorításban (fogyasztói érdek és szolgáltató szervek működése) többnyire a vállalkozások igényeit, nyereségre való törekvését engedték érvényre jutni. A törvény nem oldotta fel ezt az ellentmondást, hiszen a távfűtés szolgáltatási díjával kapcsolatos panaszokat maga a hatósági ár megállapítója (a területi önkormányzat) jogosult vizsgálni. Hasonlóképpen fogyatékosága a törvénynek, hogy nem rendelkezik egyértelműen arról, hogy a tulajdonosok közösségével szerződést kötni és a kollektív elszámolás szabályait alkalmazni csak a fogyasztói közösség kifejezett szándéka esetén lehet. Ez a bizonytalanság, amit a végrehajtási rendeletek úgy szüntettek meg, hogy mérés szerinti elszámolás esetén fogyasztónak a tulajdonosi közösséget tekintették, később számos elszámolási probléma és lakossági panasz forrása lett. A mérés szerinti elszámolásra való áttérés során az országgyűlési biztoshoz 2001-2003. év folyamán beérkező lakossági panaszok felvetették a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúját. A főbb panaszok a FŐTÁV-Komfort Kft. elszámolási gyakorlatával, a melegvízmérő órák adatai szerinti számlázás felmondásával, a szolgáltatói hőközpontokhoz kapcsolt épületek mérés szerinti elszámolásával, és a magas szolgáltatói árral voltak kapcsolatosak.

A panaszokat az országgyűlési biztos egy eljárásban bírálta el 2003 márciusában, majd értékelve a tett ajánlásokra adott válaszokat és az újabb panaszokat, valamint a fogyasztói érdekképviseleti szervek véleményét, 2003 novemberében kiegészítő jelentésben összefoglalva ezeket újabb megállapításokat tett, a korábbi ajánlásokat módosította, és új ajánlásokat fogalmazott meg:

Megállapította, hogy sérti a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való alkotmányos jogot a távfűtésre vonatkozó szabályoknak az a hiányossága, hogy a mérés szerinti elszámolás feltételeinek megteremtésére a szolgáltatót sem a távfűtési törvény, sem az önkormányzat rendelete nem kötelezte. A módosított önkormányzati rendelet megoldása, mely szerint a mérés feltételeinek megteremtése a fogyasztó feladata, és ezt a szolgáltató a közösségtől csak a közüzemi szerződés felmondásának korlátozása esetén vállalja át, sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot is, mert a korszerűtlen, mérésre alkalmatlan rendszerből fakadó hátrányos következményeket a fogyasztóra hárítja a távhőszolgáltatásból nyereséget realizáló szolgáltató helyett.

Ugyancsak az említett alkotmányos jogokat sérti, hogy a távfűtési törvényben és az önkormányzat rendeletében megjelölt fogyasztói érdekképviseleti szervezetek nem teljes körűen és nem az elvárható időben kapják kézhez a meghívót és a megvitatandó előterjesztést, és nincsenek birtokában azoknak az információknak, melyek véleményalkotásukat segítenék. Ide tartozik a szolgáltatási ár átláthatóságának kérdése, az előterjesztéseket vizsgáló független szakértők véleményének megismerhetősége.

A gazdasági miniszternek tett ajánlásban az országgyűlési biztos szorgalmazta a távfűtési törvény olyan módosítását, mely a szolgáltatói hőközpontok kiépítését határidő megjelölésével a szolgáltató feladatává teszi, és felhatalmazást ad valamely állami szerv részére a szolgáltatási ár felülvizsgálatára, ezzel összefüggésben az árcsökkenő korszerűsítési feladatok meghatározására és ütemezésére. Ennek érdekében az országgyűlési biztos olyan intézkedéseket kezdeményezett, mely a jelenlegi pályázati rendszernél hatékonyabb állami támogatást valósít meg.

A főpolgármesternek tett javaslat szerint a díjalkalmazási feltételekről szóló közgyűlési rendelet kötelezze a szolgáltatót olyan számla kibocsátására, mely a melegvízmérő órák adatait figyelembe veszi. A rendeletből törölnék a fogyasztói hőközpontok kiépítésének azon feltételét, mely a fogyasztó felmondási jogát korlátozza, és egészítsék ki azokkal a szabályokkal, amelyek az érdekképviseleti szervezetek jogalkotásba való bevonásának módját határozzák meg.

A FŐTÁV Rt. vezérigazgatójánál az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a melegvízmérő óra adatait a szolgáltató a számlázáskor vegye figyelembe, és a szerződés megkötése előtt kérje azt a közgyűlési határozatot, melyben a fogyasztói közösség a közüzemi szerződési ajánlat elfogadásáról és a költségek felosztásának módjáról határozott.

Az ajánlásra valamennyi megszólított határidőben válaszolt. A gazdasági és közlekedési miniszter továbbra is fontosnak tartotta a fogyasztói érdekvédelem erősítését, de a készülő távfűtési törvényhez tett javaslatokkal nem értett egyet. A főpolgármester jelezte, hogy az ajánlásra tekintettel 2004-ben a Fővárosi Önkormányzat újból felülvizsgálja a távfűtéssel kapcsolatos fővárosi rendeleteket, és indokolt esetben jogalkotási tervében szerepelteti. A FŐTÁV Rt. vezérigazgatója az ajánlásokkal és kezdeményezésekkel, kivéve a hatékonyabb állami támogatási rendszerre vonatkozókat, nem értett egyet.

Az országgyűlési biztos a gazdasági és közlekedési miniszter, valamint a FŐTÁV Rt. vezérigazgatójának indokait nem fogadta el. A fogyasztóvédelem erősítése szempontjából fontosnak tartja az ajánlások teljesülését. Ezért arra kérte a minisztert és a FŐTÁV Rt. vezérigazgatóját, hogy vizsgálják felül korábbi álláspontjukat. A javaslatokat és a kezdeményezéseket továbbra is fenntartotta, kivéve a szolgáltatói hőközpontok szétválasztását célzó fogyasztói hőközpontok kiépítésének határidejére vonatkozó javaslatát. A miniszter szerint ugyanis ez a rendelkezésre álló források mellett hat év alatt megvalósítható. A főpolgármester-helyettest arra kérte, hogy ha a felülvizsgálat alapján az önkormányzati rendeleteket módosítják, akkor ezek tervezetét tanulmányozásra bocsássa a rendelkezésére.

A miniszter válaszával függően az országgyűlési biztos fontolóra veszi az árhatalósági jogköröket megállapító ártörvény módosítására vonatkozó javaslatot is. A vizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy a távfűtési törvény a szolgáltatás több olyan ellentmondását nem tudta feloldani, mely már hatálybalépése előtt is ismeretes volt. A tervezett új törvény csak akkor jelenthet előrelépést, ha a jogalkotók hasznosítják a fogyasztóvédelmi szervek és fogyasztói érdekképviseletek tapasztalatait, véleményét, és elfogadják, hogy a távfűtés szolgáltatás problémái állami segítség nélkül nem oldhatók meg (OBH 6208/2001., 6208/2001.).

1.18.6. Temetkezési ügyek

Az országgyűlési biztoshoz 2003-ban is számos panaszt intéztek a temetőfenntartók eljárásaival, a sírhelyek méretével, a temetkezéssel összefüggő önkormányzati eljárással, a temető jogszerűtlen üzemeltetésével, a kegyeleti jogok ebből adódó sérelmével, a köztemetéssel, illetve halottak egészségügyi intézményben való kezelési és tárolási díjával összefüggésben. A beadványok száma, valamint eltérő típusuk jelzi, hogy a temetkezéssel kapcsolatos jogszabályok végrehajtását és gyakorlatát illetően hiányosságok, jogalkalmazási és jogértelmezési nehézségek merülnek fel a jogalkalmazók körében.

Az országgyűlési biztos az év elején, hivatalból indított vizsgálatot a közterületen elhunytak elszállításával kapcsolatban. Ennek során megállapította, hogy az az előírás, amely a nem rendkívüli halál esetén az elhunytak elszállítására a halál bekövetkeztét követően 16 órát ad, méltánytalan lehet a közterületen, a középületben elhunytak esetében, illetve – a hozzátartozókat illetően – kegyeleti jogokat sértő helyzetek alakulhatnak ki (OBH 1277/2003.). A biztos arra irányuló kezdeményezését, hogy a belügyminiszter fontolja meg az egészségügyi törvény halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról szóló jogszabály, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásokat szabályozó rendelet kiegészítésének szükségességét, a miniszter arra hivatkozással utasította el, hogy a közterületen elhunyt személy esetében is nagyobb társadalmi érdek fűződik a halál okának pontosabb megállapításához, mint a holttest haladéktalan elszállításához. Mivel a Budapesti Rendőr-főkapitányság és a Budapesti Temetkezési Intézet Rt. között érvényben lévő együttműködési megállapodás módosításával elérhetőnek látta a kívánt cél megvalósítását, az országgyűlési biztos felkérte a feleket, hogy megállapodásukat kíséreljék meg úgy módosítani, hogy az az emberi méltósággal és a társadalom kegyeleti érzésével összhangban szolgáljon gyakorlati előrelépést a közterületen elhunytak elszállítása során. Az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjéhez is kezdeményezéssel fordult a biztos azt kérve, hogy amennyiben a megyei kapitányságok a budapestihez hasonló megállapodásokat kötnek, hívja fel figyelmüket a vizsgálat által feltárt visszásságra, és szorgalmazza a hasonló esetek elkerülését célzó megállapodások kötését. A BRFK és az ORFK vezetője a kezdeményezéssel egyetértett.

Hasonlóképpen visszásnak találta az országgyűlési biztos azt a szabályozást is, miszerint a temetkezési segélyért illetve hitelért az önkormányzathoz forduló fél esetében az önkormányzat kiköti, hogy csak a vele szerződésben álló temetkezési szolgáltatóval végzett temetkezés esetén folyósít kamatmentes hitelt arra hivatkozással, hogy az önkormányzatot a szolgáltatóval kötött szerződés erre kötelezi. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a hozzátartozó kegyeleti joga gyakorlásának, része hogy a saját költségén történő eltemettetés során, rászorultsága esetén segítséget kapjon az önkor-

mányzattól akkor is, ha más temetkezési szolgáltatót választ (OBH 3931/2003.). A biztos kezdeményezte a jegyzőnél a kifogásolt rendelet módosítását, továbbá javasolta, hogy készítsenek az állampolgárok temetkezési segéllyel és kölcsönrel kapcsolatos szakszerű tájékoztatása érdekében írásos tájékoztatót is.

Tipikusnak mondható a temető fenntartójával keletkezett jogvitákkal kapcsolatos panaszokkal összefüggésben, hogy az önkormányzatok egyes szervei nincsenek tisztában a panasz jogi jellegével, és ebből fakadóan annak elbírálása helyes útját illetően sem. Került olyan ügy az országgyűlési biztos látóterébe, amely során az önkormányzat egy sírhellyel kapcsolatban építési engedélyt adott ki, holott a sírhely építése nem tartozik önkormányzati hatósági jogkörbe (OBH 3623/2003. és OBH 1724/2002.). Hasonlóképpen megállapította a biztos a panasz kivizsgálásának nem megfelelő jogi útra történt terelését abban az esetben, amikor a sírhely méretével illetve kegyeltsértő mivoltával kapcsolatban lefolytatott önkormányzati vizsgálat során készített helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvből nem volt megállapítható, hogy a panaszt az önkormányzat mint fenntartó vizsgálta volna ki. Ezekben az esetekben a biztos a panasz elbírálásának helyes jogi útra történő terelésének szükségességére hívta fel az érintett szervek figyelmét.

Nem kifejezetten a temetéssel, de a kegyeleti jogok védelmével összefüggésben folytatott vizsgálatot a biztos egy – majd kiterjesztve több – fővárosi önkormányzati fenntartásban lévő kórház halott-kezelési és halott-hűtési díjtételeivel és az ezzel kapcsolatos tájékoztatással összefüggésben (OBH 2961/2002.). A vizsgálat megállapította, hogy amíg a rendkívüli haláleset során elhunytakkal kapcsolatos díjak viselésének szabályait az egészségügyi törvény végrehajtására kiadott rendelet tartalmazza, addig a díjak megállapítására feljogosító szabályt a temetőkről és temetkezésről szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet rögzíti, és az – széles autonómiát biztosítva – a kórházak hatáskörébe utalja a díjtételek megállapításának jogát. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a jogalkotó megfelelt annak az alkotmányos követelménynek, miszerint az egyes jogalanyok különbségéből fakadó eltérések szabályozására eltérő sajátosságait – gazdálkodását, anyagi helyzetét, teljesítőképességét – szem előtt tartó szabályok megalkotására ad lehetőséget. Ennek ellenére felkérte a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesterét, kezdeményezze az ugyanazon fenntartó által működtetett kórházak szabályzatainak harmonizálását és díjszabásaik egymáshoz közelítését. A fenntartó ígértet tett a fenntartásában lévő kórházak e tárgykörben hozott szabályzatainak bekérésére és a jelentésben foglalt szempontok szerinti áttekintésére, továbbá arra, hogy intézkedik a szabályozás, a költségtérítés számítása és a hozzátartozók tájékoztatása egységes szakmai iránymutatás alapján történjen.

A temetkezési szolgáltatók számára előírt kötelező szakképesítés megszerzésével, valamint szakmai gyakorlat igazolásával kapcsolatos jogszabály végrehajtásával, annak ellenőrzésével kapcsolatban is több panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, melynek valószínűsíthető oka az, ahogy a hivatkozott jogszabály a közelmúltban lépett hatályba, és azzal kapcsolatban még nem egységes sem a joggyakorlat, sem pedig az előírt feltételek meglétének hatósági ellenőrzése. A panaszok alapján az országgyűlési biztos észlelve a visszasság fennállásának lehetőségét, vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat megállapításának értékelése azonban a beszámoló lezárásakor még folyamatban volt.

1.19. Külföldiek ügyei

1.19.1. Állampolgársági ügyek

A beszámolási időszakban összesen tizenhét, a magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatos, illetve az állampolgárság tartalmát, érintő beadványt vizsgáltunk. Tizenhat esetben a panaszosokat írásban tájékoztattuk arról, hogy a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelem benyújtásához milyen iratokat kell beszerezniük, illetve a kérelmeket hol és milyen módon terjeszthetik elő. Ezek a beadványok többnyire olyan magyar nemzetiségű külföldi állampolgároktól származtak, akik a Magyar Köztársaság közeli európai uniós csatlakozására figyelemmel mielőbb szerettek volna állampolgárságot szerezni. Olyan, már évek óta az Amerikai Egyesült Államokban élő magyar állampolgártól származó beadvánnyal is foglalkoztunk, aki thaiföldi feleségével és kiskorú gyermekükkel Magyarországon kívánt letelepedni, amelynek intézéséhez az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tájékoztatását kérte.

A magyar állampolgárokat megillető művelődéshez való jog tartalmát érintette az a beadvány, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a külföldi egyetemeken tanuló magyar állampolgárok a diákhitelt nem vehetik igénybe. Jelentésében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa elvi éllel mutatott rá arra, hogy az oktatáspolitikai meghatározása az Országgyűlés és a Kormány feladata. Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy az állam az oktatásban részt vevők támogatási rendszerét átalakítsa, kedvezményeket adjon vagy vonjon el. Miután erre az alkotmányjog eszközeivel azonban nem kényszeríthető, az országgyűlési biztos általános helyettese további intézkedést nem kezdeményezett (OBH 3107/2003.).

1.19.2. Idegenrendészeti és menekültügyek

2003-ban a menekültügyi, illetve idegenrendészeti ügycsoportban összesen 46 panaszt vizsgáltunk. Az idegenrendészeti tárgyú beadványok túlnyomó többségét a szomszédos országokból származó, magyar nemzetiségű külföldi állampolgárok nyújtották be, akik leginkább a kérelmük elutasítását, esetleg az eljárás elhúzódását sérelmezték. A letelepedés elutasítását sérelmező beadványok körülbelül egyharmadát azért kellett elutasítanunk, mert a panaszosok az elsőfokú határozat ellen nem fellebbeztek, vagy annak elbírálása még folyamatban volt. Azokat a panaszosokat, akiknek a beadványát az említett okok valamelyike miatt, hatáskör hiányában, kellett elutasítani a fellebbezés előterjesztésének módjáról vagy – az érintett hatóságtól származó információk alapján – ügyük állásáról minden alkalommal tájékoztattuk.

A beszámolási időszakban, ebben az ügycsoportban két, már hosszabb ideje húzódó vizsgálatot fejeztünk be. Ezek egyike két ügyvéd és egy magánszemély beadványára indult, akik azt kifogásolták, hogy a kínai állampolgárok bevándorlási kérelmének elbírálása során a Fővárosi Közigazgatási Hivatal olyan mértékben túllépte az ügyintézési határidőket, ami a többi külföldihez képest hátrányos megkülönböztetésüket eredményezte. A vizsgálat elhúzódásának az volt az oka, hogy a kínai állampolgár kérelmezők többesre létszámára tekintettel ügyeik intézésének menetét, illetve az annak során felmerülő jogalkalmazási nehézségeket több évig figyelemmel kísértük. A vizsgálat feltárta, hogy a Közigazgatási Hivatal vezetője írásban utasította az ügyintézőket arra, hogy a bevándorlási kérelmeket milyen sorrendben kell elbírálniuk.

Az első csoportba a magyar nemzetiségű kérelmezők tartoztak. Közülük elsősorban a délszláv országokból származók, másodsorban az erdélyi magyarok, végül az „egyéb magyar nemzetiségűek” ügyeit kellett elbírálni. A második csoportba tartoztak azok, akik a bevándorlásukat családgyejesítés céljából, családtagként kérelmezték, feltéve, ha a kérelmező magyar nemzetiségű volt. Az utasítás az Európai Unió, illetve a Japán Császárság állampolgárait a harmadik csoportba sorolta. Az utolsó csoportba az „egyéb kérelmezők”, vagyis azok tartoztak, akiket az előző három kategória egyikébe sem lehetett besorolni. Az ebbe a csoportba tartozó külföldiek, köztük a kínai állampolgárok ügyeiben mindössze felvilágosítást lehetett adni, a kérelmek intézése körében kizárólag közbenő intézkedéseket – például iratbekérés, szakhatósági megkeresés – lehetett tenni. Ügyekben az utasítás hatálybalépésekor a már előkészített határozatokat nem lehetett kiadni és új határozatokat sem lehetett hozni. Az országgyűlési biztos általános helyettese elvi élel mutatott rá arra, hogy az ügyfelek között, a vonatkozó törvényi előírásokat meghaladó különbségtétel ellentétes az Alkotmány diszkrimináció-mentes elbánást garantáló rendelkezésével.

A vizsgálat másik fontos megállapítása szerint az idegenrendészeti jogszabályok nem tartalmaztak, illetve tartalmaznak rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a bevándorlási, illetve letelepedési eljárásban becsatolt okirat „illetékes külföldi hatóság által hitelesített másolatán” pontosan mit kell érteni. A hatályos magyar jogszabályok közül egyedül a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről szóló egyezmény végrehajtásáról szóló 9/1973. (XII. 29.) IM–KüM együttes rendelet foglalkozik a problémával. Az említett miniszteri rendelet azonban kizárólag a Magyarországon kiállított, de külföldön felhasználásra kerülő közokiratok hitelesítéséről rendelkezik, és említést sem tesz arról, hogy a külföldön kiállított, de Magyarországon felhasználásra kerülő közokiratokat milyen feltételek esetén lehet elfogadni. Az országgyűlési biztos általános helyettese elvi élel hívta fel a figyelmet arra, hogy ha a külföldön kiállított közokiratok hitelessége kizárólag a bevándorlási, illetve letelepedési engedély iránti kérelem elbírálása során jelentkező probléma, akkor a hitelesség ismérveit a vonatkozó jogszabályi rendelkezések között kell szabályozni. Amennyiben azonban a Magyar Köztársaság érdekei úgy kívánják, hogy a közigazgatási szervek az előttük folyó hatósági eljárásban – ügytípustól függetlenül – csak olyan külföldön kiállított közokiratot fogadhatnak el teljes bizonyító erejűnek, amit korábban hitelesítettek, illetve felülhitelesítettek, akkor ezeket az ismérveket az államigazgatási eljárás általános szabályai között kell meghatározni (OBH 4859/2000.).

A másik vizsgálat egy kameruni állampolgár rendkívüli halálesetének körülményeit tárta fel aki Ferihegy nemzetközi repülőtéren, a kitoloncolása során elhunyt. A beadványt 2001. január 2-án iktatták az Országgyűlési Biztosok Hivatalában, azonban az említett időpontban a külföldi elhalálozásának körülményeit vizsgáló eljárás még folyamatban volt. A vizsgálat eredményét, illetve az eljáró hatóságok jogi álláspontját összegező jogerős határozatok kézhezvételét megelőzően az országgyűlési biztos általános helyettese hatáskör hiányában nem tudott eljárni.

Az Emberi Jogok Európai Bizottságának álláspontja szerint az Egyezmény 5. Cikk 1. bekezdés *f)* pontjának fogalmi körébe tartozó szabadságelvonásnak minősül, ha a kiutasítást követően az ország elhagyására kötelezett személyt egy repülőgép fedélzetén rendőri kísérettel külföldre szállítják, vagyis kitoloncolják. Az Egyezmény 5. Cikk 1. bekezdés *f)* pontjára, illetve az Alkotmány 55. § (1) bekezdésére figyelemmel a kitoloncolás végrehajtásának módjára vonatkozó eljárási szabályok hiánya a jogállam, illetve a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjához való joggal összefüggő visszasságot eredményezett.

A Fővárosi Bíróság 2003. május 13-án kelt, 20.K.32679/2001/16. számú ítéletének kézhezvételét követően állítottuk össze azokat a szempontokat, amelyek alapján a toloncolást mint speciális közigazgatási eljárást elemeztük. Az ország-

gyűlési biztos általános helyettese elvi élel mutatott rá arra, hogy az a tény, hogy a külföldi a rendőrség által fogatosított testi kényszer alkalmazása során meghalt, annak ellenére az élethez való alkotmányos joggal összefüggő visszasságot eredményezett, hogy a Fővárosi Bíróság ítélete szerint bűncselekmény nem történt.

Az élethez való jog védelme az államnak nem pusztán azt a kötelezettségét jelenti, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, hanem azt is, hogy annak védelméről a jogalkotás útján, illetve szervezési intézkedésekkel gondoskodik. Az említett kötelezettség magában foglalja azt is, hogy amennyiben valaki a rendőri kényszerintézkedés során váratlanul meghal, az állam az élethez való jog sérelme okainak és körülményeinek felderítését pártatlanul, a rendelkezésre álló bizonyítékok teljes körének számbavételével biztosítani köteles. A 23/1994. (X. 26.) BM rendelet 6. § b) pontja értelmében a rendkívüli haláleset annak a rendőrkapitányságnak kell kivizsgálnia, amelynek illetékességi területén a halál bekövetkezett, illetve ahol a holttestet megtalálták.

Az idézett jogszabályi rendelkezés eredményeként a rendőrök közeli ismerőseik, gyakran közvetlen munkatársaik ügyében kénytelenek vizsgálgódní, ami alkalmas arra, hogy a kívülállók, különösen a haláleset miatt amúgy is zaklatott lelkiállapotú hozzátartozók számára az eljárás korrektségét kétségessé tegye. Különösen igaz ez akkor, amikor a rendőrség a rendkívüli haláleset körülményeinek felderítését célzó államigazgatási eljárás alatt egy olyan fontos tárgyi bizonyíték vizsgálatát visszautasítja, majd azt megsemmisíti, mint amilyen a kameruni állampolgár rendkívüli halálesetének körülményeit rögzítő videofelvétel volt. Az említett eljárás a 23/1994. (X. 26.) BM rendelet 11. §-ával is ellentétes volt, ami előírja, hogy a „rendkívüli haláleset kivizsgálása során az eljárási cselekményeket úgy kell végrehajtani, hogy azok adatai egy későbbi, esetleges büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználhatók legyenek”. A külföldi rendkívüli halálesetének körülményeit vizsgáló rendőrségi eljárás azon túl, hogy a vonatkozó eljárási szabályokat megsértette a korrekt eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.

Az említett tárgykörben – többnyire magyar állampolgárok beadványaira – lefolytatott vizsgálataik eredményeként az országgyűlési biztosok az éves beszámolójukban az Országgyűlésnek szóló ajánlasként már több alkalommal, mindegyik sikertelenül kezdeményeztek jogszabály módosítást annak érdekében, hogy az olyan rendkívüli haláleset körülményeit, amelyben a rendőrség is érintett, egy független szerv, így például az ügyészség vizsgálja.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése céljából az országgyűlési biztos általános helyettese a belügyminiszterhez fordult annak érdekében, hogy a vizsgálat megállapításai, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1547 (2002) számú, az „Emberi jogok valamint a biztonság és az emberi méltóság tiszteletben tartásával végrehajtott kiutasítási eljárások” című ajánlásában foglaltak alapulvételével kezdeményezze a kitoloncolási eljárásról szóló jogszabály megalkotását. Az országgyűlési biztos általános helyettese az igazságügy-miniszternél a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény, illetve a belügyminiszternél a 23/1994. (X. 26.) BM rendelet módosítását kezdeményezte annak érdekében, hogy a rendőrségi létesítményekben, illetve a rendőrségi eljárások során bekövetkezett rendkívüli halálesetek körülményeit független szerv vizsgálja (OBH 1004/2001.).

1.19.3. Konzuli ügyek

A beszámolási időszakban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese két, a konzuli szolgálat működését érintő beadvánnyal foglalkozott. Ebben az ügycsoportban – alkotmányos joggal összefüggő visszasságra utaló körülmény hiányában – vizsgálati jelentés nem készült, mindkét panaszost írásban tájékoztattuk.

Az egyik ügyben a panaszos a Venezuelában élő azon magyarok érdekében fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, a magyar állampolgárságuk megállapítása iránti eljárásban a nagyszüleik anyakönyvi adatait nem tudják igazolni. Válaszában az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta a panaszost arról, hogy a magyar állampolgárság megállapítása iránti kérelmet hiányosan is be lehet nyújtani, azt az érintett konzulnak akkor is át kell vennie, ha a kérelmező a nyomtatványban felsorolt felmenőire vonatkozó anyakönyvi iratokkal nem, vagy csak egyes anyakönyvi iratokkal rendelkezik. Miután a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal a kérelem elbírálása során a feltüntetett adatok, illetve a becsatolt dokumentumok valóságát hivatalból ellenőrzi, már az is elegendő, ha a kérelmező a kérelem benyújtására szolgáló nyomtatványt az emlékezete szerint kitölti. Az esetleges hiánypótlások érdekében a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal fogja a kérelmezőt megkeresni (OBH 5008/2003.).

A másik ügyben, egy Vancouverben élő magyar állampolgár azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert a kanadai állampolgárság megszerzését követően a magyar állampolgárságáról le akart mondani. Miután a panaszos több éve Kanadában élt, és már érvényes magyar útlevéllel sem rendelkezett, a lakóhelyén működő tiszteletbeli konzul által kiadott, a kérelme benyújtására szolgáló nyomtatványon feltüntetett azon igazolást sem tudta beszerezni, amely szerint Magyarországon sem az állami, sem az önkormányzati adótartozása nincsen. Válaszában az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy a kanadai állampolgárság megszerzése semmilyen hatással nincs a magyar állampolgárságára, hiszen mindkét állam jogrendszere ismeri, és elismeri a többes állampolgárságot. Az említett okból a panaszosnak semmiféle hátránya sem származik abból, ha magyar állampolgárságát megtartja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta a panaszost arról, hogy a magyar állampolgárságról való lemondás előterjesztésére szolgáló nyomtatvány – az időközi jogszabályváltozások eredményeként – a tiszteletbeli

konzul által kiadott formában 2001. július 1-jétől már nincs forgalomban. Az említett okból az országgyűlési biztos általános helyettese azt javasolta a panaszosnak, hogy amennyiben valamely okból a magyar állampolgárságát mégsem kívánja megtartani, az új nyomtatvány beszerzése, illetve a Kanadában felbontott házassága magyarországi anyakönyvezése érdekében forduljon a Magyar Köztársaság Ottawában működő hivatásos konzuljához (OBH 5305.).

1.20. Lakhatással kapcsolatos ügyek

Az országgyűlési biztos a 2003-ban vizsgált panaszok, a kérdést érintő jogszabályok és a problémákat felvető szakmai vélemények elemzésével a következőket tárta fel:

A lakás, illetve a lakhatás a magyar társadalom jelenlegi gazdasági és jogi fejlettségi szintjén is, még mindig a társadalom legjelentősebb determináló tényezőinek egyike. Ebben a kérdésben évtizedek óta keveredik a piaci, azaz polgári jogi, és a paternalista, azaz a szociális gondoskodás szemlélete. Az a körülmény pedig, hogy a rendszerváltást követően a volt állami lakásállomány privatizációjával Magyarország az európai országok rangsorában az állami, önkormányzati tulajdonú lakások számát és arányát tekintve is rendkívüli módon visszaesett, az elmúlt években tovább szélesítette azt a szemléletet, melynek alapján, aki csak teheti, lakástulajdont kíván magának és családjának szerezni. Mindezek okán a piaci elvű lakásbérlet nem bír komoly jelentőséggel.

Emellett természetesen jelen van – ha csökkent mértékben is – a szociális szempontok szerint bérbé adott lakásállomány is. A lakástulajdonnak és a szociális bérlakásoknak azonban van egy közös tulajdonsága, szemben a piaci elvű lakásbérlettel, hogy a tulajdonost és a bérlőket egyaránt helyhez köti. Ennek következtében a fejlettebb infrastruktúrájú országokban tapasztalhatónál sokkal kevésbé mobilizálható a lakosság munkaképes rétege. Ez az ország gazdaságának egészére nézve hátrányos következményekkel jár, ezért az országgyűlési biztos nagy jelentőségűnek tekinti, és figyelemmel kíséri a lakáshoz jutás támogatását rendező jogszabályok módosulásait.

A lakhatás jogát, vagy másként fogalmazva a hajlékhoz való jogot hiányolóknak (OBH 5288/2002.) a biztos többek között arról adott tájékoztatást, hogy az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában kifejtettek alapján e jog az Alkotmányból nem vezethető le.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény a lakásgazdálkodást 1994-től új alapokra helyezte. A korábbi, többségében állami tulajdonú, tanácsi, majd önkormányzati kezelésű lakóingatlanok hatósági ügyintézését felváltotta az önkormányzatok tulajdonosi gazdálkodása. A törvény az önkormányzatok tulajdonába adott lakásokban élő, határozatlan idejű bérleti jogviszonnyal rendelkezők számára – néhány kivételtől eltekintve – teljes körű vételi jogot biztosított. Ezt, az általánosan meghatározott tulajdonszerzési jogot az indokolta, hogy a jogalkotó tapasztalata szerint „az állam nem jó tulajdonos”, de a tulajdonjoggal együtt járó kötelezettségeket legjobban a bérlőkből tulajdonosokká váló magánszemélyek látják el. Az új tulajdonosok számára azonban ma is visszatérő problémát jelentenek a korábban elmulasztott (állami) tulajdonosi kötelezettségek.

Sokakat érint hátrányosan (OBH 4365/2002.) az évtizedekkel korábban engedélyezett termofor kémények minősége, amelyek – főként a szakszerűtlenül, vagy engedély nélkül elvégzett átalakítások miatt – életveszélyes helyzetet teremthettek a többlakásos épületekben.

Az országgyűlési biztos lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 51/2003. (IV. 9.) Korm. rendelet tervezet véleményezésekor is kifejtette, hogy az állam az életvédelmi kötelezettsége alapján nagyobb súllyal és nagyobb hatékonysággal léphet fel az életveszélyes helyzetek megelőzése érdekében, ha a termofor kémények kiváltását vállaló társasházakat nagyobb mértékben támogatja. A kezdeményezése sikerrel járt.

2003-ban a lakáshoz jutás problémái miatt ismét kevesebb panasz érkezett, mint a korábbi években, mivel a 2001-ben megkezdődött lakástámogatási rendelet szélesebb körben nyújtott lehetőséget a lakáshelyzet rendezésére. Továbbra is sokan kértek azonban segítséget a lakásuk fenn-, illetve megtartásához. Változatlan arányban fordultak az országgyűlési biztoshoz a lakás hiánya miatt kiszolgáltatott helyzetben lévők, és az önkormányzati lakás bérbeadásában való közreműködését kérték. A panaszosok többségét azonban csak a jogi, pályázati lehetőségekről tájékoztathattuk.

Változatlan gyakorisággal fordultak a panaszosok 2003-ban országgyűlési biztoshoz a lakáshitel-törlesztéssel kapcsolatos eladósodás kezelését, a lakásfenntartás problémáinak megoldatlanságát, a házmesteri lakások kiváltásának hiányát kifogásoló, valamint az állami, önkormányzati lakástámogatás igénylése körül felmerült viták vizsgálatát kezdeményezve.

A beszámolási időszakban – új elemként – jelentős mértékben megnőtt az ún. lakásmaffiával kapcsolatos panaszok száma. A lakásukat elvesztő állampolgárok a káruk miatt jellemzően nem csupán a bűnözőket okolták, de a hatóságok felelősségét is felvetették (OBH 4383/2003.). Az országgyűlési biztos figyelemmel kísérte az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága, Önkormányzati bizottság és Rendészeti bizottság közös albizottságaként létrehozott ún. lakásmafia tevékenység feltáró albizottság tevékenységét, és szakmai javaslataival támogatta annak munkáját.

Több panasz tárgya volt a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet, illetve az azt megelőző 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet is. A panaszosok kifogásolták a rendeletnek a támogatottak körére, az önerő ki-

kötésére, a tetőtérbeépítés és emeletráépítés elhatárolására vonatkozó előírásait, valamint a méltányolható érték határaként a Pénzügyi Közlönyben 2001-ben megszabott árak befagyasztását.

A biztos a panaszosoknak írt leveleiben kifejtette, hogy a lakásvásárlási támogatás mértéke, és a kedvezményezettek körének meghatározása olyan közgazdasági és demográfiai kérdés, amely alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye. A költségvetésből erre a célra fordítható összeg meghatározására a jogalkotó nagyfokú szabadsággal bír, mert az alkotmányos jogokból sem a támogatás összegére, sem a jogosultak körének meghatározására nem állapítható meg kötelezettség.

A lakáshoz jutás támogatását szabályozó jogszabály azért kormányrendeleti szintű, mert a mindenkori kormány lehetősége és politikai felelőssége a támogatással elérni kívánt cél meghatározása. Mivel az Obtv. 16. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultsága nem terjed ki a pénzügyintézetek, bankok eljárásának általános vizsgálatára, ezért e körben az országgyűlési biztos csupán a lakáscélú állami támogatások felhasználásával bonyolításával kapcsolatban azt vizsgálta, hogy a pénzügyintézeteknél a jogszabály alkalmazása során keletkezett-e alkotmányos jogokat érintő visszásság.

Egy élettársi kapcsolatban élő pár kérésére a biztos azt elemezte, hogy a pénzügyintézet jogértelmezése, illetve a kormányrendelet tartalmaz-e a gyermekeket nevelő élettársi kapcsolatban élők számára hátrányos megkülönböztetést a házasságban élő, illetve a gyermeküket egyedül nevelő szülőkkel szemben. A biztos kifejtette, hogy az Alkotmány a 15. §-ában a házasság és a család intézményét határozta meg kiemelten támogatni kívánt csoportként. Ezzel azt is kinyilvánította, hogy az állam, az együttélés különböző formái közül a házasságot részesíti kiemelt védelemben, de a gyermekek, és a rászorultak védelméről szóló 16-17. §-aiban a gyermeküket egyedül nevelő szülőket is támogatni rendeli. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha a jogalkotó azonos jogállású személyek között tesz indokolatlanul különbséget. A kormányrendelet által a házasságban és az élettársi kapcsolatban élők közötti különbségtétel nem önkényes, mert mindkét együttélési forma különböző jogi, gazdasági stb. előnyökkel és különböző egymásért vállalt felelősséggel jár, és azok a személyek, akik az élettársi kapcsolattal járó előnyöket választják, egyben azt is vállalják, hogy bizonyos – csak a házasságkötéssel együtt járó – előnyökről lemondanak.

Az OBH 1980/2003 számú panasz vizsgálata során a biztos arra kereste a választ, hogy meddig terjed az önkormányzat gondoskodási kötelezettsége az állampolgárok lakhatásáról, ha a bérlő a határozott idejű bérleti szerződésének lejártát követően nem gondoskodik önmagáról. A vizsgálat megindításakor figyelembe vette, hogy az önkormányzat a lakástulajdona feletti rendelkezés során nem hatóságként, hanem tulajdonosként jár el. A méltányossági kérdésekben a tulajdonost nem terheli szerződéskötési kényszer, ezért a kérelem elbírálására nem alkalmazhatóak az államigazgatási eljárás szabályai. A bizottság szótöbbséggel hoz döntést, amelyben a tagok a jogszabály adta lehetőségeket és kötelezettségeket mérlegelik, és annak alapján támogatják, vagy utasítják el a kérelmet. A tagok a döntésüket más-más érvekkel indokolhatják, így az ügyfél tájékoztatása során a vagyionkezelő sem fűzhet más indokolást a döntéshez, mint azt, hogy a bizottság tagjainak többsége a kérelmét nem támogatta. A kérelmet elutasító határozattal szemben közigazgatási értelemben jogorvoslati jogosultság nem illeti meg, de azzal szemben keresettel élhet. Az önkormányzat – törvényi kötelezés hiányában – nem vállalhatja magára nézve kötelezőnek a magántulajdonú lakások bérlőinek, használoinak tartós elhelyezését, ha az adott épületet ideiglenesen el kell hagyniuk. Az önkormányzat eljáró szervei a panaszos kérelmének elbírálásakor anyagi és eljárásjogi jogi szabályt, illetve a szociális biztonság elvéből fakadó szerzett jogát nem sértettek, diszkriminációt nem alkalmaztak, ezért az országgyűlési biztos a vizsgálatot alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság hiányában megszüntette.

1.21. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek

Az országgyűlési biztos és általános helyettese a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság alkotmányos jogával kapcsolatban ritkán indít eljárást, mert közigazgatási szerveknek nincs érdemi hatáskörük e jogok tekintetében. Kivétel ez alól az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT), amely az elektronikus médiumokkal kapcsolatban gyakorol hatósági jogkört a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatörvény) szerint. Az ORTT-nek a Média törvény értelmében van hatásköre arra, hogy fellépjen bármely műsorszolgáltatóval szemben, ha a szolgáltatott műsor emberi, alkotmányos jogokat sért, különösen pedig, ha a kiskorúak védelmére a törvényben külön is előírt szabályokat megszegi. Az ORTT-nek, illetőleg Panaszbizottságának eljárását több beadvány is sérelmezte (OBH 1052/2003., 1458/2003., 2012/2003.), amelyek alapján az országgyűlési biztos általános helyettese indított vizsgálatot (Az OBH 1052/2003. számú együttes jelentés rövidített szövege a Példatárban megtalálható.). Az ORTT elnöke is fordult levélben az országgyűlési biztoshoz a valóságshow-kal kapcsolatban felmerült, az emberi jogokkal összefüggő problémák megoldására (OBH 4247/2003.).

Az országgyűlési biztos általános helyettese átfogó jelentésében megállapította, hogy mind az ORTT, mind Panaszbizottsága szerint a panaszolt műsorszámokkal a műsorszolgáltatók sorozatosan megsértették a Médiatörvénynek a kiskorúak védelmében született rendelkezéseit (5-5/D. §), egyebek között azzal is, hogy a műsorszámokat nem megfelelően sorolták a nézők kora szerinti kategóriákba, és nem a megfelelő időpontban sugározták. Bár valamennyi panaszt (126) megalapozottnak tartották, összesen csak 8 alkalommal alkalmazott a hatóság valamilyen szankciót.

Az általános helyettes megállapította, az a tény, hogy az ORTT nem minden törvénysértés esetén járt el, továbbá hogy szankcionálási gyakorlatában nem vette figyelembe az összes törvénysértést és szerződésszegést, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. E mulasztás e mellett a kiskorúak védelméről szóló törvényi rendelkezések megsértését is jelentette, és ezzel a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az alapjogok és a kiskorúak jogainak védelme azért sem hatékony, mert amikor egyáltalán kiszabnak szankciót, az csak nagyon hosszú idő után hajtható végre. Az elmarasztalt műsorszolgáltatók ugyanis – egyetlen eset kivételével – minden alkalommal kérték a határozatok bírósági felülvizsgálatát.

Amikor pedig az ORTT – tapasztalva, hogy minden figyelmeztetése és az azonnali végrehajtás nélkül kiszabott szankciója ellenére a műsorszolgáltató sorozatosan, fő műsoridőben sugárzott a kiskorúak személyiségfejlődését egyértelműen károsan befolyásoló műsorszámokat – a szankciót kiszabó határozatának azonnali végrehajtását rendelte el, a bíróság az elmarasztalt műsorszolgáltató kérésére az azonnali végrehajtást felfüggesztette.

Az általános helyettes megállapította, hogy a szankciók hatékonyságát a rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőkkel lehetne biztosítani (hasonlóan a sajtó-helyreigazítási eljáráshoz), ezért – a visszásságok jövőbeni megakadályozása érdekében – ilyen tartalmú törvénymódosításokat javasolt az Országgyűlésnek.

Javasolta továbbá a Médiatörvény kiegészítését a panaszbizottság „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárásának főbb szabályaival. A gyermekek jogai és más alkotmányos jogok sérelme miatt indult ún. egyéb eljárást ugyanis a törvény hiányosan szabályozta, és ez is hozzájárult az eljárások csekély eredményességéhez.

A vizsgálat eredményeként az általános helyettes kezdeményezte az ORTT elnökénél, hogy a jövőben minden olyan ügyben gyakorolja hatáskörét, amelyben felmerül, hogy a műsorszolgáltatók megsértették a Médiatörvényt. Hangsúlyozta továbbá, hogy a speciális és generális prevenció érdekében a jogsértés súlyának megfelelő szankciót kell alkalmazni.

Az országgyűlési biztos az ORTT elnökének a beadványa nyomán jelentésében rámutatott arra, hogy a Médiatörvény közvetlen kapcsolatot teremt az Alkotmányban deklarált emberi jogokkal és az Alkotmány értékrendszerével. Ezzel a műsorszolgáltatók számára kötelezővé teszi, hogy ne csupán a rájuk vonatkozó technikai rendelkezéseket tartsák be, hanem az Alkotmányban deklarált emberi jogokkal is összhangban legyen a tevékenységük. A műsorszolgáltatók felett felügyeleti és ellenőrzési jogokat gyakorló ORTT-nek ezeket az alkotmányos követelményeket is számon kell kérnie. Ha ezt nem teszi, akkor visszásságot okoz közvetlenül a jogállamiság, a jogbiztonság követelményével, közvetve pedig a veszélyeztetett vagy esetleg sértett alkotmányos jogokkal összefüggésben. Kiemelte a jelentés a valóságshow-k kapcsán, hogy az emberi jogok, az emberi élet és méltóság tiszteletének és sérthetlenségének tudatosítására a közintézmények körében elsősorban ugyan az oktatási rendszer hivatott, de ezt más intézményeknek is támogatniuk kell. Különösen csökkenti az oktatás-nevelés hatékonyságát, ha a gyermekek az élet egyéb területein – elsősorban a médiából – rendszeresen, a tudukat az iskolánál és a családnál is erőteljesebben befolyásoló módon olyan üzeneteket kapnak, hogy az emberi méltóság és a magánélet nem sérthetetlen: azzal anyagi érdekből bárki, nyilvánosan és kontroll nélkül bármikor rendelkezhet, eszközként, árucikként használhatja. Az államnak arra illetékes szervei útján a törvényekben meghatározottak szerint ilyen esetekben el kell járnia. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint, ha a műsorszolgáltatók az emberi méltósághoz való jogot sértik, vagy veszélyeztetik a sugárzott műsorokkal, akkor a Médiatörvénynek az alkotmányos jogok tiszteletben tartását előíró általános rendelkezése, a 3. § (2) bekezdés szerint is fel kell lépnie a hatóságnak, és nemcsak a kiskorúak védelmében, hiszen az ilyen műsorok a szereplők, de közvetve minden néző emberi jogait is sérthetik.

1.22. Munkajogi ügyek

A munkavállaló és a munkáltató között keletkezett jogviták eldöntése kizárólag a bíróság hatáskörébe tartozik. A bíróság azonban az országgyűlési biztos jogkörét szabályozó törvény szerint nem minősül hatóságnak, így a munkajog körébe tartozó ügyekben az országgyűlési biztos intézkedési lehetősége elenyésző. Ennek ellenére évente több száz panasz érinti a munkaviszonyt, a köztisztviselői jogviszonyt, a közalkalmazotti jogviszonyt és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak jogviszonyát. A munkajogi panaszok feldolgozása – mivel azok természetüknél fogva elutasításra adnak alapot – a tájékoztatást, a segítő szándékot nem mellőző válaszlevelekkel történt.

Az utóbbi években – különösen a magánszférában – kialakult az a gyakorlat, hogy a rendszeres munkát végzőket nem munkaviszony, hanem megbízási jogviszony keretében alkalmazták. A megbízási jogviszonyra azonban nem az Mt., hanem a Ptk. szabályait kell alkalmazni, vagyis e jogviszonyban állókra az Mt.-ben garantált jogosítványok (pl. a felmentési idő, felmondási védelem, évi rendes szabadság, végkielégítés stb.) nem vonatkoznak. Ezt a beszámolási időszakban több panaszos észrevételezte. Ezen a helyzeten alapvető változást jelent az Mt. módosítása, ami szerint a szerződés típusát elnevezésétől függetlenül kell megítélni, illetve megállapítani, hogy a munkavállalót megilletik-e az Mt.-ben szabályozott kedvezmények.

Gyakoriak voltak az Mt.-ben szabályozott hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos panaszok. Különösen a koruk és származásuk miatti diszkriminációt sérelmezték az állampolgárok. Tájékozatlanságból származtak azok a panaszok, melyek a munkaviszony próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetését kifogásolták. Különösen sérelmezték a panaszosok az indokolást és a felmentési időt mellőző felmondást.

A panaszok zöme a munkaviszony, illetve az egyéb jogviszonyok megszüntetését érintették. E körben a közös meg egyezéssel történő megszüntetés gyakorlata említésre méltó. A munkáltató nem egy esetben megtevesztéssel, mintegy kényszerítéssel a munkavállalót munkaviszonya ilyen módon való megszüntetésére ösztönzi. Ezzel a munkáltató ugyanis mentesül a felmentéssel és végkielégítéssel járó költségektől.

A munkajog területén a legtöbb valós sérelem a munkáltató részéről történő rendes felmondással, illetve – az állami alkalmazottak tekintetében – a felmentéssel való jogviszony megszüntetése során éri az alkalmazottakat. Az állami alkalmazottak tekintetében maga a törvény tételesen felsorolja a felmentés okait. Ezek közül a központilag elrendelt létszámcsokkentés, valamint a nyugdíjasként való alkalmazás ad a legtöbb panaszra okot. A munkáltatók ugyanis a nyugdíjra való jogosultság elérésekor a jogviszony megszüntetését kötelezőnek vélik, holott a törvény szerint a nyugdíjra való jogosultság elérésekor a jogviszony megszüntetése nem kötelező, hanem a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a jogviszonyt változatlan tartalommal továbbra is fenntartja-e vagy sem.

Más kérdés az, hogy a köztisztviselők, az egyetemi tanárok, valamint a bírák és ügyészek tekintetében a 70. életév betöltésével a jogviszony felmentés nélkül megszűnik. Felmerült ezzel kapcsolatban az, hogy a 70. életév elérésekor történő jogviszony megszűnése diszkriminációt eredményez-e. A válasz nem, mert a 70. életév elérése csak az adott jogviszony keretében ellátott munkakörre és csak az állami alkalmazás keretében érvényesül. A magánszférában a törvény nem ír elő életkor-korlátozást. Többeknek okozott problémát az a kérdés, hogy az előrehozott öregségi nyugdíj felmentési ok-e. A válasz az, hogy csak akkor, ha az alkalmazott kérésére a nyugdíjat megállapítják és folyósítják, szemben a 62. életév elérésekor. Ez utóbbi esetben ugyanis nem a folyósítás, hanem maga a 62. életév elérése a felmentés oka.

Számos vélt vagy valós sérelmet okozott a közalkalmazottak végkielégítésre való jogosultsága, mivel a fizetési fokozat, a jubileumi jutalom és a végkielégítés szabálya eltérnek egymástól. A fizetési fokozatnál az életpálya során eltöltött időket egybe kell számítani. A jubileumi jutalomnál csak az állami szolgálatban eltöltött időket, míg a végkielégítésre való jogosultságnál csak az állami szervtől áthelyezéssel létesített jogviszonyt lehet figyelembe venni.

A munkaidő és pihenőidővel kapcsolatban a túlmunka elrendelése, a szabadság kiadása miatt fordultak panasszal az állampolgárok az ombudsmanhoz.

Volt, aki a munkabér késedelmes kifizetését sérelmezte. Ez a gond elsősorban a magánszféra területén jelentkezett. Nem egy esetben a jogerősen megítélt munkabér kifizetése is elmaradt a sikertelen végrehajtási eljárás miatt.

Előfordult az is, hogy a szakszervezetek az Mt.-ben szabályozott jogosítványok gyakorlásához kértek tájékoztatást, vagy hogy az állampolgárok bírósági ítélet felülvizsgálatát várták az országgyűlési biztostól.

A munka világába tartozó sérelmek esetén ajánlás is született 2003-ban. A települési önkormányzatok területén ugyanis a falugazdászok egy része közszolgálati jogviszony, másik része egyéni vállalkozói jogviszony keretében dolgozik.

E kettősség a két jogviszony sajátosságából eredően alkotmányos joggal összefüggő visszasságot eredményez. Ezen ellentmondás feloldása érdekében az országgyűlési biztos kezdeményezte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternél, hogy a települési önkormányzatok területén hatósági jogkörben eljáró falugazdászokra egységesen a köztisztviselőkről szóló törvény hatálya terjedjen ki. A miniszter az ajánlást elfogadta, és a problémát részben már meg is oldotta, illetve – ígérete szerint – az EU-csatlakozás időpontjáig folyamatosan megszünteti.

Az elmúlt évben átfogó vizsgálatot tartott az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a Békés Megyei és a Veszprém Megyei Munkaügyi Központoknál, az önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén megélhetésükhöz szükséges ellátásra való jogosultság megállapításával kapcsolatos hatósági intézkedések körében. Egyik megyében sem történt azonban ombudsmani fellépést, intézkedést igénylő alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság.

1.23. Az önkormányzat testületi ügyek

1.23.1. Az önkormányzati testületi döntések

Az önkormányzati testületi döntésekkel kapcsolatban 2003-ban – hasonlóan az előző évekhez – szerteágazó ügýtípusal foglalkoztak az országgyűlési biztosok. A 2002. évi beszámolóban már rámutattak arra, hogy az önkormányzati hatósági ügyekben mennyire fontos lenne a döntéshozó szintek pontos egységes szabályozása. A leggyakrabban előforduló panaszok a szociális ellátást és az önkormányzati hatósági ügyeket érintik, melyek 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 szakbizottság 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 így az állampolgároknak a klasszikus fellebbezési jog már helyben is biztosított, és nagyobb az esély arra, hogy a kedvezőtlen döntés helyben kerüljön orvoslásra.

A szabad és sokrétű szabályozás felvetette a jogorvoslathoz való alkotmányos jog megsértését, mert a helyi rendelet úgy adott hatósági jogkört a polgármester számára a Belvárosi V. kerületi zajvédelmi rendeletben, hogy nem rendelkezett a döntéssel szemben alkalmazható jogorvoslatról. Ha az önkormányzati hatósági ügyekben egyrészt a döntések átruházására vonatkozó lehetőségek, másrészt a döntési szintek meghatározása mindenki számára eligazító és kötelező jogok jogszabályból kiolvashatók lennének, úgy az ilyen panaszok véglegesen kiküszöbölhetővé válnának. Belváros V. kerületi önkormányzat zajrendeletének közigazgatási hivatali felülvizsgálatát kezdeményezte az országgyűlési biztos, az annak alapján hozott intézkedés alkotmányossága és a jogorvoslattal kapcsolatos feltételek biztosítása érdekében (OBH 4333/2002.). A képviselő-testület a rendeletét módosította.

A készülő új közigazgatási koncepció is felvetette a többféle megoldás egységesítését. Közigazgatási szakemberek részéről is felmerült, hogy önkormányzati hatósági ügyekben is helyesebb lenne, ha a közigazgatási hivatal venné át a másodfokon eljáró fellebbezési fórum szerepét, és ezt követően nyílna meg a bírósági felülvizsgálat lehetősége. Az új közigazgatási eljárási törvény megalkotása késedelméből adódó többféle szabályozási lehetőségből és abból, hogy az önkormányzat még a rá nézve meghatározott szabályozást sem tartotta be, a szociális biztonsággal kapcsolatban visszas helyzetet teremtett a rászorultsági alapon folyósítható ösztöndíj elutasításával kapcsolatos eljárás Belezna községben (OBH 1630/2003.).

Az alkotmányos jogok érvényesülését, az önkormányzatok hatékony működését garantáló korszerű közigazgatási eljárási törvény megalkotása mellett az önkormányzati feladat és hatáskörök reformja is szolgálhatja. A tervezet szerint a regionális önkormányzatok területfejlesztési feladat- és hatáskörükben átfogó térségi koncepciókat és fejlesztési programokat dolgoznak ki, és az EU megfelelő intézményeivel közvetlen kapcsolatot tartanak. A jelenlegi szervezetrendszer működőképességnek határait feszegeti. A szétaprózódott költségvetési támogatás nem képes hatékonyan finanszírozni minden településen minden önkormányzati funkciót, ezért a fejlesztési koncepciók hatékony szervezeti változást követelnek. Ha megfelelő forrással rendelkező szervezetek helyett tartósan forráshiányos önkormányzatok működnek, akkor nem fognak szünni azok az állampolgári panaszok, amelyek lassan tíz éve egyre hangosabban követelik a környezetvédelmi beruházások megvalósítását.

Ennek okán a vizsgálatok során még mindig arra kell rámutatni, hogy évről évre visszatérően vannak olyan önkormányzatok, amelyek a település csapadékvíz-elvezetést és szennyvízcsatornázást nem tudják megoldani. Még a főváros egyes kerületeiből is azt panaszolják, hogy szenvednek a szilárd útburkolat hiányától, és jelentős elmaradás van a főváros és más kiemelt települések csatornázottságában is. Budakeszi Önkormányzata már három éve elfogadta az országgyűlési biztos kezdeményezését a város egyik frekvenciált területének csapadékvíz-elvezetésére, de az a mai napig nem oldotta azt meg. Ez is bizonyítja, hogy az önkormányzati feladat teljesítése még sokszor egy város viszonylagosan elfogadhatónak tűnő mértékű anyagi erőforrásai mellett is kilátástalan. Ez a kislélekszámú települések önkormányzatainál még kirívóbb.

Az önkormányzatok (főként főváros és nagyvárosok) közterületi parkolással kapcsolatos feladatait érintően az országgyűlési biztos már 2002. október 1-jén kelt jelentésében kezdeményezte, hogy a fővárosi önkormányzat gondoskodjon arról, hogy a meghatalmazott Fővárosi Közterület Parkolási Társulás és a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. a mozgássérültek parkolási engedélyének az ellenőrzése során tanúsított jogszabálysértő gyakorlatát a továbbiakban ne folytathassa, és teremtsen meg annak a feltételeit, hogy az önkormányzat a parkolási engedélyek valódiságát ellenőrizni tudja. A mozgáskorlátozottak alkotmányos jogainak érvényesülése érdekében az országgyűlési biztos szorgalmazta az említett jogszabály mihamarabbi megalkotását. A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendeletet végül az elmúlt év végén tette közzé a jogalkotó, amely 2004. július 1-jén lép hatályba (OBH 3266/2001.).

A parkolási társulások működésével, de e körben különösen a mozgáskorlátozottak jogainak sérelmére történt intézkedés miatt indult ügyben csak az országgyűlési biztos általános helyettesének kezdeményezése tudta megakadályozni a kiszabott pénzbírság végrehajtását, amit egy mozgáskorlátozott azért volt kénytelen Szegeden elszenvadni, mert a kiszálláskor a parkolást biztosító igazolvány a jól látható helyről az ülésre esett. Ilyen intézkedés mellett elképzelhető, hogy mekkora sérelmet okoz, ha a pozitív diszkrimináció jogi szabályozásának gyakorlati megvalósulása helyett a sérült emberek zaklatása történik. A fővárosban sem panaszmentes a parkolási feladat ellátása, hiszen a 24 önkormányzat egymás mellett funkcionáló igazgatásrendszere ezen a területen nem összehangolt és nem egységes parkolási társulást takar.

1.23.2. Szociális ügyek

Az elmúlt évekhez hasonlóan több száz panasz érkezett hivatalunkhoz a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben. A beadványokból egyértelműen megállapítható, hogy egyre többen nélkülöznek ma Magyarországon, és egyre szélesebb a rászorultak köre. A hozzánk érkezett panaszokból kitűnik, hogy számos egyedülálló és család szorul a szociális ellátórendszer különböző támogatásaira, akár az eltartottak nagy száma, akár egészségi állapotuk, társadalmi helyzetük, lakóhelyük infrastrukturális szintje, a magas lakásfenntartási költségek, de legfőképpen a munkanélküliség okán. A munkalehetőségek hiánya miatt nagyon sokan kizárólag szociális segélyekből igyekeznek fedezni mindennapi megélhetésük költségeit. Így tovább növekszik azok száma is, akiknek a létfenntartása sem biztosított.

Továbbra is sokan azzal keresik meg az országgyűlési biztost, hogy nehéz anyagi körülményeikről beszámoljanak, és közvetlenül a biztostól kérjenek pénzügyi segítséget. Amennyiben a beadvány konkrét ellátási formára való jogosultságra tartalmaz utalást, a panaszos egyidejű tájékoztatása mellett, azt átesszük a kérelem elbírálására illetékességgel és hatáskörrel rendelkező szervhez. Számos esetben előfordul azonban, hogy a panaszosok a konkrét ellátás megállapítása iránti eljárás ideje alatt hozzánk is eljuttatják a kérelmüket, ekkor a beadványokat a folyamatban lévő eljárásra tekintettel, időelőttiség miatt el kell utasítanunk.

A beadványokat értékelve az a tapasztalat, hogy sokan nem is tudnak az általuk igénybe vehető támogatásokról, és csekély ismeretük van a rendelkezésükre álló lehetőségekről, ezért töretlenül folytatjuk azt a gyakorlatot, hogy részletes tájékoztatás nyújtásával segítsük a nehéz helyzetben lévőket.

2003-ban a beadványtevők körében is nagyobb érdeklődésre tartott számot a gyermekgondozási segély mellett járó jövedelem pótlékok ügye. E tárgykörben többen fordultak hozzánk. Egyesek a pótlék iránti kérelmüket juttatták el a hivatalhoz, néhányan a fellebbezésüket nyújtották be, többen a másodfokú szerv döntésének a hiányát kifogásolták. Az ügyben a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság is döntést hozott, melyre tekintettel az országgyűlési biztos nem járhatott el, hanem csupán tájékoztatást adott.

A szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások vonatkozásában rendszeres szociális segéllyel, ápolási díjjal és lakásfenntartási támogatással összefüggésben került sor vizsgálatok megindítására. A rendszeres szociális segélyek megállapításával kapcsolatban két vizsgálat is rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatok az eljárásaik során nem vették figyelembe a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény 2003 február 15-től hatályba lépett módosításait (OBH 3717/2003., OBH 1616/2003.). Az említett esetekben a jogbiztonsághoz való jog, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmét állapította meg az országgyűlési biztos, melyek orvoslására kezdeményezéssel élt.

A korábbi évekhez hasonlóan az ápolási díjjal kapcsolatban is számos panasz érkezett a hivatalhoz. Ez az ellátás azzal, hogy anyagi biztonságot nyújt a tartós otthoni gondozásra szoruló beteg ápolását ellátó, s emiatt munkát vállalni nem tudó vagy fizetés nélküli szabadságon levő hozzátartozó részére, azt a társadalmilag kívánatos helyzetet próbálja elősegíteni, hogy a tartósan beteg emberek otthoni gondozását elsősorban a közvetlen hozzátartozójuk lássa el. Az ápolással eltöltött idő ugyanakkor az ápoló számára szolgálati időnek számít.

Egy konkrét ügyben (OBH 2891/2002.) az önkormányzat nem tisztázta, hogy a panaszos gyermeke mint gondozott a 18. életévének betöltése után tartósan beteg személynek vagy továbbra is súlyos fogyatékosnak minősül-e, nem állapította meg tehát az ápolási díj továbbfolyósításának jogosultsági feltételét. Az országgyűlési biztos e vizsgálatában rámutatott arra is, hogy az önkormányzat az eljárása során nem hozott az államigazgatási eljárásról szóló törvénynek megfelelő alakszerű határozatot. Mindezzel az önkormányzat a panaszos szociális biztonsághoz való jogát érintő visszásságot okozott, ezért a biztos felkérte a testületet, hogy saját hatáskörében vizsgálja felül a határozatát, és a tényállás felderítésével hozzon alakszerű határozatot, melynek a címzett eleget tett.

A beszámolási időszakban lakásfenntartási támogatással kapcsolatban nem érkezett jelentős számú beadvány, azonban a nehéz anyagi körülmények között élő panaszosok figyelmét általában felhívtuk e támogatási forma igénylési lehetőségére. Az ellátás vonatkozásában egy vizsgálat (OBH 1433/2003) feltárta, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott az önkormányzat azzal, hogy a panaszos kérelmére, a törvényben előírt elintézési határidőt jelentősen túllépve, nem válaszolt. A pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos további vizsgálatok – az érintett önkormányzatok jogszerű eljárásaira figyelemmel – alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot nem állapítottak meg (OBH 5135/2003.).

A természetben nyújtott szociális ellátások körében számos beadványt kaptunk a közgyógyellátással – különös tekintettel a méltányossági jogkörben megállapítható jogosultsággal – kapcsolatban. Több panaszos ügyében lefolytatott egyesített vizsgálata (OBH 2772/2002.) lezárásaként az országgyűlési biztos megállapította, hogy a közgyógyellátási igazolványok iránti kérelmek elbírálásának mechanikus, csak a jövedelemhatárookra alapozott gyakorlata a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézheti elő. Mivel fény derült arra, hogy országos jelenségről van szó, a biztos a feltárt visszasság orvoslása érdekében a megyei közigazgatási hivatalok vezetőit hívta fel arra, hogy az illetékességi területükön működő önkormányzatokkal ismertessék a jelentés tartalmát és nyújtsanak szakmai segítséget is a méltányossági jogkör gyakorlásához.

Az elmúlt évekhez hasonlóan rendszeres gyermekvédelmi támogatással összefüggésben is érkezett néhány panasz a hivatalhoz. Az e tárgyban indult vizsgálatok rendszerint azt állapították meg, hogy az önkormányzatok eljárásai megfeleltek a vonatkozó jogszabályoknak, és alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható sérelmet nem okoztak (OBH 4895/2003., OBH 1074/2003.).

Egy esetben (OBH 3704/2003.) azonban a jogállamiságból eredő jogbiztonsággal, ezen belül is a tisztességes eljárás-hoz való joggal összefüggésben okozott visszasságot, valamint az ifjúság létbiztonságához fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét állapította meg az országgyűlési biztos általános helyettese akkor, amikor az önkormányzat képviselő-testülete több mint öt hónap elteltével döntött a panaszos által igényelt rendszeres gyermekvédelmi támogatás odaítéléséről. A biztos hangsúlyozta, hogy az alkotmányos visszasság, illetve annak közvetlen veszélye annak ellenére fennállt, hogy utóbb a képviselő-testület visszamenőleg megállapította a panaszos által kérelmezett támogatást, vagyis orvosolta az igénylő sérelmét.

Összességében elmondható, hogy a szociális támogatások területén lefolytatott vizsgálatok eredménnyel zárultak, a címzettek minden esetben elfogadták a biztosok megállapításait, és a kezdeményezéseknek eleget tettek. Az országgyűlési biztosok továbbra is kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a rászorultak gondjainak megoldására.

1.23.3. Hulladékgazdálkodással kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban, a korábbi évekhez hasonlóan, számos beadvány érkezett a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatással összefüggésben. Bár a közszolgáltatás kötelezővé tétele óta – az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény (Kötv.) 1995. június 10-én lépett hatályba – nyolc év telt el, csökkenő, de változatlanul jelentős számban érkeznek olyan beadványok, melyek a hulladékszállítási közszolgáltatás kötelező lakossági igénybevételét sérelmezik.

Ezekben az esetekben az általános helyettes panaszának elutasításával egyidejűleg tájékoztatta a beadványt tevőt arról, hogy mind a Kötv., mind pedig a 2001. január 1-jével hatályba lépett, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) kötelezővé tette és teszi a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevételét. Ennek oka, hogy minden ingatlanon keletkezik olyan háztartási szilárd hulladék, amely nem komposztálható, és nem is égethető el, megfelelő kezelésük azonban az emberi egészség és a környezet védelme érdekében szükséges.

Az elmúlt évekhez hasonlóan, a hivatalhoz fordulóknak 2003-ban is a jogszabályban rögzített kötelezést tartották sérelmesnek, a szolgáltatás minőségével és színvonalával kapcsolatban nem érkezett panasz. A beszámolási időszakban egy panaszos tartotta – egyebek mellett – sérelmesnek azt, hogy a közszolgáltató a településen a 110 literes edényeket 240 literes gyűjtőedényekre cserélte le. Az országgyűlési biztos megvizsgálta a közszolgáltató eljárását, és megállapította, hogy az – az Európai Unió szabványoknak megfelelő edények bevezetésével, melyre a tulajdonosokkal és társasházi közös képviselőkkel történt egyeztetést követően került sor, és számos esetben a díj csökkenését vonta maga után – nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszasságot (OBH 1478/2003., 3555/2003., 3556/2003.).

A hulladékgazdálkodást sérelmező beadványok esetében – amennyiben a beadványt tevő nem kizárólag a közszolgáltatás kötelező igénybevételét tartotta sérelmesnek – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a települési önkormányzat vonatkozó rendeletét minden esetben megvizsgálta. 2003-ban a lefolytatott vizsgálatok több mint fele esetében állapított meg az általános helyettes a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljárás-hoz való joggal és az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdésével („a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”) összefüggő visszasságot.

Tartva a korábbi évek tendenciáját, a vizsgált rendeletek legfőbb problémája a beszámolási időszakban is az arányosság követelményének való megfelelés hiánya volt. A rendeletek ugyanis leggyakrabban a hulladékszállítási díjat egy úrmértékű – általában 110, ritkább esetben 120 literes – hulladékgyűjtő edény alapulvételével határozzák meg (OBH 4904/2002., 1364/2003., 1802/2003., 2429/2003., 3797/2003.), azaz nincsenek tekintettel a háztartásokban ténylegesen keletkező hulladék mennyiségére, a díjat nem a keletkező hulladék mennyiségével összhangban állapítják meg.

Az országgyűlési biztos a Hgt.-ben rögzített arányosságot számon kérve, alkotmányos joggal összefüggő visszasságként értékelte azt a rendeleti szabályozást is, amely differenciált ugyan a hulladékgyűjtő edények úrtartalma szerint, azonban a hulladékszállítás díját ettől függetlenül állandó lakosok esetében fejenként, üdülők esetében pedig ingatlanonként azonos összegben határozta meg (OBH 1182/2003.).

Úgyszintén nem felelt meg az arányosság követelményének az a rendelet, amely a hulladékszállítási díjat alapdíjból és ürítési díjból állította össze. A közszolgáltatás szüneteltetése esetére azonban csak az ürítési díj megfizetése alól mentesítette az ingatlan tulajdonosokat. Ebből következően az alapdíjat a szüneteltetés ideje alatt is kötelesek a tulajdonosok megfizetni, azaz olyan szolgáltatás megfizetésére kötelezte őket a rendelet, amelyet nem vesznek igénybe (OBH 3031/2003.).

Ebben az évben több panasz érkezett üdülőtulajdonosoktól. Az ezek alapján lefolytatott vizsgálatok azt tükrözik, hogy számos település nem veszi figyelembe, hogy az üdülőtulajdonosok ingatlanukat csak az év meghatározott részében veszik igénybe. A Hgt. kimondja, hogy az üdülőtulajdonosok által fizetendő díjat az állandó lakóingatlanok tulajdonosaira meghatározott díjjal arányosan kell megállapítani. A rendeletek a legtöbb esetben különbséges tesznek ugyan az állandó lakosok és az üdülőingatlan-tulajdonosok között, de ez csak a közszolgáltatás igénybevételének a naptári éven belüli időtartamára terjed ki. A fizetendő díj összegénél már elmaradt a differenciálás, és az üdülőtulajdonosok ugyanakkora összegű díjat fizetnek, mint az állandó lakosok (OBH 1802/2003.). Úgyszintén problémát vet fel, ha a rendelet minden üdülőingatlan tulajdonost azonos összegű hulladékszállítási díj megfizetésére kötelez, függetlenül attól, hogy ténylegesen mennyi hulladék keletkezett az adott háztartásban. Így előfordult olyan szabályozás és gyakorlat, mely következtében az üdülőtulajdonos által nyolc hónapra fizetendő díj összege magasabb volt, mint azon állandó lakos által egész évben fizetendő díj, aki a településen a legkisebb hulladékgyűjtő edényt veszi igénybe. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint életszerűtlen, hogy az üdülőtulajdonosok a nyolc hónapon át igénybe vett ingatlanjaikon több hulladékot termeljenek, mint az állandó lakosok (OBH 2511/2003.).

Továbbra is problémát okoz a díjfizetés késedelme esetén a hátralék behajtása. A Hgt. kimondja, hogy a díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás. A törvény részletesen rendezi a behajtás módját. Ennek ellenére számos rendelet más módon szabályozza a díjfizetési kötelezettség behajtásának módját. Így a Polgári törvénykönyv szerinti késedelmi kamatot rendel felszámítani, illetve polgári bírói útja irányítja, vagy szabálysértéssé minősíti a fizetés elmulasztását. Ezekben az esetekben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese megállapította, hogy a rendelet alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz (OBH 1182/2002., 2192/2002., 5261/2002., 1478/2003., 3555/2003., 3556/2003., 1793/2003., 2429/2003., 2511/2003., 3111/2003.).

Pozitívumként értékeljük azonban, hogy a vizsgált rendeletek körében egyre magasabb azoknak a száma, amelyek szabályozása az arányosság körében megfelelt a Hgt. rendelkezéseinek. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese e követelménnyel összhangban állónak tartotta, ha a rendeletek 50, 110 és 1100 literes vagy 80 és 120 literes edények igénybevételét teszi lehetővé, továbbá ha négy különböző űrtartalmú edény használatát biztosítja megfelelően differenciált díjakkal (OBH 2192/2002., 5261/2002., 1793/2003., 3111/2003.).

Egyedi eset volt, amikor egy település hulladékszállítási rendelete és az annak alkalmazása során kialakult gyakorlat ellentétben kerültek. A gyakorlat ugyanis megfelelt a Hgt. elveinek, miközben a rendelet szabályozása több pontjában ellentétes volt a magasabb szintű jogszabállyal (OBH 4344/2003.). Úgyszintén egyedi eset volt, és az általános helyettes alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg, amikor a rendelet a gazdálkodó szervezetek számára a lakosokkal azonos módon kötelezővé tette a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevételét. Ezzel pedig figyelmen kívül hagyta a Hgt. azon rendelkezését, amely a gazdálkodó szervezetek döntési jogkörében utalta azt, hogy mely módon gondoskodik a szervezet a tevékenységi körében keletkezett hulladék kezeléséről (OBH 1961/2003.).

Bár a Hgt. a beszámolási időszakban már két éve hatályban volt, változatlanul számos rendelet van, amelyek még mindig a Kötv. felhatalmazására hivatkozik, és annak fogalomrendszerét használja. Alkotmányos joggal összefüggő visszásság merült fel ugyanakkor azzal a rendelettel kapcsolatban, amely – amellet, hogy a Kötv. felhatalmazására hivatkozott preambulumban – egy évvel az Alkotmánybíróságnak a rendelet két pontját megsemmisítő határozatát követően is változatlanul tartalmazta a megsemmisített rendelkezéseket, amelyeket ebből következően minden bizonnyal alkalmazzák is (OBH 1478/2003., 3555/2003., 3556/2003.).

Az országgyűlési biztos ajánlásainak fogadtatása változatlanul pozitív volt, a közigazgatási hivatalok az ajánlásokkal egyetértve tettek törvényességi észrevételt. A címzett önkormányzatok ennek megfelelően módosították a kifogásolt, illetve alkották új, a hulladékgazdálkodást szabályozó rendeleteiket. Egy esetben fordult elő, hogy a település képviselő-testülete nem értett egyet a törvényességi észrevételben foglaltakkal, ezért a közigazgatási hivatal vezetője 2003. év végén az Alkotmánybírósághoz fordult és kezdeményezte a rendelet felülvizsgálatát és törvénysértő rendelkezéseinek megsemmisítését (OBH 1182/2003.).

1.23.4. Hatósági nyilvántartás

Az előző évi beszámólótól eltérően, a panaszok vizsgálatának ügytípusok szerinti jellemzőinek bemutatásánál az országgyűlési biztosok úgy ítélték meg, hogy az általános igazgatási ügyek helyett – a beérkezett panaszok tartalmában tapasztal-

talt változásokhoz igazodóan - önálló összefoglaló készítése indokolt az önkormányzati hatósági nyilvántartáshoz és az okmányirodai működéshez kapcsolódó ügyekről.

A hatósági nyilvántartáshoz kapcsolható állampolgári panaszok vizsgálatánál a biztosok kiemelten szem előtt tartották a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló többször módosított 1992. évi LXVI. törvény szerint a nyilvántartás olyan hatósági nyilvántartás, amely a polgároknak az e törvényben meghatározott személyi és lakcímadatait, valamint az azokban bekövetkezett változtatásokat tartalmazza, feladata – többek között – az adatokról és változásaikról okiratok kiadása. Ez a feladatellátás kapcsolja elsősorban a hatóságot a polgárok ügyeinek intézéséhez, a közszolgáltatáshoz.

A személyi és lakcímnnyilvántartáson alapuló állampolgári panaszok a személyazonosító igazolványok, a gépjárművek okmányainak kiadásával, a lakcímbjelentéssel kapcsolatban érkeztek az országgyűlési biztosokhoz, amelyeknek alapján 24 alkalommal rendelték el vizsgálatot. Tekintettel arra, hogy a beadványokban a panaszosok zömmel a kérelmük teljesítésének a megtagadását sérelmezték, a vizsgálatok a kérelem előterjesztéséhez való alkotmányos jog, és a tisztességes eljárás követelménye sérelmének a gyanúja miatt indultak.

A személyazonosító igazolványt kiállító önkormányzat eljárását kifogásolta a panaszos, amikor a nem magyar írásmód szerinti családnevet a számítógépes program korlátai miatt az okmányon nem tudták az eredeti (apostrof használata) formában megjeleníteni az igazolványban. A módosításhoz a biztos általános helyettesének a segítségét kérte. A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal arról tájékoztatta a biztost, hogy a probléma ismert előttük. A hasonló esetek elkerülésére – különös tekintettel az Európai Unióhoz való közelgő csatlakozásra – a számítógépes program fejlesztése folyamatban van. A biztos a választ elfogadta, alkotmányos visszásságot az ügyben nem állapított meg (OBH 2917/2003.).

A nem magyar állampolgárságú panaszos a közigazgatási és az idegenrendészeti nyilvántartásokban lévő helytelen személyi adatainak a helyesbítését kérelmezte az állampolgári jogok országgyűlési biztosától. A biztos – hatásköre hiányában – a beadványt áttette a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalhoz (OBH 1424/2003.).

A lakcímbjelentéssel összefüggő önkormányzati eljárások miatt is több esetben fordultak panasszal az országgyűlési biztosokhoz. A panaszos a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatalnak az állandó lakcíme fiktívvé nyilvánító határozatát sérelmezte. A határozat ellen bírósági pert indított, amelyet a Nógrád Megyei Bíróság elutasított. Tekintettel arra, hogy az ügyben bírósági döntés született, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának nem volt hatásköre vizsgálat lefolytatására, ezért a panaszt elutasította. Ugyancsak hatásköre hiányát kellett megállapítania, ahol a budapesti társasház közgyűlése nem járult hozzá a vele nem munkaviszonyban álló panaszos bejelentéséhez a házfelügyelői lakásba. A lakás a társasház közös tulajdonát képezte. A biztos hatáskörének hiányát arra alapozta, hogy a társasház döntése nem hatósági, illetve közszolgáltatói döntés (OBH 1457/2003; OBH 2351/2003.).

A panaszos az állandó lakcíme fiktívvé nyilvánítását sérelmezte, amelyről az eljáró önkormányzat őt nem értesítette, és az erről szóló határozatot vele nem közölte. Az országgyűlési biztos vizsgálatában megállapította, hogy a panaszos által indított birtokperben bírósági eljárás van folyamatban, amelynek kimenetele olyan lényegi előkérdés, amelyektől függ a lakcímrendezési ügy érdemi eldöntése. A jogorvoslathoz való joggal és a tisztességes eljárás követelményével visszásságot okozott az, hogy az ismert helyen tartózkodó panaszossal a határozatot nem közölték az Áe. szabályai szerint, és az Áe.-nek a felfüggesztésre vonatkozó szabályának a mellőzése miatt is a hivatkozott alkotmányos jogokkal összefüggésben alkotmányos visszásság keletkezett. A biztos a visszásság orvoslására felhívta a felettes közigazgatási szervet, amely az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Az elsőfokú hatóság a bírósági eljárás befejezéséig a lakcímrendezési eljárás felfüggesztette (OBH 1251/2003.).

A panaszos és 57 panaszostársa úgyszintén eddigi lakcímük fiktívvé nyilvánítását sérelmezték, mivel az eljáró önkormányzatok – a területszervezési eljárás eredményeképpen – budapesti lakcímeiket nagykovácsi lakcímévé változtatták. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese ismételt eljárásban vizsgálta meg a panaszt, és megállapította, hogy a személyi és lakcím-nyilvántartási adatoknak előzetes egyeztetése – és a megoldás keresése – nélkül való megváltoztatása a jogállamiság elvéből következő jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogokkal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz.

A biztos ajánlásában kérte a belügyminisztertől a lakcímrendezési eljárás felfüggesztését a területszervezési eljárás felülvizsgálatáig, illetve lefolytatásáig. A Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára erre nem látott lehetőséget. Az érintett panaszosok a területszervezési eljárás miatt bírósághoz fordultak (OBH 2515/2003.).

Egy hajléktalan panaszos azt sérelmezte, hogy a gépjárművezetői engedélyét nem tudja kicseréltetni, mivel nincs állandó lakhelye. A biztos általános helyettese részletesen tájékoztatta a lakcímbjelentésre vonatkozó jogszabályokról, amelyeknek alapján a település-szintű bejelentkezési adat („lakcím nélküli”) bejelentésére van lehetősége. Ezt annak a településnek az önkormányzatánál kell megtennie a panaszosnak, ahol szokásosan megtalálható. A panaszos kérte még a

jogszabály felülvizsgálatát is, amelyre a biztos nem rendelkezett hatáskörrel, így a panaszt elutasította (OBH 4596/2003.).

A személyes adatokhoz és a lakcímnnyilvántartáshoz kötődő ügyek mellett az önkormányzati hatósági ügyeknek egy elkülönült területét képezi a közúti közlekedési nyilvántartáshoz kapcsolódó gépjármű-okmányellátási ügycsoport. Az országgyűlési biztosoktól a panaszosok a vezetői engedélyek kiadásának, cseréjének, illetve pótlásának az önkormányzati eljárásban feltárt akadályai elhárítását kérték. Közbenjárásukat remélve ahhoz, hogy bizonyos feltételek hiánya ellenére is, a gépjármű forgalomban való részvételéhez szükséges okmányok kiadásra kerülnek részükre. Az orvosi alkalmassági szakértői vélemény, a járművezetői gyakorlati vizsga nélkül természetesen az engedélyek kiadására jogszerűen nem kerülhetett sor, mivel ezeket a feltételeket az államigazgatási eljárásban alkalmazandó anyagi jogszabályok írják elő. Ezekben az ügyekben a biztosok arról tájékoztatták a panaszosokat, hogy megfelelő eljárási korrekciókkal (a szükséges okmányok pótlásával) a probléma megoldódhat, illetve mint alaptalan panaszt, azt elutasították (OBH 3109/2003., OBH 3261/2003., OBH 3498/2003., OBH 3737/2003.).

Történetileg legrégebbi múltra tekintő anyakönyvi nyilvántartáshoz kapcsolódóan egyetlen kiemelésre érdeme panasz érkezett. Az OBH 1773/2003. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy otthon született gyermekét – bejelentése ellenére – késedelmesen anyakönyvezték. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese a vizsgálata során megállapította, hogy az anyakönyvvezető orvosi bizonyítvány hiányában – az eredménytelen hiánypótlási eljárást követően – több nap elmúltával anyakönyvezte a gyermeket. Az emberi méltósághoz és a jogbiztonsághoz való jog sérelmének az orvoslására a biztos irányelv kiadására hívta fel a belügyminisztert. Az egységes jogalkalmazás biztosítására a miniszter az ajánlást elfogadta. (Kapcsolódó ügyek: OBH 1251/2003., OBH 1457/2003., OBH 2351/2003., OBH 3261/2003., OBH 1773/2003., OBH 2515/2003., OBH 2917/2003., OBH 3498/2003., OBH 4596/2003., OBH 3737/2003.)

1.23.5. Parkolási rendeletek

Az állampolgárok több esetben sérelmezték az önkormányzatok által kialakított parkolási rendet. Az országgyűlési biztos általános helyettese arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy az önkormányzatok azon döntéseit, melyekben tulajdonosként rendelkeznek a tulajdonukban levő közterületeken a várakozási övezetek kialakításáról, a fizetési kötelezettséggel járó parkolóhelyek létesítéséről és a fizetendő díjról, alkotmányossági szempontból nem vizsgálhatja. Ugyanakkor a parkolók igénybevételével a gépjármű használója és az önkormányzat között keletkezett közjogi jogviszonyokban az önkormányzat hatóságként jár el, így ez a tevékenysége már vizsgálható.

A parkolók üzemeltetését ellátó gazdasági társaságok, és az önkormányzat között az üzemeltetésre létrejött megállapodás polgári jogi jogviszonyt keletkeztet, az ebből származó igények érvényesítése bírói útra tartozik. A gazdasági társaságok felett a cégbírószak gyakorol törvényességi felügyeletet, tevékenységüket az országgyűlési biztos semmilyen szempontból nem vizsgálhatja. Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának vizsgálatára pedig az Alkotmánybíróság jogosult.

Az országgyűlési biztos korábbi jelentésében foglalkozott a mozgássérültek parkolási engedélyének ellenőrzésével (OBH 3266/2003.). A vizsgálat eredményeként 2003. január 25-től a fővárosban megszűnt a mozgáskorlátozott igazolvánnyal várakozók pótdíjazása, és az engedély utólagos bemutatására már nem kötelezik a mozgássérülteket. 2003. december 11-én pedig a Kormány megalkotta a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) rendeletét, amely egységesen szabályozza a parkolási igazolványra jogosultak körét, az okmányok kiadására vonatkozó eljárási rendet. A jogszabály 2004. július 1-jén lép hatályba.

1.24. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások

1.24.1. Rendőri intézkedések

Évente mintegy száz panasz érkezik hivatalunkhoz, amelyekben az állampolgárok a rendőrség intézkedéseit, vagy éppen az intézkedés elmaradását kifogásolják. 2003-ban 97 ilyen ügyet zártunk le, 23 ügyben vizsgálatot folytattunk. Az általános helyettes öt, az országgyűlési biztos egy ügyben tett ajánlást. Az elutasításokra a jogorvoslat elmulasztása (18), hatáskör hiánya (12), alkotmányos joggal való összefüggés hiánya (13), vagy az Obtv.-ben meghatározott egyéb feltételek hiánya miatt került sor. Az ügyészi szervekhez 16 ügyet tettünk át. A körülmények tisztázását követően részletes tájékoztatással, útbaigazítással láttuk el a panaszosokat, azokban az esetekben is, ahol nem volt megállapítható az alkotmányos jogok érintettsége.

A panaszok egy része kisebb súlyú közterületi intézkedéssel, vagy helyszíni bírsággal kapcsolatos sérelmek miatt keletkezett. A közterületi intézkedések színvonalának javulására utal, hogy csak nagyon kis számban érkezett olyan panasz, amelyet az intézkedő rendőrök sértő, vagy erőszakos magatartása miatt tettek.

A vizsgált ügyek egy részében a rendőrségen kívül más hatóság is érintve volt. Az országgyűlési biztos egy korábban már lezárt, de a konkrét eseten túlmutató jelentősége miatt kiemelt ügyben hivatalból rendelt el vizsgálatot (OBH 3197/2002.). A média és a közvélemény sokat foglalkozott a Citadella melletti Lödombon 2002-ben folytatott engedély nélküli építkezéssel és az abból adódó hatósági döntésekkel. Az ombudsman vizsgálatának megállapításait a jelentés másutt tartalmazza, de itt is meg kell említenünk, hogy a megállapított alkotmányos viaszások kialakulásához hozzájárult az ügyben tett rendőri intézkedések szakszerűtlensége. A helyszínen intézkedő kerületi rendőrkapitányság beosztottai több alkotmányos joggal összefüggő viaszást okoztak, amikor – különleges szakértelem hiányában, illetve szakértő igénybevétele nélkül – természet- és környezetvédelmi szakkérdésben döntöttek, vagyis hatásköri szabályt léptek túl. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérült a vonatkozásban is, hogy a kapitányság által bizonyíthatóan átvett jelentés alapján nem vizsgálta ki a rendőri szerv a természetvédelmi ör intézkedését és nem hozott indokolt határozatot a természetvédelmi ör intézkedésének jogszerűségéről vagy jogellenességéről.

A kerületi rendőrkapitányság az ügyben nem használta ki a jogszabályok által biztosított azon eljárási és intézkedési lehetőségeket, melyek alkalmasak lettek volna a Citadellán engedély nélkül folyó építési munkák leállítására, a mulasztást pedig felettes szerve a Budapesti Rendőr-főkapitányság sem észlelte.

Az ombudsman a vizsgálat megállapításai alapján ajánlásokat tett a budapesti és az országos rendőr-főkapitánynak, amelyekben a különböző hatóságok közötti koordináció javítására irányuló javaslatokat fogalmazott meg.

A rendőri intézkedések esetenkénti hatástalanságára hívták fel a figyelmet azok a vizsgálatok, amelyeket az általános helyettes közterületi zaklatások miatt tett panaszok ügyében rendelt el (OBH 4460/2002., OBH 1355/2003.). A médiából ismert, hogy ilyen atrocitások esetenként súlyos következményekhez vezettek. Egy vidéki városban élő panaszos a volt barátja mindennapos zaklatása miatt fordult hozzánk. A zaklató folyamatosan követte, molesztálta, megalázta a panaszost; a panaszos gyermekét követte az iskolába, egy alkalommal akkumulátorsavval locsolta le a kisfiú kabátját. A másik panaszos a fővárosban élt, és hasonló problémákkal küzdött. Megkeresésünkre az országos rendőr-főkapitány arról tájékoztatott, hogy „a zaklató jellegű magatartások számos esetben súlyos, nemritkán életellenes bűncselekmény előzményeként merültek fel, melyekre a hatóságok nem tudtak kellő súllyal reagálni, és ez közrejátszhatott a súlyosabb eredmény bekövetkezésében. A zaklató jellegű magatartásformák időben történő kiszűrése, megakadályozása, az elkövető felelősségre vonása lehetővé tenné számos, súlyosabb cselekmény megelőzését.” Mindezek ellenére a rendőrség – a vonatkozó jogi szabályozás hiányában – gyakorlatilag tehetetlen, vagyis amíg nem történik súlyos bűncselekmény, nem tud hatékonyan fellépni az elkövetőkkel szemben.

Az általános helyettes megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya viaszást okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért az Obtv. 25. §-a alapján javasolta az igazságügy- és a belügyminiszternek, hogy gondoskodjanak a vonatkozó jogi szabályozás kidolgozásáról.

Korábbi beszámolóinkban is észrevételeztük, hogy egyes rendőri szervek a jogszabályok téves értelmezése alapján, vagy azokat figyelmen kívül hagyva járnak el a gyermekkorúakkal szemben fogantatosított rendőri intézkedések során. Több panaszt vizsgáltunk, amelyekben az érintett szülők a gyermekük előállítását, közterületen történt ruházatátvizsgálást, vagy más intézkedést sérelmeztek. Az OBH 3189/2002. számú ügyben a panaszos több iskolás gyermek szüleinek képviselőjében kifogásolta, hogy a gyermekeket, mialatt osztálykiránduláson voltak, a Szegedi Városi Rendőrkapitányság járőrei tanári kíséret és a törvényes képviselők értesítése nélkül előállították, több órán keresztül visszatartották, majd közúti veszélyeztetés gyanúja miatt kihallgatták.

A Csongrád Megyei Főügyészség megállapította, hogy a gyermekek előállítása törvénysértő volt. Az országos rendőr-főkapitány nem értett egyet a Főügyészség megállapításával, véleménye szerint a gyermekek előállítása és kihallgatása törvényes volt, ezért a főügyészségi állásfoglalás felülvizsgálatát kérte. A Legfőbb Ügyészség a kérést elutasította.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gyermekkorúakkal szemben fogantatosított intézkedések során viaszást okoztak az Alkotmány 67. §-ában deklarált gyermeki jogokkal, továbbá az emberi méltósághoz és személyi szabadsághoz való joggal összefüggésben. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó törvényi rendelkezések helyes értelmezésével kapcsolatban az Országos Rendőr-főkapitányság és a Legfőbb Ügyészség között vita van, ami azonos, illetve hasonló esetekben eltérő jogalkalmazói gyakorlatot eredményez, a jogbiztonság alkotmányos követelményének sérelmét is megállapította, ezért ajánlást tett az országos rendőr-főkapitánynak.

Az általános helyettes az elmúlt évben is kifejtette véleményét a közterületi demonstrációk biztosításával kapcsolatos rendőri intézkedések problémáiról. Ezúttal egy panaszos azért fordult Hivatalunkhoz, mert véleménye szerint a rendőrséget kormányhatalmi és pártpolitikai célok érdekében használják fel, intézkedéseik sértik a szólásszabadságot és a politikai véleményalkotás szabadságát (OBH 3149/2003.). Az ombudsman a beadványhoz mellékelt iratok alapján megállapította, hogy az érintett hatóságok a jogszabályok szerint jártak el, az eljárások menetében a demonstrációk szervezői érvényesíthették jogaikat és élhettek jogorvoslati jogosultságukkal is. A beadványban példaként szereplő ügyek mindegyikében valamilyen jogsértés megalapozott gyanúja miatt került sor a rendőri intézkedésekre. A jogbiztonságot sértene, ha a jogsértő személy, vagy személyek motivációjára, belső meggyőződésére, vagy politikai hovatartozására tekintettel, egyes jogsértésekkel szemben megengedhető lenne a hatósági fellépés, más esetekben pedig nem.

Az Alkotmánynak a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságot kimondó 60. §-a, a véleménynyilvánítási és információszabadságot deklaráló 61. §-a, valamint az egyesülési jogról szóló 63. §-a – mint ahogy ez az Alkotmánybíróságnak az e jogokkal összefüggésben hozott számos határozatából is kitűnik – törvény által korlátozható jog. A panaszt az általános helyettes elutasította.

1.24.2. Szabálysértési eljárások

Az országgyűlési biztosnak korlátozott hatásköre van a szabálysértési eljárások vizsgálatára, tekintettel arra, hogy 2000 óta a bíróságok hoznak jogerős döntést a szabálysértési ügyekben. A szabálysértési hatóság ügydöntő, marasztaló határozatával szemben az eljárás alá vont személy kifogást nyújthat be. Amennyiben a szabálysértési hatóság a kifogásnak nem ad helyt, az iratokat felterjeszti a helyi bírósághoz. A bíróság az ügyben tárgyalás mellőzésével, az iratok alapján határoz, de a döntéssel egyet nem értő eljárás alá vont személy, védő vagy – a kártérítést illetően a sértett – tárgyalás tartását kérheti. A panaszok túlnyomó részét emiatt az országgyűlési biztos általános helyettesének, hatáskör hiányában el kellett utasítania.

A beadványok többségében – a tavalyi évhez hasonlóan – azt sérelmezték a panaszosok, hogy a rendőrség nem a valószínűleg megfelelően állapította meg a tényállást, főképp a közúti közlekedési szabálysértések esetén. A tényállás felderítésének hiányosságait pedig a bírósági eljárásban sokszor már nem lehetett orvosolni. A negatív tapasztalatokra figyelemmel folyamatban van a szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálata.

Az általános helyettes vizsgálatot folytatott abban az esetben, amikor a rendőrség a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértési ügyben államigazgatási eljárást folytatott, melynek során a panaszost – a szabálysértési törvényre hivatkozva – eljárás alá vont személyként, munkaszüneti napra idézték. Az általános helyettes az ügyben ajánlást tett az illetékes rendőr-főkapitánynak az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság orvoslására (OBH 2200/2003.).

Szintén vizsgálat tárgyát képezték azok a beadványok, melyekben a panaszosok sérelmezték, hogy a hatóságok tehetetlenek az őket és családjukat zaklató, fenyegető személyekkel szemben. Az általános helyettes megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya visszasságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magán-szférához való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügy- és a belügyminiszternek a vonatkozó jogi szabályozás kidolgozására. A kapott tájékoztatás szerint a zaklatást várhatóan az új, egységes szabálysértési törvényben fogják szabályozni (OBH 4460/2002., OBH 1330/2003., OBH 1355/2003., OBH 2016/2003.).

Önkormányzati – jegyzői – hatáskörbe tartozó szabálysértésekkel – elsősorban csendhárítással – kapcsolatos eljárások miatt elenyésző számban érkeztek panaszok. Az országgyűlési biztos általános helyettese – a panaszosok részletes tájékoztatása mellett – hatáskör hiányában elutasította a beadványokat.

1.25. Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítással összefüggően, 2003-ban érkezett panaszok korábbi évekhez viszonyított kismértékű növekedésük mellett tartalmilag lényeges változást nem mutatnak. A beszámolási időszakban elintézett panaszok szintén a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz, valamint a jogbiztonsághoz való jog sérelme miatt érkeztek. Továbbra is jellemző, hogy az egészségbiztosítást viszonylag kevés panasz érintette.

A beszámolási időszakban az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósággal és igazgatási szerveivel korábban is jól működő munkakapcsolat megerősítésre került és operatívabbá vált. A két biztosítási ágat érintő vizsgálatok során megállapítható volt, hogy az igazgatási szerveknél, valamint a főhatóságoknál számos, a konkrétan vizsgált ügyszámhoz hasonló esetben volt fellelhető eredménytelenül végződött jogorvoslati kérelem vagy orvoslást nem nyert elutasított panasz.

1.25.1. Nyugdíjbiztosítás

A panaszok alapján lefolytatott vizsgálatok során az országgyűlési biztos több esetben állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszasságot.

A szociális biztonsággal összefüggésben visszasságot okozott (OBH 3046/2003.), hogy a társadalombiztosítástól független biztosítási rendszerben működő Magyar Népköztársaság Művészeti Alapja, illetve jogutódja, a Magyar Alkotóművészek Közalapítvány (MAK), valamint Magyar Alkotóművészek Betegségélyezési Pénztára nem gondoskodik a megrokkant tagjai megélhetését biztosító ellátásról.

Tekintettel azonban arra, hogy bár többéves késéssel, 2003. december 31-i belső határidővel folyamatban volt a MAK nyugdíj- és segélyezési szabályzatának elkészítése, az országgyűlési biztos ajánlást nem tett, a vizsgálatot felfüggesztette. Mivel azonban a beszámoló készítésének időpontjáig ismételtelen nem történt változás, az országgyűlési biztos e tárgyat a Parlament elé terjeszti.

A beszámolási időszakban végzett vizsgálatok számos esetben nem állapítottak meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot. Nevezetesen, ha a nyugdíjbiztosító azért nem állapíthatott meg az igénylőnek rokkantsági nyugdíjat, mert már korábban árvaellátásban részesült (OBH 1825/2003.), vagy ha a nemzetközi szerződések hatálya alá tartozó nyugdíjügyek elbírálása objektív okok miatt elhúzódott (OBH 2094/2003.), továbbá, ha a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság a nemzetközi szerződés hatálya alá tartozó ügyfélnek a rokkantsági nyugdíjigényét I. és II. fokon a rokkantság orvosi feltételeinek hiányára tekintettel elutasította (OBH 3457/2003.).

Az országgyűlési biztos 2002-ben készült jelentésében feltárt, a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos visszásság rendezése kezdődött meg az Országgyűlés Szociális és Családügyi Bizottsága elnökének intézkedése eredményeként. Az ONYF főigazgatója utasítására az ügyviteli úton történő rendezés érdekében az eredeti panaszok rendezése mellett több mint 3000 ügy került felülvizsgálatra, melyek végleges lezárására 2004 folyamán kerül sor.

Egyértelműen megállapítható azonban a jogalkotói felelősség kérdése a két érintett jogszabály, az 1996. évi LIX. törvény 21. § (7) bekezdése, valamint az 1997. évi LXXXI. törvény 101. § (4) bekezdése összhangjának hiánya, majd az ügyfelek hátrányára történő módosítása miatt, amelyek nemcsak a korhatár emelése miatt hátrányos helyzetbe került nőket érintik, hanem rendkívüli túlmunkára kényszerítik úgy az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot, mint a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságot és a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerveket.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósággal kialakított együttműködés eredményeként, nem volt szükség ajánlásra az OBH 4091/2003. számú ügyben feltárt visszásság megszüntetésére sem, mert az országgyűlési biztos jelzésére és az ONYF javaslatára 2003. január 1-jétől jogszabályváltozás történt. Így annak, aki korábban szociális ellátásban részesült és nyugellátásra jogot szerzett, a biztosítási jogviszony alapján járó ellátása nem lehet alacsonyabb összegű, mint a korábbi szociális típusú ellátása volt [a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 10/A. §].

A kormányzati ciklusokon is átívelően, a jogalkotói felelősséget vetette fel, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot, hogy a 2001. január 1-jétől megszüntetett méltányossági nyugdíjmelés jogintézményét felváltó, illetve helyettesítését célzó egyszeri szociális segély jogintézményének (nyugdíj-segély) jogi szabályozására késve, és előzetes hatásvizsgálat nélkül került sor (OBH 4156/2003., 5297/2002.). Így a nagy tömegben jelentkező kérelmek feldolgozási problémái és a korlátozott fedezet hiánya, majd a fenti jogintézmény 2002. júniustól történő szinte átmenet nélküli megszüntetése jelentette azoknak a konkrét panaszoknak az alapját, melyek a vizsgálat végére rendezésre kerültek az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumnál e célra utólag rendelkezésre bocsátott külön keretből.

Nagy számban érkezett panasz – a beadványok mintegy felében – a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság ellen a kivételes nyugdíjmelések tárgyában, mely a vizsgálat megállapítása szerint 2002. június 29-től, mintegy másfél év szünetelést követően került – előkészítés nélkül – ismét bevezetésre. A nyugdíjbiztosítási szervek rövid felkészítését követően a 2002. évre rendelkezésre álló keretösszeg már november hónapban elfogyott, és a további pótkeret csak decembertől állt rendelkezésre, melyből az összes igénynek csak mintegy fele került kifizetésre. Az igazgatási szervek munkáját nehezítette a nagy tömegben beérkezett, de a jogszabályi feltételeknek meg nem felelő kérelmek elbírálása is. A 2002-ben benyújtott kérelmek közül fedezethiány miatt több mint 300 ezer kérelem feldolgozása húzódott át 2003-ra úgy, hogy az érintettek 2003-ban kaptak csak egy közbeeső tájékoztatást, a 2003-ra biztosított előirányzat pedig nem volt elegendő az áthúzódó és a 2003-ban benyújtott kérelmek elbírálására. A 2070/2003. (IV. 3.) Korm. határozat további felhasználható keretet biztosított, tekintettel arra, hogy a 2002. júliustól beérkezett kérelmek száma a jogintézmény megszüntetése előtti évek teljesítési arányának (évi 60 ezer) mintegy öt-hatszorosa volt.

A panaszok többségében felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogokkal összefüggésben a visszásság gyanúja, azonban a jogorvoslati lehetőség hiánya, valamint a feltárt objektív okok miatt – mivel az előidéző okokat a nyugdíjbiztosító lényegében nem tudja megszüntetni – ajánlásra nem került sor. A panaszosok tájékoztatása mellett az egyes súlyosnak ítélt esetekben figyelemfelhívással párhuzamosan a hatáskörrel rendelkező Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság vezetőjéhez tettük át a panaszt.

A kialakult helyzetnek a Parlament felé történő hangsúlyos jelzése azonban feltétlenül indokolt, különös tekintettel arra, hogy a 2004. január 1-jétől történt jogszabályváltozás miatt a 3 évenkénti jogosultsági lehetőségnek 5 évre történt emelése újabb feszültségforrást jelent.

Ugyancsak nagy számban érkezett panasz az özvegyi nyugdíjra jogosultság tárgyában annak okán, hogy az özvegyi nyugdíjak rendezésére és felemelésére hangzottak el ígéretek, melyeket a nyugdíjbiztosító nem hajtott végre. A konkrét panaszok vizsgálata során megállapítást nyert, hogy mivel az özvegyi nyugdíjra jogosító szabályok nem változtak, csak a korábban saját jogú nyugdíjasként 20 százalékos özvegyi nyugdíjra jogosultak ellátása növekedett 2003. november 1-jétől 25 százalékra, továbbá sok esetben már az egyesítési összeghatárig folyósított ellátások jóval magasabbak voltak, mint a jogszerző nyugdíjának 20, illetve 25 százaléka, továbbra is ezt a magasabb összeget folyósítja jogszerűen a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság. Alkotmányos joggal összefüggő visszásság hiányában a fentiekre a panaszosok tájékoztatást kaptak.

Viszonylag nagy számban érkeztek a nyugdíjbiztosító ellen, több éve lezárt, minden jogorvoslati lehetőséget és fórumot megjárt, határidőn túli, sok esetben ismételten benyújtott panaszok (pl. OBH 5297/2003., 5882/2003.). Ezekben az ügyekben is a tényállás tisztázását követően a panaszos pontos tájékoztatást kapott.

Az országgyűlési biztosok a korábbi évek gyakorlatát folytatva a beszámolási időszakban is két ízben, 2003 májusában és novemberében végeztek Békés illetve Komárom-Esztergom megyét érintő helyszíni vizsgálatot. Ennek során (OBH 3105/2003., 3106/2003., 5800/2003.) az országgyűlési biztos nem állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és Kirendeltsége, valamint kihelyezett ügyfélszolgálati, továbbá a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár és kihelyezett osztálya ügyfélszolgálati munkája során. Azonban a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár esztergomi kihelyezett osztályán tapasztalt, az orvosi bizottságra való várakozás feltételeinek hiányosságára felhívta az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának figyelmét.

1.25.2. Egészségbiztosítás

Az egészségbiztosítással összefüggő panaszok során – a gyermekgondozási díj mértékének kifogásolása (OBH 2763/2003.); az egyetemista nőt megillető anyasági ellátás (OBH 3845/2003.); az Országos Egészségbiztosítási Pénztár előadója elleni panasz (OBH 2050/2003.); a társadalombiztosítás által támogatott gyógyfürdő-ellátás mennyiségének kifogásolása (OBH 2009/2003.); az utazási költségtérítés kérdéseiben (OBH 2497/2003., 2499/2003.) – nem merült fel alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság gyanúja.

A panaszosok minden esetben részletes tájékoztatást kaptak ügyük elintézésének módjáról, valamint a jogi lehetőségekről.

1.26. Vámügyek

2003-ban 8 beadvány érkezett hivatalunkhoz, amelyben a vám- és pénzügyőrség tevékenységével kapcsolatban, összesen 13 panaszt fogalmaztak meg a panaszosok. Három ügyben folytattunk vizsgálatot, egy beadványt hatáskör hiányában az elbírálásra illetékes ügyészséghez tettünk át, a többit kénytelenek voltunk megalapozatlanság miatt, vagy egyéb okból elutasítani. Két esetben a panasz tárgya külföldről származó gépkocsi vámkezelésével függött össze, a harmadik ügyben a vámhatóság az állammal szembeni köztartozás biztosítására a panaszos vagyonát érintő zárlatot rendelt.

Az általános helyettes egy ügyben állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, mivel a vámhivatal – leterheltsége miatt – nem volt képes a vámtörvényben előírt határidőn belül elvégezni a magánimportban behozott gépkocsi vámkezelését (OBH 3205/2003.). A vámkezelés idejére a tulajdonosnál elhelyezett gépkocsit ellopták, ennek ellenére a vámhatóság kötelezte a későbbiek során megállapított vámteher megfizetésére. A lopás feltehetően nem következett volna be, ha a tulajdonos betartja a vámhivatal által előírt szabályokat.

A vámtörvény kategórikusan meghatározza, hogy a vámhatóság milyen határidőn belül köteles határozatot hozni a vámteher megállapításáról. Ennek a rendelkezésnek ugyanolyan súlya és kötelező ereje van, mint annak, amelyik az ügyfelet abban az esetben is a vámteher megfizetésére kötelezi, ha a megőrzésére bízott vámárut ellopják. Az általános helyettes álláspontja szerint a törvényes kötelezettségek elmulasztásáért nemcsak az állampolgárok, hanem a hatóságok is felelősséggel tartoznak. Mindebből következik, hogy az ügyintézési határidő jelentős túllépése – három nap helyett másfél hónap – nem intézhető el a felelősség vizsgálata és a hasonló mulasztások elkerülésére alkalmas érdemi intézkedések kezdeményezése nélkül. Az általános helyettes a jogállamiság és a jogbiztonság sérelmével összefüggő alkotmányos visszásság miatt ajánlást tett a vám- és pénzügyőrség országos parancsnokának, amelyet a címzett elfogadott és teljesített.

Egy másik ügyben (OBH 2259/2003.) a panaszos gépkocsiját a vámhivatal 2000 novemberében közvetlen vámfelügyelet alá vonta, és elrendelte annak vámraktárban történő raktározását. Az intézkedést azzal indokolták, hogy a gépkocsi vámjogi sorsa rendezetlen volt (a panaszos nem vámkezelte a gépkocsit). A hosszú ideig tartó raktározás következtében 4 millió Ft raktározási díj megállapítására került sor, amelynek megfizetése alól azonban a panaszost kérelmére mentesítették. A panaszos a gépkocsi vámkezeléséről a későbbiek során sem gondoskodott, ezért 2003 nyarán a vámhatóság a gépkocsi értékesítéséről döntött.

Az általános helyettes megállapította, hogy a vámhatóság az eljárás során több alkalommal adott szóban és írásban tájékoztatást a panaszosnak arról, hogy gépkocsijával kapcsolatban milyen cselekvési lehetőségei vannak. A panaszt az általános helyettes elutasította.

A vámügyekben benyújtott panaszok közös jellemzője volt, hogy a panaszosok valamilyen formában – mulasztással, vagy a vámszabályok figyelmen kívül hagyásával – minden esetben hozzájárultak a kifogásolt helyzet kialakulásához.

Sem a megvizsgált, sem az elutasított ügyek között nem fordult elő olyan eset, amelyben kizárólag a vámszervek intézkedése, vagy mulasztása okozta volna a vélt, vagy valós sérelmeket.

1.27. Végrehajtók

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2001. évi módosítását követően az országgyűlési biztos vizsgálódási körébe tartoznak a megyei bírósági végrehajtók és az önálló bírósági végrehajtók is, akik eljárásával szemben nincs közigazgatási jogorvoslati lehetőség. Az országgyűlési biztos a hatásköri szabályozás alapján azonban – figyelemmel az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozatára – nem jogosult a bírósági határozatokban foglaltak felülvizsgálatára, illetve megváltoztatására, a bíróság eljárásának vizsgálatára, kizárólag a bírósági végrehajtási eljárásban közreműködő önálló bírósági és megyei bírósági végrehajtók tevékenységét vizsgálhatja. A törvény alapján vizsgálati hatáskörébe tartozik a Magyar Végrehajtói Kamara is.

Mivel bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen a bírósághoz lehet fordulni végrehajtási kifogással – a közigazgatási bíróságra vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével (analógia) jár el az országgyűlési biztos. Ennek értelmében az önálló bírósági végrehajtó, valamint a megyei bírósági végrehajtó eljárását vizsgálja, kivéve az olyan kérdést, amelyre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben a bíróság már érdemben döntött (OBH 2629/2003.). 2003-ban majd száz ügyvel kapcsolatban érkezett a végrehajtó, illetve a Kamara eljárását sérelmező panasz a hivatalunkhoz. Az esetek nagy részében a bíróság a sérelmezett intézkedéssel összefüggésben benyújtott végrehajtási kifogást érdemben már elbírálta, vagy az elbírálására irányuló bírósági eljárás éppen folyamatban volt, így a biztos – hatáskör hiányában – ezeket a panaszokat elutasította. Hasonlóan járt el azokban az esetekben is, amikor a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozatot, illetőleg bírósági eljárást kifogásolták.

Számos panaszos fordult az országgyűlési biztoshoz, akik – mint végrehajtást kérők – a végrehajtási eljárások elhúzódsát, eredménytelenségét kifogásolták. Az ügyek egyesített vizsgálata során a biztos megállapította, hogy önmagában a végrehajtási eljárások elhúzódsása, esetleges eredménytelensége nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, amennyiben az önálló bírósági végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően eljárva foganatosította a végrehajtási eljárást. Az Alkotmány ugyanis nem garantálja a végrehajtási eljárás eredményességét, mivel az adósok sok esetben egyszerűen nehéz anyagi helyzetük miatt nem tudnak eleget tenni a kötelezettségüknek. Az ügyintézés sorrendjéről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet 23. §-a pedig úgy szabályoz, hogy az egyes végrehajtási cselekményeket a végrehajtó az ügyek érkezésének sorrendjében köteles teljesíteni. Objektív akadályként jelentkezik a végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó bírósági eljárások lehetősége, valamint a végrehajtók alacsony létszáma is. Ugyanakkor a biztos felhívta a figyelmet, hogy szükséges a bírósági végrehajtási rendszer hatékonyabbá tétele, akár az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott jogintézmények meghonosításával is (OBH 1532/2003.). Ilyen lehet például, hogy a német jogban az adós eskü alatt köteles ingó vagyonáról bevallást tenni, melynek hatékonyságát büntetőjogi rendelkezések is erősítik. A görög törvénykönyv megoldása hasonló: az adós itt is köteles listát adni a vagyontárgyairól, s esküt tenni arról, hogy a lista teljes körű. Franciaországban az ügyész hatáskörébe tartozik, hogy az adós számlájáról információkat szerezzen.

Az országgyűlési biztos az előzőekben tárgyaltakhoz hasonlóan, több ügyben (OBH 3436/2003.) is megállapította, hogy nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a végrehajtó eljárása, ha a bíróság döntésének és a hatályos jogszabályoknak megfelelően jár el.

A Kamara Etikai Bizottságának eljárásával összefüggésben is számos panasz érkezett. Ezek vizsgálata során egy konkrét ügy (OBH 3611/2002.) kapcsán a biztos megállapította, hogy a Kamara Etikai Bizottsága nem hozott határozatot az ügyben, hanem csak tájékoztatást adott arról, hogy a végrehajtó megkeresései nem vezettek eredményre. Ugyanakkor a Kamara az országgyűlési biztos megkeresésére sem válaszolt. A vizsgálat azon túl, hogy megállapította, a Kamara Etikai Bizottsága a benyújtott panaszt nem vizsgálta ki, az etikai eljárást nem folytatta le, és nem hozott határozatot sem, az országgyűlési biztos megkeresésének figyelmen kívül hagyásával korlátozta őt alkotmányos jogkörének gyakorlásában is. Ezzel önmagában visszásságot okozott. A biztos felkérte a Kamara elnökét, hogy a panaszos kérelmét az illetékes bizottság haladéktalanul bírálja el. Felkérte az igazságügy-minisztert, hogy járjon el annak érdekében, hogy a megkereséseire a Kamara soron kívül válaszoljon. A Kamara a kezdeményezésnek – az igazságügy-miniszter álláspontjára hivatkozva – nem tett eleget, mert aszerint a kamarának az állampolgári panaszok intézése során nem kell határozatot hoznia. Az országgyűlési biztos már több ízben kifejtette ezzel ellentétes álláspontját és felhívta a figyelmet arra, hogy más kamarák – Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Orvosi Kamara – helyes gyakorlatot folytatnak, és a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarának is ehhez kellene csatlakoznia.

A biztos több panaszos ügyében tartott egyesített vizsgálat (OBH 2985/2002.) eredményeképpen ajánlását az igazságügy-miniszternek címezve megismételte. Felkérte, törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érde-

kében, hogy a Kamara gondoskodjon az etikai eljárások során az alkotmányos követelményeknek megfelelő határozathozatalról. Tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a határozatot hozó kamarai szerv döntését indoklással ellátva hozza meg. Felkérte továbbá, hogy a jogorvoslati lehetőségek haladéktalan biztosításával összefüggésben kezdeményezze a Kamara Etikai Bizottsága által követett eljárás módosítását, a jogorvoslati fórum megteremtését, a megfelelő etikai szabályzat kidolgozását. Felkérte továbbá a minisztert arra is, hogy vegye fontolóra – a közbizalom növelése érdekében és a végrehajtói tevékenység sajátos jellegének figyelembevételével – azt a lehetőséget, hogy a Vht. módosításával a végrehajtói fegyelmi bíróság hatáskörébe tartozzon az önálló bírósági végrehajtók ellen kezdeményezett minden panaszügy kivizsgálása. A megismételt ajánlására az országgyűlési biztos a Beszámoló szerkesztésének lezárásáig nem kapott érdemi választ.

Az országgyűlési biztos a vizsgálati tapasztalatait összegezve megállapította, hogy a bírósági végrehajtás nem működik kellő hatékonysággal.

Ugyancsak problémaként vetődött fel a Kamara együttműködési készségének hiánya, melyre már a 2002. évről szóló beszámolójában is felhívta a figyelmet a biztos, akinek véleménye szerint az igazságügy-miniszternek az ismertetett ajánlások alapján eljárva kellene gondoskodnia a Kamara alkotmányossági szempontok szerinti, megfelelő működéséről.

1.28. Vízügyek, árvíz-kár-kompenzáció

1.28.1. Víz- és csatorna-közműberuházások, belvív-, csapadékvíz-elvezetés

Az integrációs feladatokból adódó felgyorsult és államilag kiemelten támogatott közműberuházások ellenére sok panaszos nem tudja elfogadni, hogy bizonyos önrésszel neki is hozzá kell járulni a környezetvédelmi célokat is szolgáló szennyvízcsatorna vagy vízvédelmi rendszer megépítéséhez.

A vizsgálatok során az ombudsmanok ismételten rámutattak, hogy az ingatlantulajdonnal, használati joggal rendelkező állampolgároknak a vízgazdálkodási törvény értelmében a szennyvízberuházás, illetve a termőfölddel és erdőtulajdonnal rendelkezők esetében a vízgazdálkodási társulás létrejöttékor kötelező tagságuk áll fenn (OBH 1799/2003). A nagyszámú hasonló panaszost az országgyűlési biztos alapos tájékoztatással látta el, megmagyarázva mindkét fajta beruházás környezetvédelmi és földvédelmi fontosságát.

A csapadékvíz-elvezetés elmaradását kifogásoló panaszok során az országgyűlési biztos többször volt kénytelen arról tájékoztatni az ingatlanuk állagát féltő panaszosokat, hogy amennyiben egy önkormányzat forráshiányra hivatkozik, nincs lehetőség a beruházás szorgalmazására, arra nézve ajánlás, kezdeményezés nem célravezető, tekintettel arra, hogy sok esetben nem az akarat hiánya, hanem a korlátozott anyagi lehetőségek szabnak gátat a fejlesztéseknek.

Az országgyűlési biztos hivatalból rendelt el vizsgálatot a méltányosabb csatornadíj-fizetés számítási módjára. Ezzel összefüggésben a korábbi években az országgyűlési biztos jogalkotási javaslatára vált lehetővé a 10%-os locsolási kedvezmény is, melynek továbbfejlesztéseként az ombudsman azt kérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztertől, hogy a kerti locsolás, állattartás céljára használt vízmennyiség után ne kelljen csatornahasználati díjat is fizetni. Műszaki megoldás is adódik ennek kivitelezésére, mivel az ún. kerti csapra felszerelt vízóra a pontos elkülönítést megoldja. A beszámoló készítése idején, február hónapban a miniszter bejelentette, hogy a javaslat korábbi elfogadására tekintettel a jogszabály hamarosan hatályba lép, melynek eredményeként ezen túl, a külön mérés biztosításával, amit nem engednek a csatornarendszerbe, azért nem kell díjat fizetni. A szakminiszter a döntést követő sajtótájékoztatóján kiemelte az erre vonatkozó ombudsmani kezdeményezést.

1.28.2. Ár- és belvív-kárral kapcsolatos kompenzáció

Az országgyűlési biztosok 2001-től folyamatosan hangoztatják, hogy sürgős megoldásra vár az évtizedek óta problémát jelentő ár- és belvív sújtotta területeken élő természetes személyek lakóingatlanjaiban bekövetkezett károkkal kapcsolatos kártalanítás komplex, előremutató megoldása. A számtalan panasz során megfogalmazott, újra és újra megismételt jogalkotási javaslat feltehetően hozzájárult ahhoz, hogy megszületett a 2003. évi LVIII. törvény a Wesselényi Miklós Ár- és Belvívvédelmi Kártalanítási Alapról. A törvény egy öngondoskodáson alapuló, hosszú távú, előre kiszámítható, állam által garantált kártalanítási konstrukcióban való részvételt biztosít a veszélyeztetett területeken ingatlantulajdonnal rendelkező természetes személyek számára, melynek lényege, hogy az ingatlantulajdonos önkéntesen vállalt szerződés alapján rendszeres befizetést teljesít az Alapba. A törvény kapcsán eddig egy pénzügyminiszteri rendelet is elkészült, mely már a veszélyeztetettség besorolást (A, B és C kategória) és a fizetendő éves díjat is tartalmazza. Egy 10 millió forintos értékű, B kategóriájú (közepes veszélyeztetettség) ingatlan esetén az éves díj 14 800 Ft, még egy

15 milliós ingatlannál 20 800 Ft. Az országgyűlési biztos vizsgálta a Tisza menti településeken az árvízveszély miatt felmondott biztosítási szerződések következtében előállt visszás helyzetet is, melynek során megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggésben a biztosító társaságok a 20-30 éve fennálló szerződések tömeges felmondásával visszásságot okoztak a nehéz helyzetbe került károsultaknak. A vizsgálat eredményeként – több ajánlás és kezdeményezés mellett – az illetékes tárcák egyetértettek az ombudsman azon kezdeményezésével, hogy egy átfogó katasztrófavédelmi rendszer kidolgozása elengedhetetlen. A Magyar Nemzeti Katasztrófa Alap kidolgozása 2003 folyamán nem haladt előre. A fentiekben taglalt Wesselényi Alap az ár- és belvízkárok megoldására ad rendezést, de ez nem azonos a Nemzeti Katasztrófa Alappal, mely egyéb károk enyhítését is célozza. Készült egy képviselői önálló indítvány és országgyűlési határozati javaslat, de a kijelölt bizottságok általános vitára nem ajánlották.

Az ár- és belvízvédelmi alap gyakorlati működéséről, az alaphoz kapcsolódó szerződő felek részvételi arányáról és az alapot támogató egyéb támogatások nagyságrendjéről még nem áll rendelkezésre információ, de az ombudsmanok működésük során a területet a jövőben is kiemelt figyelemmel kísérik.

Az ár- és belvízkárok sokszor kifogásolt kormányhatározattal rendezett kárenyhítési támogatási gyakorlatából adódóan 2003-ban is voltak az előző évekből áthúzódó vizsgálatok, mivel a károsultak igyekeztek minden fórumot megragadni, hogy jogos igényüket érvényesítsék. Számtalan panaszos folyamatosan kifogásolja, hogy az egyes településeken nincs megoldva a csapadékvíz-elvezetés, s ennek következményeként ingatlanuk állaga romlik, életveszélyes állapotok adódnak. Az ár- és belvízkárok, illetve a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos vizsgálatok a tulajdonhoz, a jogorvoslat-hoz való joggal kapcsolatban állapítottak meg visszásságokat, és rámutattak arra, hogy ezen eljárások során nem érvényesült a jogbiztonság követelménye és sérült a tisztességes eljáráshoz való jog is.

A települések ár- és belvíz veszélyeztetettségi alapon történő besorolásáról a KvVM megkérte a biztos véleményét. Ennek kapcsán – nem vitatva a szakmai besorolási szempontokat – az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy általában a területrendezési, védettségekkel összefüggő, illetve kifejezetten az árvíz-belvízi ügyekben a jogbiztonságot veszélyezteti, és egyben visszaélésekhez vezethet az, hogy nincs meghatározva, vajon hányszor lehet a kártalanítást egy adott ingatlanra igénybe venni; hogy nincs előírva az igénybevételnek az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése. Ezek az eszközök nemcsak azt szolgálják, hogy az állami költségvetésből is táplálkozó alapot ne lehessen újra és újra igénybe venni, ha lehetséges, az arra alkalmatlan területről más helyre telepedni a kártalanításból. Azt is szolgálná, hogy az esetleges vevő szembesüljön ezzel a ténnyel, hogy az ingatlan árvízzel fenyegetett. Csak így lehetséges fokozatosan felszámolni a beépítésre alkalmatlan, de beépített és (egyáltalán vagy gazdaságosan nem védhető) területek beépítését. További jogszabály véleményezés során a biztos rámutatott, hogy a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos önkormányzati feladatok során a jegyző megoldhatatlan helyzetbe kerülhet, ha a saját munkáltatóját, az önkormányzatot kellene olyan intézkedésre köteleznie, amellyel a testület nem ért egyet. Mindezt abból a költségvetésből, amelynek összeállításáért, testület elé terjesztéséért és végrehajtásáért felel.

Néhány konkrét vizsgálat eredménye alapján felvázolhatóak az ár-, bel- és csapadékvízzel kapcsolatos panaszok általános jellemzői.

A jogi szabályozás hiányára visszavezethetően, közigazgatási határozat nélkül kárigényét nem érvényesíthette az az árvíz-károsult, aki az önkormányzattal és a katasztrófavédelmi szervezettel szemben nem tudta bizonyítani az ingatlan lakottságát és így támogatási jogosultságát. Közigazgatási határozat hiányában a bírósági felülvizsgálati joga sem nyílhatott meg (OBH 2735/2003.). Ugyancsak a jogszabály hiánya miatt fordulhatott elő, hogy az ár- és belvízkárosult panaszos részére a megállapított másfél millió forint kárenyhítésből ténylegesen csak annak harmadát fordították az ingatlanra, és az amiatt keletkező minőségi problémákat a panaszos kénytelen volt saját költségén kijavíttatni (OBH 1583/2003.).

Több ízben fordult elő az is, hogy amikor egy kormányhatározat az önkormányzatra bízta a kárenyhítés elbírálását (pl. 2002. évi augusztusi dunai árhullám okozta károk), a helyi rendelettel bíró önkormányzat levélben utasította el a panaszos igényét. Az ombudsman kezdeményezésére a határozat megszületett és így megnyílt a további jogorvoslati lehetőség is (OBH 13939/2003.).

Nem csökkent a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos önkormányzati feladatok elmaradásából következő panaszok száma. Az OBH 1691/2002. számú vizsgálat megállapította, hogy az ilyen panaszokat még súlyosbítja az egyes területek elmaradt csatornázása, a szabálytalan vízátfolyások okozta állandó rongálás, melynek felszámolását különösen nehezíti az, ha az ügyben érintett hatóságok a határozat meghozatalát is elmulasztják.

Az országgyűlési biztos a vizsgálataiban során több ízben tapasztalta, hogy a megkeresett hatóságok a felkérésére nem adnak választ, vagy esetleg félretájékoztatják, és ilyen eljárásukkal nehezítik az alkotmányos kötelezettségének teljesítését.

1.29. Egyes kiemelt jelentőségű ügyek

1.29.1. Kiemelt ügyek

OBH 6208/2001.

A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, hogy sem a távhőszolgáltatásról szóló törvény, sem a Fővárosi Önkormányzat rendelete nem rendelkezett arról, hogy a mérés szerinti elszámolás feltételeinek megteremtése a szolgáltató feladata, továbbá, hogy a FŐTÁV Rt. a mérés szerinti elszámolásra való áttérést megelőzően nem minden esetben kötött közüzemi szerződést, illetve a vitás kérdésekben az álláspontok egyeztetésére nem tett kísérletet.

Ugyanilyen visszásságot okoz, hogy a fogyasztói érdekképviseleti szervezetek nem teljes körűen és nem az elvárható időben kapják kézhez a meghívót és a megvitatandó előterjesztést, és nincsenek birtokában azoknak az információknak, melyek véleményalkotásukat segítik, és a szolgáltatás árát átláthatóvá teszik.

A fogyasztók tulajdonhoz való alkotmányos jogát sérti a FŐTÁV-Komfort Kft.-nek a visszamenőleges elszámolásra tett ajánlata azzal, hogy csak akkor téríti vissza a túlfizetéseket, ha az adós tulajdonostársak valamennyien hiánytalanul befizették tartozásaikat.

Az országgyűlési biztos a 2001-től 2003-ig a hivatalához érkezett 18 lakossági panasz alapján 2003 márciusában összegezte az egyes panaszok vizsgálta alapján a távhőszolgáltatás helyzetével kapcsolatosan kialakított álláspontját, majd azt novemberben kiegészítette. Az állampolgári panaszok főbb elemei a következők voltak: a FŐTÁV-Komfort Kft.-nek az egyetemleges felelősséget érvényesítő elszámolási gyakorlata; a melegvíz elszámolására vonatkozó szerződések felmondása; a szolgáltatói hőközpontokhoz kapcsolt épületek mérés szerinti elszámolásával kapcsolatos sérelmek; a magas szolgáltatási díj, különösen annak alapdíj-tartalma.

Az országgyűlési biztos valamennyi panaszt alaposnak találta, és megállapította az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot. A gazdálkodó szervezetek és a fogyasztók jogviszonyában az alkotmányos működést a Polgári Törvénykönyv alapelvei, rendelkezései és a közszolgáltatásra vonatkozó külön szabályok hivatottak biztosítani. A Ptk. a közüzemi szerződés meghatározásakor nem tesz különbséget fogyasztó és díjfizető személye között, ebből következően, ha a közgyűlés meghatalmazása alapján a közös képviselő köt szerződést, a jogviszony valójában az épületrész tulajdonosa és a szolgáltató között jön létre. Ezért nem lehet vitás, hogy a szolgáltató köteles elszámolni az épületrész tulajdonosával.

Az alkotmányos joggal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos ajánlást tett a gazdasági és közlekedési miniszternek a távhőtörvény és végrehajtási rendeletének módosítására annak érdekében, hogy a fogyasztó és szolgáltatói berendezések tulajdonjoga és a fogyasztó (egyéni vagy lakóközösségi) és a díjfizető (egyéni) fogalma a mérés szerinti elszámolásban is pontosan meghatározható legyen. Kezdeményezte a szolgáltatói hőközpontok fogyasztói hőközpontokra alakításának állami támogatását, a főjegyzőnél a fogyasztóvédelmi feladatok végrehajtásának ellenőrzését, a főpolgármesternél árhatalósági vizsgálat lefolytatását, a FŐTÁV Rt. vezérigazgatójánál a közüzemi szerződés megkötése során az alkotmányos és polgári jogi jogelvek figyelembevételét.

A miniszter a jogszabályok módosítására vonatkozó ajánlásokat nem fogadta el. Állami támogatásként a Nemzeti Energia Program keretében meghirdetett pályázatokat jelölte meg. Egyetértett a fogyasztóvédelem erősítésével, és indokoltnak tartotta a központi fogyasztóvédelmi szervek hatáskörének bővítését, melyre az önkormányzati törvény, a fogyasztóvédelmi törvény és a távfűtési törvény esetleges módosítása során kerülhet sor.

A főjegyző az ajánlást elfogadta, álláspontja szerint a fogyasztói érdekképviseleti szervek bevonása a jogalkotásba eddig is megtörtént, és ezután is figyelemmel kíséri az ezzel kapcsolatos rendelkezések teljesítését. A főpolgármester az árhatalósági vizsgálattal nem értett egyet arra hivatkozással, hogy az előterjesztést minden esetben független szakértők vizsgálják és ezek a jelentések már a testületi döntések meghozatala előtt rendelkezésre állnak.

A FŐTÁV Rt. vezérigazgatója azt a tájékoztatást adta, hogy az elszámolás 2002. április 1-jétől a módosított Díjrendelet alapján történik, mely szerint a FŐTÁV Rt. évente kétszer díjmentesen köteles újból felosztani a fogyasztást a díjfizetők között, ha a költségmegosztók, és a melegvízmérő órák a lakások legalább 90%-ában fel vannak szerelve. Egyéb esetben az Rt. a fogyasztói közösség által megadott arányok szerint számol el, vagy ennek hiányában a lakások légköbméterét veszi figyelembe.

A jelentés kiadását követően a fogyasztói érdekképviseleti szervezetek észrevételei, valamint az ajánlásra adott válaszok alapján az országgyűlési biztos értékelte a tapasztalatokat és azokat kiegészítő jelentésben összefoglalva újabb megállapításokat tett, a korábbi ajánlásokat módosította, és újabb ajánlásokat fogalmazott meg:

Megállapította, hogy az 1999-ben hatályba lépett távhőszolgáltatási törvény ellenére, amely előírta a mérés szerinti elszámolásra való áttérés határidejét, ennek feltételeit a szolgáltató és a tulajdonos Fővárosi Önkormányzat nem tudta megvalósítani. A fogyasztói hőközpontokban a mérés szerinti elszámolás feltételei megvalósultak, de a távhő-ellátásban részesülő lakások több mint egyharmada az ún. szolgáltatói hőközpontokhoz kapcsolt épületekben található, melyekben a

mérés szerinti elszámolás feltételei – kevés kivétellel – nem teljesültek. Sem a törvény, sem az önkormányzat rendelete nem határozza meg a szolgáltatót mint a mérés szerinti elszámolás feltételeinek megteremtésért felelős személyt. Az önkormányzat rendelete ugyan előírta, hogy ott, ahol lehetséges meg kell valósítani a hőfogadó-állomási mérést költségmegosztók felszerelésével, de azon épületek esetében, ahol ez nem lehetséges, csak önálló fogyasztói hőközpont kiépítésével, erre vonatkozó előírást nem fogalmazott meg. A fogyasztói hőközpontok kiépítését ugyan a szolgáltató megkezdte, de az önkormányzati rendelet módosítása szerint a közüzemi szerződés felmondásának korlátozásához köti. A rendelkezés nyilvánvalóan ütközik a törvény előírásaival, mely pontosan meghatározza a közüzemi szerződés fogyasztó általi felmondásának feltételeit. E törvényi feltételeken kívül további feltételek megállapítására alacsonyabb szintű rendeletben nincs lehetőség. Megállapította továbbá, hogy a törvény fogyasztóvédelmi előírásai nem teljesülnek maradéktalanul, mert az önkormányzat tulajdonosi, ugyanakkor árhatósági és fogyasztóvédelmi szerepe ellentmondásos. Ez a helyzet akadályozza a fogyasztók említett alkotmányos jogainak érvényesülését.

Az országgyűlési biztos a gazdasági és közlekedési miniszternek tett ajánlásban szorgalmazta a távhőszolgáltatási törvény olyan módosítását, mely a szolgáltatói hőközpontok kiépítését határidő megjelölésével a szolgáltató feladatává teszi, és felhatalmazást ad valamely állami szerv részére a szolgáltatási ár felülvizsgálatára, ezzel összefüggésben az ár-csökkentő korszerűsítési feladatok meghatározására és ütemezésére. Ennek érdekében az országgyűlési biztos olyan intézkedéseket kezdeményezett, mely a jelenlegi pályázati rendszernél hatékonyabb állami támogatást valósítanak meg.

A főpolgármesternek tett javaslat szerint a díjalkalmazási feltételekről szóló közgyűlési rendelet kötelezze a szolgáltatót olyan számla kibocsátására, mely a melegvízmérő órák adatait figyelembe veszi. A törvény végrehajtására kiadott rendeletből törölik a fogyasztói hőközpontok kiépítésének azon feltételét, mely a fogyasztó felmondási jogát korlátozza, és egészítsék ki azokkal a szabályokkal, amelyek az érdekképviseleti szervezetek jogalkotásba való bevonásának módját határozzák meg.

A FŐTÁV Rt. vezérigazgatójánál az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a közüzemi szerződés megkötése előtt a szolgáltató minden esetben kérje a közgyűlési határozatot, mely tartalmazza a közös képviselő számára a szerződés-kötésre szóló felhatalmazást.

A kiegészítő jelentésben tett ajánlásra eddig a főpolgármester-helyettes és a FŐTÁV Rt. vezérigazgatója válaszolt. A főpolgármester jelezte, hogy az ajánlásra tekintettel 2004-ben a fővárosi önkormányzat újból felülvizsgálja a távfűtéssel kapcsolatos fővárosi rendeleteket, és indokolt esetben jogalkotási tervében szerepelteti. A FŐTÁV Rt. vezérigazgatója az ajánlásokkal és kezdeményezésekkel, kivéve a hatékonyabb állami támogatási rendszerre vonatkozókat, nem értett egyet. A gazdasági és közlekedési miniszter még nem válaszolt, de a válaszra nyitva álló határidő sem telt még el. Az ajánlásokkal érintettek állásfoglalásaival kapcsolatban az országgyűlési biztos a miniszter válaszát követően fejté ki véleményét.

Kapcsolódó ügyek: OBH 3590/2001., 5882/2001., 5915/2001., 3105/2002., 3388/2002., 4618/2002., 3371/2003., 3402/2003., 3650/2003., 3762/2003., 3882/2003., 3964/2003., 3979/2003., 4095/2003., 4181/2003., 4370/2003., 4900/2003.

OBH 3155/2002.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoznak a betegjogi képviselő jogintézményének működésében tapasztalható ellentmondások és hiányosságok.

A Győr-Moson-Sopron megyei munkalátogatás alkalmával, az országgyűlési biztos önálló vizsgálatot folytatott a megyei ÁNTSZ-nél a megyében működő betegjogi képviselők bevonásával. A megyei vizsgálat alkalmával szerzett tapasztalatok arra indították, hogy a vizsgálatot kiterjessze a többi megyére is, és országos szinten felmérje az immár több mint két éve működő jogintézménnyel kapcsolatos gyakorlatot és az esetleges problémákat.

A betegjogi képviselőktől kapott tájékoztatás alapján országosan elmondható, hogy az egészségügyi törvényben biztosított betegjogok közül a leggyakrabban az emberi méltósághoz való joggal, a tájékoztatáshoz való joggal és az egészségügyi dokumentáció megismerésének a joggal összefüggésben érkeznek panaszok a betegjogi képviselőkhöz. A legtipikusabb betegjogokat érintő esetek dominánsan az orvos-beteg kapcsolat nem megfelelő kialakítására vezethető vissza. Jellemző, hogy az ún. „visszatérő” osztályokkal szemben megfogalmazott panaszok anonimek, a betegek félnek az esetleges retorzióktól.

Jellemző és leggyakoribb panaszok közé sorolható az egészségügyi törvényben biztosított emberi méltósághoz való jog megsértése. Az ezzel összefüggésbe hozható panaszok zömében az indokolatlan, túlzott várakoztatást, a durva megalázó hangnemet, bánásmódot, és a vizsgálatok alkalmával elszenvedett szemérem sérelmezik a betegek. Az emberi méltósághoz való jog megsértésének egyik tipikus esetköre a szeméremérzet megsértése. Ezekben az esetekben felmerül az orvosi titoktartáshoz való jog sérelme is.

A munkaképesség csökkenés mértékének megállapítása során a betegek egyszerűen megaláznak tartják a „bizottságok” eljárását. Ezt a jelenséget például a Veszprém megyei betegjogi képviselők az OOSZI Főigazgatója felé már jelezték, az illetékesek a problémát ismerik, ennek ellenére ezen a téren semmi változás nem tapasztalható.

A személyi szabadságot – ezen belül a mozgásszabadságot – korlátozó módszerek, eljárások alkalmazása, illetve az erre irányuló intézkedések miatti panaszok a korlátozottan cselekvőképes pszichiátriai betegeknek fordultak elő a leggyakrabban, mert jogaik gyakorlása a cselekvőképtelenekkel azonos megítélés alapján történik. Általános tapasztalat az is, hogy a pszichiátriai osztályokon végzett bírói szemlék teljesen formális jellegűek. A cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes beteg között nem tesznek különbséget.

Az emberi méltóság megsértése – utólag – soha nem bizonyítható. Tanúk általában nincsenek, a bizonyításbeli nehézségek az ilyen jellegű ügyek kimenetelét eleve kétségessé teszik. Többnyire az elutasító válasszal az ügy abbamarad, néhányan esetleg az Orvosi Kamarához fordulnak. Az esetek sokfélesége mellett is megállapítható, hogy az emberi méltóság sérelme a betegek által a legnehezebben tolerálható jogsértés, mivel abban mindig a nem megfelelő emberi hozzáállás és a bizalmi viszony hiánya nyilvánul meg. A tájékoztatáshoz való joggal kapcsolatosan a betegek különösen azt sérelmezik, hogy az egyes beavatkozások megkezdése előtti tájékoztatás nem megfelelő, csak aláíratják velük a beleegyező nyilatkozatot, elszemélytelenedett az orvos-beteg kapcsolat. A kommunikációs zavar, a tájékoztatás hiánya a gyógykezelés teljes időtartamában jellemző probléma. Nincs kommunikáció a beteg és a szolgáltató között, nem tekintik partnernek a beteget. Sok per elkerülhető lenne, ha elsősorban az orvos szánná időt betegére. A tájékoztatáshoz való joggal szinte együtt jelentkeznek az egészségügyi dokumentáció megismerésének jogával összefüggésben a panaszok. A betegek gyakran a betegjogi képviselőkhöz keresztül kérik az egészségügyi dokumentáció másolatának beszerzését.

Jelentős számban fordultak panaszosok a betegjogi képviselőkhöz az egészségügyi ellátáshoz való jog sérelmével. Panaszként jelentkezik az egészségügyi szolgáltatók személyi és tárgyi működési feltételeinek helyenkénti elégtelensége. Az önrendelkezési jog a gyakorlatban a megfelelő ismeretek hiánya miatt mindkét fél – beteg és szolgáltató – esetében hiányosan valósul meg. A beleegyező nyilatkozatok nagy része alakilag nem felelt meg a követelményeknek. Több ízben felmerült, hogy a beteg tájékoztatás nélkül írta alá a felvételhez és gyógykezeléshez, valamint az ápolásához szükséges beleegyező nyilatkozatokat.

A betegjogi képviselőkhöz benyújtott panaszokat és az azokból adódó feladatokat, hasznosítható tanulságokat az országgyűlési biztos a sajtó útján a nyilvánosság elé tárta. A betegjogi képviselők vizsgálati gyakorlatában nyomon követhető az a tendencia, hogy növekszik azoknak az eseteknek a száma, amikor sikerül az orvos-beteg, intézmény-beteg között békés, kompromisszumos megoldást létrehozni. Általános tapasztalat, hogy az intézményvezetők a betegjogi képviselő észrevételeit kedvezően fogadják, a jobbítási szándékkal tett javaslatokat elfogadják, az ezzel kapcsolatos hatáskörükbe tartozó intézkedéseket megteszik. A kölcsönös együttműködés során kialakulónak látszik az a kapcsolatrendszer, amelyben a betegjogi képviselő konfliktusoldó képességével a „híd” szerepét töltheti be a szolgáltató és beteg között.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény deklarálja az egészségügyi ellátás során a betegeket megillető betegjogokat. A betegjogok érvényesítésének jogintézményei között külön nevesíti a törvény a betegjogi képviselő jogintézményét, amelyről bátran mondhatjuk, hogy mérföldkő a magyar egészségügyben, mégpedig azért, mert szemben a többi jogintézménnyel, amelyek mindig konkrét, személyhez kötött panasz kivizsgálására szorítkoznak, a betegjogi képviselők mozgásteret, és feladata ennél lényegesen szélesebb skálán mozog.

Az immár több mint két éve beindult intézmény működésével kapcsolatosan pozitív tapasztalatok jelennek meg. Mára elmondható, hogy az egészségügyi szolgáltatóknál a betegjogi képviselők jelenléte ismertté vált a betegek körében, mindazokkal a panaszokkal, amelyeket helyben lehet kezelni, a betegek felkeresik a betegjogi képviselőket. Ez a tendencia megmutatkozik az országgyűlési biztos gyakorlatában is, ugyanis a korábbi évekhez viszonyítva a betegjogi képviselő jogintézményének a gyakorlati életben való beindulásával párhuzamosan egyre kevesebb az olyan típusú beadvány, amelyet az országgyűlési biztos nem, vagy csak nagy nehézségek árán tudott vizsgálni. Ezek a panaszok többnyire helyi szinten jól kezelhetők, illetve megoldhatók. Ez a tapasztalat alátámasztja azt a tényt is, hogy a betegek bizalommal és megelégedéssel fordulnak betegjogi képviselőikhez. A betegjogi képviselők működése óta nem érkezett olyan panasz az országgyűlési biztoshoz, amely a betegjogi képviselők munkáját, vagy az ügyükben megtett intézkedéseiket sérelmezte volna. Ennek folyományaként a panaszosok már valóban fajsúlyosabb problémákkal fordulnak az országgyűlési biztoshoz, amelyek gyakran akár az egész egészségügyet is érintő problémákra hívják fel a figyelmet. Meglepő tapasztalat azonban az is, hogy ez idáig még egyetlen betegjogi képviselő sem fordult az országgyűlési biztoshoz olyan esetben, amikor olyan problémával kellett szembenéznie, amely felvetheti az Alkotmányban biztosított alapvető jogok sérelmét, avagy a betegjogi képviselő korlátozott intézkedési lehetőségei miatt nincs módja a megfelelő intézkedés megtételére. Ilyen eset lehet, amikor egy probléma akár a jogszabály nem megfelelő voltára, vagy hiányára vezethető vissza, avagy éppen az ő intézkedésének a nem megfelelő végrehajtása, illetve annak elmaradása okozza a sérelmet.

Összegezve a vizsgálat eredményét megállapítható, hogy a betegjogi képviselőknek jó a kapcsolatuk a betegekkel, és az egészségügyi szolgáltatókkal is, munkájukat hasznosnak és eredményesnek ítélik. Számtalan problémával, megoldatlan kérdéssel küszködnek, ami a jogintézmény zavartalan működését, sőt létét is veszélyezteti.

Két és fél év elteltével és a rendszer felépítése és beüzemelése után már látható, hogy ez a munka komoly személyi és tárgyi feltételeket igényel. Azóta eltelt időben a megkeresések számában lényeges emelkedés tapasztalható. Miután a lakosság körében az elkövetkezendő időkben fog tudatosulni a rendszerhez való fordulás lehetősége, várhatóan ez a ten-

dencia tovább fog emelkedni. Mivel a társadalomban meglévő, fontos szükségleteket kielégítő tevékenység végzéséről van szó, a tapasztalatokban gazdag, megfelelő minőségű munkaerő megtartása érdekében indokoltnak látszik státusuk átfogó rendezése, mivel a megbízási díj nem arányos a munka mennyiségével, minőségével és a vele járó felelősséggel. A kezdeti lelkesedés és kitartás után a nem megfelelő anyagi megbecsülés fogja e területről eltávolítani az elhivatott szakembereket, amelynek oka a vállalkozási szerződésre vezethető vissza. Természetesen ezen lehet változtatni, mert ha a díjazás és a dologi kiadások tekintetében nem történik mielőbb változtatás, elképzelhető, hogy a betegjogi képviseleti rendszer működésképtelenné válhat.

Az átfogó vizsgálat lehetőséget nyújtott arra, hogy az országgyűlési biztos rávilágítson azokra az országos szinten tapasztalható hiányosságokra, és ellentmondásokra, amely a jogintézmény meggyökeresedését, további fejlődését lassítják, avagy akadályozzák.

Mindezekre figyelemmel az országgyűlési biztos felhívta az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter figyelmét, hogy vizsgálja felül a betegjogi képviselő jogintézményének működésében tapasztalható hiányosságokat és ellentmondásokat, és kiküszöbölésük érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A betegjogi képviselők azóta a Betegjogi és Ellátottjogi Közalapítvány szervezésében és finanszírozásában működnek. Ennek újabb tapasztalatai még nem ismeretesek.

OBH 3197/2002.

Súlyos alkotmányos visszásságot okoz az ugyanazon ügyben („Citadella-ügy”) eljáró hatóságok közötti együttműködés és összhang hiánya egy engedély nélküli építkezés során.

A jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz a természetvédelmi őrszolgálat, ha a természetvédelmi hatóság határozatainak nem szerez érvényt.

A tisztességes eljáráshoz való jogot sérti a rendőr, ha a hatáskörét túllépve természet- és környezetvédelmi szak kérdésben dönt. Ugyanilyen visszásságot okoz a rendőrkapitányság, ha nem használja ki az engedély nélkül folyó építési munkák leállítására, a jogszabályok által számára biztosított valamennyi eljárási és intézkedési lehetőséget. Hasonló visszásságot okoz a felettes rendőri szerv is, ha e mulasztást nem észleli, vagy ha más elfoglaltságra hivatkozva nem küld rendőrrjárórt az engedély nélkül folyó építkezéshez, valamint akkor is, ha a bizonyíthatóan átvett jelentés alapján nem vizsgálja ki a természetvédelmi őr intézkedését, és nem hoz indokolt határozatot annak jogszerűségéről, ezzel megakadályozza az esetleges szabálysértési vagy büntetőeljárás lefolytatását.

A jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot sértik a jegyző mulasztásai: ha a rendelkezésre álló elegendő információ ellenére helytelenül ítéli meg a birtokállapotot; ha nem tesz eleget a határozathozatalhoz szükséges tényállás tisztázási kötelezettségének; vagy ha az engedély nélkül üzemelő vendéglátó egység bezárásáról szóló határozata nem tartalmaz rendelkezéseket az azonnali végrehajtásról; továbbá, ha nem él a határozat saját hatáskörben történő felülvizsgálat lehetőségével, amikor az ügyfél fellebbezése nyomán az azonnali végrehajthatóság kimondásának hiányát észleli; vagy amikor a végrehajtási eljárás során a végrehajtási módok közül nem azt választja, ami az ügy körülményeit figyelembe véve, a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését.

Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárása, ha az engedély nélkül építővel szemben igénybe veszi a rendelkezésére álló valamennyi jogi eszközt.

Az országgyűlési biztos hivatalból indított eljárást a Citadella melletti Lődombon 2002-ben folytatott engedély nélküli építkezés ügyében tett hatósági intézkedések, döntések felülvizsgálatára. A sajtóból szerzett információk alapján ugyanis felmerült a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a művelődéshez, az épített és a természetes környezet védelméhez, valamint a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja.

Vizsgálata során a biztos azt igyekezett feltárni, hogy miként fordulhatott az elő, hogy bár az illetékes hatóságok már korai fázisában észlelték a jogellenes építkezést, de az építető e tevékenységét a folyamatos eljárási cselekmények ellenére tovább folytatta, az építmények elkészültek, majd huzamosabb ideig üzemelhettek.

A biztos eljárása során vizsgálat lefolytatására és állásfoglalásra kérte fel az országos rendőrfőkapitányt, továbbá iratokat szerzett be a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumtól (KvVM), a Kulturális Örökségvédelmi Hivaltól, a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságtól és a Bp. XI. kerületi Önkormányzattól.

A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Igazgatási és Hatósági Igazgatóság Budapest Fővárosi Iroda (KÖH) 2002. március 27. napján helyszíni szemlén észlelte, hogy a Citadella 4U Kft. a Citadella Lődombján, engedély nélkül építési munkákat végez. A munkákat leállította, és újabb hatósági intézkedésig minden további munkavégzést megtiltott. A határozat azonnali végrehajtását elrendelte.

A leállítás ellenére a Kft. tovább folytatta a munkavégzést, majd fennmaradási és továbbépítési engedély iránti kérelmet terjesztett elő. Azt a KÖH elutasította, és kötelezte a Kft.-t a szabálytalan építés előtti állapot 5 napon belüli visszaállítására.

A másodfokú hatóság a határozatot helybenhagyta, elrendelte a határozat azonnali végrehajtását is. A KÖH végül is fél év elteltével hatósági úton rendelte el a bontást.

1. A biztos vizsgálatának kezdetén két bírósági eljárás is folyamatban volt az ügyben, mindkettőt az engedély nélkül építkező indította. Az egyiket a kultuszminiszter, a másikat a Kincstári Vagyoni Igazgatóság (KVI) ellen. Az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja a bíróságok döntését vagy eljárását, azonban a bírósági eljárások és az országgyűlési biztos alapjogvédelmi vizsgálata nem zárja ki egymást. A biztos hatásköre ugyanis magában foglalja annak megállapítását, hogy a jogalkalmazás számára az érintett alkotmányos jogokból milyen követelmények adódnak. A biztos a bíróság ítéletét követő, a végrehajtást kikényszerítő műemlékvédelmi eljárásról megállapította, hogy a KÖH több ízben bírságot szabott ki, eredménytelenségét követően a bontási munkálatok hatósági elvégzését elrendelte. A hatóság 20 millió Ft örökségvédelmi bírsággal is sújtotta az építetöt, aki a bírósághoz fordult. Az országgyűlési biztos a műemlékvédelmi hatóság eljárásával összefüggésben megállapította, hogy a KÖH eljárása során a rendelkezésére álló valamennyi jogi eszközt igénybe vette az engedély nélkül építővel szemben.

2. Az 1/1997. (I. 8.) KTM rendelet (R.) szerint a Gellérthegy Citadella Sétány a Gellérthegy Természetvédelmi Terület része, melynek őrzése, fenntartása és karbantartása a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság (Igazgatóság) feladata. A biztos a természetvédelmi hatóság eljárásával összefüggésben azt vizsgálta, hogy – a jogellenes tevékenységről való tudomásszerzést követően milyen eljárási cselekményeket tett, illetve milyen állt módjában tenni az engedély nélküli építkezés továbbfolytatásának megakadályozása érdekében. A biztos megállapította, hogy védett természeti területek esetében a más jogszabályok alapján kiadásra kerülő engedélyeket meg kell előznie a természetvédelmi hatóság engedélyének (szakhatósági hozzájárulásának). A szakhatósági engedély hiányában a területen folyó építkezésre, a terület átalakítására stb. magánjogi szerződés érvényesen nem köthető, ilyen tevékenység nem kezdhető el és nem folytatható. Az ügyben egyébként döntésre jogosult közigazgatási szerv a szakhatósági döntést nem változtathatja meg, nem bírálhatja felül, attól nem térhet el. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Ttv.) értelmében védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő más hatósági eljárás során a természetvédelmi hatóság szakhatóságként működik közre, így különösen telekalakítás, területfelhasználás, építés, létesítés és használatbavétel engedélyezésekor. Miután a védett területen történt jogellenes tevékenységek építési munkálatok voltak, az Igazgatóság az eljárásban szakhatóságként vett részt, a Terasz fennmaradásához és továbbépítéséhez nem járult hozzá. A biztos megállapította, hogy az Igazgatóság feladatának maradéktalanul eleget tett. Az országgyűlési biztos a természetvédelmi hatóság eljárásával összefüggésben azt is vizsgálta, hogy a jogszabályok adta lehetőségek között – a műemlékvédelmi eljárástól függetlenül, milyen eljárási lépéseket tett, illetve tehetett a Ttv. alapján a munkálatok megakadályozása érdekében, mivel sajátos helyzet adódik abból, hogy az érintett terület többszörös védelem alatt állt. A biztos kifejtette, hogy elsőként értelmezendő kérdés, hogy az Igazgatóság milyen jogszabályi felhatalmazás alapján járhatott el önálló hatáskörben, amikor az építkezés azonnali leállítását rendelte el. A határozat hozatalához kellő hatáskört biztosított a Ttv. 23. § (2) bekezdése, amely szerint a barlangok ex officio védett területek, illetve a Ttv. 78. §-a is, amely értelmében az igazgatóság korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja a védett természeti értéket és területet károsító vagy súlyosan veszélyeztető tevékenységeket. A határozat – a védett természeti érték, terület közvetlen vagy súlyos sérelme, illetve veszélyeztetése esetében – a jogorvoslatra tekintet nélkül azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható. A biztos álláspontja szerint az önálló hatáskörben hozott döntést követően – az önkéntes teljesítés elmaradásakor, amikor az egyéb eszközök (például a természetvédelmi örök eljárásai) nem vezetnek célra – az államigazgatási törvényben szabályozott végrehajtási eljárási cselekményeket lehet foganatosítani. Az Igazgatóság a Kft. és a Görföl Kft. ellen természetkárosítás bűncselekmény alapos gyanúja miatt feljelentést tett, valamint a Ttv. alapján természetvédelmi bírsággal is sújtotta a jogellenes építetöt. A biztos a természetvédelmi hatóság szervezetében működő Természetvédelmi Őrszolgálat (Őrszolgálat) tevékenységével kapcsolatban azt vizsgálta, hogy mint a természeti területek őrzéséért felelős hatóság, megfelelően járt-e el, voltak-e megfelelő jogi eszközei a történetek kezeléséhez, illetve ezeket a jogi eszközöket tudta-e használni. A tájegységvezető által készített jelentés kitért arra, hogy a helyszíni tapasztalatok alapján természetkárosítás büntettének alapos gyanúja miatt telefonon rendőri intézkedést kért. Az Őrszolgálatnak jogában állt a munkálatok azonnali leállítása, amelyre a jegyzőkönyvek tanúsága szerint többször kísérletet is tett, de miután az Őrszolgálat munkatársai elhagyták a helyszínt, az engedély nélküli építkezés továbbfolytatható. Ennek megakadályozásához az építkezéssel érintett terület folytonos őrzésének biztosítására lett volna szükség a rendőrség, vagy az Őrszolgálat részéről. Az Őrszolgálat rendszeresen ellenőrizte az érintett területet, jegyzőkönyveket készített a helyszínen tapasztalt cselekményekről, és folyamatosan megkísérelte az együttműködést a rendőrség szerveivel. Annak ellenére, hogy a természetvédelmi ör. jogosult lett volna kényszerítő eszközt alkalmazni, azt nem alkalmazott. A biztos rámutatott arra, hogy az Őrszolgálat intézkedései csak a rendőrség kellően gyors és hatékony együttműködésével lehettek volna hatékonyak. Az Őrszolgálat a gyakorlatban tehát nem volt képes élni a jogszabályban biztosított hatásköreivel.

3. A biztos a rendőri szervek eljárásával összefüggésben azt vizsgálta, hogy a kapitányság jogszerűen járt-e el, illetve mulasztott-e azzal, hogy más elfoglaltságra hivatkozva nem küldött rendőrrőrt az engedély nélküli építkezéshez, valamint azt, hogy az Őrszolgálat jelentése alapján a kapitányság eleget tett-e kötelezettségének, miszerint az illetékes

rendőrkapitányság köteles a természetvédelmi őr intézkedését kivizsgálni és indokolt határozattal döntené annak jogszerűségéről. A biztos megkeresésére az országos rendőrfőkapitány – szemben az Őrszolgálat ügyben eljáró tagjaival – azt közölte, hogy a kapitányság ügyeletére az Igazgatóság természetvédelmi őrei rendőri intézkedésre okot adó bejelentést nem tettek. Az Őrszolgálat által foganatosított kényszerítő eszköz használatáról írásbeli jelentést az illetékes rendőrkapitányságra az Igazgatóság nem tett. A főkapitány arról is tájékoztatta a biztost, hogy az ügyvel kapcsolatban az Igazgatóság igazgatója feljelentést tett természetkárosítás büntettének alapos gyanúja miatt. Ezt követően elrendelték a nyomozást. Az országgyűlési biztos az iratokból megállapította, hogy az Igazgatóság megküldte a személyes szabadság korlátozására tett intézkedéséről készített jelentését a kerületi kapitánynak, annak átvételét egy olvashatatlan aláírás is igazolja. Az átvételi elismervény tehát cáfolta a főkapitány azon állítását, hogy a tájegységvezető nem küldte el a kapitányságra az Őrszolgálat tagjai által készített jelentést. A biztos vizsgálata feltárta, hogy az iratok között szerepel egy rendőri jelentés, mely tartalmazza, hogy a tájegységvezető rendőri intézkedést kért, azonban a jelentést készítő két rendőr úgy foglalt állást, hogy a Kft. által végzett építési tevékenység nem változtatja meg jelentős mértékben a természeti területet (...). A biztos megállapította, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvénynek (Rtv.) a rendőri intézkedésekre vonatkozó előírásait sértette meg a helyszínen intézkedő két rendőr, amikor különleges szakértelem hiányában, illetve szakértő igénybevétele nélkül döntött úgy, hogy a Kft. által végzett, bejelentésben szereplő munkálatok nem változtatják meg jelentős mértékben a természeti területet, és nem károsítják a környezetet. A biztos álláspontja szerint a rendőrség akkor járt volna el helyesen, ha fellép a Magyar Állam által védeni rendelt, műemléki, régészeti és természetvédelmi védettség alatt álló Citadella területének további megsemmisítése ellen, vagyis az építési munkálatokat haladéktalanul félbeszakította volna.

4. A biztos megállapította, hogy a Kft. használatában álló helyiségcsoportot 1998. október 1-jétől az Írisz Multimédia Kft. a KVI-tól bérelte. A bérlő és a Kft. között – az iratok tanúsága szerint – tárgyalás folyt a bérleti jog átruházásáról, azonban a felek között megállapodás nem jött létre. A KVI és a Kft. vagyonezelési szerződést kötött 2000. május 4-én, azonban a szerződés, mint kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésre nem került, és a Nemzeti Kulturális Örökség minisztere sem adta egyetértését a szerződéshez, így az érvényesen nem jött létre. Az Írisz Multimédia Kft. 2002. február 28-án a helyiségcsoportot kiürítette, és – az érvényes szerződés hiánya ellenére – a Kft.-nek adta birtokba. A biztos megállapította, hogy a fővárosi önkormányzat környezetvédelmi ügyosztálya – a KÖH, engedély nélküli építkezés azonnali abbahagyásáról szóló határozatára tekintettel – a Kft.-t arra szólította fel, hogy a megkezdett vendéglátó Terasz kivitelezési munkáit azonnali hatállyal állítsa le, mivel a munkálatokat engedély nélkül, tulajdonosi hozzájárulás hiányában végzi. A KVI Budapest és Pest Megyei Kirendeltsége (KVI Kirendeltsége) 2002. május 17-én birtokvédelmi kérelemmel fordult a XI. kerületi önkormányzathoz, mert a Kft. az épületegyüttesen belüli 65 négyzetméteres alapterületű helyiségcsoport (a KVI mint tulajdonos és volt bérbeadó általi) birtokbavételét megakadályozta. A Kft. is birtokvédelmi eljárást kezdeményezett a KVI és a köztük lévő vagyonezelési szerződésre hivatkozva. A biztos feltárta, hogy a KVI a vagyonezelési szerződés létrejöttét tagadta, vitatta a Kft. vagyonezelési jogát, míg a Kft. állította, hogy a szerződés aláírásával a szerződés létrejött, és az így megszerzett vagyonezelési joga alapján jogosult az ingatlan birtoklására, használatára és hasznosítására. A biztos azt is megállapította, hogy a KVI vezérigazgatója is kért birtokvédelmet a Kft.-vel szemben, melynek tárgya az volt, hogy a Citadella falán kívüli területet – melyre nézve semmiféle szerződési viszonyt nem létesítettek – hozzájárulásuk nélkül a Kft. birtokba vette és ott engedély nélküli építkezésbe kezdett.

A kerületi önkormányzat jegyzője határozatban bírálta el mindhárom, vagyis a KVI Kirendeltségének, a KVI vezérigazgatójának és a Kft.-nek a birtokvédelmi kérelmét. A hatóság a kérelmeket elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy a Ptk. szerint a birtokos közvetlenül a bírósághoz fordulhat akkor is, ha az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás, ezért hatásköre hiányának egyidejű megállapítása mellett a kérelmeket elutasította. A biztos kifejtette, hogy a Ptk. 191. §-ához fűzött indoklás szerint az igazgatási szerv eljárásában a jegyző a jogkérdést csak kivételesen vizsgálja, és rendszerint csak akkor hoz döntést, ha a birtokláshoz való jog kétség nélkül megítélhető, továbbá bizonytalan vagy bonyolult jogértelmezésre nincs szükség, illetve jogalkalmazási nehézség sem merül fel. A KVI Kirendeltsége, valamint a Kft. birtokvédelmi kérelme tekintetében a biztos megállapította, hogy egy semmis szerződéshez joghatás nem fűződhet, így a birtokláshoz való jog sem. A semmisséget a hatóság hivatalból (ex offició) köteles vizsgálni és figyelembe venni. A biztos rámutatott arra, hogy a Ptk. 7. §-a alapján a törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Egy miniszteri egyetértés hiánya miatt semmis szerződés megítélése különösebb jogi megfontolást nem igényel. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző előtt nem lehetett kérdéses, hogy a KVI nem volt köteles túrni a kérdéses területen a birtoklásának megzavarását. Az adott – fokozottan védett – terület zavartalan állapotának megóvása a jegyzőnek a környezetvédelmi törvény alapján is kötelessége lett volna. A biztos álláspontja szerint a jegyzőnek a területre vonatkozó birtokállapot helyes megítéléséhez elegendő információ állt a rendelkezésére. Eljárásával közvetlenül veszélyeztette a KVI tulajdonhoz való jogát is. A jegyzőnek mind a működési engedélyek kiadásával kapcsolatos eljárásban, mind a birtokvédelmi eljárásban rendelkezésre álltak azok a jogvédelmi eszközök, amelyekkel a jogellenes állapot megszüntetését a saját hatáskörében elérhette volna.

5. A vizsgálat feltárta, hogy a Kft. kérelme alapján az önkormányzat 2002. július 4-én új működési engedélyt adott ki. A vendéglátó egység elnevezése CITADELLA GARDEN-BÁR KERHELYISÉG-BÁR elnevezésre változott. A Kft. működési engedélyében meghatározott üzletjelző-szám és üzletköre megegyezett a korábbival. A fővárosi közigazgatási hivatal szerint az új üzletnévvel kiállított működési engedély nem jogosítja fel a Kft.-t sem tevékenységi körének (üzletkörének) bővítésére, sem tevékenységének térben történő kiterjesztésére. A biztos egyetértett a hivatal jogértelmezésével. A vizsgálat kitért arra is, hogy a jegyző az új üzletnév használatát engedélyező eljárása során kellően tisztázta-e, hogy a Kft. a kerthelyiséget hova telepíti, és annak megépítése engedélyköteles-e vagy sem. Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet (Br.) 21. § (1)–(2) bekezdése szerint az üzlet elnevezésének (cégfeliratának) utalnia kell az üzlet szakjellegére és az ott vásárolható árukra, szolgáltatásokra. A biztos megállapította, hogy a működési engedélyben megjelölt elnevezés „KERTHELYISÉG-BÁR”-ral való kiegészítése azt jelezte, hogy az üzemeltető a működését a mindennapi életben használatos fogalom szerint olyan területen is végezni akarta, amely a szabadban elhelyezett asztaloknál történő kiszolgálást is jelenti.

6. A biztos az iratokból megállapította azt is, hogy a jegyző a 2002. július 11-én tartott helyszíni ellenőrzés alkalmával észlelte, hogy a Kft. által létesített vendéglátó egység működési engedély nélkül üzemel, ezért elrendelte az üzletrész azonnali bezárását. A 2002. július 15-én tartott ismételt ellenőrzéskor azonban az üzlet mégis üzemelt. Ekkor a határozatában a Terasz azonnali bezárására kötelezte a Kft.-t, egyidejűleg végrehajtási bírságot is kiszabott. A Kft. fellebbezésére eljáró közigazgatási hivatal a határozatot megsemmisítette, és a jegyzőt új eljárásra utasította, mert a vendéglátó egység részleges bezárását elrendelő jegyzői határozat nem felelt meg a Br., valamint az államigazgatási eljárásról szóló törvény előírásainak, mivel nem tartalmazott rendelkezéseket a határozatban foglaltak fellebbezésre tekintet nélküli azonnali végrehajtására.

7. A biztos megállapította, hogy az új eljárásban meghozott – az újabb fellebbezés ellenére jóváhagyott – határozat végrehajtása érdekében a kerületi önkormányzat több alkalommal is végrehajtási bírságot szabott ki. Ezek a végrehajtási cselekmények azonban ellentmondtak az alapul szolgáló határozat azon rendelkezésének, amely egy azonnali, meghatározott magatartás tanúsítására, azaz a Terasz bezárására kötelezte a Kft.-t. A vizsgálat kitért az együttműködés terén tapasztalt hiányosságokra, amelyek lehetővé tették, hogy az eljáró hatóságok nem tudták megakadályozni a jogellenes építkezés továbbfolytatását. A biztos kifejtette, hogy a hatóságok azért sem tudtak érvényt szerezni a határozataiknak, mert az államigazgatási eljárásról szóló törvény végrehajtási szabályai idejétmúltak. A biztos az OBH 3328/2002. számú ügyben a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény tervezetével kapcsolatos álláspontját már kifejtette, mely szerint szükségesnek tartja a végrehajtási eljárás hatékonyságának fokozását. Az adott ügy megerősítette a biztos álláspontját, hogy az új törvényben indokolt a végrehajtás és a hatósági ellenőrzés szigorúbb szabályozása, és a hatóságok ehhez szükséges eszközökkel való ellátása.

A feltárt visszasságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a kulturális és örökségvédelmi miniszter, valamint (a Kincstári Vagyoni Igazgatóságot felügyelő) pénzügyminiszter gondoskodjon arról, hogy az állam tulajdonából ki nem adható műemlékeknek – így a Citadellának – kizárólag olyan vagyongazdálkodó (bérletje, használója stb.) legyen, aki a nemzeti vagyont, az állampolgárok természeti és kulturális örökségét nem veszélyezteti. Javasolta, hogy aki ezeket károsítja, a vonatkozó jogszabályokat megsérti, a védelemre feljogosított és (más) hatáskörrel rendelkező hatóságok intézkedéseit sorozatosan figyelmen kívül hagyja, azzal szemben a törvény teljes szigorával, a hatósági kötelezések azonnali végrehajtásával (szükség esetén a rendőrség igénybevételével) kell eljárni, egyidejűleg azonnali hatállyal megszüntetve magát a vagyongazdálkodói jogviszonyt is. Az ilyen személyeket a további vagyongazdálkodói pályázatokból (pályázaton kívüli lehetőségekből) végérvényesen ki kell zárni. Felkérte a kulturális és örökségvédelmi minisztert, valamint a pénzügyminisztert, hogy mivel a károkozást értelemszerűen csak természetes személyek követhetik el, gondoskodjon arról is, hogy ilyen személyek ne kerülhessenek se döntési, se végrehajtási pozícióba a természeti és kulturális örökség sorsát illetően.

Javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy tekintse át az őrszolgálatok hatáskörét rendező jogszabályokat és szükség esetén fontolja meg azok módosítását, illetve vizsgálja meg a szóban forgó jogszabályok alkalmazásának hatékonyságát, valamint kérte, hogy vizsgálata során fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy szükséges, és lehetséges-e a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (Sztv.) 15. § (2) és (3) bekezdéseinek módosítása úgy, hogy az őrszolgálat a rendőrségtől függetlenítődjön.

Felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, vizsgálja felül, hogy a lakosság és a hatóságok kielégítő ismeretekkel rendelkeznek-e az Őrszolgálat intézkedési lehetőségeiről, és amennyiben az nem lenne megfelelő, úgy gondoskodjon az állampolgárok és a hatóságok széles körű felvilágosításáról, tájékoztatásáról.

Kezdeményezte, hogy a jövőben az Igazgatóság minden egyes hatósági iratban tegye nyilvánvalóvá, hogy milyen minőségében (szakhatóságként, vagy egyéb minőségében) jár el.

Az országos rendőrfőkapitánynak javasolta, hogy határozza meg belső rendelkezésben (országos főkapitányi intézkedésben) a rendőri fellépés módját, keretét, a vezetői és a beosztotti állomány jogkörét, a rendőri intézkedés részletes szabályait (pl. szakértő igénybevétele) olyan esetekre, amikor a rendőr műemléki, régészeti és természetvédelmi védettség

alatt álló épület, terület rongálását, megsemmisítését – különösen, ha ilyen cselekmény miatt már a büntetőeljárás is megindult – észleli.

A budapesti rendőr-főkapitányt arra kérte, rendeljen el vizsgálatot annak megállapítására, hogy a főkapitányság alárendeltségében működő kapitányságokon hogyan teljesítik az Sztv.-ben előírt rendőri kötelezettségeket. A vizsgálatban fordítson különös figyelmet a természetvédelmi örök által készített jelentések felülvizsgálata jog- és szakszerűségére, illetve a vizsgálat eredményétől függő intézkedések megtételére, és a főkapitányi vizsgálatról elkészült jelentést főkapitányi vezetői értekezleten tárgyalják meg.

Kezdeményezte, hogy a XI. kerületi jegyző a közigazgatási eljárás alapvető céljainak figyelembevételével törekedjen minden érdeknek, de különösen a kiemelt társadalmi jelentősége miatt a nagyobb súlyú érdeknek, és az azt biztosító alapjognak a védelmére. Ennek eszközeként fordítson kiemelt figyelmet a tényállás megfelelő tisztázására, és a végrehajtás hatékonyságára.

A biztos kezdeményezte, hogy az ügyben érintett hatóságok az együttműködés terén tapasztalt hiányosságokra tekintettel a jövőben törekedjenek fokozott együttműködésre, különösen a fokozottan védett jogtárgyak megóvása érdekében.

A belügyminisztert felkérte, hogy a feltárt hiányosságokat, valamint az ügyből levonható tanulságokat is vegye figyelembe a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény tervezetének végleges kialakításánál, és szorgalmazza annak mielőbbi Országgyűlés elé terjesztését.

A nemzeti kulturális örökség minisztere üdvözölte a vizsgálat lefolytatását, és egyetértett az ajánlásban foglaltakkal. A pénzügyminiszter az ajánlás céljával egyetértett, de megjegyezte, hogy a jogszabályok nem nyújtanak számára jogi eszközt azok végrehajtására, mivel az államháztartási törvény kizárólag a KVI-t jogosítja fel a kincstári vagyron hasznosítására vonatkozó döntések meghozatalára. Az ajánlást a végrehajtás érdekében ezért a KVI vezérigazgatójához továbbította. A KVI állásfoglalása a beszámoló készítésének időpontjáig még nem érkezett meg.

A környezetvédelmi miniszter az ajánlásokkal egyetértett, a természetvédelmi hatóság eljárásával összefüggésben pontosító javaslatokat tett. A Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság a jelentésben foglalt kezdeményezésekkel maradéktalanul egyetértett, köszönettel vette a Környezetvédelmi Minisztérium felé tett javaslatokat és ajánlásokat. Az országos rendőr-főkapitány a biztos kezdeményezését és javaslatát elfogadta, a budapesti rendőr-főkapitány a jelentés ajánlásai-val ugyancsak egyetértett. A XI. kerület jegyzője a jelentésben foglalt megállapításokkal nem értett egyet, a biztos megállapításait tévesnek tartotta. A biztos a megállapításait változatlan formában fenntartotta. A belügyminiszter egyetértett a jelentésnek az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény hiányosságaira utaló részével, tájékoztatta továbbá a biztost arról, hogy a jelentésben említett normaszöveg-tervezetet a kodifikációs munka során figyelembe veszik.

OBH 3962/2002.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az építésügyi hatóság a helyi építésügyi szabályzat előírásaival ellentétes engedélyt ad ki.

A jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a közigazgatási hivatal, ha a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet vizsgálat nélkül utasítja el.

A panaszosok a lakásaik melletti szomszédos ingatlanon tervezett hétemeletes lakóház engedélyezését és az engedélyezési eljárást sérelmezték. Kifogásolták, hogy azért nem tekintették őket ügyfélnek az engedélyezési eljárásban, mert az önkormányzati bérlakásaikat – kérelmük ellenére – önhibájukon kívül nem vásárolhatták meg. Az önkormányzati vagyongazdálkodó pedig kifejezett kérésükre sem nyújtott be fellebbezést az engedélyező határozat ellen.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz fűződő, valamint a panaszhoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. Eljárása során a Bp. XIV. kerületi jegyzőtől bekérte az építési engedélyezési eljárás dokumentációját, a kifogásolt építkezés helyére vonatkozó és a panaszosok lakásait is magában foglaló szabályozási terv szöveges és rajzos részletét, valamint a tervet elfogadó önkormányzati rendeletet, továbbá a panaszosoknak az építkezés megkezdéséről szóló bejelentését. Tájékoztatást kért arról is, hogy ki és milyen felhatalmazás alapján látja el a kerületben az önkormányzati lakásbérlők érdekét.

A beszerzett iratok szerint a Bp. XIV. kerületi építésügyi hatóság a kérelmező Kft.-nek egy új, pince-földszint-hétemeletes, 128 lakásos épület építésére adott engedélyt. A szomszédos önkormányzati tulajdonban álló két lakóház bérlői bejelentették a hatóságnak, hogy a tervezett épület kivitelezési munkálatait engedély nélkül megkezdték, s kérték, hogy az engedély megadásánál vegyék figyelembe érdekeiket, hiszen az önkormányzat nem idegenítette el részükre a bérlakásokat, így nem válhattak lakásaik tulajdonosává.

A panaszosok az ingatlankezelő szervezet vezetőjétől kérték érdekeik megfelelő képviselését, azaz, ha a hatóság megadja az engedélyt a tervezett építkezésre, úgy azt fellebbezze meg. Indokolásul előadták, hogy lakóházaik 2 és 3 emeletesek, míg a tervezett épület 7 emeletes, és az eredeti tervek szerinti merőleges elhelyezés helyett az új épület saját lakóépületükkel párhuzamosan kerül elhelyezésre. Miután a vagyongazdálkodó szervezet csak továbbította levelüket az építésügyi hatóságnak, de semmilyen észrevételt nem tett a határozat ellen, a panaszosok a Fővárosi Közigazgatási Hivatalhoz

fordultak, kérték az ügy kivizsgálását. A másodfokú építésügyi hatóság arról tájékoztatta a kérelmezőket, hogy ügyféli jogosultsággal nem a lakóházak bérlői, hanem azok tulajdonosai, haszonélvezői rendelkeznek. Az ügyben a szomszédos ingatlanok tulajdonosait az engedélyről értesítették, akik a döntés ellen fellebbezéssel nem éltek. A másodfokú hatóság még arról is tájékoztatta a panaszosokat, hogy függetlenül az ügyféli jogosultság meglététől vagy hiányától, a jogerős építési engedély érdemi felülvizsgálatára, megváltoztatására az Áe. alapján nincs jogszabályi lehetősége.

Az építési engedélyt megadó határozat indokolása szerint az építkezéssel érintett ingatlan olyan építési övezetbe tartozik, amely legfeljebb négy-, ötszintes lakóépületekkel beépített, illetőleg beépíthető területe Zuglónak. A jegyző tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy „a tárgyi ingatlanra más helyi előírás, szabályozási terv nem vonatkozik”. Ebből az országgyűlési biztos arra következtetett, hogy az építési engedélyt megadó elsőfokú építésügyi hatósági határozat nem felel meg az érvényben lévő jogszabályoknak, hiszen a legfeljebb ötszintes épület helyett nyolcszintes lakóház építését engedélyezte.

A panaszosok 1994 óta folyamatosan jelezték, hogy vételi jogukkal élni kívánnak. Amikor az építési engedélyezési eljárás folyamatban volt, a vagyongazdálkodó előtt már ismeretes volt, hogy a helyi önkormányzat hozzájárult a panaszosok lakásait magában foglaló épületek elidegenítéséhez. Ennek ellenére a lakók kérését nem teljesítette, az építési engedélyt megadó határozat ellen nem nyújtott be fellebbezést, és a fellebbezési jogáról is lemondott.

A biztos megállapította, hogy a közigazgatási hivatal eljárása szintén súlyos visszásságot eredményezett. A bérlők intézkedést kérő beadványát mint másodfokú építésügyi hatóság köteles lett volna kivizsgálni, így többek között az engedély törvényességét, illetőleg az építkezés szabályosságát. Az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy a hatósági ellenőrzés a közhatalmi jogosítvány gyakorlását jelenti, amelyet a közigazgatási szerv – a törvényben foglaltak szerint – a hatáskörébe tartozó feladatként lát el. A hatósági ellenőrzés leggyakrabban hivatalból indul meg, de bejelentés alapján is megindítható.

A vizsgálat feltárta, hogy a közigazgatási hivatal eljárása a panaszhoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, és azzal hogy a panaszosok beadványában foglaltakkal érdemben nem foglalkozott, a tisztességes eljárás követelményét is sértette.

A biztos leszögezte, hogy a lakásbérlők érdekét a jogszabály nem megfelelően védi, mert a bérlők képviselője a vagyongazdálkodó társaságoknak nem feladata. Némi reményt nyújt e probléma megoldására, hogy a közigazgatási eljárásról készülő törvény tervezete a létesítmény-, illetőleg a tevékenység-engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfélként nevesíti a hatásterületen lévő ingatlanok jogszerű használóit, a haszonélvezőket és a bérlőket.

A bérlők jogainak érvényesítése azonban nem merülhet ki a jövőbeni ügyféli pozíció biztosításával, ezért a Római Szerződés Első Kiegészítő Jegyzőkönyv I. cikkével összhangban, az országgyűlési biztos javasolta a Kormánynak, hogy a Lakástörvény módosításával vagy új jogszabály alkotásával kerüljön szabályozásra a bérlők érdekeinek, különösen az önkormányzati bérlakások bérlőinek védelme. Felkérte az önkormányzatot, hogy vizsgálja meg, a szabályozási hiányt a városrészen belül lehet-e helyi rendelettel pótolni. A jegyzőtől azt kérte, hogy a jogszabálysértés körülményeit vizsgálja ki, és tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjét felszólította, hogy szüntesse meg a hivatalában kialakult helytelen gyakorlatot, s amennyiben szükséges, a jövőben éljen az ügyészségi törvényességi vizsgálat kezdeményezésének lehetőségével.

A belügyminiszter közölte, hogy az ajánlást a lakástörvény 2004. első felében várható felülvizsgálata során megvizsgálja. A polgármester a helyi építési szabályzatot jogszerűnek tekintette, és csak az országgyűlési biztos ismételt felkérésére ismertette a biztosi jelentést és a bérlők jogai védelmének szabályozására tett indítványt a képviselő-testülettel, amely az abban foglaltakat tudomásul vette. A kerületi jegyző sem fogadta el az ajánlást, és azt a véleményével együtt megküldte a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjének.

A hivatalvezető a biztos felhívását elfogadta, és megtette az ehhez szükséges intézkedéseket. Az önkormányzat rendeletére vonatkozóan jelezte, hogy a jelentésben foglalt visszásságot szintén megállapította, de tekintettel arra, hogy a képviselő-testület időközben új rendeletet alkotott, további intézkedésre nem volt szükség.

Az országgyűlési biztos a válaszokat tudomásul vette.

OBH 4152/2002.

A jogbiztonsághoz való joggal és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az egészségügyi ellátás igénybevételekor a kórház területére gépjárművel történő behajtás esetére igazgatói utasításban fizetési kötelezettséget írnak elő.

A panaszos sérelmével az Alkotmánybírósághoz fordult, de az a beadványt hatásköre hiányában az Országgyűlési Biztos Hivatalához tette át. A panaszos azt kifogásolta, hogy a Kaposvári Városi Kórház főigazgató főorvosának utasításának értelmében a súlyos beteget, életveszélyes sérültet személygépkocsival szállító magánszemélyek is csak 500 Ft előzetes megfizetése esetén hajthatnak be a kórház területére.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alapjog veszélyeztetésének gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

Az Alkotmány 70/D §-a biztosítja a Magyar Köztársaság területén élők lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogát. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény kimondja, hogy „Minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – 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. Az egészségügyi ellátáshoz való jog a törvény értelmében több részjogosítványt foglal magában. A sürgős szükség esetén az életmentő, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzéséhez való jog alapvető emberi jog, annak igénybevétele semmilyen módon nem korlátozható. Ugyancsak alapvető joga van a betegnek a szenvedés csökkentéséhez. A konkrét ügyben azt is meg kellett vizsgálni, hogy a főigazgatói utasítással érintett ingatlan, milyen területnek minősül. A Kaposi Mór Megyei Kórház és az ahhoz tartozó ingatlan, a Somogy Megyei Közgyűlés tulajdonában és kezelésében áll. Tekintettel arra, hogy a kórház közszolgáltatást végez, közintézménynek minősül. A közintézményhez tartozó ingatlan pedig – a funkciójából adódóan – közterület jellegű terület, azonban ezt a fogalmat egyetlen jogszabály sem határozza meg konkrétan. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény határozza meg a közterület fogalmát: „közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrésze – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.”

A vizsgált kérdéskörben nem hagyható figyelmen kívül annak igénye sem, hogy az egészségügyi intézmények éppen az egészségügyi ellátás zavartalansága érdekében a területükön a gépjárművek forgalmát és a várakozást – akár várakozási díj megállapításával – is szabályozhassák. A behajtási és parkolási korlátozást azonban úgy kell megoldani, hogy az ne legyen ellentétes az intézmény funkciójával, oktanul senkit ne korlátozzon az egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférésben.

Az alapvető emberi jogok semmilyen módon nem korlátozhatóak, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés nem tehető pénzfizetéstől függővé, különösen nem kapupénz megfizetésétől. Az alapjogok érvényesülését nem teheti függővé attól, hogy a beteg mentővel avagy személygépkocsival érkezik-e az egészségügyi szolgáltatóhoz.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény szerint: „Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezetek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét, továbbá előlegfizetési kötelezettséget megállapítani [...] csak törvényben, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.”

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszolt főigazgatói utasítás a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben az egészségügyi ellátáshoz való jog sérelmének a közvetlen veszélyét idézte elő, és a fizetési kötelezettség jogszabályi felhatalmazás hiányában történt előírása, sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz való jogot.

Az országgyűlési biztos a feltárt alkotmányos visszasságok orvoslása érdekében ajánlást tett egyrészt a konkrét ügyben érintett a Somogy Megyei Közgyűlésnek, továbbá – tekintettel arra, hogy országos jelenségről van szó – az összes megyei közigazgatási hivatalnak. A beszámolási időszak végéig a válaszára nyitva álló határidő még nem telt el, azonban már több közigazgatási hivatal vezetője értesítette az országgyűlési biztost, hogy a jelentésben foglaltakkal egyetért, és megteszi a szükséges intézkedéseket.

OBH 4231/2002.

A készenléti és ügyeleti rendszerben dolgozó gyógyszerészek túlmunkával töltött ideje olyan magas, hogy felveti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való alapjoggal összefüggésben a sérelem közvetlen veszélyét.

A panaszos azzal a sokakat érintő kérdéssel fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy miként az orvosok, és az egészségügyi szakdolgozók ügyeleti ellátása, úgy a gyógyszerészek helyzete is meglehetősen méltánytalan. A patikusok éjszakai és hétvégi kötelező ügyeleti rendje, különösen a kistélepüléseken, szórványfalvakban csupán úgy oldható meg, hogy egy-egy gyógyszerész 240-480 órás szolgálatot végez havonta, vagy több ezer forintot fizet a helyettesítésért.

Az országgyűlési biztos a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, valamint a munka mennyiségének és minőségének megfelelő pihenő időhöz való alapjog sérelmének veszélyére tekintettel vizsgálatot indított, melynek során megkereste a Magyar Gyógyszerész Kamara elnökét.

A beszerzett állásfoglalások és helyzetelemzések alapján az országgyűlési biztos a következőket állapította meg. A közforgalmú gyógyszertárak szolgálati rendjének szabályozása – a készenléti szolgálatot is ideértve – elavult, struktúrája követhetetlen, újraszabályozásra szorul. A gyógyszertárak működési, szolgálati és nyitvatartási rendjéről szóló 15/1997. (VI. 20.) NM rendelet nem tisztázza egyértelműen a készenléti és az ügyelet speciális sajátosságait, a norma nem áll összhangban a Munka Törvénykönyve rendkívüli munkavégzésre, a munkavégzés díjazására, továbbá a pihenő-

időre vonatkozó előírásaival. A tisztifőgyógyszerész határozata alapján valamennyi közforgalmú gyógyszertár kötelezhető ügyeleti szolgálat ellátására. A gyakorlatban ez számos visszasságot eredményez, és az ügyeleti szolgálatot elrendelő szerv jogszabályi felhatalmazás hiányában az ügyeleti szolgálat anyagi ellentételezéséről sem rendelkezhet. A hatályos jogi előírások alapján a közforgalmú gyógyszertárakat terhelő kötelezettségek függetlenek a tulajdoni formától és a működtetőtől, illetve a jogi szabályozás nem alkalmas arra, hogy az ügyelettel kapcsolatos követelmények teljesítését a gyógyszertárak teljesítőképességéhez igazítsa. Az ügyeleti szolgálatot ellátó gyógyszerészek a Munka Törvénykönyvében meghatározott túlmunkát lényegesen meghaladó mértékben kötelezettek túlmunkavégzésre, tekintettel arra, hogy a rendelet az ügyeleti kijelölés során nincs figyelemmel az egyes gyógyszertárakban alkalmazott gyógyszerészek létszámára, a gyógyszertárak eltérő teherviselő képességére. A gyógyszertári ügyeletben részt vevő gyógyszerészek számára tehát nem biztosított sem a megfelelő pihenőidő, sem a készenléti szolgálattal járó megterheléssel arányos ügyeleti díj.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a készenléti és ügyeleti rendszerben dolgozó gyógyszerészek túlmunkával töltött ideje olyan magas, hogy felveti a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog sérelmének veszélyét. Mivel a jogalkotó nem gondoskodott a kötelezően ellátandó ügyeleti szolgálat anyagi ellentételezéséről sem, e mulasztás a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való alkotmányos jog sérelmét idézi elő. Az országgyűlési biztos felkérte az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy módosítsa a gyógyszertárak működési, szolgálati és nyitvatartási rendjéről szóló 15/1997. (VI. 20.) NM rendeletet oly módon, hogy az a betegek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogának biztosítása mellett a gyógyszerészek alkotmányos jogait is tartsa tiszteltben.

A miniszter nem mindenben értett ugyan egyet a kezdeményezéssel, de beszámolt a gyógyszerész kamarával folytatott az ügyeleti rendszer felülvizsgálatával összefüggő egyeztetésről.

OBH 4365/2002.

Nem okoz a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot a közszolgáltató, ha a fogyasztót az élet védelme érdekében zárja ki a szolgáltatásból.

A panaszos azzal fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a FŐKÉTÜSZ Fővárosi Kéményseprőipari Kft. (FK) minden előzetes értesítés nélkül leplombáltatta lakása cirkókazánját a Fővárosi Gázművek Rt.-vel (GM), pedig – véleménye szerint – az nem volt jogos, „mivel nem volt életveszély”.

A biztos alkotmányos jogok megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot indított, ennek érdekében megkereste a Belügyminisztériumot (BM), az FK-t és az GM-t.

Megállapította, hogy a panaszos egy 1962-ben épült, lakótelepi lakás tulajdonosa. Az épületek egyedi gázfűtésűek (thermofor) gyújtókéménnyel. Általános a parapet gázkonvektor, a kéményekbe vízmelegítők (boylerek) és falimelegítők vannak bekötve. A lakótelep néhány lakásában (köztük a panaszoséban) kb. 35 évvel ezelőtt – engedéllyel – parapet konvektorok helyett az egész lakás fűtését szolgáló folyamatos gázüzemű fűtőkészülékekre (cirkó-gejzír) tértek át, amelyeket a termokéményekbe kötöttek. A kéményre kötött másik lakás tulajdonosa az égéstermék visszaráramlását észlelve a FK-hoz és a tűzoltósághoz fordult, akik megállapították, hogy a kéménybe a cirkó bekötése szabálytalan, mivel oda nem lehet bekötni, és hogy a kémény belső válaszfala tömörtelen. Az GM ezért a cirkó nem lett volna szabad a fogyasztásból kizárta, leplombálta. A lakásfenntartó szövetkezet a kéményt kibéleltette. A gázkészülékeket visszakötötték, kivéve a cirkót.

A panaszos ezt követően fordult az országgyűlési biztoshoz, aki megállapította, hogy az üzemén kívül helyezésre két okból került sor. Egyrészt a kémény 42 éve felújítás nélkül üzemelt, ezért falazata tömörtelen, műszaki állapota elégtelen volt. Ezt a hiányosságot a kéménybélelés kiküszöbölte, és így a kéménybe az eredetileg is oda tervezett boylereket és falimelegítőket beköthették. A thermofor kéménybe azonban eredetileg sem lett volna beköthető a cirkó, mert ez a kémény kiépítésénél fogva nem alkalmas a folyamatos gázüzemű fűtőrendszer és a bele kötött többi gázkészülék égéstermékének együttes elvezetésére.

A kötelező kéményseprőipari közszolgáltatásról szóló BM rendelet szerint „közvetlen élet- vagy tűzveszély: a külön jogszabályban meghatározott feltételek hiánya miatt nem használható kémény használatbavétele, működtetése”. A jogszabály évtizedek óta tiltja a cirkók thermofor kéményekbe való bekötését, így a közvetlen életveszélyt meg kellett állapítani. A béleléssel a kémény még nem vált alkalmassá a folyamatos gázüzemű készülék égéstermékének elvezetésére (különösen nem más készülékekkel együtt), csak a tömörtelenség szűnt meg. Az alkalmasság csak további munkálatok elvégzésével (pl. huzatfokozó beépítése) teremthető meg. A cirkó visszakötésének megakadályozása mindaddig jogszerű, amíg az FK a beüzemeléshez nem járul hozzá, ugyanis a „külön jogszabályban meghatározott feltételek” hiányoznak.

A panaszos tulajdonhoz való jogának csorbítását a biztos az Alkotmánybíróság által kialakított és több határozatában kifejtett ún. szükségesség/arányosság teszt alkalmazásával vizsgálta. A szabálytalan gázkészülék és/vagy kémény az épületben mindenkor tartózkodók életét veszélyezteti. Az élet védelmében a tulajdonhoz való jog mind a szükségesség, mind az arányosság szempontjából korlátozható. Így megállapította, hogy a cirkó üzemeltetésének leállításából és foly-

tatásának megakadályozásából eredően a panaszosnak a tulajdonához fűződő alkotmányos jogaival összefüggő visszasság nem keletkezett.

A vizsgálat arra is kiterjedt, hogy az eljárás önkényes volt-e, az arra feljogosított szervek a vonatkozó jogszabályok szerint jártak-e el? E szerint a szabálytalanságról a lakásszövetkezet évekkorábban is tudomással bírt. Közvetlenül a cirkó leplombálása előtt az FK két ízben is ellenőrzést tartott, amiről írásos szakvéleményt adtak a szövetkezetnek. A leállítás tehát nem előzmény nélküli, és a vonatkozó rendelkezések szerint az FK és a GM hivatalból köteles eljárni életveszély esetén.

A biztos megállapította, hogy az arra feljogosított szervezetek jogosítványaik keretei között jártak el, ezért az eljárást nem kifogásolta. Azt azonban igen, hogy sem a GM, sem a FK a helyszínen átadott (tanúsítvány, szakvélemény stb.) hivatalos nyomtatványon vagy más módon nem közli az érintettekkel, hogy intézkedése ellen mely szervhez lehet fordulni (azt az eljárás során később sem pótolták). Ezért, bár az eljárás formai hibái érdemi befolyással nem bírtak a történetekre nézve (csak ilyen döntés születhetett volna minden eljárási szabály megléte és betartása mellett is), a biztos felhívta a GM és a FK vezetőjét, hogy intézkedéseik alkalmával az érintetteknek a szükséges tájékoztatást írásban adják meg.

A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy a 27/1996. (X. 30.) BM rendelet folyamatban lévő módosításakor az országosan kötelező szabályokat erre nézve alkossa meg.

Annak vizsgálata is szükséges volt, hogy a nem vitathatóan elvégzendő munkálatok kit terhelnek? (Az adott ügyben, illetve az ország kb. százezer ilyen kéményénél.) A BM tájékoztatása szerint: „A kémény-átalakítás, -javítás, -kiváltás költségei minden esetben a tulajdonost terhelik, társasház esetén a lakóközösséget, tekintettel arra, hogy a kémény az épület szerkezeti eleme”. A biztos az OBH 4720/2001. számú átfogó vizsgálatában már megállapította, hogy: „A tulajdonosok életét és egészségét fenyegető veszélyhelyzet, illetve a lakástulajdonukra háruló többletterhelés jelentős részben az állami (jogi) szabályozásra és annak negyedszázados joggyakorlatára vezethető vissza. Ebből következően most az államot tevéleges anyagi támogatási kötelezettség terheli az általa előidézett vagy közrehatásával kialakult veszélyhelyzet elhárítása érdekében. Az élethez, valamint a tulajdonhoz fűződő alkotmányos alapjogokat közvetlenül veszélyeztetni az állam, ha nem nyújt hathatós anyagi támogatást a lakosság részére annak érdekében, hogy az egycsatornás gyűjtőkémények kiváltása lehetővé váljon. Az alkotmányos visszasság megállapításának alapja egyrészt az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége, másrészt az állam közrehatásának és ezért felelősségének a felmerülése.” A vizsgálatban tett ajánlásait az érintettek elfogadták.

Ennek alapján ebben az ügyben felhívta a panaszos (és a lakásfenntartó) figyelmét arra, hogy a 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosítását követően pályázni lehet kéményfelújításra. Úgyszintén a Fővárosi Városrehabilitációs Keretből juttatható támogatás fővárosi rendeletre is.

Felhívta egyúttal a figyelmet, hogy a felelősség továbbra is a tulajdonost terheli, a kémények állapotáért, az esetleg bekövetkezett károkért elsődlegesen a szövetkezet mint tulajdonos felel. A panaszosnak egyénileg nem kötelessége a kémény megjavítása akkor sem, ha a kéménybe az ő cirkója volt (és lenne továbbra is) bekötve. A Szövetkezet tudtával és beleegyezésével köthetett be mindenki, akinek cirkója van. Ezzel a közös építményrész az engedélyezett bekötés utáni kivánalmaknak kell megfeleljen, a javítás, karbantartás a közösséget terheli. A cirkó visszakötéséhez szükséges munkálatok elvégzését a szövetkezettől kell igényelni, ezért erre nézve a biztos kezdeményezéssel nem élt.

A megszólítottak a jelentésben foglaltakkal és a kezdeményezésekkel egyetértettek. A kémény szabályossá tételét követően a cirkót visszakötötték.

OBH 5000/2002.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszasságot okoz a rendőrség mulasztása, ha az előállításról készült rendőri jelentés nem tartalmazza a fogvatartott szabadon bocsátásának időpontját; a fogvatartott számára nem teszik lehetővé hozzátartozó vagy más személy értesítését, és nem adnak neki igazolást az előállítás tartamáról.

Nem okoz alkotmányos visszasságot a BKV ellenőr, ha a szabályoknak megfelelően kobozza el az utas bérletét.

A panaszos a BKV ellenőreinek, valamint a Bp. X. kerületi Rendőrkapitányság rendőreinek eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság elvét és a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszasság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste a BKV Rt. vezérigazgatóját, valamint a budapesti rendőrfőkapitányt.

2002 novemberében a 2-es metró vonalán dolgozó BKV-ellenőr elkobozta a panaszos éves bérletét, azt állítva, hogy érvénytelen. Az ellenőr a bérletről átvételi elismervényt akart adni a panaszosnak, illetve pótdíj megfizetésére szólította fel, ugyanakkor – a panaszos állítása szerint – kérdése ellenére nem mondta meg, hogy mi a probléma a bérlettel. Miután a panaszos és az ellenőrök nem tudtak megegyezni, a panaszos a végállomáson leszállva rendőri intézkedést kért. A kb. 15-20 perc múlva kiérkező rendőr igazoltatta a panaszost, majd beszólt a kapitányságra, és közölte az érintettekkel, hogy mivel nagy értékű bérletről van szó, a rendőrségen kell tisztázniuk az esetet. A X. kerületi Rendőrkapitányságra

érve felkísérték a panaszost a 4. emeletre, és közölték vele, hogy elő van állítva. A panaszos telefonálni akart, de nem tették lehetővé, hogy bárkit is értesítsen. Kb. 3 óra múlva hallgatták ki, közokirat-hamisítás elkövetésének gyanúja miatt, majd elengedték a fogdából. A panaszos sérelmezte, hogy a kihallgatási jegyzőkönyvből nem adtak neki másolatot, illetve nem kapott semmiféle igazolást arról, hogy több órát a fogdán töltött.

A gyanúsítás ellen bejelentett panaszt a X. és XVII. kerületi Ügyészség alaposnak találta, mert a BKV bérlet nem másodlagos közokiratnak, csak magánokiratnak. Megállapították, hogy a magánokirat-hamisítás vétségét sem valószínűsítette meg a panaszos, mert a bérletszelvényre írt vastagabb, illetve halványabb számok egymással megegyeznek, vagyis nem történt hamisítás. Erre tekintettel a rendőrség 2002. december 5-én megszüntette a nyomozást.

1. A panaszos azt állította, hogy a bérlet vásárlásakor a jegypénztáros írta rá a számokat az értékszelvényre, és azokat később egy ellenőr vastagította meg. A vezérigazgató tájékoztatása szerint a magyarázatot az ellenőr nem fogadhatta el, hiszen tilos a bérletszelvényen kijavítani a számokat. Miután a panaszos nem adta meg az adatait, az ellenőr bevonta a javítottnak talált szelvényt, amiről szabályszerűen kiállított egy elkobzási elismervényt. A pótdíjazási eljárást a társaság később megszüntette a panaszossal szemben.

Az általános helyettes a BKV Rt. eljárása kapcsán alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg. A tájékoztatás elmaradására vonatkozó panasz viszont felvetette a közszolgáltató mulasztásának lehetőségét, ezért a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jog maradéktalan érvényesülése érdekében az általános helyettes felhívta a BKV Rt. vezérigazgatójának a figyelmét, hogy a jövőben fordítson különös figyelmet arra, hogy a BKV Rt. munkatársai mindig megfelelően tájékoztassák az utasokat.

2. A fővárosi rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a rendőrrjárőr – az ügyeletes tiszt utasítása alapján – bűncselekmény gyanúja miatt, 10.50-kor állította elő a panaszost a X. kerületi Rendőrkapitányságra. Az előállított személyt 15.30-kor szabadították. Azonban a szabadítás időpontját, valamint azt, hogy az előállított személyt figyelmeztették-e a jogaira és erre ő hogyan nyilatkozott, nem rögzítették az iratokon. Emiatt nem lehetett megállapítani, hogy az előállított kérte-e bárkinek az értesítését. A rendőrfőkapitány a fenti „hiányosságokra” tekintettel utasította a X. kerületi rendőrkapitányt, hogy a vonatkozó belső rendelkezéseket az érintett személyi állomány részére tegye oktatás tárgyává.

A nyomozati cselekményeket végző rendőr szerint a panaszos az előállítás okával tisztában volt, az előállításról igazolást, a kihallgatási jegyzőkönyvről másolatot nem kért. Az 1973. évi I. törvény (Be.) értelmében a hatóság a büntetőeljárás során keletkezett iratokról csak kérelemre, illeték ellenében ad másolatot. Az 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) alapján az előállítottat az előállítás okáról szóban vagy írásban tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról igazolást kell kiállítani a részére. A rendőrfőkapitány ezért utasította a rendőrkapitányt, hogy a jövőben az előállítottak részére minden esetben adják ki az igazolást. A rendőrfőkapitány megállapította, hogy a bűncselekmény gyanúja valóban fennállt, de az intézkedés nem felelt meg az Rtv.-ben foglalt arányosság követelményének, ezért a biztos utasította a rendőrkapitányt, intézkedjen, hogy az érintett állomány a rendőri intézkedések során tartsa szem előtt az arányosság követelményét. A cselekmény téves jogi minősítéséért a szignál parancsnokot terhelte a felelősség, ezért a rendőrfőkapitány utasította a rendőrkapitányt, intézkedjen, hogy a vezetői állomány a bűncselekmények minősítése során kellő alapossággal járjon el.

Az országgyűlési biztos az OBH 1848/2001. számú jelentésében már megállapította, hogy alkotmányos visszásságot okoz a rendőrség mulasztása, ha az előállításról készült jelentések nem tartalmazzák az intézkedés megszűnésének időpontját. A biztos ajánlása nyomán a budapesti rendőrfőkapitány közbiztonsági helyettese 2001 júniusában körlevelet adott ki a személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedésekről készített jelentések kötelező tartalmi követelményeiről.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 3696/2001. számú jelentésében szintén visszásságot állapított meg, és felkérte a fővárosi rendőrfőkapitányt, hogy ismételten hívja fel az állomány figyelmét a garanciális eljárási szabályok betartására. Az általános helyettes e vizsgált esetben ismételten megállapította a rendőrség mulasztásával okozott alkotmányos visszásságot.

Az Rtv. értelmében a fogvatartott részére biztosítani kell a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen. Tekintettel arra, hogy a fogvatartottal nem íraták alá az értesítésre vonatkozó tájékoztatás megtörténtét, az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrség mulasztása visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Ugyancsak visszásságot okozott az igazolás kiadásának elmulasztása. Miután az előállítás okáról való tájékoztatás megtörténtét nem kötelező írásban rögzíteni, annak elmulasztása nem volt bizonyítható.

A fenti megállapításokra figyelemmel az általános helyettes ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, hogy tekintse át a rendőri szervek gyakorlatát az előállítások foganatosításával kapcsolatban. Felkérte továbbá az országos rendőrfőkapitányt, hogy vizsgálja meg az adott ügyben mulasztók fegyelmi felelősségre vonásának a lehetőségét. A rendőrfőkapitány az ajánlásokat elfogadta, a fegyelmi eljárás folyamatban van.

OBH 5164/2002.

Egy adott betegcsoport gyógykezeléséhez szükséges gyógyszerkészítmények társadalombiztosítási támogatásának a hiánya felveti az érintett állampolgárok Alkotmányban biztosított egészséghez való jogával, valamint szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben a sérelem közvetlen veszélyét.

A Feledékeny Emberek Hozzátartozóinak Társasága elnöke fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben az Alzheimer-kórban szenvedők gyógyszerár támogatásának hiányát sérelmezte. Az ígéretek ellenére sem 2002. július 1-jétől, sem 2003. január 1-jétől a gyógyszerkészítmények (Aricept, Exelon) semmilyen társadalombiztosítási támogatásban nem részesültek.

Az országgyűlési biztos egy konkrét panasz kapcsán az OBH 106/2000. számú ügyben 2001-ben már vizsgálata az Alzheimer-kórban szenvedő betegek gyógyszerköltségeihez nyújtott ártámogatás hiányát. Akkor az országgyűlési biztos jelentésében felhívta az egészségügyi miniszter figyelmét a TÁTB 2001. áprilisban történt vizsgálata eredményeként kialakított, álláspontjára. Eszerint: a gyógyszerkészítmények támogatott gyógyszerek körébe történő befogadásának kérdésében egyetértett azzal, hogy az Alzheimer-kórban szenvedők növekvő száma, ennek egyéni, társadalmi és szociálpolitikai aspektusa egyaránt indokolja a betegség gyógykezeléséhez szükséges gyógyszerek társadalombiztosítási támogatását. Felhívta ugyanakkor a döntéshozók figyelmét arra, hogy a szóban forgó gyógyszerekkel történő kezelés – a gyógyszerek magas árára tekintettel – úgy a betegek, mint a társadalombiztosítás számára óriási költséget jelent, épp ezért a támogatott gyógyszerkörbe történő befogadását csak akkor javasolja, ha az illetékes szakmai bizottság kellően szigorú feltételeket határoz meg a gyógyszer társadalombiztosítási rendelkezéséhez.

Az Egészségügyi Tudományos Tanács Gyógyszer Alkalmazási Bizottságának (Gyab) a feladata volt, hogy 2002. tavaszára kidolgozza a 2002. július 1-jétől bevezetésre kerülő, az Alzheimer-kórban szenvedő betegek kezelését biztosító diagnosztikai, terápiás szempontú rendszerét (ideértve a normatív támogatást is).

Az országgyűlési biztos megkeresésére az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter kifejtette álláspontját, mely szerint: „A betegségkezelésre törzskönyvezett két gyógyszer (Aricept, Exelon) támogatási rendszerbe történő befogadása 2003. február 1-jével nem történt meg. A két készítmény havi terápiás költsége mintegy 40 ezer forint, ugyanakkor a betegséget nem gyógyítja meg, csak átmenetileg lassítja az előrehaladást. A probléma az, hogy a jelenlegi terápiás protokoll alapján több mint harminc ezer ember lenne „kötelezően” kezelhető, ezzel szemben csak ötezer betegre lett volna elegendő a finanszírozási keret, amely súlyosan sértette volna a kimaradó huszonötezer beteg alapvető jogait. Ezért felkérték a szakmai kollégiumot, hogy pontosan határozza meg – szakmai szempontok alapján – a kezelésbe feltétlenül bevonandók körét, azaz teremtsen meg az összhangot a terápiásan lehetséges és financiálisan megengedhető között.”

A múlt évben megkezdték a termékek ún. támogatás volumen szerződés alapján történő támogatásának előkészítését. Ennek feltétele a gyógyszerek hatásosságának bizonyítottasága, költséghatékony igazolása és a szakmai kollégium által kidolgozott protokoll szerint jól körülhatárolható betegszám meghatározása. A Neurológiai Szakmai Kollégium vállalkozott a Pszichiátriai Kollégium támogatásával a várható betegszám meghatározására. Az ügy objektív megítélése szempontjából az országgyűlési biztos azzal a kéréssel fordult az OEP főigazgatójához, hogy küldje meg a Szakmai Kollégiumok állásfoglalásait, amelyek a gyógyszerár-támogatáshoz szükséges becslött betegszám, Deminencia Centrumok listáját tartalmazzák.

A Neurológiai Szakmai Kollégium és a Pszichiátriai Szakmai Kollégium elnökének a dementia-központokkal kapcsolatos állásfoglalásának lényege a következő: A nemzetközi és a hazai irányelvek szerint azokat az enyhe-középsúlyos Alzheimereseket lehet kezelni, akik MMSE értéke 10–26 pont között van, orvoshoz fordulnak és gondoskodó körülmények között élnek (azaz rendszeresen beveszik a gyógyszert), reagálnak a kezelésre (ez utóbbi kritériumai az Irányelvekben pontosan szerepelnek).

A KSH-tól megkérve a legaktuálisabb magyarországi korfát, többé-kevésbé pontosan kiszámolható az Alzheimer-kórosok száma. Ebből a számból a NICE metódussal megbecsülhető a kezelést valóban igénybevevők száma, ami a teljes betegszám 20–30%-a.

A Neurológiai Szakmai Kollégium elnökének állásfoglalása szerint valószínűsíthető, hogy az enyhe és középsúlyos Alzheimer-betegek száma, akiknél az Ach-terápia alkalmazható, 16 800–17 000 fő. A családi törődés, információhiány miatt nehéz megbecsülni hányan kerülnek az orvosok látóterébe, de az első évben nem várható több mint 5–6 ezer beteg, ha az orvosok a rögzített szakmai kritériumok szerint dolgoznak, és az OEP szűrőpróbaszerűen ellenőrzi is azt.

Az Országgyűlés az Alkotmányban foglalt elvekből kiindulva, az esélyegyenlőség megteremtésének az érdekében, az állampolgárok számára az egészségük megőrzéséhez, helyreállításához és egészségi állapotuk javításához szükséges egészségügyi ellátásra alkotta meg a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt. A törvény indokolása szerint az egészségügyi ellátások hozzáférésében érzékelhető egyenlőtlenségek csökkentése az ezredvég társadalmának általános elvárása és egyben legnagyobb kívánása.

Az egészségügyi törvény egyik alkotmányos jogokon nyugvó alapelve, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során érvényesülnie kell az esélyegyenlőségnek. Egészségügyi szolgáltatás minden olyan tevékenység, amely az

egyén egészségének megőrzésére, továbbá a megbetegedések megelőzésére, korai felismerésére, megállapítására, gyógykezelésére, életveszély elhárítására, a megbetegedés következtében kialakult állapot javítására, vagy a további állapotromlás megelőzése céljából a beteg vizsgálatára és kezelésére, gondozására, ápolására, egészségügyi rehabilitációjára, a fájdalom és a szenvedés csökkentésére, továbbá a fentiek érdekében a beteg vizsgálati anyagainak feldolgozására irányul, ideértve a gyógyszerekkel, a gyógyászati segédeszközökkel, a gyógyfürdőellátásokkal kapcsolatos külön jogszabály szerinti tevékenységet is.

Az egészséghez való jog tehát nem merül ki abban, hogy egy betegség gyógyítható, avagy nem. Az egészséghez való jog ennél lényegesen szélesebb tartalommal bír. Így a betegnek nem csupán a fájdalmainak csillapításához van joga, hanem a betegség kialakulásának megakadályozásához, állapota rosszabbodásának lassításához is. Ez nem csupán orvos-szakmai kérdés, hanem alkotmányos alapjogi követelmény. Az egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférés, elengedhetetlen az egészséghez való jog megvalósulása tekintetében.

Az országgyűlési biztos a feltárt alkotmányos visszásság jövőbeni elkerülése végett ajánlást tett az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, valamint a pénzügyminiszternek, hogy a szakmai kollégiumok állásfoglalásainak a figyelembevételével vizsgálja felül az Alzheimer-kórban szenvedő betegek gyógykezeléséhez szükséges gyógyszerkészítmények támogatásának a lehetőségét.

A jogalkotó az ajánlást elfogadta, és a két gyógyszer 2003 szeptemberétől támogatásban részesül.

OBH 1336/2003.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tekintetében alkotmányos visszásságot okoz, ha a beteg gyermekeket ellátó fekvőbeteg intézményekben nem kellően biztosított a törvényben lehetővé tett folyamatos szülői jelenlét, mely a körülmények elégtelensége okán veszélyeztetheti a zökkenőmentes ellátást.

Ugyanakkor a szülői látogatói jelenlét sem veszélyeztetheti a betegek alapvető jogait és megfelelő ellátását, amelyért az intézmény és az orvos a felelős.

A budapesti Madarász utcai Gyermekkórház-rendelőintézet főigazgató főorvosa fordult az országgyűlési biztoshoz a beteg gyermekek hozzátartozói részéről megnyilvánuló, az intézményben folyó egészségügyi ellátást gátló magatartás miatt kialakult tarthatatlan helyzet vizsgálatát kérve.

A probléma összetettsége és társadalmi súlya miatt, a korrekt felderíthetőség érdekében az országgyűlési biztos a vizsgálatot kiterjesztette Budapesten a Svábhegyi Állami Gyermekgyógyintézetre, a Fővárosi Önkormányzat Heim Pál Gyermekkórházára, ugyancsak a Fővárosi Önkormányzat Budai Gyermekkórházára, valamint a Magyarországi Református Egyház Bethesda Gyermekkórházára, a nyíregyházi Jósa András megyei kórházra, a Szegedi Tudományegyetem Gyermekgyógyászati Klinikájára, valamint a szombathelyi Markusovszky megyei kórházra is.

A panaszos kitért arra, hogy a szülői jelenlét szélsőséges esetekben megnehezíti az orvosok és nővérek munkáját, különösen, ha a szülő utasítja a kezelést folytató szakembert, vagy éppen számon kéri valamely kezelés „elmulasztását”, esetleg – kellő ismeretek hiányában – az adekvát beavatkozást kifogásolja. Emellett a nagyszámú civil jelenlét fokozottan idézhet elő fertőzésveszélyt. Felvetette annak kérdését is, hogy korlátozható-e a látogatási idő, illetve a látogatók száma amiatt, hogy a „szabad bejárák a gyógyító betegellátás rovására megy”. Gyakran fordul elő, hogy a látogatók a látogatási idő letelte után sem hagyják el az intézetet. A látogatók a mobiltelefonok korlátozhatatlan használatával szintén zavarják a gyógyító munkát. Keresik a megoldást azokra az esetekre, amikor a szülő részletes felvilágosítás ellenére megtagadja a gyermeknek adandó kezelést, vagy a kontroll vizsgálaton nem jelenik meg gyermekével. E kérdések az orvosi felelősség vizsgálatakor nyerne jelentőséget a gyermekek gyógyuláshoz való jogával összefüggésben.

Az egészségügyi ellátásban részt vevő szakemberek számára jelentős változást jelentett az elmúlt évtized egészségügyi reformtörekvéseinek csaknem valamennyi szegmense. Az 1997. évi CLIV. törvénnyel az egészségügyi kormányzat világossá tette, hogy nem csupán a medicina fejlődik, változik, nemcsak a kutatások eredményessége az egyedüli mérce, hanem mindazoknak, akik a gyógyítás körében vállaltak hivatást szemléletbeli átalakuláson kell megmérettetni. Mind a fenntartók, mind az intézetek vezetői számára erőn túli áldozattal járt az ellátás körülményeit legalább közelíteni az elvárthoz. Egyebek mellett a szakértői jelentés is e szemléletváltozás követelményét hangsúlyozta, azzal, hogy az anyagi forráshiány lassan kezelhetetlen terhet ró az intézetek legtöbbjére.

Mindezekkel össze kell vetni, hogy miként szabályozható a szülői jelenlét. E kérdésben nincs konszenzus, és még a napi gyakorlatra vonatkozó iránymutatás sincs.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint, a betegjogok rendeltetés szerinti gyakorlásának két korlátja van, a többi beteg jogai és az ellátást végző szakember jogai, amelyek a kötelezettségeiből fakadnak. A törvény valamennyi egészségügyi szakember számára a polgári jogviszonyokban meghatározott elvárható gondosságon túl, a legnagyobb gondossággal való eljárást rendeli. Töretlen a bírói gyakorlat abban, hogy e gondossági kötelem elmaradása minősülhet az orvos felróható magatartásának. A fentiek szerint a gyermekintézményekben nemcsak a tárgyi feltételei hiányoznak a törvényben biztosított folyamatos szülői jelenlétnek, hanem a személyi feltételei is.

Mára szükségessé vált, hogy minden csecsemő- és gyerekosztályon főállásban foglalkoztassanak szociális asszisztens vagy mentálhigiénés szakembert, akinek elsődleges feladata éppen a szülői jelenlét folyamatos koordinálása, szervezése, támogatása. Mindezek, az egyébként is nehezen teljesíthető feladatok, a forrás kiegészítése nélkül az orvosok, és az egészségügyi szakemberek alkalmasságát, türelmét teszik próbára. Nem tekinthető ugyan alapjogi kérdésnek egy-egy intézmény gazdálkodása, ám az egészségügyi intézményrendszer működőképességének – a reformkövetelmények szerint való – fenntartásához, valamint a betegjogok gyakorolhatósága érdekében elengedhetetlen a normarendszer mellé anyagi forrásokat is rendelni.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vizsgált gyermekkorházakban összeütközésbe kerülhet a gyerekek speciális gondoskodáshoz való alapjogából fakadó szülői jelenlétéhez való joga az ellátásban részt vevő szakszemélyzet intézményi feladataiból, és a szakma szabályaiból eredő kötelezettségével, és ez alkotmányos visszásságot keletkeztet. Aggályosnak találta, hogy a szakma szabályai szerinti gyógyító tevékenységük folytatásában akadályozott szakemberek által viselt kockázat megnövekedett. Az pedig, adott esetben olyan – esetleg hibás – szakmai döntésben ölthet testet, mely végső soron a gyermek gyógyuláshoz fűződő joga sérülésének veszélyét idézheti elő.

Az Eütv. betegek jogait rendező fejezetének a csecsemőket és gyermekeket ellátó intézményekre történő alkalmazása olyan új helyzetet teremtett, mely befogadására nem állt minden tekintetben készen az intézményrendszer. A vizsgálat megindulásakor nem volt hatályban az a jogi norma, mely az egészségügyi intézményekben dolgozó szakszemélyzet számára az elvárható legnagyobb gondossággal való munkavégzéshez szükséges intézeti működési rendet és tárgyköröket a házirend keretei közé illesztette volna, ezen túlmenően, pedig hiányos volt az a jogszabály, mely a működéshez elengedhetetlen valamennyi tárgyi és személyi feltételt biztosítaná. A jelentés elkészültét megelőzően 2003. augusztus 3-án lépett hatályba a gyógyintézetek működési rendjéről, illetve szakmai vezető testületéről szóló 43/2003. (VII. 29.) ESZCSM rendelet, amely előírta, hogy a házirendben kell meghatározni a kapcsolattartási jog és a betegjogok gyakorlásának és érvényesítésének szabályait is.

Tekintettel arra, hogy az alkotmányos visszásság részben a kérdés jogi szabályozásának hiányára volt visszavezethető, az országgyűlési biztos javaslatot tett az egészségügyi, szociális és családgazdasági miniszternek az egészségügyi szolgáltatást nyújtó egyes intézmények szakmai minimumfeltételeiről szóló 21/1998. (VI. 3.) NM rendeletet módosítására. A gyermekgyógyászatok esetében személyi feltételek köre bővüljön ki olyan szociális asszisztens vagy mentálhigiénés szakemberek alkalmazásával, akik folyamatos kapcsolatot tartanak a betegek hozzátartozóival, és jelenlétük szervezését segítik.

Mindezen túl kezdeményezte a gyermekeket ellátó fekvőbeteg-intézmények, mint közszolgáltatók szakmai vezető testületeinél, hogy az intézetben adott személyi és tárgyi feltételekhez igazodóan 2004. január 1-jéig a házirendben részletesen szabályozzák a kapcsolattartási jog gyakorlásának körülményeit, a szülők folyamatos jelenlétének és együttműködésének speciális feltételeit a gyógyító osztályokon, valamint az esetleg bekövetkező konfliktusok következményeit is. Felkérte az érintett egészségügyi intézmények szakmai vezető testületeit, hogy a jelentést vagy annak lényeges tartalmát tegyék hozzáférhetővé az érintett szülők, hozzátartozók számára.

A címzett intézeti vezetők többnyire elfogadták a biztos javaslatait, a miniszter azonban válasz helyett, az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló rendeletet – előzetes egyeztetés mellőzésével – a korábbi minimumfeltételekről szóló norma egyidejű hatályon kívül helyezésével a Magyar Közlönyben megjelentette. A feltárt probléma megoldása és folyamatos kezelése a kellően differenciált intézményi házirendekre és konkrét szituációkban döntéshozatalra jogosult, és egyben kötelezett orvosokra hárul.

OBH 2892/2003.

A gondozottak tulajdonhoz, lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz fűződő emberi, és állampolgári jogai sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő a Megyei Közigazgatási Hivatal, ha a tudomására jutott súlyosan szabálytalan működés ellenére nem lép fel, és nem tiltja be az engedély nélkül működő intézményt.

A panaszos a Téli Harangvirág Panzió épületében lakó édesanyja, valamint a többi ott élő idős ember helyzetéről és az otthonban uralkodó állapotokról számolt be. Álláspontja szerint a tulajdoni viszonyok megváltozása miatt félt, hogy az ellátottaknak el kell hagyniuk lakóhelyüket, annak ellenére, hogy fizetik a havi térítési díjakat, és életük végéig tartó ellátás reményében fizetették be a nagy összegű egyszeri hozzájárulásokat is.

A panaszos által vázolt helyzetre tekintettel az országgyűlési biztos felkérte a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, ellenőrizze az illetékes szakhatóságok bevonásával, hogy az intézmény működése megfelel-e az irányadó jogszabályok előírásainak. Ennek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a fenntartó már 1995-ben szociális intézményt kívánt létesíteni, azonban kérelmét a közigazgatási hivatal elutasította, mert az ingatlanon már akkor jelentős összegű tartozást jelző jelzáló-bejegyzés történt. A megyei bíróság Végrehajtó Irodája már több alkalommal tűzött ki árverést, 28 millió forint tartozás behajtása érdekében. A hivatal nem látott biztosítékot arra, hogy a végrehajtási eljárás sikere esetén egy majdani új tulajdonos is idősothont működtetne.

A hivatal akkor szerzett ismét tudomást a gondokról, amikor 1999. április 21-én a Szociális és Családügyi Minisztérium egy panaszos levél alapján vizsgálat lefolytatását kérte. Ennek alapján derült ki, hogy az üzemeltető 1997-ben panzió üzletkörre működési engedélyt kapott Tét Nagyközség jegyzőjétől, továbbá, hogy 1999-ben az ingatlan tulajdonjogát – annak lakottsága ismeretében – egy kft. árverésen megszerezte. Az üzemeltető megállapodást kötött az új tulajdonossal az ingatlan használatáról, ám annak díját nem fizette meg. A kft. a lakóknak is küldött egy levelet, amelyben használati díjat kért, arra való hivatkozással, hogy a lakók és közöttük semmiféle jogviszony nincs.

A hivatalvezető – más esetekre is utaló – álláspontja szerint a témakört érintő jogszabályok nem adnak egyértelmű választ arra, hogy mi tekinthető szociális intézménynek, azok csak a gondozotti kört és az általánosságban nyújtandó ellátást rögzítik. Megítélése szerint a téti panzióról sem dönthető el egyértelműen, hogy az szociális intézményként működik-e vagy sem. Így, tekintettel arra, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 57. §-a csak a 10 fő fölötti intézményt minősíti szociális intézménynek, a Közigazgatási Hivatal mint felügyeleti szerv ezen „ellátotti” létszám alatti esetekben nem tud eljárni.

Az Szt., illetve a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet alapján a közigazgatási hivatal intézkedni köteles az intézmény bezárásáról, egyidejűleg kezdeményeznie kell a megyei főjegyzőnél az ott élő szociálisan rászoruló személyek elhelyezését. De nincs lehetősége és jogszabályi alapja eljárni, és bezáratni egy olyan intézményt, amely működési engedéllyel nem rendelkezik, mégis gondozottakat fogad be és tevékenysége során jogaikat és egészségüket veszélyezteti, ha az ellátotti létszám 10 fő alatti. Ebben az esetben ugyanis az ellátottakat gondozó egység nem minősül szociális intézménynek.

Általános jogelv, hogy a jogviszonyokat, jogügyleteket nem az elnevezésük, hanem a tartalmuk alapján kell elbírálni. Amennyiben tehát a jogviszony, tartalma alapján túlterjed a polgári jogban hagyományos, kétpólusos szerződéses jogviszonyon, illetve a fenntartó üzleti vállalkozás keretében végzett tevékenységéről van szó, indokolt az ellátást igénybe vevők létszámától független állami kontroll megeremtése.

A konkrét esetben, miután a közigazgatási hivatal tudomást szerzett a panzióban élő 16 idős személy helyzetéről és a különböző szabálytalanságokról, ennek értelmében kötelessége lett volna intézkedni az intézmény további működésének felfüggesztéséről, különösen annak ismeretében, hogy a korábban engedély nélkül működő szociális intézmény működési engedély kiadása iránti kérelmét elutasította. Mulasztásával a Téli Harangvirág Panzióban élők vizsgált emberi-állampolgári jogai sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.

Az országgyűlési biztos hangsúlyozta egy olyan stratégia kidolgozásának a szükségességét is, amelynek célja az időskorú személyek részére történő hatékonyabb segítségnyújtás szociális otthoni elhelyezésükkel kapcsolatban.

Ennek részeként az ESZCSM az országgyűlési biztos megkeresésére adott válaszlevelében elsősorban az információnyújtás és a tájékoztatás lehetőségét kívánja szabályozni, a közigazgatási hivatalok és a jegyzők kölcsönös tájékoztatási kötelezettségével egyetemben. Ígéretük szerint mindezeket túl az ellátást igénybe vevő időskorúak védelmében a jelenleginél több garanciális elem kerül majd a jogszabályba.

Az Obtv. 25. §-a alapján az országgyűlési biztos felkérte az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy jelentése alapján fontolja meg a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet módosítását, annak érdekében, hogy a közigazgatási hivatalok az ápolást és gondozást nyújtó bentlakásos intézmények működésének ellenőrzése során, az ellátást igénybevevők érdekében az intézményi létszámra tekintet nélkül eljárhassanak. Jelentését továbbá tájékoztatásul megküldte a Győr-Moson-Sopron Megyei Főügyésznek.

A Közigazgatási Hivatal vezetője válaszában ismét elemezte azt a jogalkalmazási nehézséget, amely véleménye szerint az intézmény pontos jogszabályi definíciójának hiányából fakad. Véleménye szerint minden további elvárás és kötelesség csak a fogalomtisztázást követően követelhető meg. Az intézményi létszám nélküli állami kontroll kívánalmát túlzottnak tartotta. Álláspontja szerint a hivatal a jelentés megállapításaival ellentétben nem mulasztott, a rendelkezésre álló jogi eszközök alapján megtette, ami az adott helyzetben elvárható volt, ráadásul a rendelkezésre álló jogszabályok távolról sem egyértelműek. Az országgyűlési biztos álláspontját fenntartja.

Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter kifejtette, hogy megítélése szerint a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatalnak intézkednie kellett volna a Harangvirág Panzió működésének betiltásáról és az ott élő 16 fő szociálisan rászoruló személy ellátásának megszervezéséről. Részletesen elemezte, hogy a Kormányrendelet 2004. évi módosítása során a minisztérium kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az időskorúak elkerülhessék az olyan hasonló helyzeteket, amelyekben téves információk alapján döntenek „szociális otthoni” elhelyezésükkel kapcsolatban. Ennek érdekében elsősorban az információnyújtás és a tájékoztatás lehetőségét szabályozzák, valamint a közigazgatási hivatalok és a jegyzők kölcsönös tájékoztatási kötelezettségét kívánják a jövőben biztosítani. Ezen túl az időskorú lakók, ellátást igénybe vevők védelmében a jelenlegi szabályoknál több garanciális elem kerül majd a jogszabályba (mint pl. az ingatlan elidegenítési és terhelési tilalmának bejegyzése az engedélyezéssel egyidejűleg) az esetlegesen megszűnő intézményben élők anyagi biztonságának növelése érdekében, valamint további információs kampányt is terveznek.

Az ügyben szakmai egyeztetés kezdődött, mely a beszámoló lezárásának időpontjában még folyamatban van.

OBH 3053/2003.

Nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a Magyar Posta Rt. azon döntésével, hogy az állandó postahivatalokat sok kistelepülésen megszüntette, és mobil postai szolgáltatásra tért át.

Az országgyűlési biztos a sajtóból értesült arról, hogy a Magyar Posta Rt. úgy döntött, 625 kistelepülés postahivatalát bezárja. Az érintett kistelepülések polgármesterei tiltakoztak a döntés ellen, ezért a biztos vizsgálatot rendelt el. A Magyar Postától kapott tájékoztatás szerint a szolgáltatás visszafejlesztéséről nincs szó, csak az épületek egy részét zárják be, de a postai szolgáltatás más formában megmarad. A mobil kézbesítők kötött menetrend szerint minden nap megjelennek a településeken, sőt háztól házig végigjárják a falvakat, vagyis bizonyos szempontból sok helyen még kényelmesebb is lesz a szolgáltatás igénybevétele – ott főleg, ahol eddig nem is volt saját hivatal. Az ún. egyetemes szolgáltatás körében a postának az ország egész területén el kell látnia az alábbi küldemények munkanaponként egyszer történő gyűjtését és házhoz kézbesítését: bármely postai küldemény 2 kg tömeghatárig, postacsomagok 10 kg, illetve nemzetközi forgalomban 20 kg tömeghatárig, vakok írását tartalmazó küldemények 7 kg tömeghatárig, belföldi postautalvány szolgáltatás. Erre a Postának kizárólagos jogosultsága van. A Posta törvényi kötelezettsége a 600 főt meghaladó lélekszámú településeken állandó postai szolgáltató helyet fenntartani. Ugyanakkor jelenleg több mint 600 olyan posta van, melyek működtetése a Magyar Posta Rt. törvényi kötelezettségét meghaladja.

2004. január 1-jétől az uniós normák szerint kötelező a csomagok házhoz kézbesítése. Ez összekapcsolható azzal, hogy – élve a törvényi felhatalmazással – a 600-nál kevesebb lelket számláló településeken élőkhöz a Posta mobil posták révén házhoz kézbesítve juttatja el a küldeményeket. A Magyar Posta és az Informatikai és Hírközlési Minisztérium között tárgyalások kezdődtek arról, hogy ingyenes internet-szolgáltatóhelyek kerüljenek kiépítésre számos hivatalban, így azok „megmenekülnek” a bezárástól.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Magyar Posta Rt. modernizációs intézkedése nyomán a postai szolgáltatás színvonala nem csökken, továbbá a tervezett szolgáltatási színvonal biztosításával sem az európai uniós normák, sem a jelenlegi magyar jogszabályok, sem az általa vizsgált alkotmányos elvek nem sérülnek.

A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy az új rendszer előnyeinek tudatosításával, az uniós előírásoknak való megfelelés követelményének hangsúlyozásával a változás fokozatos bevezetése az érintettek számára elfogadható lehet. Ugyanakkor a tájékoztatás hiányossága, az intézkedés bevezetésének – utólag igazoltan – nem megfelelő kommunikációja, a fokozatosság hiánya, tehát az intézkedés bevezetésének módja indokoltá tette, hogy az országgyűlési biztos felhívja a Magyar Posta Rt. vezérigazgatójának a figyelmét, hogy a jövőben fordítson különös figyelmet a helyi önkormányzatokkal történő folyamatos párbeszédre, jogos igényeik figyelembevételére, és intézkedéseit a jövőben széleskörű tájékoztatás előzze meg.

Az állampolgári alapjogok, valamint a jogegyenlőség és esélyegyenlőség érvényesülése szempontjából az országgyűlési biztos helyeselte az aprófalvak postahivatalaiban az Internet szolgáltatás bevezetését, ezzel a falvak bekapcsolását az információs társadalomba. Ezért javasolta a hírközlési és informatikai miniszternek, hogy a tárca elképzelését mielőbb részletesen is dolgozza ki, valamint megvalósítását gyorsítsa fel, kísérvé figyelemmel.

Felhívta továbbá az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszter, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter figyelmét, hogy a hátrányos helyzetű térségek alacsony lélekszámú településein élő állampolgárok esélyegyenlősége érdekében az ott élők halmozódó problémáinak megoldására fordítsanak kiemelt figyelmet.

OBH 3072/2003.

A mozgássérült embereknek a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az élethez és az emberi méltósághoz, valamint az esélyegyenlőséghez való jogaival kapcsolatos visszásságot okoz, ha a fenntartók a törvényi határidő elérére nem hajtják végre a középületek akadálymentesítését.

Az országgyűlési biztos „A mozgáskorlátozottak emberi és állampolgári jogai érvényesülésének helyzetéről, az akadálymentes közlekedés vizsgálatáról a közhasználatú épületekben” című, 1999-ben folytatott átfogó országos vizsgálat teljesülésének utóvizsgálatát rendelte el. Ezt az is indokolta, hogy a korábbi vizsgálat lezárása óta is folyamatosan érkeztek panaszok amiatt, mert az épített környezet nem akadálymentes.

Sok szervezet az 1999-es országgyűlési biztosi vizsgálatból értesült a törvény által előírt akadálymentesítési kötelezettségről, annak szabályairól, és arról, hogy azt mely épületeken kell megvalósítani. Az építési hatóságok jelentős részénél is ehhez hasonló volt tapasztalható. Évekkel az esélyegyenlőségi törvény előtt léteztek az akadálymentességet szolgáló építésügyi részletszabályok, de azokat szinte soha nem tartották be, és azt a hatóságok se kérték számon. Az alapvizsgálat első számú pozitívuma volt, hogy ráébresztette számos szervezet vezetőjét és munkatársát, hogy milyen teendőik vannak. Az alapvizsgálatban a biztos megállapította, hogy a mozgáskorlátozottak alkotmányos jogaival kapcsolatos visszásságok léteznek, és ajánlásokat fogalmazott meg megszüntetésük érdekében. A közigazgatási hivatalok vezetőinek mint másodfokú építési hatóságoknak arra hívta fel a figyelmét, hogy felügyeleti jogkörükben eljárva az új közhasználatú épületek építési engedélyei közül vizsgálják meg mindazokat, amelyekben az akadálymentességet nem biztosították, és ahol még az lehetséges, pótolassák. Gondoskodjanak arról, hogy a jövőben ilyen épületekre építési vagy

fenmaradási engedélyt a hatóságok ne adjanak ki. A biztos a régi épületek átalakítására, felújítására azonban nem tett ilyen ajánlást, mert megállapította, hogy az akadálymentességgel kapcsolatos jogszabályi háttér a meglévő épületekre vonatkozásában különösen hiányos és ellentmondó szabályokat tartalmaz. Ezért ajánlásokat tett az egyes területekért felelős minisztereknek is a jogszabályi hiányosságok megszüntetésére. Az ajánlásokat minden megszólított elfogadta.

Az országgyűlési biztos az utóvizsgálatban nagyarányú adatgyűjtést rendelt el, amelyek során beszerzett hatósági adatok alapján megállapította, hogy az eredeti vizsgálat adataival összevetve kismértékű javulás volt tapasztalható, de ilyen arányú javulás mellett a 120 ezer épület csak 101 év alatt lenne akadálymentes. Megállapította, hogy még most is kiadtak olyan építési engedélyeket, amelyek új épületben sem biztosítják az akadálymentességet. Így az eredeti problémákhoz további járult. Az esélyegyenlőségi törvény szerint a kihirdetésekor már meglévő középületek akadálymentességét fokozatosan, de legkésőbb 2005. január 1-jéig el kell végezni. A törvény nem rendezi, hogy a kihirdetése óta megépült, de nem akadálymentes épületekkel mi a teendő. A vizsgálat megállapította a hiányolt jogszabályalkotásról, azon belül a fogalom meghatározásról, az összhang megteremtéséről: a folyamat elkezdődött, de változó és helyenként esetleges. Pozitív példaként említhető néhány új jogszabály, valamint a korábbi jogszabályok ilyen tartalmú módosítása.

A közszolgáltatásért felelős adatszolgáltatók többsége azt jelezte, hogy a feladatot 2004 végéig biztos nem, később is meghatározhatatlan időn belül tudja teljesíteni. Mások a teljesítés évszámának beírták a 2005. évet, de az elmúlt évek során akadálymentessé tett épületeik számát összevetve a nagyságrendekkel több, még erre váróval, megállapítható, hogy a teljesítést lehet így tervezni, de teljesíteni nem. Különösen úgy, hogy tervezett összegeket elenyésző számban adtak meg. Az információk lényege az 1999-es vizsgálatához képest nem változott, a feladat 2005. január 1-jéig nem teljesíthető, központi költségvetési (vagy más) támogatás nélkül esélyt sem látnak a feladat teljesítésére.

A biztos azt is megállapította, hogy az egyes fenntartókkal (általában a legnagyobbaknál) hiányoznak a náluk lévő ingatlanállomány akadálymentességére vonatkozó adatok. Ezért esetlegesnek tűnik azoknak az épületeknek a kijelölése, ahol az akadálymentességet megvalósítják. Látható volt, hogy a rendelkezésre álló eszközök szűkösek, ezért általában ott került sor az akadálymentesség megvalósítására, ahol egyébként is felújítási, átalakítási munkák zajlottak. Kevésbé játszott szerepet az, hogy a mozgáskorlátozottak életfeltételei hogyan változnak. Általuk feltétlenül igénybeveendő, életük fenntartásához, ügyeik intézéséhez elengedhetetlenül szükséges épületek; a nem több közül választható intézmények stb. előre sorolandók lennének akkor, ha az összes középület ilyen átalakítása egyszerre nem lehetséges. A sorolhatóság jogszabályi feltételei és az épületállomány felmérése hiányoznak. Megállapította, hogy a fenntartók többsége egyáltalán nem értékeli fenyegető mulasztásként, jogsértésként azt, ha a törvényi előírásnak határidőben nem tesz eleget. (Tekintve, hogy a biztosnak erre nincs hatásköre és eszköze, a vizsgálatnak sem most, sem eredetileg nem volt szempontja, hogy az adott fenntartónak volna-e a teljesítésre módja, vagy sem.) Nem merült fel a jogalkotó (és e vizsgálat szempontjai szerint egyben intézményfenntartó, költségvetést biztosító) szervek részéről az a kérdés/válasz, mi legyen azokkal a közintézményekkel, amelyek nem akadálymentes épületben működnek. Ha az ott végzett közszolgáltatás 2005. január 1-je után sem vehető igénybe mozgáskorlátozottak részéről, ez az intézmény bezárását, a működés megszüntetését jelenti-e. Ha nem, milyen más következménye van a kötelezettség nem teljesítésének, és van-e egyáltalán.

Az utóvizsgálatban a biztos megállapította, hogy az épített környezet még messze nem akadálymentes, és azzá tétele rendkívül lassan halad, a korábban feltárt hiányosságok megszüntetésére, az ajánlott intézkedések folytatására továbbra is szükség van. Az érintett állampolgároknak a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az esélyegyenlőséghez, az élethez és az emberi méltósághoz való jogaikkal kapcsolatos visszasságok ma is léteznek. Felszámolásuk fokozatosan, az egész társadalom összefogásával valósítható meg.

Az utóvizsgálatban feltárták azt is mutatták, hogy a hátrányos helyzet felszámolása egyre inkább pénzügyi feltételektől, valamint a meghozandó tulajdonosi és a közszolgáltatások szervezésére vonatkozó döntésektől függ. Ezeknek kisebb részében van a biztosnak hatásköre, a túlnyomó többség kívül esik azon.

Az utóvizsgálat alapján a biztos az ajánlásokat fenntartotta, és teljesítésük folytatását szorgalmazta. Ajánlásával – a kormányzati munkamegosztás változása miatt – az újonnan kinevezett esélyegyenlőségi minisztert szólította meg. Az utóvizsgálatban beérkezett dokumentumokat további felhasználásra a miniszternek átadja. A közigazgatási hivatalok vezetőinek tett korábbi ajánlások teljesítését elfogadta, de az újonnan keletkezett ilyen ügyekre nézve megismételte. Mivel a meglévő épületállományra vonatkozó szabályok továbbra sem aggálymentesek, ezért azok átalakításával kapcsolatban észrevételt nem tett. A válaszadásra nyitvaálló határidő még nem járt le.

OBH 3391/2003.

Az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az önkormányzati fenntartású szolgáltató, ha elmulasztja a fürdő leeresztő rácsának felhelyezését és állandó ellenőrzését, valamint ha anélkül kezdi meg a víz leengedését, hogy meggyőződne arról, hogy a medencét mindenki elhagyta.

Az Albertirsán történt halálos kimenetelű strandbalesettel kapcsolatban az országgyűlési biztos az élethez való alkotmányos jog sérelme miatt hivatalból vizsgálatot indított.

A 2003. májusi tragédia vizsgálata során a biztos bizonyítottan tekintette azt a tényt, hogy a víz leengedésére szolgáló nyílás fölött a baleset idején nem volt rács elhelyezve, továbbá, hogy a víz leengedését már akkor megkezdték, amikor a fürdővendégek még a medencében tartózkodtak, mivel ezeket a strand intézményvezetőjének nyilatkozata is alátámasztotta. A fürdő alkalmazottainak mulasztása nyilvánvalóan közrehatott a baleset bekövetkeztében, mert irreleváns, hogy a medence elhagyására vonatkozó felszólítás mikor hangzott el, és a medencében tartózkodók azt ténylegesen hallották-e. A biztos elsősorban azt a tényt vette figyelembe, hogy az intézmény dolgozója annak ellenére kezdte meg a víz leengedését, hogy még fürdőzők tartózkodtak a medencében.

A medence elhagyására vonatkozó felhívás, csak a medence tényleges elhagyásának ellenőrzése után tekinthető olyan tevékenységnek, amely alkalmas a balesetek megelőzésére. A rács hiánya fokozott veszélyt jelentett a medencében tartózkodókra nézve, különösen a gyerekek számára, akik kevésbé képesek a veszélyek felismerésére, illetve azok elhárítására.

Ugyanakkor megállapította, hogy a fürdő látogatóival szemben a fokozott felelősség, és így a fokozott körültekintés kötelezettsége a fürdő minden alkalmazottját mint alkalmazotti közösséget terheli. A biztos ellentmondásosnak ítélte az ÁNTSZ és a vízügyi igazgatóság válaszában az esetlegesen felmerülő felelősség kérdésében kifejtetteket, mert mindkét szerv teljes mértékben a másik ellenőrzési jogosultságát, illetve kötelezettségét igyekezett feltüntetni, és ezzel a felelősségét elhárítani.

Az ÁNTSZ tényként közölte, hogy a védőrácscsal kapcsolatos ellenőrzés nem tartozik a kompetenciájába. A vízügyi igazgatóság azonban a 121/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet alapján levezette, hogy a biztonságtechnikai és egészségvédelmi óvó szabályoknak az üzemeltetési szabályzatban kell szerepelniük, amit az illetékes ÁNTSZ hagy jóvá, ezért e határozat végrehajtása, annak betartása és ellenőrzése az ÁNTSZ hatáskörébe tartozik. E két ellentétes álláspont közül a biztos a vízügyi igazgatóság véleményével értett egyet, mivel a jogszabály előírásából az ÁNTSZ hatásköre levezethető, amit az is alátámaszt, hogy a tragédiát követően az ÁNTSZ országos strandfürdő-ellenőrzést kezdeményezett a hasonló hiányosságok kiszűrésére és felszámolására. Ugyanakkor felmerül annak kérdése is, hogy az 1996. január 1-jétől hatályos 19/1995. (XII. 7.) KHVM rendeletben foglalt előírás betartatása miért nem a területen működő ágazati szerv, a vízügyi igazgatóság hatáskörébe tartozik?

Az Alkotmánybíróságnak az egyes alkotmányos jogok értelmezéséről, tartalmáról kifejtett véleménye – mint például a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban foglaltak – az országgyűlési biztosok munkájában is irányadó. A konkrét ügyben az élethez való alkotmányos joggal összefüggésben a közszolgáltatást végző intézmény mulasztása, illetve a fokozott veszéllyel járó tevékenység mibenléte alapozta meg az országgyűlési biztos vizsgálati megállapításait. A fokozott veszéllyel járó tevékenység lényege, hogy a csekély hiba is rendkívül súlyos következménnyel járhat. A veszélyes üzem kategóriájába sorolt leggyakoribb tevékenységfajta a gépi erővel működő berendezések, illetve a gáz- és vízművek (például a víznyomócsövek) üzemben tartása.

A vizsgálat megállapította, hogy az úgynevezett töltő-ürítő rendszerű medence vízcsereje olyan fokozott veszéllyel járó tevékenység, amely e tevékenység folytatójára – kifejezett jogszabályi rendelkezések hiányában is – többlet-kötelezettségeket hárít. E többlet-kötelezettség egyrészt az ürítés fokozott körültekintéssel való lefolytatása, másrészt a víz ürítésére szolgáló – és jogszabályi rendelkezés által is előírt – rács felszerelése, valamint annak karbantartása. Ezek azok a többlet-kötelezettségek, amelyek a vizsgálat tárgyát képező balesethez hasonló esetek megelőzésére nyilvánvalóan alkalmasak.

A vizsgálat feltárta, hogy az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott az önkormányzati fenntartású szolgáltató azzal, hogy elmulasztotta a leeresztő rácsának felhelyezését és állandó ellenőrzését, valamint azzal, hogy megkezdte a víz leengedését annak ellenére, hogy a medencében még fürdőzők tartózkodtak, és ezzel az ott tartózkodó gyermek halálát okozta.

A visszássághoz és a baleset bekövetkeztéhez hozzájárult az is, hogy az érintett szervek, az ÁNTSZ és a vízügyi igazgatóság mindegyike kizárta a saját hatáskörét az ellenőrzési kötelezettség teljesítésében.

Az országgyűlési biztos felkérte az Albertirsai Nagyközségi Víziközmű Üzemeltető Intézmény vezetőjét, hogy a feltárt visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az üzemeltetési szabályzatban határozza meg a víz leengedésének részletes szabályait. Hangsúlyozza, hogy annak megkezdésére csak a fürdőzők távozása után kerülhet sor. Intézkedjen a védőrácscok azonnali felszereltetéséről, és az üzemeltetési szabályzat módosításáról, amely a védőrácscok rendszeres ellenőrzését írja elő.

Tekintettel arra, hogy a két szervezet, amelynek a hatáskörét az ügy érintette, egymásnak ellentmondva határozta meg az ellenőrzési jogosultságot, kötelezettséget, a biztos felkérte az országos tisztifőorvost és az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatóját a kérdés felülvizsgálatára és intézkedésre annak érdekében, hogy a jövőben hasonló ellentmondó nyilatkozatok ne kerülhessenek kiadásra.

A strandfürdő vezetője a kezdeményezésben foglaltaknak haladéktalanul eleget tett. Az országos tisztifőorvos a közfürdők üzemeltetési szabályzatával kapcsolatos hatósági feladatok hiányossága miatt kezdeményezte a vonatkozó jogszabályok módosítását.

OBH 3699/2003.**Nem okozza a gyülekezési jog megsértését, ezáltal nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a polgármester, ha egy rendezvény közterületen való megtartását nem engedélyezi.**

A Magyar Szocialista Párt Debrecen városi szervezetének elnöke sérelmezte, hogy a Civis Családi Juniális megtartását Debrecen Megyei Jogú Város polgármestere nem engedélyezte.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz, valamint a békés gyülekezéshez fűződő jogok sérelmének a gyanúja miatt vizsgálatot indított. A közterület foglalási kérelem szerint a közérdekű rendezvényen családi versenyek, gyermek sportversenyek, illetve színpadi produkciók szerepelnek. A kérelem alapján a Debreceni Közterület-felügyelet megkezdte a Polgármesteri Hivatal Városüzemeltetési Osztályát, hogy az a jogszabályban előírt közútkezelői hozzájárulást, valamint a tulajdonosi hozzájárulást megadja a rendezvény megtartásához. A polgármester azonban nem adta meg a tulajdonosi hozzájárulást a rendezvény megtartásához.

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) alapvető szabadságjogként határozza meg a békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések – általában rendezvények – tartását. A kulturális és sportrendezvények nem tartoznak a Gytv. hatálya alá. A panasz tárgyát képező Civis Juniális kulturális és sportrendezvénynek minősül, így annak megtartása nem ítélt meg a gyülekezési jog és szabadság gyakorlásának törvényi szempontjai szerint. A Civis Juniális szervezői az előkészületeket egyébként sem a gyülekezési jog körébe tartozó rendezvény vonatkozásában tették meg, hiszen nem a Gytv. 6. §-ában meghatározott bejelentési előírás szerint jártak el. A gyülekezési jog sérelme, a gyülekezési joggal kapcsolatos alkotmányos visszásság tehát nem állapítható meg.

A Civis Juniális a közterület igénybevételel járt volna. A közterületek használata nem korlátlan, a használat mértékét és jellegét a közterületek tulajdonosa, az adott települési önkormányzat jogosult jogszabállyal rendezni. Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlése a közterületek használatának és igénybevételenek szabályozásáról szóló 46/1999. (XII. 23.) rendelet szerint a közterület igénybevétele – mint a közterület rendeltetésszerű használatától eltérő esetsorozat – nem gyakorolható szabadon, hanem csak erre irányuló szerződés alapján és díjfizetés mellett szerezhető arra jogosultság. A jogcím nélküli közterület igénybevétele jogellenesnek minősül és jogkövetkezményekkel jár.

Abban a körben, amelyben az önkormányzat lehetővé teszi a közterület rendeltetéstől eltérő használatát, az önkormányzat tulajdonosi döntésétől függ. Az önkormányzat a szerződés megkötését a közterületet ténylegesen kezelő szervezetre, a Közterület-felügyeletre bízta. A tulajdonosi jogok érvényesítése miatt viszont szükséges, hogy a szerződés megkötéséhez a tulajdonos önkormányzat hozzájárulását adja. Általánosnak az a megoldás mondható, hogy a tulajdonosi hozzájárulás jogát a polgármester gyakorolja. Megállapítható tehát, hogy a közterület igénybevételel illetően a polgármester jogszerűen gyakorolja a tulajdonos önkormányzatot megillető rendelkezési jog egyik fontos részjogosítványát, a közterület rendeltetéstől eltérő igénybevételelhez való hozzájárulást.

A közterület igénybevételelnek céljait, eseteit a rendelet 5. § (1) bekezdése sorolja fel. A felsorolás igen aprólékosan írja le azokat a célokat, illetve tevékenységfajtákat, amely közterületi megvalósítása közterület-igénybevételelnek minősül. A felsorolásban azonban nem szerepel olyan cél vagy rendezvény, amelynek keretében a Civis Juniális – vagy más hasonló jellegű közterületi program – elhelyezhető lenne. Tekintettel arra, hogy a rendelet 3. § (1) bekezdése a közterületet a helyi közösségi élet egyik színterének minősíti, és a (2) bekezdés a) pontja közelebbi pontosítás nélkül alkalmazza a közterület rendeltetésszerű használatának fogalmát, bizonytalanság támad a rendeltetésszerű használat [3. § (2) bekezdés a) pont] és a szerződés alapján gyakorolható közterület-igénybevételel [3. § (2) bekezdés c) pont] egymáshoz való viszonya tekintetében.

Az általános helyettes nem tapasztalt a rendelet előírásrendszerében jogbizonytalanságra vezető hiányosságot, ezért ebben a vonatkozásban alkotmányos jogot érintő visszásságot nem állapított meg. A tulajdonosi hozzájárulás szükségességét senki sem vitatta.

A tulajdonosi hozzájárulással kapcsolatos polgármesteri döntés nem hatósági határozat, azaz nincs jogszabályi kötelezettség arra, hogy a tulajdonosi hozzájárulást vagy elutasítást tartalmazó határozat tartalmazzon indoklást. A polgármesteri határozat egyetlen indokot nevezett meg, nevezetesen azt, hogy „pártoknak csak kampány időszakban lehetséges közterületen rendezvényt szervezni”. A pártok közterületi rendezvényeinek nincs ilyen időbeli korlátozása, de alkotmányellenes is lenne a különböző társadalmi szervezetek közötti nyílt megkülönböztetés miatt. Az elmondottakra tekintettel a tulajdonosi hozzájárulás megtagadásának indoklása a jogszabályokkal és az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető indokot fogalmaz meg. Jogellenes indokra akkor sem lehet indoklást építeni, ha egyébként az indoklás kötelezettsége nem áll fenn.

Az általános helyettes megállapította, hogy a polgármester azzal, hogy nem adta meg a tulajdonosi hozzájárulást, és emiatt az igénybevételel szerződés megkötésére nem kerülhetett sor, alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem okozott, ezért a vizsgálatot lezárta. Ugyanakkor javasolta, hogy egy jogbizonytalanságra vezető helyzet megelőzése érdekében a polgármester kezdeményezze a képviselőtestületnél a rendelet 5. § (1) bekezdésének arra irányuló módosítását, hogy a közterület-igénybevételel elismert céljai pontosan illeszkedjenek a rendezvények jellegéhez és jellemzőihez. Felhívta végül Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterének figyelmét annak jelentőségére, hogy a hatósági határozatnak nem minősülő határozatai indoklásának is jogilag helytálló érveket kell tartalmaznia.

OBH 4008/2003.

A jogbiztonság követelményét sérti, ha a pszichiátriai betegeket ápoló-gondozó otthon fenntartó által kiadott alapító okirata eltér a működési engedélyben foglaltaktól, valamint ha az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter a törvényi kötelezettségét elmulasztva, nem adja ki a kényszerítő eszközök alkalmazásának részletes szabályait tartalmazó miniszteri rendeletet.

A személyes szabadsághoz és biztonsághoz, valamint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogokkal, továbbá a kínzás, kegyetlen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásság keletkezik, ha a pszichiátriai betegeket ápoló-gondozó otthonban nincs jelzőcsengő felszerelve, és a személyes szabadságukban korlátozott betegek folyamatos felügyelete nincs biztosítva, illetve, ha a korlátozó intézkedések dokumentálása hiányos.

Az országgyűlési biztos 2001 januárjában folytatott vizsgálatot a törökszentmiklósi Pszichiátriai Betegek Otthonában a halált okozó tüzesetek ügyében. A vizsgálat a következők állapította meg: Az intézetben több hálós ágyat is üzemeltettek, miközben a Magyar Pszichiátriai Társaság szakmai módszertani útmutatója egyértelműen leszögezte, hogy ilyenek használata pszichiátriai betegek otthonaiban nem engedhető meg. Nem volt megoldott, különösen éjszaka, a rossz állapotban lévő vagy hálós ágyba zárt betegek folyamatos figyelése. Ennek oka kettős volt: egyrészt minden pavilonban a nővérszoba az emeleten lett kialakítva, a hálós ágyak pedig a földszinti szobákban voltak elhelyezve, másodsor pedig éjszakánként csak két nővér volt szolgálatban pavilononként, akik így nem tudják biztosítani a folyamatos felügyeletet. Az intézetben sehol sem volt jelzőcsengő, illetve tűzjelző felszerelve. Az ellátás során elrendelt kényszerintézkedések dokumentálására bevezetett adatlap vezetése igen esetleges volt, legtöbbször nem történt meg. Az intézetben rendkívüli zsúfoltság volt észlelhető. A tüzesetekben szerepet játszó egyik gondozott elkülönítésére az otthon igazgatója vaslemez borított ajtóval, és padlótól plafonig felszerelt rácsokkal ellátott helyiséget (magánzárka) alakított ki, ahová ezt a gondozottat az ő szóbeli utasítására, megfelelő dokumentáció nélkül, zárták be rendszeresen. A tüzesetek másik oka az volt, hogy az otthonban nem voltak elkülönítve dohányzásra kijelölt helyek, és az igazgató engedélyezte, hogy a gondozottak maguknál tartsák mind cigarettájukat, mind pedig, a gyufát, illetve öngyújtót. A hiányos ellenőrzés és a fentiek vezettek oda, hogy az otthonban rendszeres volt, hogy a gondozottak a lakószobákban dohányoztak.

A vázolt igen súlyos helyzetre, valamint arra tekintettel, hogy a 2001-es vizsgálat óta eltelt időben nem érkezett pontos információ az intézményben folyó személyi és tárgyi változásokról, az országgyűlési biztos hivatalból utóvizsgálatot indított a törökszentmiklósi Pszichiátriai Betegek Otthonában.

Az utóvizsgálat megállapította, hogy Törökszentmiklós Város Önkormányzatának Képviselő-testülete mint fenntartó az otthon új alapító okiratában a korábbi – 225 fős – férőhelyet határozta meg, figyelmen kívül hagyva a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal határozatát, mely rendelkezett a két év alatt elérendő 81 fős létszámcsökkentésről. Továbbá, az intézmény nevében és az alaptevékenységek körében is szerepeltették a szenvedélybetegek rehabilitációját, annak ellenére, hogy ennek a tevékenységnek sem személyi, sem tárgyi feltételei nem biztosítottak az otthonban. A működési engedély az otthon ellátási formáját „ápolást, gondozást nyújtó intézmény”-ként, az otthon típusát pedig „pszichiátriai betegek otthona”-ként határozta meg, így az alapító okirat ezzel ellentétes. Ezzel, a jogbiztonsághoz fűződő joggal kapcsolatban visszásság keletkezett.

A kapott tájékoztatás értelmében, a halálos kimenetelű gyújtogatást követően, az otthonban kivonták a használatból a hálós ágyakat, amelyekből kilenc volt az első vizsgálat időpontjában. Ez tehát egyértelműen pozitív változás, meg kell azonban említeni, hogy az orvos-igazgató távozása után megszűnt a kényszerítő eszközök használatát dokumentáló adatlap használata is. A dokumentálás nélküli rögzítés a pszichiátriai gondozottak vonatkozásában alkotmányos visszásság közvetlen veszélyét jelenti az Alkotmányban foglalt kínzás és kegyetlen bánásmód tilalma, és a szabadság és személyes biztonsághoz fűződő jogaik tekintetében.

A kényszerítő eszközök használatát – összhangban a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szabályozza. A Pszichiátriai Szakmai Kollégium módszertani útmutatójában, a hálóságyak használatból való kivonására és a kényszerítő eszközök használatára vonatkozó irányelvek, összhangban vannak az Eütv. vonatkozó rendelkezéseivel, a módszertani útmutató mégsem érvényesülhet (nem lévén önálló jogi aktus), mert hiányzik a kényszerítő eszközök alkalmazásának részletes szabályait tartalmazó miniszteri rendelet.

Az otthon költségvetésének igen szűkös volta már az első vizsgálat idején is felmerült, mint a fejlesztést akadályozó tényező, az országgyűlési biztos megállapította, hogy a gondozottak biztonságos ellátását veszélyezteti ez az évek óta fennálló helyzet, ami így a gondozottak alkotmányban foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogával összefüggésben okoz alkotmányos visszásságot. A kapott tájékoztatás szerint az utóvizsgálat időpontjában az érdekvédelmi fórum még nem működött az otthonban.

Az utóvizsgálat megállapította, hogy a 2001 januárjában folytatott vizsgálat során észlelt kifogásolható kérdések jelentős részében pozitív előrehaladás történt az otthonban. Annak tudatában, hogy a pénzügyi keretek szűkösségére visszavezethető problémákat nem lehet egyik napról a másikra megoldani, az ajánlások azt a célt szolgálják, hogy segítse az otthonban megindult pozitív fejlődést.

Az országgyűlési biztos felkérte az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 247. § (2) bekezdés y) pontjában kapott felhatalmazás alapján adja ki a pszichiátriai betegek vonatkozó korlátozó intézkedések részletes szabályait tartalmazó rendeletét. A miniszter nem értett egyet a jelentés megállapításaival, de ígéretet tett a miniszteri rendelet tervezetének megküldésére, amelyet azonban nem tett meg.

Az országgyűlési biztos arra kérte a megyei önkormányzat közgyűlését, hogy fontolja meg a Törökszentmiklósi Pszichiátriai Betegek Otthonának átvételét megyei fenntartásba. A közgyűlés elnöke jelezte, hogy a felvetést elfogadták, és megküldte a közgyűlés határozatát az átvételről.

Az országgyűlési biztos felkérte Törökszentmiklós Önkormányzatát, hogy módosítsa az alapító okiratot, abból törölje a szenvedélybetegek rehabilitálását célzó alapfeladatot, és korrigálja a férőhelyek számát úgy, hogy az megfeleljen a működési engedélyben foglaltaknak. A polgármester tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a közgyűlés kérte a megyei közgyűlést az intézmény átvételére, valamint, hogy az átadás-átvétel során új alapító okirat készül, mely tartalmazza majd a szükséges változtatásokat.

Az országgyűlési biztos kérte otthon igazgatója intézkedését a kényszerintézkedéseket dokumentáló adatlap bevezetéséről és annak előírászerű használatáról. Az igazgató az ajánlást elfogadta.

OBH 4247/2003.

Az Országos Rádió és Televízió Testület nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, ha a gyermekek védelmének és az emberi jogok betartásának szempontjait határozataiban számon kéri a valóságshow-kat közvetítő műsorszolgáltatókon. Ellenkezőleg éppen azzal idézne elő alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, ha a műsorszolgáltatókkal szemben nem alkalmazná a Médiatörvényben foglaltakat. Ha ellenőrzési, felügyeleti jogának gyakorlása során nem vizsgálná, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e az alkotmányos rendet, az emberi méltósághoz való jogot, és ha e jogok sérelme esetén nem élne jogosítványával.

Az ORTT elnöke az országgyűlési biztos álláspontjának kifejtését kérte a kereskedelmi televíziók műsorkínálatában az elmúlt hónapokban jelentős pozíciókat elfoglaló valóságshow-kal kapcsolatban. Az elnök kifejtette, hogy más országok tapasztalatait tanulmányozva valószínűsíthető, hogy e műsortípus különböző formái hosszabb ideig a kínálat részei maradnak. Levelében rámutatott, hogy már az eddigi sorozatok kapcsán is számos, részben újszerű személyiségi joggal összefüggő probléma merült fel, melyek száma a televíziók erősödő piaci versenyében esetleg növekedhet is.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatában felhasználta az adatvédelmi biztos korábbi jelentésében kifejtett álláspontját is.

A tömegkommunikáció területére tartozó kérdésekben, szűkebben a tömegkommunikációs eszközök által közvetített tartalmak és az Alkotmány összefüggésének vizsgálata során a legnagyobb körültekintéssel kell eljárni. A jogállamiságnak ugyanis fontos követelménye, hogy semmiféle ideológia alapján ne lehessen korlátozást, cenzúrát alkalmazni a sajtó szabadságával szemben. A másik oldalról azt is figyelembe kell venni, hogy a sajtónak tekintettel kell lennie azokra a határokat, korlátozásokra és keretekre, amelyeket az alkotmányos jogok és értékek rendszere szab meg számára. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesül az, hogy az Alkotmány formális betartásának és az Alkotmány értéktartalmának egyaránt érvényesülnie kell ahhoz, hogy alkotmányosság uralkodjék Magyarországon.

A jelentés részletesen elemzi az emberi méltósághoz való jog Alkotmánybíróság által kifejtett tartalmát, mely az emberi méltósághoz való jogot olyan anyajognak tekinti, amelyből az ember autonómiájának védelmére szolgáló alkotmányos érvrendszer – konkrét alapjog hiányában is – levezethető. Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog a magyar jogrendszerben a legalapvetőbb emberi jogok. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog „anyajog”, azaz a még nem nevesített szabadságjogok forrása. Ezért e jog értelmezése hatással lehet az egyéni autonómia határainak megvonására más emberi jogok esetében.”

A jelentésben elemzésre került az Alkotmánybíróság által kifejtett emberkép is. A mai napig is irányadó értelmezés az egységes és oszthatatlan ember-felfogást teszi magáévá, és elveti a dualista modellt. Ennek megfelelően csakis az élethez való alanyi jog és a méltósághoz való alanyi jog egysége adja meg a specifikusan a konkrét egyénre vonatkozó státust.

A jelentés rámutat, hogy a polgári jogi személyiségvédelem alapja az ember testi valója, az emberi személyiség azonban nem szűkül le az ember biológiai-fizikai valóságára, hanem a „személyiségjegyek”, a személyiség eszmei (értelmi, érzelmi, műveltségi stb.) elemeinek összessége által is kifejezett elvont társadalmi-emberi érték. Az egységes és oszthatatlan emberi személyiség önmagában, egyedüli és eredeti jellegére tekintettel értékes. Ezt a személyiséget a jog fokozott védelemben részesíti – a Magyar Köztársaság társadalmi és alkotmányos rendjével összhangban.

A társadalomban a személyiség értékét, rangját az emberi méltóság adja, amely mindenkit egyenlő mértékben, nemre, korra, egészségi állapotra tekintet nélkül megillet. Minden ember egyenjogú és egyenlő méltóságú tagja a társadalomnak, és nem mások kísérleti alanya, árucikke, fogyasztási eszköze. Az emberi méltóság rangja és tudata az a személyiségformáló erő, amely az Alkotmány által rendezett társadalom létalapját jelenti. Az embernek – ahhoz, hogy az Alkotmány értékrendje valóban áthassa a társadalmat – önmagával és másokkal szemben is kell, hogy legyenek kötelezettségei.

Az embert nemcsak másokkal, hanem önmagával szemben is kötelezi az emberi méltóság, az egyén saját emberi méltóságáról sem mondhat le, nem ruházhatja át másra, nem árusíthatja ki.

A jelentés rámutat, hogy a valóságshow szereplőitől azt várják el, arra kötnek szerződést, hogy testi és lelki valójuk túlnyomó részét tegyék hozzáférhetővé a nyilvánosság, a nézők és a műsor készítői számára, bocsássák azok rendelkezésére, cserébe az ismertségért és a felajánlott díj megszerzésének esélyéért. A megállapodást a kiválasztás során végbemennő orvosi vizsgálatra és a műsorban való szereplés szabályozására kötik velük. Ez utóbbinak tipikus tartalmi eleme, hogy a résztvevők megnyilvánulásait folyamatosan figyelemmel kísérik, rögzítik és a nyilvánossághoz közvetítik. Emellett kikötik a gyártó utasításadási jogát és az ennek való engedelmisséget; a kép- és hangfelvételekhez kapcsolódó szerzői és polgári jogi jogok korlátozás nélküli átruházását, kereskedelmi hasznosítását; a résztvevő személyiségi jogi jogsértésből eredő igényeinek érvényesítéséről való joglemondását; a résztvevő lemondását arról, hogy állami szervekhez panaszt tegyen. A szerződések tartalmazznak egy felelősségkizáró nyilatkozatot is a gyártó részéről a résztvevőt esetleg erő hátrányos egészségügyi és szociális következmények esetére.

Ez a teljes „rendelkezésre bocsátás” a jog alanyát képező egységes emberi személyt csaknem teljes mértékben tárgyiasítja. Az Alkotmánybíróság által megfogalmazott egységes és osztatlan emberkép esetében nem kerülhető meg, hogy a kérdést az emberi méltóság korlátozhatatlanságának és – a jog, illetve bármilyen hatalom behatásával szembeni – érintetlenségének fényében vizsgáljuk.

A valóságshow-k szereplői általánosságban már magával a jogaikról lényegében teljes mértékben lemondó és a kiszolgáltatottságot megalapozó szerződés aláírásával, illetve konkrétan és esetenként az adások során olyan helyzetbe kerülnek, amely összeegyeztethetetlen az emberi méltóság, a magánélet, az emberi személyiség tiszteletben tartásának és a cselekvőképesség korlátozhatatlanságának mindenkire, de különösen minden hatalmi pozícióban lévő szervezetre kiterjedő kötelezettségével. Az ilyen helyzetek „valóságként” való bemutatása azt az üzenetet hordozza, hogy az emberi méltóság nem feltétlen érték, anyagi vagy egyéb érdekből bármikor következmények nélkül korlátozható, megsérthető. Ez nem összeegyeztethető azzal a társadalmi felelősséggel sem, amely minden társadalomformáló erővel rendelkező szervtől – így a kereskedelmi műsorszolgáltatóktól is – elvárható.

Az alkotmányos értékek akkor hatják át a társadalmat, ha áthatják annak kis közösségeit (család, egyesületek) és az egyént, az individuumot is. Ebből a szempontból nézve a jogállam megvalósulása szocializáció kérdése is. Sikere attól függ, hogy az egyén személyiségének kifejlődése során mennyire interiorizálódnak az alkotmányos értékek, és azok közül is a legfontosabbak: az emberi élet és méltóság feltétlen tiszteletének és sérthetetlenségének tudata. Ezt a hatalmas, az alkotmányosság jövő generációkban való kifejlődése és továbbélése szempontjából döntő feladatot az állami intézmények közül elsősorban az oktatási rendszernek kell szolgálnia. Amikor tehát az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit, ebbe azt is bele kell érteni, hogy az oktatás és nevelés az egyik, de nem kizárólagos területe annak az általános állami kötelezettségnek, amelyet az alkotmányos értékek tényleges érvényesülése érdekében az állam minden szervének el kell látnia.

Az oktatási rendszer azonban önmagában nem rendelkezik elég erővel ahhoz, hogy a gyermekek „tudatába vesse” az emberi jogok feltétlen tiszteletben tartását, ebben támogatnia kell a társadalom minden közösségének, a családnak, a civil társadalom és az állam összes intézményének. Különösen az csökkenti az oktatás-nevelés hatékonyságát, ha a gyermekek az élet egyéb területein – elsősorban a médiából – rendszeresen, a tudatukat az iskolánál és a családnál is sokkal erőteljesebben befolyásoló módon olyan üzeneteket kapnak, hogy az emberi méltóság, a családi és a magánélet nem sérthetetlen: azzal anyagi érdekből bárki, nyilvánosan és kontroll nélkül bármikor rendelkezhet, eszközként, árucikként használhatja. Az ilyen üzenetek nemcsak a gyermekek védelméről szóló egyezményvel ellentétesek, hanem privát nyereségérdekből csökkentik, adott esetben teljesen kioltják a közpénzekből működtetett intézmények (iskolák, emberi jogvédő szervek stb.) erőfeszítéseit. Erre az állam illetékes szerveinek a maguk eszközeivel reagálniuk kell.

A Médiatörvény közvetlen kapcsolatot teremt az Alkotmányban deklarált emberi jogokkal és az Alkotmány értékrendszerével. A jogszabály tehát – kifejezett és kogens rendelkezésével – a műsorszolgáltatók számára közvetlen módon kötelezővé teszi, hogy tevékenységük során ne csupán a rájuk vonatkozó technikai rendelkezéseket tartsák be, működésük ne csak a formális jogszabályi követelményeknek feleljen meg, hanem az Alkotmányban deklarált emberi jogokkal – és az ezekben rejlő alkotmányos értékrendszerrel – is legyen összhangban.

A műsorszolgáltatók felett felügyeleti és ellenőrzési jogokat gyakorló ORTT-nek feladatai ellátása során ezeket az alkotmányos követelményeket is számon kell kérnie a műsorszolgáltatóktól. A Médiatörvény rendelkezése csak kifejezetten teszi és megismétli az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelent elvet, amelynek értelmében az állam minden szervének – és tágabb értelemben a Magyar Köztársaság területén minden jogalanyának – kötelessége az Alkotmány értékrendjének érvényesítése. „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. [...] Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam

megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” (11/1992. [III. 5.] AB határozat).

Az ORTT mint a jelenség által elsősorban érintett állami szerv fokozott felelősséggel tartozik azért, hogy a műsorszolgáltatók társadalomformáló ereje az alkotmányos értékrend megszilárdításának és a jövő generációknak való átadásának szolgálatában – és ne azzal szemben – álljon. Ügyelnie kell arra, hogy mindenki számára nyilvánvaló legyen: az emberi személy alkotmányos státusza és védelme a valóságshow-k körülményei között sem sérülhetnek. Ennek biztosítására önmagában nem elegendő és az alkotmányos követelményeknek nem tesz maradéktalanul eleget, ha az ORTT kizárólag a kiskorúak védelmének a Médiatörvény 5–5/D. §-ában foglalt rendelkezései alapján jár el, amikor a 3. § (2) bekezdésén keresztül érvényesülő emberi jogok sérelme is fennállhat, különösen a vizsgált műsorok szereplői, de közvetve a nézők vonatkozásában is.

Az országgyűlési biztos felhívta az ORTT elnökének figyelmét arra, hogy a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésének rendelkezése értelmében a Testületnek és szerveinek a törvényben előírt feladataik (ellenőrzési, felügyeleti jogaik) gyakorlása során minden indokolt esetben vizsgálniuk kell azt is, hogy a műsorszolgáltató tiszteltben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi és a törvény által védett személyiségi alanyi jogokat. Az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való kiemelt jelentőségű alkotmányos jog és a személyiségi alanyi jogok sérelme esetén az ORTT és eljáró szervei kötelesek – a jogállam megvalósításán ez által is munkálkodva – a törvényben biztosított hatósági eszközeikkel élni. Felhívta az ORTT elnökének figyelmét arra is, hogy a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésének alkalmazása során az ORTT jogosult és köteles az Alkotmányban biztosított alapvető jogokat az Alkotmány – Alkotmánybíróság által kifejtett és magyarázott – értékrendje és fogalmi kultúrája fényében értelmezve védelemben részesíteni.

Az ORTT elnöke megköszönte a segítséget, melyet a biztos „részletes jogi álláspontjának kifejtésével” és a Médiatörvény 3. § (2) bekezdése „alkalmazhatóságának mélyreható jogi elemzésével nyújtott a Testületnek”. Felhívta figyelmét arra, hogy a bíróságok – egyelőre nem jogerős egyes ítéleteiből megállapíthatóan – nem mindig osztják az országgyűlési biztos és a Testület álláspontját. Az országgyűlési biztos erre való tekintettel, reagálásában felhívta a figyelmet az emberi jogok védelmére és az alkotmányos értékrend érvényesítésére hivatott szervek (pl. az ombudsmanok és a bíróságok) közötti szakmai együttműködés fontosságára.

1.29.2. Rövidített jelentések

OBH 4956/2001.

A tanyák elégtelen villamosenergia-ellátásával kapcsolatos panaszok ügyében készült rövidített jelentés

A panaszos 2001 augusztusában, majd 2002 júniusában fordult az országgyűlési biztoshoz mert a Jászberényhez tartozó Ereks-közben és a Tőtevény tanyák vidékén nincs villamosenergia-ellátás. Ez számos problémát okoz az ott lakók életvitelében, különösen a gyermekek gondozásában, élelmezésében. A panaszos szerint Ereks-közben és a Tőtevényben ezért már vagy 60 tanyát el is hagytak a tulajdonosok. A panaszos hangsúlyozta, hogy a villamos-energia-szolgáltatás hiánya miatt társadalmi érvényesülési lehetőségei az ellátott területen élők lehetőségeihez képest szűkebbé válnak.

2001–2003. évben több olyan panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, melyben a tanyák állandó lakosai vagy a városból kiköltözni szándékozó, lakóházat építők sérelmezik, hogy az elektromos hálózat fejlesztése az adott területen csak a lakosság költségén valósítható meg. A szolgáltató arra hivatkozva, hogy a beruházás számára soha nem térül meg, csak a fejlesztési költség jogszabályban meghatározott 30%-át tudja biztosítani. A fejlesztést az önkormányzat forrás hiányában nem tudja támogatni, a lakosság által fizetendő önrész hiánya miatt, pedig nem tud részt venni pályázatokon. A fejlesztés ezért már a tervezés folyamán elakad, vagy nagyon hosszú idő alatt valósul csak meg.

Az országgyűlési biztos a diszkrimináció tilalmának, a gyermeki jogok és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és Jászberény polgármesterétől tájékoztatást kért az önkormányzat közreműködésének lehetőségeiről. Megkereste a gazdasági és közlekedési minisztert is, és annak megvizsgálását kérte, hogy lát-e lehetőséget a panaszosok támogatására, valamint a hasonló helyzetben lévő területek villamos energiával való ellátásának támogatására.

A beszerzett információk alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy Jászberény, Tőtevény villamosenergia-ellátásának ügye az 1980-as évek közepére nyúlik vissza, amikor az ott élők kezdeményezték a villamosenergia-hálózat építését, de a lakossági közreműködés teljes hiánya miatt a fejlesztés meghiúsult. A panaszos 1996-ban kereste meg az önkormányzatot a tanyatulajdonosok villamosenergia ellátási igényét. Addigra az önkormányzat hozzájárulásával felújították azt a transzformátorállomást és 20 KW-os hálózatot, amelynek továbbépítésével, további transzformátorállomás létesítésével és az ehhez csatlakoztatható kifesztültségű hálózat kiépítésével lehet a térség villamosenergia-ellátását megvalósítani. Az önkormányzat 1996-ban úgy döntött, hogy biztosítja a tervezés teljes 250 ezer forintos költségét, de kérelmezők írásban visszavonták igényüket, mert a beruházás 10 millió forintra becsült összegének rájuk eső részét nem tudták vállalni.

A panaszos 2001-ben ismételt kérelmet nyújtott be, melyhez tanyatulajdonosi nyilatkozatokat csatolt, mely szerint az igénylők 100 ezer forinttal járulnak hozzá a beruházáshoz. Az 1996-ban megtervezett fejlesztés becsült költsége 2001-re már 20 millió forintba emelkedett, és a tervek aktualizálása is 500 ezer forintba került volna, így a beruházás a lakosság fizetési képessége miatt ismét meghiúsult. A polgármester szerint az első ütemben ellátásban részesíthető 10-20 tanyatulajdonos mintegy fele városi lakos, és csak hobby tanyája van e szép környezetben. Az áramszolgáltató részéről a rendeletben előírt 30%-os hozzájáruláson kívül további támogatás nem került szóba. Az önkormányzat a pályázati lehetőségeket kihasználva az elmúlt években több 10 km-nyi külterületi elavult hálózat felújítását végezte el, és a lakosság közreműködésével és hozzájárulásával új hálózatok is épültek pályázati támogatással. Az önkormányzat a lakosság komoly szándéka és anyagi áldozatvállalása mellett az adott térséget is támogatná.

A gazdasági és közlekedési miniszter álláspontja szerint a fent említett alkotmányos jogok érintettsége nem hozható összefüggésbe az áramellátás hiányával. Véleménye szerint a legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jog biztosítása az állam számára azt a feladatot jelenti, hogy egészségügyi intézményhálózatot működtessen és megszervezze az orvosi ellátást. A gyermeki jogok érvényesítése véleménye szerint az állam oldalán megfelelő jogszabály alkotási kötelezettséget jelent. Hivatkozott arra, hogy a Kormány a Nemzeti Energiatakarékosági Program keretében a tanyavillamosítás támogatására pályázati felhívást adott ki. 2003. január 1-jétől hatályba léptek a villamos energiáról szóló új jogszabályok a korábbihoz képest eltérő lehetőséget is megengednek a villamosenergia-hálózat létesítésére, de a létesítés költségének viselése kérdésében nincs változás. A szabályok nem tartalmaznak olyan kötelezettséget az engedélyesre (szolgáltatóra), vagy bármely más piaci szereplőre, hogy a villamosenergia igényt teljes mértékben saját költségükön vállalják meg. A költségek egy részének viselése tekintetében könnyebbé tehető a közcélú villamos hálózatra csatlakozás pénzügyi és műszaki feltételeiről szóló hatályos jogszabály, amely a hálózati engedélyesnek (szolgáltatónak) előírja, hogy a rendszerhasználó (fogyasztó) érdekeit figyelembe vevő legkedvezőbb és leggazdaságosabb csatlakozási módról, valamint a csatlakozási díj mértékéről szerződésben állapodjon meg. Ebben az esetben a hálózati engedélyes által kérhető díj mértéke nem haladhatja meg a szükséges és tényleges beruházási költség 70%-át. Arra az esetre, ha a tanyatulajdonosok a közcélú hálózatkiépítés költségeit nem tudják vállalni, a gazdasági miniszter megfontolásra ajánlotta a kereskedelemben kapható, háztartási igényt kielégítő 1–1,5 KW-os, vagy annál nagyobb villamos teljesítményű robbanómotorral hajtott aggregátort. Ezeknek a berendezéseknek a technikai színvonala, környezetterhelési értékei megfelelőek, és kielégítik a korszerű követelményeket.

A vizsgálat idején 2003. január 1-jén lépett hatályba a közcélú villamos hálózatra csatlakozás pénzügyi és műszaki feltételeiről szóló 47/2002. (XI. 28.) GKM rendeletet. Annak alapján a panaszosok egy kivétellel megállapodtak a szolgáltatóval a villamos hálózat kiépítésének módjáról és a költségek viseléséről. Az egyik esetben a szolgáltató, a beruházási költség – fogyasztóra jutó – 70%-át, 50%-ra mérsékelte. Egy másik ügyben pedig – a később csatlakozók lehetséges igényeit is figyelembe véve, és a rájuk eső befizetéseket is beszámítva – a panaszossal korábban közölt 1,9 millió forintos költséget 575 ezer forintba csökkentette.

A fogyasztó és a szolgáltató között megkötött szerződés a jogvita megoldásának, illetve a sérelem orvoslásának legjobb módja, ezért ezeket az ügyeket az országgyűlési biztos a megoldódott panaszra tekintettel lezárta.

A jogszabályok kedvező változása egy Tőtevényben lakó panaszosnak nem hozott megoldást, aki már el is költözött. Számára, és a hozzá hasonló helyzetben lévő állampolgárok számára az ajánlott aggregátor sem jelent segítséget. A vizsgálat során a DÉMÁSZ szakembere felvilágosítást adott az áramfejlesztő alkalmazási lehetőségéről, amely szerint az 1–1,5 KW-os teljesítményű aggregátor egy háztartásnak szinte csak a világítására elegendő. Az egyik áruházi katalógus szerint egy 1 KW teljesítményű áramfejlesztő 79 990 Ft-ba kerül, és az óránkénti fogyasztása 1–1,5 l üzemanyag. A napi költsége 1800–2000 Ft. A magas üzemeltetési költség az oka annak, hogy maga a szolgáltató is elvetette azt a lehetőséget, hogy egy-egy nagyobb teljesítményre vonatkozó igényt néhány nagy teljesítményű aggregátor beszerzésével, illetve kedvezményes bérletbe adásával elégítsen ki.

Az Alkotmány ügy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. Az országgyűlési biztos véleménye szerint, azokon a területeken is biztosítani kell a társadalmi érvényesülést egyenlő esélyeit, ahol a fejlesztés, különböző okok miatt rendkívül költséges, és a helyi lakosság képtelen annak megfizetésére. Az egészség megőrzése érdekében működtetett intézményhálózat és orvosi ellátás is csak úgy érheti el célját, ha a komfortos élet biztosítja az otthoni továbbápolást és az egészség megőrzését.

Az országgyűlési biztos egyetértett azzal, hogy a gyermeki jogok érvényesülését elsősorban jogszabályok alkotása útján kell elősegíteni, de ez azt is jelenti, hogy ha a jogszabályok kedvező hatása bizonyos területeken az eltérő település szerkezeti adottságok miatt nem érvényesülhet, akkor az államnak az esélyegyenlőség megteremtése érdekében be kell avatkoznia, a jogalkotás eszközével, vagy más intézkedéssel.

Tekintettel arra, hogy a közcélú villamos hálózatra csatlakozás pénzügyi és műszaki feltételeiről szóló 47/2002. (XII. 28.) GKM rendelet 2003. januárjában lépett hatályba, és a hozzám benyújtott panaszok egy kivétellel feltehetően e jogszabály megjelenésének köszönhetően megállapodás útján megoldódtak, alkotmányos jogokkal összefüggő

viasságát az országgyűlési biztos nem állapított meg, és az ügyben nem tett ajánlást. A fejlődés iránya azt mutatja, hogy egyre inkább megvalósul a vidék közművekkel (áram, víz, gáz, csatorna, telefon) való ellátottsága, és ezzel a komfortos élet esélyegyenlősége is. Ha a villamosenergia eljut egy vidékre, akkor számos egyéb civilizációs szolgáltatás is odaér, és kiegyenlítődnek az esélyek. Ezt elősegítendő érdemes átgondolni a tanyák villamosításának kiemelt támogatását a területfejlesztéssel összhangban, az egészséges településszerkezet megőrzése, továbbfejlesztése érdekében.

Az országgyűlési biztos figyelemfelhívásként a jelentést megküldte a gazdasági és közlekedési miniszternek, a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszternek, valamint a Nemzeti Területfejlesztési Hivatal elnökének azzal, hogy feladatuk ellátása során legyenek tekintettel az esélyegyenlőség megteremtésének alkotmányos követelményére, és a vizsgálat megállapításaira.

OBH 2985/2002.

A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát, illetve annak Etikai Bizottságát érintő panaszok ügyében készült rövidített jelentés

Több panaszos a folyamatban lévő bírósági végrehajtási eljárással kapcsolatban fordult az országgyűlési biztoshoz, aki a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt az egyes ügyeket összekapcsolta, mivel azokban mindannyian a Magyar Végrehajtói Kamara Etikai Bizottságának eljárását is sérelmezték. A biztos minden ügyben megkereste az érintett önálló bírósági végrehajtót, valamint a Magyar Végrehajtói Kamarát.

A panaszok minden esetben a Kamara Etikai Bizottságának eljárását, tevékenységét kifogásolták. Különösen azt sérelmezték, hogy az Etikai Bizottság a vizsgálatának lezárását követően csak egy pár soros levélben tájékoztatta őket az eljárása eredményéről. A válaszok – egy eset kivételével – mindig azt tartalmazták, hogy az érintett önálló bírósági végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, illetve, hogy tevékenysége megfelelő volt. Egy alkalommal azonban az Etikai Bizottság a végrehajtót figyelmeztette a pontosabb, körültekintőbb eljárásokra, mivel a végrehajtó feladata a szükséges információk beszerzése. Bizonyos esetekben rövid tájékoztatást nyújtottak a bírósági végrehajtásban igénybe vehető jogorvoslatokról, vagy azokról az okokról, amelyek a bírósági végrehajtási eljárások eredményességét általánosságban akadályozhatják. A vizsgálat eredményeképpen tehát nem született határozat, amelynek megfelelő indokolásából nyilvánvalóvá vált volna a panaszosok számára, hogy a döntés megalapozott, megfelelően alátámasztott, s a részletes vizsgálat által feltárt bizonyítékokon alapul.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a köztisztviselők, ezen belül a szakmai kamarák kérdésével is. Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatába a következőket fejtette ki. A Ptk.-nak a köztisztviselőket a magyar jogba ismét bevezető rendelkezéseihez készült indoklás szerint közfeladat „általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania”. Ebben a körben a közfeladat kétségkívül közigazgatási feladat, amelyhez a köztisztviselőnek megfelelő hatáskörökkel is rendelkeznie kell; a köztisztviselő a helyi önkormányzatok mellett az önkormányzás egy másik önálló válfaját, a testületi önkormányzatot képviseli. Az Alkotmánybíróság szerint „[...] a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek. A közfeladat fogalma tehát szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál, amely viszont esetenként, és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet.”

A közfeladatok és járulékos más jogosítványok kifejezik azokat a sajátosságokat is, amelyek a szakmai kamarákat megkülönböztetik más köztisztviselőktől, beleértve a gazdasági kamarákat is. A szakmai kamarák a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzatai. Ezeket a hivatásokat a magas szintű, speciális képesítés, a szolgáltatások személyes teljesítése és az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony, a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik. Ennek felel meg, hogy a szakmai kamaráknak csak természetes személyek lehetnek tagjai; hogy az adott szakma pontosan körülhatárolt, igen részletesen szabályozott, s azt viszonylag kevesen gyakorolják.

A fenti okfejtés alapján is látszik, hogy a Kamara mint a „végrehajtók önkormányzati szerve” [a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.) 249. § (1) bekezdés] nem mindenben felel meg az alkotmánybíróság által a szakmai kamarákról megfogalmazott általános jellemzőknek. A végrehajtói hivatást jelenleg nem jellemzi a magas szintű, speciális képesítés, inkább a tevékenység speciális jellege lehet különös ismérv. A végrehajtó eljárása polgári nem peres eljárás, feladata a bíróság jogerős határozatában – valamint más végrehajtható okiratokban – foglalt végrehajtása, kikényszerítése.

Ez nem igazán bizalmi viszonyt tételez fel az eljárásban részt vevő felekkel szemben. Viszont – mivel a bírósági végrehajtási eljárás részben alapjogokat korlátozhat, részben a jogosnak ítélt követeléshez való hozzájutást biztosítja, s szorosan az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódik mindennek során – szükséges a részletes etikai szabályok kidolgozása is, s azok érvényesítése egy független fórum által. Erre hivatkozik a Vht. indoklása is, amely szerint: „A Javaslat az önálló bírósági végrehajtók fegyelmi ügyeinek elbírálása céljából olyan szervezetet hoz létre, amely szem előtt tartja egyrészt a bírósági végrehajtók önálló jogállását, másrészt a tevékenységüknek a bíróságokhoz, tehát az igazságszolgáltatás szer-

veihez való kapcsolódását is.“ E szervezet a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság, amely az önálló bírósági végrehajtók fegyelmi ügyeit bírálja el.

A Vht. részletesen meghatározza a fegyelmi vétségre és a fegyelmi büntetésre, valamint a fegyelmi bíróság eljárására vonatkozó szabályokat. Ugyanakkor a Kamara feladatává teszi a végrehajtókkal, végrehajtó-helyettesekkel és végrehajtójelöltekkel kapcsolatos panaszügyek intézését, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kivételével [Vht. 250. § (2) bekezdés i) pont].

A gyakorlatban a Kamara Etikai Bizottsága intézi ezeket a panaszügyeket. Azonban panaszügy kivizsgálása esetén a már említett problémával szembesülünk. A vizsgálat eredményeképpen nem születik megfelelően indokolt határozat, nincsen jogorvoslati fórum. A végrehajtási kifogás természetesen rendelkezésre áll a végrehajtási eljárásban érintett felek, érdekeltek számára, azonban ez csak a jogszabálysértések orvoslására szolgál. A végrehajtó nem megfelelő magatartása, ügyviteli jellegű esetleges mulasztásai ilyen módon nem vizsgálhatók. Az etikai felelősséget megalapozó magatartás, mulasztás a fegyelmi eljárásban vizsgálható a szakmai kamarák esetében, így a Magyar Ügyvédi Kamaránál, vagy a Magyar Orvosi Kamaránál is. E kamarák esetében is az etikai vétség a fegyelmi eljárás megindításának alapjául szolgálhat. Természetesen, ha nyilvánvalóan alaptalan a panasz vagy csekély jelentőségű a mulasztás, lehetőség van a fegyelmi eljárás megindításának mellőzésére, a panasz elutasítására, de határozati formában, amely ellen jogorvoslat vehető igénybe. Indokolatlan lenne az önálló bírósági végrehajtók esetében az etikai és fegyelmi eljárást olyan formán külön kezelni, ahogy azt a Vht. és a jelenlegi gyakorlat teszi. Azonban, ha továbbra is a Kamara vizsgálja ki a panaszügyeket, megfelelően részletes és alkotmányos etikai szabályzat, valamint megfelelő eljárás szükséges (indokolt határozat formájában meghozott döntés, jogorvoslati lehetőség).

Megoldást jelenthetne, ha az önálló bírósági végrehajtók elleni panaszügyek kivizsgálásának feladatát a végrehajtói fegyelmi bíróságra telepítené a törvény. Ebben az esetben a fegyelmi bíróság elnöke dönthetne – esetleg előzetes vizsgálat után – arról, hogy szükséges-e a fegyelmi eljárás megindítása. E döntés ellen, illetve az eljárás során hozott, határozati formába foglalt döntések ellen rendelkezésre kell állnia a jogorvoslat lehetőségének. Ez megfelelne annak a követelménynek, amelyet a panaszügyek kivizsgálásával szemben az a tény támaszt, hogy a végrehajtói tevékenység az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódik, valamint igen „érzékenyen” érinti mind a végrehajtást kérő, mind a végrehajtás alá vont állampolgárt.

Követendő példaként szolgálhat a Magyar Ügyvédi Kamara, vagy a Magyar Orvosi Kamara etikai szabályzata, illetve fegyelmi eljárása, amely etikai vétség gyanúján alapulva is megindulhat (1994. évi XXVIII. törvény a Magyar Orvosi Kamaráról 25–31. §, az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 37–66. §). Mindkét esetben kellően szabályozott eljárásról van szó, a döntés indokolt határozat formájában születik, s a jogorvoslati fórumok biztosítottak. Mindezek alapján az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte a Magyar Köztársaság igazságügy-miniszterét: törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érdekében, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara gondoskodjon az etikai eljárások során az alkotmányos követelményeknek megfelelő határozathozatalról. Tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a határozatot hozó kamarai szerv döntését indokolással ellátva hozza meg, továbbá a jogorvoslat lehetőségének haladéktalan biztosításával összefüggésben kezdeményezze a Kamara Etikai Bizottsága által követett eljárás módosítását, a jogorvoslati fórum megteremtését, a megfelelő etikai szabályzat kidolgozását és a mindennek megfelelően esetlegesen szükséges jogszabály-módosítást, azaz a Vht. módosítását, illetve kiegészítését vegye fontolóra. Ugyancsak felkérte az országgyűlési biztos az igazságügy-minisztert, hogy vegye fontolóra – a közbizalom növelése érdekében és a végrehajtói tevékenység sajátos jellegének figyelembevételével – azt a lehetőséget, hogy a Vht. módosításával a végrehajtói fegyelmi bíróság hatáskörébe tartozzon az önálló bírósági végrehajtók ellen kezdeményezett minden panaszügy kivizsgálása.

Az igazságügy-miniszternek tett ajánlásokra meghatározott válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 1052/2003.

Jelentés a médiahatóság eljárásának vizsgálatáról

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez több olyan beadvány érkezett, amelyek az M-RTL Televízió Rt.; az MTM-SBS Televízió Rt. (TV2); a Sláger Rádió Műsorszolgáltató Rt. műsorait érintették. A panaszosok egyrészt azt sérelmezték, hogy az említett műsorokban előfordultak obszcén jelenetek, trágár megjegyzések, másrészt a szereplők túl sokat dohányoztak és túl sok alkoholt fogyasztottak. Volt olyan panaszos is, aki azt kifogásolta, hogy a Sláger Rádió műsorában pályázatot írtak ki „szexhangok utánzására”.

Az Országos Rádió- és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) panaszeljárásával kapcsolatos beadvány is érkezett, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a Panaszbizottság eljáró tanácsainak véleménye ellen nincs jogorvoslat. A panaszos sérelmezte továbbá, hogy a Panaszbizottság által „nyilvánosságot kívánó”-nak minősített véleményt az érintett műsorszolgáltató nem tette közzé.

A felsorolt panaszok alapján felmerül a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alkotmány 67. § (1) bekezdés], az utóbbiban a jogorvoslatihoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] és a jogállamiság elvéből levezet-

hető jogbiztonság követelménye [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmének, illetve közvetlen veszélyének, valamint – valamennyi beadvány alapján – az ORTT tevékenységével összefüggésben az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége [Alkotmány 8. § (1) bekezdés] elmulasztásának gyanúja, ezért az ügyben vizsgálatot rendeltem el. Mivel a beadványok az ORTT és Panaszbizottsága működését egyaránt érintették, azokat egyesítettem és közös eljárásban vizsgáltam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 18. § (3) bekezdése alapján kezdeményeztem, hogy a panaszok alapján az ORTT elnöke és az ORTT Irodájának főigazgatója vizsgálatot tartson, és annak eredményéről tájékoztasson.

A megállapított tényállás:

„Az ORTT elnöke a megkeresésemre azt válaszolta, hogy az ORTT az elmúlt hónapokban az említett műsorszámok esetében észlelte a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatörvény) kiskorúak védelmére vonatkozó szabályainak megsértését. Az ORTT a fenti műsorszámokat sugárzó műsorszolgáltatókat napi rendszerességgel vizsgálta, illetve vizsgálja, melynek eredményeként minden olyan eset, amely a törvénysértés gyanúját veti fel, az ORTT elé került. Az ORTT a lehetséges körülményeket figyelembe véve határozott arról, hogy alkalmaz-e szankciót az aktuális műsorszolgáltatóval szemben. A fentiekből következik, hogy az ORTT hivatalból vizsgálta a fent nevezett műsorokkal kapcsolatos, törvénysértést felvető szituációkat.” Az ORTT hivatalból indult eljárásain túl az ORTT Panaszbizottságához 2002. szeptember 1. napjától a fenti műsorszámokkal kapcsolatban összesen 126 panasz érkezett, amelyek alapján további eljárások indultak. „A Panaszbizottság mindegyik esetben olyan véleményt alkotott, hogy a panasz megalapozott volt.”

Arra a kérdésemre, hogy milyen intézkedéseket tett az ORTT a jogsértő helyzet megszüntetése érdekében, azt a választ kaptam, hogy az ORTT „több alkalommal – döntési gyakorlatához viszonyítva is – jelentősnek mondható szankcióval sújtotta a valóságshow műsorokban tapasztalt törvénysértések miatt” a két legnagyobb kereskedelmi televíziót. Az alkalmazott szankciók a sérelmezett magatartás megszüntetésétől, kötbér megfizetésre kötelezésen át, a műsorszolgáltatói jog gyakorlásának felfüggesztéséig (elsötétítésig) terjedtek. „E felfüggesztések végrehajtása azonban a bíróság jogerős döntése hiányában nem kötelező érvényűek, így azok közül a mai napig csak egyet hajtottak végre”.

Az ORTT elnöke az állásfoglalásokat és panaszbizottsági véleményeket másolatban megküldte a részemre.

2. A panaszos azon sérelmére, hogy az ORTT Panaszbizottsága eljáró tanácsainak véleménye ellen nem lehet jogorvoslattal élni, az ORTT Irodájának főigazgatója azt válaszolta, hogy az ún. „egyéb” (vagyis nem a Médiatörvény 4. §-a – a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének – megsértése miatt előterjesztett) panaszokra vonatkozó eljárást a Médiatörvény „48. § (3) bekezdése kiveszi a törvényi szabályozás alól, és testületi hatáskörbe utalja, hiszen a Panaszbizottság ügyrendjét a (Médiatörvény) értelmében az ORTT állapítja meg.” A főigazgató álláspontja az volt, hogy az „egyéb” panaszok esetén a jogorvoslat biztosításával „nem kívánt túlterjeszkedni a (Média) Törvény által meghatározott körön. Az ORTT egyértelművé kívánta tenni, hogy ebben az eljárásban nem születik hatósági határozat, ebből következően kizárt a jogorvoslati jogosultság is.”

ORTT Irodája főigazgatójának tájékoztatása szerint az ORTT Irodája megküldte az MTI-nek a Panaszbizottság által nyilvánosságot kívánónak minősített véleményt, ezáltal eleget tett a Médiatörvényben és az Ügyrendben foglaltaknak.

A vizsgálat megállapításai:

1. Az 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. Mivel a panasszal érintett kereskedelmi műsorszolgáltatók nem minősülnek sem hatóságnak, sem pedig közszolgáltatást végző szervnek, így nem volt lehetőségem arra, hogy magatartásukat, illetve annak alkotmányosságát közvetlenül vizsgáljam. A Médiatörvény 136. § (1) bekezdése értelmében a műsorszolgáltató törvénysértésével, illetve szerződésszegésével, a kiszabott bírsággal kapcsolatos ügyekben az ORTT rendelkezik hatáskörrel, ami az említett körben, illetve ennek során közigazgatási ügyben eljáró szerv. A hatóság fogalmát az Obtv. 29. §-a határozta meg, amelynek (1) bekezdése a) pontja alapján az ORTT-re, mint közigazgatási feladatot ellátó szervre az országgyűlési biztosok vizsgálati jogköre kiterjed.

2. Az ORTT rendelkezéseimre álló határozatai és az ORTT Panaszbizottságának véleményei szerint a panaszokban érintett műsorszámokkal a műsorszolgáltatók sorozatosan megsértették a Médiatörvény kiskorúak védelme érdekében született rendelkezéseit. A „valóságshow” műsorokban a szexualitás több alkalommal kendőzetlenül, minden intimitás nélkül került képernyőre, a hallott szöveg pedig több alkalommal trágárnak volt minősíthető. A többi panasszal érintett műsorszámokban rendszeresen előfordult, hogy a szexualitáshoz, különböző deviáns viselkedési formákhoz, extrém magatartási mintákhoz kötődő témákat dolgoztak fel. A témaválasztással kapcsolatos problémákon túl a kérdéseket több esetben olyan hang vagy képi effektusok kísérték, amelyek a szóban forgó műsorszámok sugárzási időpontjaiban nem megengedhetők, és alkalmasak voltak arra, hogy károsan befolyásolják a kiskorúak személyiségfejlődését.

A műsorszolgáltatók a panaszolt műsorszámokat egyrészt nem megfelelően sorolták kategóriákba, másrészt azokat nem a hatályos szabályozásnak megfelelő időpontban sugározták. Mindezeknek megfelelően az ORTT valamennyi (panasszal érintett) műsorszám esetében megállapította a Médiatörvény 5–5/D. §-ában foglaltak megsértését.

A Médiatörvény kiskorúak védelméről szóló [új] rendelkezései 2002. október 15. napján léptek hatályba. A Médiatörvény új 5/A. §-a a műsorszolgáltatók számára valamennyi közölni kívánt műsorszámra nézve minősítési kötelezettséget állapított meg, és azokat – a kiskorúakra való veszélyességtől függően – I–V-ig terjedő kategóriákba kell sorolni.

A Médiatörvény új, 5/F. §-a értelmében a minősítésnél irányadó szempontokat, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazandó jelzéseket, illetve a minősítés közlésének módját az ORTT – kötelező érvénnyel – legalább kétharmados többséggel hozott állásfoglalásban határozza meg, amelyet a Kulturális Közlönyben tesz közzé. A Médiatörvény nem állapított meg határidőt az ORTT állásfoglalásának megalkotására. Az ORTT-e törvényi feladatának az ORTT 1494/2002. (X. 17.) sz. határozatával (a továbbiakban: klasszifikációs állásfoglalás) tett eleget. A klasszifikációs állásfoglalásban az ORTT a műsorszámok kategóriába sorolásához szempontrendszerrel állapított meg.

A klasszifikációs állásfoglalás ugyan nem jogszabály, ám az ORTT eljárására kötelező – normatív – jellege miatt vizsgáltam, hogy megfelelő időt biztosítottak-e az alkalmazásra való felkészülésre.

Az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a norma megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségrevonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia, hogy kellő idő maradjon a(z) alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből.

A Médiatörvényt módosító 2002. évi XX. törvényt 2002. július 17-én hirdették ki, ami 2002. október 15-én lépett hatályba. A jogalkotó mintegy három hónapot biztosított arra, hogy alkalmazására a jogalkalmazók és az érintettek – így különösen a műsorszolgáltatók – az új szabályozásra felkészüljenek. Ezzel szemben az ORTT a klasszifikációs állásfoglalását csak a törvénymódosítás hatálybalépését követően hozta meg, és így nem biztosított kellő időt az abban foglaltakra való felkészülésre, ami a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.

3. Az egyes műsorszolgáltatók annak ellenére nem sorolták a panaszolt műsorszámokat a Médiatörvény 5/B. §-ában foglaltaknak megfelelően kategóriákba, hogy mind a törvényi szabályozás változása, mind az ORTT – a Médiatörvény módosításának hatálybalépését követően közzétett – klasszifikációs állásfoglalása, mind pedig az ORTT és Panaszbizottságának egyöntetű gyakorlata előttük ismert volt, vagy – az általában elvárható gondosság mellett – megismerhető lett volna.

Egyetértek az ORTT elnökével abban, hogy az ORTT általánosságban és a jövőre vonatkozóan nem jelentheti ki a panaszban érintett műsorszámokkal kapcsolatban azt, hogy azokat pl. minden esetben a Médiatörvény 5/B. § (4) vagy (5) bekezdése szerint kell minősíteni (tizennyolc éven aluliaknak nem ajánlott, illetve pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmazó ún. „V. kategória”), és azokat a Médiatörvény 5/C. § (2) vagy (3) bekezdése értelmében kizárólag 22.00 és 5.00 óra közötti időpontban lehet csak közzétenni, illetőleg nem tehetőek közzé. Az ORTT Médiatörvényben biztosított felügyeleti és ellenőrzési feladatai fogalmából egyértelműen következik, hogy az ORTT kizárólag utólag ellenőrizheti az egyes műsorszámok tartalmát és azzal kapcsolatban azt, hogy azok a Médiatörvény 5/B–5/D. §-ában meghatározottak szerint (megfelelően klasszifikáltan, megfelelő időszámban, az előírt módon) kerültek közzétételre. Az, hogy valamely műsorszám mikor kerülhet közzétételre, kizárólag az adott műsorszám konkrét tartalmától függ. Ha ezzel szemben az ORTT előre meghatározná, hogy bizonyos műfajú műsorszámok mikor kerülhetnek adásba, ezzel túllépne felügyeleti és ellenőrzési hatáskörén, és cenzúrát valósítana meg.

A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésével egyidejűleg a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, valamint az állam magától értetődő alapjogvédelmi kötelezettségének következetes teljesítése érdekében az említett szempontrendszer minden esetben következetesen alkalmaznia is kell.

Tekintettel azonban arra, hogy mind a Médiatörvény, mind pedig a klasszifikációs állásfoglalás a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámok jellemzőit példálózóan (a „különösen azáltal” kifejezés erre utal) jelöli meg, előfordulhatnak olyan esetek is, amelyeket sem a Médiatörvény, sem pedig a klasszifikációs állásfoglalás nem nevesített. Ilyen lehet pl. egy műsorszámban bemutatott személy emberi méltóságának megsértése, amely alkalmas lehet arra, hogy a kiskorú erkölcsi fejlődését kedvezőtlen befolyásolja. Álláspontom szerint az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntetett műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően klasszifikálni. Azokat az eseteket pedig, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (esetleg nem megfelelően) került sor, így a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban került közzétételre mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében az ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében minden alkalommal vizsgálnia kell.

Amennyiben az ORTT azt tapasztalja, hogy a műsorszolgáltató a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámot nem a megfelelő időszámban, illetve az előírt jelzések feltűntetése nélkül tett közzé, az ORTT-nek következetesen fel kell lépnie a jogsértő állapot megszüntetése, a további jogsértés megelőzése érdekében. Ennek során olyan szankciókat kell alkalmaznia, amelyek mind a generális prevenciót, mind a speciális prevenciót képesek megvalósítani.

4. Az ORTT a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos jogát lehetőségeihez mérten védeni kívánta, ennek érdekében a Médiatörvény 112. § (1) bekezdésének *a)–d)* pontjaiban meghatározott szankciókat alkalmazta, továbbá az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 63. § (2) bekezdésének *a)* pontja alapján elrendelte a határozatai azonnali végrehajtását. Az azonnali végrehajtás szükségességét egy alkalommal a következőkkel indokolta az ORTT: „Az ORTT-nek, mint az Országgyűlés által megalkotott kétharmados törvény felhatalmazásával megalakult és a média törvényes működéséért felelős indirekt államigazgatási szervnek hosszabb időszakon át megvalósuló kirívó törvénysértések észlelése esetén az azonnali végrehajtás elrendelése és a kiszabott szankció határozott, valamint gyors érvényesítése nélkül gyakorlatilag nincs lehetősége arra, hogy érvényt szerezzen a Médiatörvényben foglaltak súlyos és ismételt megsértése miatt hozott határozatában foglaltaknak. Ez az ORTT álláspontja szerint azért okoz kárt, mert a média törvényes működésének felügyeletére létrehozott indirekt államigazgatási szerv nem tud az Alkotmányban előírt köteletségének megfelelni és a médiát illetően nem tudja a kiskorúaknak a számukra megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelmet megteremteni.” Az adott esetben az ORTT azért rendelte el a határozatai azonnali végrehajtását, mert hónapok óta azt tapasztalta, hogy „minden kérése, figyelmeztetése és azonnali végrehajtás nélkül kiszabott szankciója ellenére a műsorszolgáltató – kizárólagosan üzleti szempontokat szem előtt tartva és tudatosan figyelmen kívül hagyva a Médiatörvény vonatkozó rendelkezéseit – sorozatosan főműsoridőben sugárzott a kiskorúak személyiségfejlődését egyértelműen károsan befolyásoló műsorszámokat.”

A műsorszolgáltatók azonban – egyetlen eset kivételével – minden alkalommal kérték a határozatok bírósági felülvizsgálatát, és a bíróság az ORTT kifogásolt határozatának azonnali végrehajtását felfüggesztette.

Tekintettel arra, hogy az ügyekben jogerős bírósági döntés nem született, a műsorszolgáltatók az ORTT érintett határozatait a mai napig – hónapokkal a jogsértéseket és határozatok megszületését követően – sem hajtották végre. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése és 29. § (2) bekezdése értelmében vizsgálati jogköröm a bíróság eljárására nem terjed ki, így azt nem is vizsgáltam.

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítottam, hogy az ORTT által alkalmazható szankciórendszer, illetve az alkalmazott szankciók nem alkalmasak arra, hogy a műsorszolgáltatókat a Médiatörvényben, valamint a műsorszolgáltatói szerződésben foglalt kötelezettségek maradéktalan teljesítésére kényszerítse.

Mivel a határozatok minden esetben a klasszifikációs szabályok megsértését állapították meg, így – annak ellenére, hogy az ORTT legalábbis formálisan eleget tett törvényben foglalt kötelezettségének – megállapítottam, hogy a kialakult helyzet a Médiatörvény és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányban biztosított alapvető jogával és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz.

A jelen pontban bemutatott helyzet – a hosszan tartó, elhúzódó eljárások és a ritkán végrehajtott szankciók révén – visszásságot okoz a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben is.

5. Az ORTT elnökének tájékoztatása szerint az ORTT az általam vizsgált panaszokkal érintett műsorszámok miatt összesen nyolc alkalommal alkalmazott valamilyen szankciót. A hivatalból indult eljárásokkal párhuzamosan összesen 126 panasz érkezett a Panaszbizottsághoz. Megállapítottam, hogy a panaszok nem kizárólag a már hivatalból vizsgált esetekre vonatkoztak. Bár a Panaszbizottság valamennyi esetben megalapozottnak találta a beadványokat, az ORTT a panasszal érintett műsorokra mégsem terjesztette ki hivatalbóli eljárását, így a megállapított jogsértések – a panaszbizottsági véleményen túl – érdemi jogkövetkezésmennyel nem jártak. Amint azt az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában is kifejtette, „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.” A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy az ORTT alkotmányos kötelezettségét nem teljesítette (objektív alapjogvédelmi kötelezettség) a gyermek fejlődésének védelme érdekében, vagyis nem járt el hivatalból olyan ügyekben, melyekben a Panaszbizottság a kiskorúak védelméről szóló törvényi rendelkezések megsértését állapította meg. Az ORTT így mulasztásával a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

6. A Panaszbizottság eljárást kizárólag az ún. „egyéb” panaszok elintézésével összefüggésben vizsgáltam. Ennek során megállapítottam, hogy a Panaszbizottság előtti eljárások – ha mégoly súlyos törvénysértést vagy szerződésszegést is állapítanak meg – és az ORTT előtt folyamatban lévő, hivatalból indult eljárások között gyakorlatilag nincs kapcsolat.

Az ORTT – a rendelkezésemre álló határozatai szerint – nem értékelte, hogy az adott műsorszolgáltatóval szemben a Panaszbizottság hány alkalommal és milyen jellegű, milyen súlyú törvénysértést állapított meg.

A Médiatörvény 112. §-ában foglalt rendelkezései nemcsak megengedik, hanem egyúttal elő is írják az ORTT számára az eljárást és a meghatározott hátrányok alkalmazását. Az ORTT ezen eljárási kötelezettségének annak ellenére nem tett eleget, hogy szerve – a Panaszbizottság – számtalan esetben alkotott törvénysértést megállapító véleményt. Az a tény, hogy az ORTT nem minden törvénysértés esetén járt el, továbbá szankcionálási gyakorlata során nem értékelte az összes törvénysértést és szerződésszegést, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

7. Eljárásom során megvizsgáltam a Panaszbizottság és eljáró tanácsainak ez „egyéb” panaszokkal kapcsolatos eljárását is. A Panaszbizottság eljáró tanácsai az ORTT Panaszbizottságának Ügyrendje és az egyes ügyekben eljáró tanácsok eljárási rendjéről szóló 1364/2001. (X. 9.) ORTT határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 14. § (5) bekezdése értelmében a panasz benyújtásától számított harminc napon belül megvizsgálják a panaszt, és véleményt alkotnak arról, hogy elutasítják, vagy helyt adnak a panasznak. „A Panaszbizottság az e szakasz szerinti eljárásban hozott véleményében nem állapít meg törvénysértést, elsősorban arról foglal állást, hogy a bepanaszolt műsorszám megfelel-e a műsorszolgáltatás alapelveiből kiolvasható törvényhozói szándéknak”. Ezzel szemben a Panaszbizottságok eljáró tanácsai több ügyben törvénysértést állapítottak meg. Azzal, hogy az eljáró tanácsok az Ügyrendet rendszeresen megsértik, jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot okoznak.

8. Áttekintettem a Panaszbizottság által, az Ügyrend 14. § (5)–(6) bekezdéseiben az „egyéb” panaszokkal kapcsolatban kialakított „vélemény” jogintézményét is. A Médiatörvény 48. § (3) bekezdése szerint „A Panaszbizottság ügyrendje tartalmazza a 4. §-a alá nem tartozó panaszügyek elintézésének rendjét is. Az ilyen ügyekben a Panaszbizottság a panaszt megvizsgálja és állásfoglalásáról tájékoztatja a panaszost, az érintett műsorszolgáltatót, továbbá – ha ezt szükségesnek tartja – a közvéleményt.” Az Ügyrend hivatkozott 14. § (5) bekezdése szerint a Panaszbizottság megvizsgálja a panaszt, és véleményt alkot arról, hogy elutasítja, vagy helyt ad a panasznak. Az Ügyrend 14. § (6) bekezdése szerint „a Panaszbizottság e szakasz szerinti eljárásában hozott döntése nem minősül közigazgatási határozatnak és ellene sem az ORTT-hez, sem a bírósághoz nem lehet jogorvoslati kérelemmel fordulni”.

Az ORTT Irodájának főigazgatója szerint a Médiatörvény 48. § (3) bekezdése „nem adott felhatalmazást arra, hogy jogot és kötelezettséget megállapító hatósági határozatot hozzon akár a Panaszbizottság, akár az ORTT, hiszen a Médiatörvény csupán a tájékoztatás és a nyilvánossághoz fordulás jogát adja meg a Panaszbizottságnak. Ebből következően jogorvoslati jogosultság sem szerepel az idézett törvényi szakaszban. A Médiatörvény továbbá nem is említ törvényi helyet, amire alapozható lenne ilyen panasz előterjesztése. Ebben az esetben tehát a törvényalkotói szándék valószínűleg arra irányult, hogy legyen egy intézményes formája azoknak a panaszoknak is, melyek nem konkrét törvényi rendelkezés megszegésére irányulnak, hanem egyéb, törvényi szabályozással nem megoldható sérelmeket (pl. törvény szellemiségével össze nem egyeztethető magatartások sérelme, ízlésbeli sérelmek stb.) próbáljanak rendezni.” „A törvényi felhatalmazást mindig szűken kell értelmezni, különösen akkor, ha szabályozásról van szó. Ezért az ORTT a Médiatörvény idézett rendelkezésében foglaltakra tekintettel fogalmazta meg az Ügyrend 14. §-ának szabályait és nem kívánt túlterjeszkedni a Médiatörvény által meghatározott körön. Az ORTT egyértelművé kívánta tenni, hogy ebben az eljárásban nem születik hatósági határozat, ebből következően kizárt a jogorvoslati jogosultság is.”

A főigazgató idézett álláspontját azért nem fogadom el, mert sem a Médiatörvennyel, sem pedig más jogszabállyal alá nem támasztható feltételezéseken alapul, továbbá tartalmilag a panaszhoz való alkotmányos jog korlátozását jelentené.

A Panaszbizottság által konkrét ügyekben kialakított és rendelkezésemre álló véleményei szerint az „egyéb” panaszok igen gyakran a Médiatörvény egy-egy adott rendelkezésének megsértését kifogásolták. Amint azt a 7. pontban kifejtettem, a Panaszbizottság gyakran – jogszabályhelyre hivatkozással – megállapítja a törvénysértés tényét. Ennyiben az ORTT Irodája főigazgatójának álláspontja gyökeresen eltér a Panaszbizottság – a rendelkezésemre álló iratokból – megismert gyakorlatától.

Az ORTT Irodája főigazgatójának fent ismertetett álláspontjára is figyelemmel, tanulmányoztam a Médiatörvény III. fejezetének a Panaszbizottságról szóló rendelkezéseit. Megállapítottam, hogy a Médiatörvény nem ismeri a Panaszbizottság által alkotott „vélemény” jogintézményét. Ezzel szemben a Médiatörvény már többször hivatkozott 48. § (3) bekezdése értelmében a Panaszbizottság a panaszt megvizsgálja és állásfoglalásáról tájékoztatja – többek között – a panaszost. Ugyanezen § (5) bekezdése szerint „az ORTT legalább félévente megvitatta és értékeli a Panaszbizottság által hozott állásfoglalásokat”. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az ORTT az Ügyrendben egy új típusú, a törvény által nem szabályozott „döntés-fajtát” alakított ki. A felhatalmazás kereteit messze meghaladó normatív tartalmú szabályozás eredményeként létrejött jogintézmény önmagában is a jogállamiság elvével összefüggésben visszásságot okoz.

A Médiatörvény 51. § (1) bekezdése szerint – amely a Panaszbizottság állásfoglalása elleni jogorvoslatról rendelkezik – jogorvoslati kérelemmel az ORTT-hez lehet fordulni az állásfoglalás közlésétől számított 48 órán belül. A műsorszolgáltató jogorvoslati kérelme halasztó hatályú. A hivatkozott § (2) bekezdése értelmében „az ORTT a jogorvoslati kérelemről nyolc napon belül határoz. Az ORTT elmarasztaló határozatát, illetve ha az ORTT a műsorszolgáltató kérelmét

elutasítja, a Panaszbizottság állásfoglalását azonnal teljesíteni kell.“ A (3) bekezdés teszi lehetővé az ORTT – jogorvoslati eljárásban hozott – határozatának a Pp. XX. fejezetének szabályai szerinti bírósági felülvizsgálatát.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 57. § (5) bekezdése szerint „mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” A Médiatörvény előbbieken hivatkozott rendelkezései nem tesznek különbséget a Panaszbizottság különböző eljárásai alapján született döntései között. Ennek az az oka, hogy a Médiatörvény 47–51. §-ai a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése miatt indult panaszokra vonatkozó eljárási szabályokat részletezi. E szabályok azonban nem rendelkeznek a Médiatörvény 3. §-ában foglalt alapelvek megsértése miatt előterjesztett panaszok miatti eljárásokról. Ezen túlmenően a Médiatörvény nem zárja ki kifejezetten az „egyéb” panaszok tárgyában hozott állásfoglalások elleni jogorvoslatot. Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a Panaszbizottság „véleménye” elleni jogorvoslatnak az Ügyrend 14. § (6) bekezdésében történő kizárása a jogorvoslathoz való alapvető joggal összefüggő visszásságot eredményez.

9. Miután az ORTT Irodája megküldte az MTI-nek a Panaszbizottság által nyilvánosságot kívánónak minősített véleményt, ezáltal eleget tett a Médiatörvényben és az Ügyrendben foglaltaknak. A panasz ezen részében alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló jelet nem találtam, ezért azt a továbbiakban nem vizsgáltam.

Javaslatok és kezdeményezések:

Tekintettel arra, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság a Médiatörvény és a Pp. szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javaslom az Országgyűlésnek, hogy az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára állapítson meg rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket.

A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javaslom továbbá az Országgyűlésnek, hogy a Médiatörvény kiegészítésével állapítsa meg a Panaszbizottság „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárásának főbb szabályait.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javaslom továbbá az Országgyűlésnek, hogy a Médiatörvény módosításával állapítsa meg a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslat általános szabályait.

A megállapított alkotmányos visszásságok megszüntetése érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése szerint kezdeményezem az ORTT elnökénél, hogy a jövőben a törvénymódosításban kapott felhatalmazás alapján kiadott normatív tartalmú döntéseit – kellő időt biztosítva az arra való felkészülésre – a törvénymódosítás hatálybalépése előtt, de legkésőbb a hatálybalépéssel egyidejűleg tegye közzé a Kulturális Közlönyben. Minden olyan ügyben gyakorolja hatáskörét, amelyben felmerül, hogy a műsorszolgáltatók megsértették a Médiatörvény rendelkezéseit. Minden esetben, amikor megállapítja a Médiatörvény megsértését vagy szerződészegést, a speciális és generális prevenció megvalósulása érdekében alkalmazzon a jogsértés súlyának megfelelő hátrányt. A Panaszbizottság eljárása során az Ügyrend szabályai szerint járjon el.

Budapest, 2004. március

Takács Albert s. k.

OBH 1357/2003

Az ügyfélnek kárt okozó ügyvéd működésével, illetve az ügyvédi felelősségbiztosítással kapcsolatos panaszok ügyében készült rövidített jelentés

A panaszos az Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének Alapszabályát (továbbiakban: MÜBSE) és a Magyar Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: MÜK) döntését kifogásolta. A tulajdonhoz, valamint a jogbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

A panaszos egy ügyvédi irodában, a meghatalmazott ügyvédnél letétbe helyezett 1,3 millió forintot, amelyet a mai napig sem kapott vissza. A perben az eljáró ügyvéd és az ügyvédi iroda ellen jogerős ítélet született, amely alapján az ügyvéd, illetve az ügyvédi iroda egyetemlegesen lett kötelezett a letét visszafizetésére. A panaszos eredménytelenül indította meg a végrehajtási eljárást, mivel egyik alperes ellen sem tudta igényét érvényesíteni. Az ügyvédi irodát ugyanis a tagok megszüntették, melyet a Budapesti Ügyvédi Kamara határozattal tudomásul vett. A panaszos erről a kamarai határozatról nem értesült, arról csak a végrehajtási eljárás során szerzett tudomást, amikor a végrehajtó az iroda megszűnésére hivatkozott. A panasz tárgyában született döntéseket a panaszos azért tartotta sérelmesnek, mert álláspontja szerint a Budapesti Ügyvédi Kamara, illetve a MÜK döntése lehetővé tette, hogy az érintett ügyvédek kivonják magukat a bíróság által megítélt fizetési kötelezettség alól. A panaszos ügyében a bírósági döntés az I. r. ügyvéd alperes, és a II. r. ügyvédi iroda alperes vonatkozásában is kedvező volt a panaszos felperesnek. Ezt követően a Budapesti Ügyvédi Kamara ki-

mondta, hogy a II. r. alperes ügyvédi iroda jogutódlás nélkül megszűnt. Az alpereseket a másodfokú bíróság ugyancsak elmarasztalta, de ez a döntés már a panaszos számára nem jelentett megoldást. Később a panaszos a MÜBSE ellen indított kártérítési pert elvesztette. A bíróság a MÜBSE Alapszabályára való hivatkozással megállapította, hogy az ügyvéd bűncselekményére tekintettel a MÜBSE helytállási kötelezettség nem áll fenn.

Az országgyűlési biztos a MÜK elnökétől arra vonatkozóan kért tájékoztatást, hogy a panaszos ügyében az első- és másodfokú bírósági döntés között a Kamara miért járult hozzá a panaszolt ügyvédi iroda megszüntetéséhez, amikor a bírósági ítélet a kártérítésről már döntött. Arra is választ kért, hogy a Kamara a panaszos ügyéhez hasonló esetekben milyen lehetőséget lát, és milyen álláspontot képvisel a felelősségbiztosítás kiszélesítésére, a MÜBSE helytállási kötelezettségére abban az esetben, ha a biztosított ügyvéd bűncselekménnyel okoz kárt az ügyfelének.

A MÜK Elnöke közölte, hogy a panasznak az a része, mely szerint a Kamara döntése lehetővé tette, hogy az érintett ügyvédek kivonják magukat a bíróság által megítélt fizetési kötelezettség alól, nem alapos. Az Ütv. (1998. évi XI. törvény) 76. §-a nem teszi lehetővé, hogy ha egy ügyvédi irodát a tagjai megszüntetnek, akkor a Kamara ezt megakadályozza. Lehet, hogy a jogszabály nem tökéletes, vagy kiegészítésre szorul, de ez az adott ügyet már nem érintheti. A panaszolt ügyvédi iroda 861 000 Ft adó tartozás passzívummal szűnt meg, így a követelés akkor sem lett volna behajtható, ha a kamara a megszűnés tudomásulvételét megtagadja. Az Ütv. 10. § (1) bekezdése szerint a szándékos bűncselekményt okozó ügyvéd a kárért korlátlan anyagi felelősséggel tartozik, így feltehető, hogy az 1,3 millió forint kár rajta előbb-utóbb behajtható lesz. A károkozásban vétlen két másik ügyvéd saját vagyonával nem felel, csupán azon összeg erejéig, amit a megszűnés folytán megkap. Tehát ilyen esetben nincs annak jelentősége, hogy a Kamara jogosult-e a megszűnés megakadályozására, hanem az a kérdés, hogy van-e az irodának vagyona, amit a tagok egymás között felosztanak.

A panasz második részére vonatkozóan a Kamara közölte, hogy az a probléma, mely szerint az ügyvédi felelősségbiztosítás nem terjed ki a szándékos bűncselekményre, már többször felvetődött. Jelenleg egyik biztosító sem köt olyan felelősségbiztosítási szerződést, amely fedezetet nyújtana a biztosított által szándékos bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére. Van is valami visszás abban, ha valaki arra az esetre kötne biztosítást, amely azt a kárt fedezné, amit saját maga szándékos bűncselekménnyel okozott. Eddig nem mutatkozott megoldás, hogy honnan lehetne egy ilyen biztosítás anyagi fedezetét előteremteni. Az ügyvédi biztosítónak az összes biztosítási szerződésére viszontbiztosítást kell kötnie. Kétséges, hogy akad-e olyan biztosító, amelyik egy ilyen viszontbiztosítást elvállalna.

A Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesülete állásfoglalása szerint az ügyvédi felelősségbiztosítás olyan kötelező szakmai felelősségbiztosítás, melynek megléte az ügyvédi tevékenység folytatásának előfeltétele. Az ügyvédi tevékenységet az Ügyvédi Törvény szabályozza, mely tételesen felsorolja az ügyvéd jogait és kötelességeit, és ebben a körben rögzíti: az ügyvéd jogai és kötelességei körében nem működhet közre abban, hogy a jogszabály rendelkezéseit kijátszák, vagy a joggal bármilyen módon visszaéljenek. Amennyiben a biztosított ügyvéd az általa bűncselekménnyel okozott kárait a MÜBSE megtérítené, úgy ezen tevékenysége nem csupán az Ügyvédi Törvénybe, de nyilvánvalóan a jó erkölcsbe is ütközne, hiszen közvetetten ily módon segítséget nyújtana bűncselekmények elkövetéséhez. A jelenlegi bírói gyakorlat egységes abban, hogy kizárólag a díjjal fedezett biztosítási feltétel keretei között állapítja meg a biztosító, mint mögöttes helytálló felelősségét. A MÜBSE mögöttes felelőssége tehát csak a jogszerű ügyvédi tevékenység körébe tartozó letétkezelésekkel összefüggésben történt cselekményekre terjedhet ki (pl. téves kifizetés), és nyilvánvaló, hogy bűncselekménnyel okozott kárra a MÜBSE helytállási kötelezettsége nem állapítható meg. A jogfejlődés irányával kapcsolatban hivatkoztak a Kormány 1009/2002. (I. 31.) határozatára a polgári jog kodifikációjával összefüggésben. Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója harmadik rész: egyes szerződés típusok. A biztosítási szerződési jog reformjának koncepciója a felelősségbiztosításra vonatkozó részében megállapítja: „ki kell küszöbölni a hatályos szövegben meglévő ellentmondást, a szándékos károkozás miatti helytállási kötelezettséget a személyi sérüléssel okozott károkra kell korlátozni”. Megjegyezték, hogy ismereteik szerint a nemzetközi joggyakorlat sem ismeri el a speciális szakmai felelősségbiztosítással összefüggésben azt, hogy a szakmai felelősségbiztosítás a bűncselekménnyel okozott kárra is kiterjedjen.

Ezt követően az ombudsman megkereste az igazságügy-minisztert, és ismertette a MÜBSE, valamint a Kamara eddig megismert álláspontját. A minisztertől azt kérte, hogy európai kitekintéssel legyen segítségére annak megismerésében, hogy a kérdés szabályozása az EU tagállamokban milyen módon történik. A felelősségbiztosítás mire terjed ki más európai országokban, és jogszabály, állami kötelezettségvállalás vagy a szakmai kamara által képzett kockázati alap stb. milyen megoldást ad a bűncselekménnyel okozott károk megtérítésére abban az esetben, ha az ügyvéd magánvagyona sem biztosít lehetőséget a megbízónak a jogerősen megítélt kár megtérítésére. A miniszter ezt követően megküldte a Spanyol, Osztrák, Holland és a Francia Nagykövetségek útján beszerzett anyagokat. A francia szabályozással kapcsolatos tájékoztató utal arra, hogy Franciaországhoz hasonlóan Belgium, Svédország, Finnország, Olaszország, Németország és Hollandi államokban az ügyvédek kötelesek szakmai felelősségbiztosítást kötni ügyvédi tevékenységük végzéséhez. Ezen országok közül némelyikben a garancia összeget is szabályozzák. A francia anyag arra is kitér, hogy tudomásuk szerint nincsenek pontosítva a biztosítás által fedezett események, sem további rendelkezés arra vonatkozóan, ha az ügyvéd bűncselekménnyel okozta kárt ügyfelének.

A biztos a MÜK elnökének megküldte a rendelkezésre bocsátott külföldi szabályozásra vonatkozó ismertetéseket, és azt kérte, hogy az alapkérdésekben, tehát az ügyvéd által bűncselekménnyel okozott kárral kapcsolatos álláspontjáról ismételt adjon tájékoztatást. A Kamara elnöke válaszában közölte, hogy az ügyvédek felelősségbiztosításának kérdését több ízben megvitatták, melyek során különböző javaslatok merültek fel, de egyik sem látszott megvalósíthatónak. Végül arra a következtetésre jutottak, hogy a felelősségbiztosítás szándékos károkozásra történő kiterjesztése – az adott körülmények között – nem lehetséges, de nem is indokolt. Jelenleg nincs olyan biztosító intézet, sem viszontbiztosító, amely a szándékos károkozásra, mint biztosítási eseményre biztosítást vállalna. Ha mégis akadna ilyen, akkor ez olyan méretű tőkekoncentrációt kívánna, és olyan magas biztosítási díjat igényelne, mely nem volna sem vállalható, sem teljesíthető. Nem értenek egyet azzal, hogy a szándékos károkozással kapcsolatos felelősségbiztosítás kérdése egyedül csak az ügyvédi felelősséggel kapcsolatban kerüljön felvetésre. Szándékos kárt más kamarák tagjai is okozhatnak. (Pl. az építész szándékosan megrövidíti az építetőt, a könyvelő a megbízóját, a legkülönbözőbb cégek tulajdonosai az ügyfeleiket.) Ezekre a káreseményekre sem terjed ki egyetlen biztosítás sem. Méltánytalan lenne, ha ezen kérdések megoldását csak az ügyvédi kamaráktól igényelnék. Nemcsak a kamarák tagjai okozhatnak szándékos cselekménnyel jelentős károkat, hanem általában a vagyoni elleni és a testi épség elleni bűncselekmények károsultjai sem jutnak kártalanításhoz. A büntető jogtudomány is foglalkozik a bűncselekmények áldozatainak kártalanítási problémájával. Ez a kérdés megoldatlan nemcsak nálunk, de külföldön is. Nincs megoldva a szándékos károkozás esetén az ügyvédi felelősség viselése az Európai Unióban sem. Tisztában vannak azzal, hogy ezt a kérdést a biztosító intézményekre kötelezően megoldani nem lehet. Az, hogy valaki biztosítást kössön arra az esetre, ha sikkasztana, vagy más bűncselekményt követne el, nemcsak erkölcsstelen, de a legkülönbözőbb visszaélések lehetőségét is megteremti. Ezzel szemben a bűncselekménnyel okozott károk és egyéb okból meg nem térülő károk áldozatainak megsegítése olyan program, olyan feladat lenne, mely vagy állami forrásból vagy a legszélesebb körű társadalmi összefogással létrejövő alapítványok útján lenne megvalósítható. A MÜBSE szabályai szerint az ügyvédek olyan biztosítással rendelkeznek, mely káreseményekért 5, 10 vagy 15 millió forintig, évente 10, 20 vagy 30 millió forintig téríti meg a kárt. Ezek az összegek viszontbiztosítással is fedezve vannak. A biztosító által fedezett károkon felül az ügyvédi irodai vagyoni és a károkozó ügyvéd teljes magánvagyonára is kielégítési alapul szolgálhat.

Az ugyancsak megkeresett Biztonságos Magyarországért Közalapítvány azt a választ adta, hogy a Közalapítvány a kárenyhítési kérelmek elbírálása során csak egyes erőszakos bűncselekmények következtében sérelmet szenvedettek állam általi kárenyhítésével foglalkozik. Más – az áldozatvédelem fogalmkörébe tartozó – tevékenységet megfelelő hatáskör hiányában a Közalapítvány nem végezhet. A vonatkozó rendelet konkrétan felsorolja mindazon személy elleni bűncselekményeket, amelyek jogalapját képezik a közalapítványi kárenyhítési támogatásnak. Ebből következően vagyoni elleni bűncselekmények kárvallottjainak semmilyen formában nem tudnak segítséget nyújtani. Ügyvédek által elkövetett bűncselekmények áldozatai ez idáig még nem fordultak hozzájuk kérelemmel. Az áldozatvédelmi törvény előkészületeiről érdemi információval nem rendelkeznek, az állami kárenyhítés kiterjeszhetőségének lehetőségével kapcsolatos szakmai véleményük azonban – figyelemmel az uniós államok e téren követett joggyakorlatára is – az, hogy a vagyoni elleni jogsértések kárvallottjainak számos más (pl. biztosítási, magán-biztonsági szektor igénybevétele és nem utolsósorban saját gondoskodási kötelezettségük stb.) olyan kompenzációs eszköz is rendelkezésére áll, amely az állam anyagi helyzetét, közreműködését e téren nem indokolja.

A vizsgálat során megkereste a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesületet (a magyar áldozatvédő szervezet az Európai Áldozatvédő Fórum tagja), melynek elnöke az ügyvédek által elkövetett bűncselekmények okozta kár megtérítéséről kifejtette álláspontját. A témában több nyugat-európai országokban működő civil áldozatvédő szervezet véleményét is kikérték. A tájékoztatásuk szerint Németországban is majdnem hozzájuk hasonlóan kezelik az ügyvédek által elkövetett bűncselekmények áldozatainak kárenyhítését, vagyis az ügyvédi kamaráknak és az ügyvédek biztosító és segélyező szervezeteinek felelősségbiztosítása a bűncselekménnyel okozott kárra, illetve a más jellegű szándékos károkozásra nem terjed ki. Ezek a szervezetek csak az úgynevezett „ügyvédi műhibák” által okozott károkat térítik meg.

Azokban a nyugat-európai országokban, ahol már van Áldozatvédelmi Törvény, ott a bűncselekmények áldozatainak az állami kártérítésre csak az életellenes, a súlyos testi sérüléssel járó és más erőszakos bűncselekmények esetében van más lehetőség, de a törvény kivételes esetekben méltányosságból lehetőséget ad arra, hogy olyan más bűncselekmények áldozatai is kárenyhítést kapjanak, akik a bűncselekmény miatt valósággal kilátástalan helyzetbe kerültek. Ennek megfelelően vagy az állami kártérítést végző szervnek, vagy a megfelelő állami támogatással működő civil áldozatvédő szervezetnek lehetősége van arra, hogy bizonyos esetekben az ügyvédek által elkövetett bűncselekmények áldozatait kárenyhítésben, illetve jelentősebb összegű segélyben részesítsék.

A Fehér Gyűrű több éves ügyfélszolgálatát alatt több esetben találkozott olyan áldozatokkal, akiknek a sérelmére a bűncselekményeket ügyvédek követték el, és így okoztak nekik jelentősebb kárt. Ezen bűncselekmények egy része az ügyvédi letétekkel, nagyobbik része pedig a lakásmaffia áldozataival voltak kapcsolatosak, de ezen esetek egyikében sem vállalta a felelősséget a Magyar Ügyvédi Kamara, sőt a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesülete sem térítette meg az okozott kárt.

A Fehér Gyűrű elnöksége az ügyvédek által elkövetett bűncselekmények okozta kár megtérítésével kapcsolatban az alábbiakat javasolja: A Magyar Ügyvédi Kamara a jövőben ne csak a tagjainak felvételénél járjon el körültekintőbben, hanem javasolja, hogy az ügyvédek tevékenységével kapcsolatos különböző panaszok kivizsgálását is végezze alaposabban és hatékonyabban. Ezt szerintük az teszi indokolttá, hogy az ügyvédek által elkövetett majdnem minden súlyosabb jogsértést megelőzött egy, az adott ügyvéd munkájával kapcsolatos kisebb súlyú szabálytalanság, amivel a Fegyelmi Bizottság már előzőleg foglalkozott. Célszerűnek tartanák, ha az „ügyvédi letétekkel” kapcsolatos gyakorlati eljárást az illetékesek felülvizsgálják, és esetleg újraszabályozzák, sőt szigorítanák. Az áldozatvédelemmel foglalkozó Európa Unió kerethatározata kötelezően írja elő a tagállamokban az áldozatok jogainak a meghatározását és kiszélesítését. Ki kell dolgozni a bűncselekmények áldozatainak védelmét szolgáló minimális normákat, mindenekelőtt jogi védelmüket, kártalanítási igényeiket. Ez a kerethatározat nemcsak az EU tagországoknak fontos, hanem irányt mutat a csatlakozóknak is, ezért ez számunkra jogharmonizációs feladatot jelent. A kormányprogramban szerepel az áldozatvédelmi törvény megalkotása. A Fehér Gyűrű és a többi speciális áldozat- és jogvédő szervezet szeretné elérni, hogy a Kormány 2004. évi jogalkotási tervében szerepeljen az EU áldozatvédelmi normáinak megfelelő áldozatvédelmi törvény tervezetének elkészítése és parlamenti elfogadtatása. A magyar áldozatvédelmi törvény – a nyugat-európai országokhoz hasonlóan – lehetőséget biztosíthatna arra is, hogy az ügyvédek által elkövetett bűncselekmények áldozatai – ha azok valósággal kielégítetlenül kerültek – kivételes esetekben méltányosságból állami kárenyhítést, illetve az állami támogatással működő civil áldozatvédő szervezettől jelentősebb segílyt kapjanak.

A vizsgálat annak megállapítását célozta, hogy okozott-e alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot az ügyben eljáró Kamara a tulajdonhoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, amikor a panaszos ügyét is érintő ügyben és időpontban tudomásul vette a jogutódlás nélküli megszűnés bejelentését annak az ügyvédi irodának, amelyet akkor már első fokon II. rendű alperesként a bíróság elmarasztalt.

A kamarai határozat az első- és a másodfokú bírósági döntés közötti időben, 20 nappal a másodfokú ítélet meghozatala előtt született. A határozattal tudomásul vett kiválás az ügyvédi törvényben az iroda jogutódlással történő megszűnései között szerepel, a határozat rendelkező része viszont a jogutódlás nélküli megszűnést mondja ki. A bizonytalanságot tovább fokozza, hogy a Kamara a határozat indokolásában – egyszerű hivatkozással, és nem annak tartalmi magyarázatával – azt a paragrafust idézi, amely a jogutódlással történő megszűnést szabályozza. A kifogásolt határozat indokolási része nem felel meg az államigazgatási eljárási törvényben előírt tartalmi követelményeknek, mert a kamarai köztestület szóban forgó határozata lényegében nem tartalmaz indokolást, holott az indokolás a döntést képező rendelkezés magyarázata. A magyarázat tényekre és jogokra vonatkozik: ezek bemutatása az indokolás. A kamarai határozat rendelkező része és az indokolásban hivatkozott, de tartalmi magyarázatot nem adó jogszabályi hivatkozás pedig nincs összhangban, tekintve, hogy a rendelkező részben foglaltak nem felelnek meg az indokolás jogszabályi hivatkozásának.

A sérelmezett határozat nem a Kamara belső önigazgatási tevékenységi körében hozott intézkedés, hanem mások jogát, jogos érdekét is érintő döntés, mint ahogy a panaszos esete ezt bizonyítja. Az első- és másodfokú döntés közötti időben, de nagyon közel (20 nap) a másodfokú ítélelhirdetés előtt hozott döntésről sem a panaszos, sem ügyvédje nem értesülhetett. Amennyiben a közigazgatási eljárás elveinek megfelelően a panaszos is értesül erről a döntésről, úgy érvelhetett volna azzal, hogy ez számára milyen jelentős érdeksérelmet jelent, illetve pontosan ez a döntés foszthatja meg a kárának megtérülésétől. A kifejezetten tényállás nélküli döntés nem vizsgálta, hogy milyen marasztaló ítélet kötelezte egyetemlegesen a sikkasztó ügyvéd mellett az ügyvédi irodát is a kár megtérítésére.

A vizsgálat megállapította: a Kamara eljárása hozzájárult ahhoz, hogy a panaszos kára az ítéletben foglaltak ellenére sem térült meg, sem az ügyvédtől, sem az ügyvédi irodától.

A Kamara sérelmezett eljárása mellett az ügyvédi felelősségbiztosítás kérdését kellett megvizsgálni, és választ keresni arra, hogy a panaszos által ügyvédi letétbe helyezett követelése ily módon megtérülhet-e, különös figyelemmel a hasonló esetek jövőbeni elkerülésére. A MÜBSE és a MÜK elzárkózása azt mutatja, hogy erre nem kívánnak megoldást találni, holott arra az egyértelmű kérdésre kell választ adni, hogy a biztosító felel-e az ügyfél által ügyvédi letétbe helyezett összegért, ha az ügyvéd azt nem fizeti vissza az ügyfélnek.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a válasz igen, tehát az ügyvédi letétbe helyezett összegért az ügyvédi felelősségbiztosítás alapján a biztosítónak felelnie kell. Az ügyvéd és a megbízó közötti bizalmi jogviszony semmilyen más szakmai, üzleti kapcsolattal nem hasonlítható össze, főként akkor nem, ha ez a bizalom jelentős összegű anyagi rábizással is párosult. A vizsgált esetben a panaszos az élete során megtakarított vagyonát bízta az ügyvédre, egy hagyatéki ügyben a tulajdonjog rendezésére. Amennyiben a letétbe helyezett összegért való helytállás nem lehet kétséges, úgy megvalósulhat a legfőbb cél: az ügyfelek védelme. Ha ez a védelem akár a biztosító útján teljesül, úgy a bizalmi viszony töretlen marad, és az elkövetkező időben, megfelelő biztosítással nem fordulhat elő hasonló sérelem. A károsultat kielégítő biztosítónak törvényi engedmény folytán megtérítési igénye keletkezik saját károkozó ügyfelével (a biztosított ügyvéddel) szemben. Ezáltal a biztosító valójában a megítélt és általa teljesített kártérítés behajtásának kockázatát vállalja magára (kárelosztás folytán a többi biztosított ügyvédre) a károsult ügyfél helyett. A MÜK tisztában van azzal, hogy az ügy-

védek, ügyvédi irodák működéséért a Kamara szakmai, etikai felelősséggel tartozik, hiszen a szakmai és etikai hibákat vétő tagokat kizárják soraikból, ezzel biztosítva az ügyvédek magas presztízsét, a szakma iránti töretlen bizalmat. Innen egy lépés a jogi felelősség kérdése, melynek megoldására az ombudsman javaslatot tehet. Az ennek nyomán kidolgozott megoldással eldönthető a jogi felelősség kérdése, melyre most – a többféle megoldási lehetőség közül – egyfajta javaslatot tett. Elfogadható megoldás az előbbieken felvetett szabályozás is lehet, tehát az, hogy a letéti összegekért, értékpapírokért stb., végső soron a biztosítási szerződés nyújt fedezetet, függetlenül attól, hogy milyen okból nem tudják azokat visszaszolgáltatni.

Végezetül utalt a Kamara elnökének azon felvetésére, melyben a szándékos károkozás problémájának megoldatlanságára vonatkozóan az osztrák anyagban foglaltakra hivatkozik, mely így szól: Összességében azt lehet mondani, hogy a megbízónak az ügyvédek által elkövetett bűncselekményekkel okozott károkat a kötelező szakmai felelősségbiztosítás fedezi. A szerződésben vállalt vagyonekezeléssel összefüggésben – amit az (elektronikus) „ügyvédi vagyonekezelő könyv”-ön keresztül bonyolítanak le – a 9 osztrák ügyvédi kamara egy ún. „bizalmi kár felelősségbiztosítást” kötött, ami olyan károkra is kiterjed, melyek az ügyvédek által elkövetett sikkasztás révén keletkeztek. Ennyiben – a biztosítási jogi alapelvekkel szemben – a szándékosan okozott károkat is fedezik. Helyeselve a fenti megoldást, álláspontom szerint a Kamara elnökének erre való hivatkozása nem igazolja a kérdés megoldhatatlanságát, sőt annak egy lehetséges módját veti fel.

Összegzésként a vizsgálat megállapította, hogy panaszos esetében a Budapesti Ügyvédi Kamara és a Magyar Ügyvédi Kamara a kifogásolt határozattal, annak hiányos indokolásával a jogszabályi hivatkozás és a döntés közötti ellenmonddással a tulajdonhoz, valamint a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogokkal kapcsolatban visszasságot okozott. A vizsgálat azt is megállapította, hogy a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének szabályai annak veszélyét hordozzák, hogy a hasonló esetekben időről időre sérül a megbízó ügyfelek tulajdonhoz való alkotmányos joga. A szankcionálatlanság „ösztönzőleg” hat a sikkasztásra, illetve nem készíti a Kamarát a szakma becsületének, jó hírének, etikai tisztaságának fokozottan szigorú megvédésére.

1. Az országgyűlési biztos megismételte az 1996-ban tett biztosi javaslatot, és azt kiegészítve, felkérte az igazságügy- és a belügyminisztert, hogy kezdeményezzék a sértettek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. Javasolta, hogy az áldozatvédelmi törvény az erőszakos bűncselekmények áldozatain túl, kivételes esetekben más bűncselekmények áldozatai esetében is – ha azok valósággal kilátástalan helyzetbe kerülnek – nyújtson állami kárenyhítést.

2. Felkérte a Budapesti Ügyvédi Kamara elnökét, hogy a kifogásolt határozatot vizsgálja felül, a hasonló esetek jövőbeni elkerülése és annak érdekében, hogy a határozat rendelkező része és annak jogszabályi hivatkozása egymással összhangban legyen.

3. Felkérte a Magyar Ügyvédi Kamara és a Budapesti Ügyvédi Kamara elnökeit arra, hogy a kamara szakmai, etikai felelőssége alapján, az ügyvédi hivatás presztízsének védelme és a társadalom töretlen bizalmának érvényesülése érdekében Kamarai Áldozatvédelmi Alap létrehozásával intézkedjenek a panaszos által 1996-ban letétbe helyezett – 7 éves kamatokkal növelt – 1 300 000 Ft összegnek a visszafizetéséről.

4. Felkérte a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét, vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy az ügyvédek, ügyvédi irodák működését, tevékenységük megszüntetését, átalakulását stb. érintő határozatokról azon ügyfelek is értesüljenek, akinek a jogát, jogos érdekét az ilyen döntés érinti.

5. Felkérte a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét, hogy kezdeményezzen egyeztetést a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének elnökével annak megvalósítása érdekében, hogy a biztosító és/vagy a Kamarai Áldozatvédelmi Alap mint megbízóvédelmi alap feleljen az ügyfél által ügyvédi letétbe helyezett összegért, ha az ügyvéd azt jogellenesen (különösen bűncselekmény folytán) nem fizeti vissza az ügyfélnek.

A jogalkotási javaslat kivételével, a különböző ajánlásokra és kezdeményezésekre a fogadtatás alapján véve elutasító volt. Csupán a belügyminiszter látta annak lehetőségét, hogy az ügyvédek által elkövetett bűncselekmények áldozatai – ha azok valósággal kilátástalan helyzetbe kerülnek – kivételes esetben méltányosságból állami kárenyhítést, illetve az állami támogatással működő civil áldozatvédő szervezettől segílyt kapjanak.

Az igazságügy-miniszter csak azzal értett egyet, hogy az ügyvédi irodák megszüntetésére irányuló eljárásban további garanciális elemek bevezetése indokolt, így például valamennyi hitelező tájékoztatása a törlési kérelem előterjesztéséről, illetve azt javasolta, hogy az iroda bejelentése alapján a kamara gondoskodna a hitelezők értesítéséről. A miniszter ezen álláspontjával – az előzetes elutasítás ellenére – későbbiekben a MÜK is egyetértett. Ennek eredményeként felhívta az ügyvédi kamarákat, hogy az ügyvédi iroda megszűnésének tudomásul vétele előtt ellenőrizzék, hogy az iroda felszámolására kijelölt személy az iroda ismert hitelezőit felhívta-e az irodával szemben fennálló követeléseinek bejelentésére.

A Budapesti Ügyvédi Kamara megfontolásra alkalmasnak tartotta az áldozatvédelmi alap létrehozását, de a panaszos kárpótlására tett kezdeményezést elutasította, így a számtalan kezdeményezés ellenére a panaszos súlyos sérelmét nem lehetett enyhíteni.

OBH 1670/2003.**A hivatásos nevelőszülői státuszok megszűnésével kapcsolatos utóvizsgálatról készült rövidített jelentés**

Az országgyűlési biztos 2000. februárjában az OBH 3923/1999. számú ügyben vizsgálatot folytatott a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Gyermekvédelmi Szakszolgálati Intézetében (a továbbiakban: szakszolgálat) a hivatásos nevelőszülői státuszok megszűnésével kapcsolatban. A jelentésben ajánlást tett a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzatnak, melyben azt kérte, hogy a Közgyűlés vizsgálja felül a létszámleépítéssel kapcsolatos döntését oly módon, hogy a leépítés a hivatásos nevelőszülői állományt ne érintse. A Közgyűlés az ajánlást nem fogadta el, s a szakszolgálat, illetve a megyei önkormányzat nem intézkedett a hivatásos nevelőszülők munkaviszonyának helyreállítása érdekében. A megyei önkormányzat döntését követően dokumentumfilm készült „Mostohák” címmel, amely részletesen bemutatta annak a három gyermeknek a sorsát, akiket a hivatásos nevelőszülő munkaviszonyának megszűnése után ismét gyermekotthonba helyeztek. A film folytatásaként a filmrendező elkészítette „A megye árvái” című dokumentumfilmet.

Az országgyűlési biztos a film megtekintése után több alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt hivatalból indított újabb vizsgálatot. A megyei önkormányzat elnökéhez címzett megkeresésében a biztos arról kért tájékoztatást, hogy a szakszolgálat beszámoltatása mikor szerepelt munkatervükben, és erre a napirendre milyen tartalmú előterjesztés készült. Tájékoztatást kért arról is, hogy a közeljövőben tervezik-e a szakszolgálat munkájáról való beszámoltatást, vagy a hivatásos nevelőszülők státusza kérdésének rendezését.

A megyei Közgyűlés Elnöke kiemelte, hogy az országgyűlési biztos 2000-ben tett ajánlásának nem tudtak eleget tenni, mert erre a közgyűlés költségvetésében nem volt és jelenleg sincs fedezet. A megyei közgyűlés szükségesnek tartja és tervezi a forrásokat arra, hogyan lehetne hivatásos nevelőszülőket – elsősorban speciális szükségletű gyermekek elhelyezésére – munkába állítani. Keresték annak a lehetőségét is, hogy milyen módon lenne megoldható a nevelőszülői jogviszony munkaviszonyként való elismerése, a nyugdíjjogosultság-szerzés valamilyen módon való megoldása. Több lehetőség fogalmazódott meg a munkaviszonyban nem álló, mintegy 154 fő nevelőszülő társadalombiztosítási jogviszonyának rendezésére, melyeket a szakminisztériumhoz jogszabály-változtatási javaslattal megküldött a szakszolgálat. Arról is tájékoztatta a biztost, hogy a Csillag Ádám által készített, „A megyei árvái” című filmben megszólaló volt hivatásos nevelőszülők valós vagy vélt sérelmeinek kivizsgálására vizsgálóbizottságot hozott létre, amely a munkáját befejezte. Ezt követően dönt arról, hogy szükséges-e a vizsgálati összegzés területi megtárgyalása.

A megyei közgyűlés a 2002. június 7-i ülésen soron kívül napirendre tűzte a szakszolgálat tevékenységéről szóló beszámoló megtárgyalását. A bizottsági ülésen minden bizottsági tag jelen volt, határozatuk az volt, hogy a beszámoló nem javasolták a közgyűlésnek megtárgyalásra. Ezt követően a közgyűlés a beszámoló megtárgyalását a napirendről levette. Végezetül a közgyűlés elnöke közölte, hogy a Megyei Közgyűlés vezetése ugyan nagyra becsüli a nevelőszülők tevékenységét, de úgy gondolják, hogy az áldozatos munka elismerésének nem függvénye a hivatásos nevelőszülői jogviszony létesítése, bár a valóban célszerű megoldás a munkaviszony-szerű alkalmazás lenne. A közgyűlés elnöke válaszában azt kérte, hogy az országgyűlési biztos is támogassa kezdeményezésüket, és tegyen ajánlást az Országgyűlés számára a jogi rendezés érdekében.

A megyei közgyűlés elnökének válasza után az országgyűlési biztos álláspontja változatlanul az volt, hogy a hivatásos nevelőszülői állomány 1998-as felszámolása olyan érdeksérelemmel járt, amely a gyermekek alkotmányos jogain túl a munkához való joggal összefüggésben is visszásságot okozott és a visszásságot azóta sem orvosolták.

Az országgyűlési biztos a szakszolgálat szakmai javaslata alapján kidolgozott, többlépcsős nyugellátás biztosítására vonatkozó foglalkoztatási tervezetet támogatva javasolta a megyei közgyűlés elnökének, hogy a Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálati Intézet tevékenységéről való beszámoltatást tűzze napirendre, továbbá ismételtlen kezdeményezte a hivatásos nevelőszülők státuszának mielőbbi létrehozását.

Felkérte az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálati Intézet 2002-ben a minisztériumba eljuttatott jogszabály-módosítási javaslatával kapcsolatban fejtsse ki a véleményét, illetve tájékoztatása arról, hogy a jogalkotási javaslattal kapcsolatban eddig milyen intézkedést tettek.

A közgyűlés elnöke közölte, hogy a szakszolgálat 2004 áprilisában fog beszámolni ötéves tevékenységéről, továbbá arról, hogy hivatásos nevelőszülőket anyagi erőforrások hiányában nem tud alkalmazni. Válaszát az országgyűlési biztos tudomásul vette.

A hivatásos nevelőszülők munkajogi és társadalombiztosítási helyzetének ellentmondásossága és rendezetlensége, valamint a nevelőszülők foglalkoztatási és szerződés-kötési gyakorlatára tekintettel a biztos vizsgálatra kérte fel az APEH, valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) elnökeit.

Az APEH álláspontja szerint a vonatkozó törvény értelmében a nevelőszülő foglalkoztatása díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében, míg a hivatásos nevelőszülő az írásba foglalt megállapodás alapján létrejövő foglalkoztatási jogviszonyban valósul meg. Ha a nevelőszülő foglalkoztatása díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban történik, és az e tevékenységből származó, tárgyhavi járulék alapot képező jövedelem eléri a tárgyhónapot megelőző hónap első napján érvényes minimálbér havi összegének harminc százalékát, illetőleg naptári

napokra annak harmincad részét, akkor a nevelőszülő biztosítottnak minősül. Ebben az esetben tehát a nevelőszülő is (a hivatásos nevelőszülővel azonosan) biztosított, és utána a foglalkoztatónak fennáll a járulékfizetési kötelezettsége. A gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) szerint a nevelőszülőt tevékenységéért nevelőszülői díj illeti meg. A nevelőszülői díj legalacsonyabb összegét a mindenkori éves költségvetés határozza meg, ez 2003. január 1-jétől gyermekenként 11 000 forint, amely az Szja. tv. szabályai szerint adóköteles.

Annak ellenére, hogy a megállapodással tevékenykedő nevelőszülők általában több (4-5) gyermeket nevelnek, és a jövedelmük eléri azt az összeget, amely után már járulékfizetési kötelezettség áll fenn, ők nem biztosítottak. Az ország több megyéjében a megyei önkormányzatok döntése alapján a gyermekvédelmi szakszolgálatok a létszámleépítést úgy hajtották végre, hogy megszüntették a hivatásos nevelőszülői státuszt, és ugyanazon feladatot megállapodás alapján látják el a nevelőszülők, így nem biztosítottak, és nem szereznek nyugdíjra jogosító szolgálati időt.

Az OMMF álláspontja szerint a munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény értelmében a törvény tárgyi hatálya a foglalkoztatásra irányuló jogviszony alapján történő foglalkoztatásra terjed ki. A hivatkozott törvény feljogosítja a munkaügyi felügyelőt, hogy a tényleges munkavégzés alapján a jogviszonyt munkaviszonnyá minősítse. Álláspontjuk szerint a nevelőszülői jogviszonnyal kapcsolatos probléma megoldása nem jogalkalmazói, illetve hatósági ellenőrzési, hanem jogalkotói kérdéseket vet fel. Megítélésük szerint – és ezzel az APEH is egyetért – a gyámügyi igazgatás felügyeleti szervének, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium állásfoglalását indokolt előljáróban megkérni. A „típus-kényszer” hiányában a munkaügyi felügyelet átminősítésre nem jogosult. Az APEH közlése szerint is a minisztérium e tárgykörben kiadott álláspontja alapozza meg a további intézkedését. Az APEH és az OMMF a fentiekről az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumot is tájékoztatta.

Egyetértve a vizsgálatot végzők álláspontjával, szakmai egyeztető tárgyalás keretében az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium munkatársai szükségesnek tartottak egy naprakész előzetes felmérést annak érdekében, hogy hány nevelőszülő problémája vár rendezésre. Ezt követően pedig 2003. augusztus végére ígérték, hogy a felmérés eredményét is értékelve, írásban adnak tájékoztatást az országgyűlési biztosnak a minisztérium álláspontjáról, ez azonban számos, rövid úton történt sürgetés ellenére sem történt meg, ezért a biztos felkérte az egészségügyi, szociális és családjogi minisztert, hogy adjon írásban tájékoztatást álláspontjáról.

A dokumentumfilmben szereplő riportok közül két esetben hangzott el a szakszolgálatot érintő olyan kifogás, amely az életkezdési, illetve az otthoneremelési támogatás felhasználását sérelmezte. A konkrét esetek vizsgálatán túlmenően, a gyermekvédelmi rendszer működése szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró pénzügyi ellátások biztosításának a megismerése érdekében a biztos információkat kért a megyei gyámhivaltól és a filmben érintett települések szerint illetékes városi gyámhivaltoktól.

Az életkezdési támogatások iránt benyújtott kérelmek teljesíthetőségéről a megyei adatok mellett a biztos általános-ságban tájékozódott a fővárosi helyzetről is, amelyhez Budapest Főváros Önkormányzata, és az önkormányzat Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a főbb aktuális adatok közlésével nyújtott segítséget.

A megyei önkormányzat és a megyei gyámhivatal törvényességi vizsgálatot folytatott a dokumentumfilmben elhangzott ügyekben. A vizsgálatomhoz rendelkezésére bocsátott jelentésben foglaltakat a biztos figyelembe vette. A dokumentumfilm alapján vizsgált ügyekben a biztos megállapította, hogy az életkezdési támogatás, illetve az otthoneremelési támogatás biztosítása nem a jogszabályokban meghatározott célokra történt. Tekintettel azonban arra, hogy jogszabály-sértést a megyei gyámhivatal vizsgálata már megállapította, továbbá egy esetben per van folyamatban, ezért ajánlást nem tett, illetőleg hatásköre hiányában nem élhetett a kezdeményezés lehetőségével. Az életkezdési támogatás és az otthoneremelési támogatás biztosításának gyakorlatának vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a Gyvt. 1997. november 1-jei hatálybalépését megelőzően gyakorúvá vált fiatalok támogatására csak minimális mértékben, „évente mintegy 3-4 millió forintos nagyságrendben” volt pénzügyi lehetőség. A fenntartó megyei önkormányzat 1994-1998-ig nem biztosított erre a célra költségvetési előirányzatot, ezért több száz fiatal vár jelenleg is életkezdési támogatásra. A számadatok szerint 1997. november 1-jén 536 támogatási kérelem szerepelt a nyilvántartásban, míg 2003 márciusában ez a szám 576-ra emelkedett. A gyermekvédelmi rendszerben felnőtt fiatalok ezen meghatározott csoportjának a lakáshoz jutása segítésére és az életkörülményeinek a javítására a Népjóléti Minisztérium 1998-ban, a Szociális és Családügyi Minisztérium 2002-ben, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium 2003-ben nyilvános pályázatot írt ki.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 1998-ban 118 pályázó közül 34, 2002-ben 105 pályázó közül 28 részesült életkezdési támogatásban. A megyei önkormányzat 3,62 millió Ft-tal, illetve 4 millió Ft-tal járult hozzá a minisztérium 18,187 millió Ft, illetve 11,2 millió Ft összegű pályázati támogatásához. A tárgyévi minisztériumi pályázatban a megye támogatási keretösszege: 12,4 millió Ft. A fővárosban a jelenleg életkezdési támogatásra benyújtott kérelmek száma: 181, a főváros minisztériumi támogatási keretösszege: 11 millió Ft.

A Gyvt. hatálybalépését követően gyakorúvá vált fiatal felnőttek részére – lakáshoz jutásuk és tartós lakhatásuk elősegítésére – nyújtható otthoneremelési támogatás iránti jogos kérelmek száma a megyei önkormányzat nyilvántartása alapján az 1999. évtől mérsékelt emelkedést mutatott 2001-ig (30, 40, 52 kérelem), 2002. évben csökkenés volt tapasztalható (39 kérelem). Összességében 1997. november 1-jétől 2002. december 31-éig 172 személy részesült 106 920 E Ft otthoneremelési támogatásban.

Költségvetési fedezet hiánya miatt elintézetlen kérelem nem létezik, mivel a települési önkormányzat által megelőlegezett támogatást a központi költségvetésből a Magyar Államkincstár megtéríti az önkormányzatnak. A központi költségvetés terhére folyósított támogatás finanszírozási rendszerét, az igénylés-elszámolás számviteli rendjét külön jogszabály határozza meg.

A két támogatási formára vonatkozó – a vizsgálat látókörébe került – tények megismerését követően a biztos megállapította, hogy az életkezdési támogatások biztosításának jelenlegi gyakorlata alkotmányos jogokkal összefüggő visszásítást idéz elő az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogbiztonsághoz, továbbá a 67. § (1) bekezdésében garantált gyermeki jogokkal összefüggésben, ezért felkérte az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy mérje fel az eddig előterjesztett kielégítetlen életkezdési támogatás iránti igényeket, a megoldási lehetőségekkel kapcsolatban alakítsa ki álláspontját és tájékoztasson a tervezett intézkedésekről.

A dokumentumfilmben látottak alapján a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak külföldre történő örökbeadásával kapcsolatban a biztos tájékoztatást kért a szakszolgálat igazgatójától arról, hogy 2001–2002-ben a szakszolgálat által nyilvántartott kiskorúak közül hány gyermeket fogadott örökbe külföldi állampolgár. A külföldre irányuló örökbefogadások esetében mennyi ideig és milyen módon szoktatták össze a jövőre örökbefogadó szülőket a gyermekekkel? A nevelőszülőknél nevelkedő gyermekek esetében a szakszolgálat hogyan segítette a gyermekek nevelőszülőkről való leválását?

A biztos a rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján megállapította, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálati Intézet gyermekvédelmi gondoskodásban élő gondozottainak külföldre való örökbefogadásával kapcsolatos eljárása nem hozható összefüggésbe alkotmányos jogok sérelmével. Tekintettel azonban arra, hogy a jelzett jogterület hatályos szabályozásának elemzése kapcsán felmerült az alkotmányos jogok sérelmének vagy azok közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért külön vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat folyamatban van.

A szakszolgálat igazgatójától a biztos tájékoztatást kért arról, hogy 2001–2002. évben a megyében a nevelőszülők megkapták-e azokat a juttatásokat, amelyekre a jogszabályok alapján jogosultak. Az igazgató által megküldött szabályzatok rendelkezései, és a kifizetésekről adott tájékoztatás alapján a biztos megállapította, hogy azok teljes egészében megfeleltek a 2001-ben illetve 2002-ben hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, tehát a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Szakszolgálati Intézet a nevelőszülőket megillető juttatásokkal kapcsolatban nem okozott alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásítást.

Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter – tekintettel arra, hogy a jelentés jogszabály-módosítást célzó problémákat is felvet, továbbá, a kérdés összetettsége és az ügy költségvetési kihatása miatt – az érdemi válaszára 2004 februárjáig haladékot kért. Válaszát a biztos tudomásul vette.

OBH 1769/2003.

A locsolási célú ivóvíz-felhasználás önálló mérésének biztosítása ügyében készült rövidített jelentés

A locsolási kedvezményt biztosító szabályozással kapcsolatban évek óta érkeznek panaszok az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Az országgyűlési biztosok az OBH 89/1995. és az OBH 3166/2000. számú vizsgálataik során tett jogalkotási javaslatokhoz járultak az ún. 10%-os locsolási kedvezmény biztosításához, de ez a szabályozás a felmerült valamennyi igényre nem adott megoldást, ezért a tulajdonhoz való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban az országgyűlési biztos hivatalból indított újabb vizsgálatot.

A vizsgálat során megkereste a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, Budapest főváros főpolgármesterét, valamint a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. vezérigazgatóját. A vizsgálatát arra alapozta, hogy a 10%-os locsolási kedvezmény nem oldotta meg azokat az eseteket, amikor jelentős a kertműveléssel, állattartással foglalkozók arra kértek lehetőséget, hogy a kerti csapra külön mérőórát szereltesse. Ezzel jelentős mértékben csökkenne a fizetendő csatornaszolgáltatási díj.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a hatályos rendelet átdolgozása a minisztérium 2003. évi jogalkotási programjában szerepel. A megkeresésben felvetett fogyasztói észrevételek, amelyek szerint a nyári időszakban locsolási célra felhasznált ivóvízmennyiség nem kerül a szennyvízelvezető rendszerbe, tehát szennyvízelvezetési szolgáltatásként nem vehető figyelembe, általuk is ismert ténylegesen fennálló megoldandó probléma, de felvet további kérdéseket is. A fogyasztó joggal várja el, hogy olyan szolgáltatásért fizessen, amelyet igénybe is vesz, ezért a fenti rendelet módosítása során lehetőséget kívánnak adni a locsolási célú ivóvíz-felhasználás külön mérésére. Jelezte azonban, hogy e lehetőség bevezetését követően a szennyvízelvezetési szolgáltatási árak emelkedésére kell számítani, ugyanis ezzel a szolgáltatási költségek mérséklődése nélkül csökkenne a díj meghatározásánál figyelembe vett szennyvíz mennyisége, így a fajlagos költségek várhatóan növekedni fognak.

A fővárosi önkormányzat kifejtette, hogy megítélésük szerint az átalány jellegű locsolási kedvezmény mellett addig nem lehetséges a számlázási rendszer fővárosi bevezetése, amíg a vonatkozó kormányrendelet nem módosul. A szennyvízelvezetési helyről a szennyvízelvezető műbe kerülő szennyvíz mennyisége méréssel, mérés hiányában pedig az adott helyen fogyasztott, kiszámlázott vízmennyiség alapul vételével állapítható meg.

Az országgyűlési biztos a Fővárosi Csatornázási Művek Rt. vezérigazgatójától a csatornadíj alapjául szolgáló szennyvízmennyiség-mérő alkalmazásának lehetőségéről, elterjedési területéről és bekerülési költségéről kért tájékoztatást, tekintettel arra, hogy a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló kormányrendelet 1999-ben történt módosítása ennek felszerelését lehetővé tette.

A szolgáltató közölte, hogy ügyfelek közül eddig 7 nagyvállalat szereltetett fel szennyvízmennyiség-mérőt. Háztartási alkalmazásról nincs tapasztalatuk. Ennek oka feltehetően a mérőeszköz magas költsége. Alkalmazása ellen szól az is, hogy a csatornázási művek a csapadékvíz-elvezetésért, tisztításért, átemelésért nem számít fel díjat, de az egyesített rendszerű szennyvízelvezetés esetén azonban a mérő ezt a vízmennyiséget is méri. Megjegyezték, hogy az Alkotmánybíróság a locsolási kedvezmény mértékét nem minősítette alkotmányellenesnek.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy a Polgári Törvénykönyv előírása szerint a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A Fővárosi Önkormányzat rendelete kimondja, hogy a mért szennyvízmennyiség, mérés hiányában a csatornaműbe bekötött ingatlanon felhasznált teljes vízmennyiség, függetlenül attól, hogy annak beszerzése honnan történt.

A kormányrendelet 1999-ben történt módosítása már bevezette a csatornadíj alapjául szolgáló szennyvízmennyiség-mérő meghatározást, amely a jogszabály szerint a szennyvizek mennyiségének mérésére alkalmas műtárgy, berendezés, amelyet akkreditált, kalibráló (bemérő) laboratórium hiteles használati etalonnal rendszeresen ellenőriz. A szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos locsolási kedvezményt a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet ma 10%-ban állapítja meg. Így rendelkezik a Fővárosi Közgyűlés rendelete is.

Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel hívta fel a figyelmet arra, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének tiszteletben tartása olyan alapvető követelmény a jogalkotókkal szemben, amelyet a díj meghatározására irányuló rendeletalkotásuk során maradéktalanul érvényesíteniük kell. Mindez nemcsak a Ptk. hivatkozott rendelkezéseiből, de annak bevezető rendelkezéseiben meghatározott alapelveiből is következik. A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés a Polgári Törvénykönyvben rögzített szabály erősíti a jogalkotókkal, szolgáltatókkal szembeni követelményt, hogy mindenkor fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására (ABH 1998. 492, 495.).

A 26/1997. (IV. 25.) AB határozat pedig alkotmányos követelménynek nyilvánította, hogy valamely közszolgáltatás díja megállapításánál „a jogalkotó az érintett csoporthoz tartozók körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal értékelje” (ABH 1997. 482, 486.).

Az Alkotmánybíróság kifejezetten felhívta a figyelmet arra is, hogy a díjmegállapítás „nem lehet önkényes, az objektív ismérveknek megfelelően meghatározott igénybevevői körre (körökre) pedig azonos tartalmú, illetve joghatású rendelkezéseket kell alkotni. Amennyiben azonban a jogalkotó az érintettek szempontjait nem azonos körültekintéssel és figyelemmel állapítja meg, az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző, alkotmányellenes megkülönböztetést alkalmaz.” [55/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998. 496, 501.]

A vizsgált kormányrendelet és az országosan megalkotott számtalan önkormányzati rendeletek közül bemutatott Fővárosi Önkormányzati rendelet úgy határozza meg a szennyvízelvezetés díját, hogy a csatornadíj alapja mérés hiányában a csatornaműbe bekötött ingatlanon felhasznált (számlázott) vízmennyiség alapulvételével állapítható meg. A jogszabály valóban lehetővé teszi szennyvízmennyiség-mérő alkalmazását, azonban ez nem a családok közössége által használt háztartási, kertművelési és állattartási igények felhasználásához igazodó mennyiség mérésénél alkalmazott megoldás, hanem olyan ipari felhasználóknál alkalmazott lehetőség, amelyek önálló víznyerési forrás után az ipari szennyvizet a csatornába ürítik.

A csatornadíj számításával kapcsolatban az 1072/B/1994. AB határozat az alap megállapításon túl azt is kimondta, hogy „Természetesen az sem lenne alkotmányos sértő, ha a fővárosi közgyűlés az indítványozó által felvetett csatornadíj-számítási megoldást foglalná rendeletbe, vagy az igazolt öntözési vízmennyiséget kedvezőbb díjfeltételben szabná meg, esetleg teljesen új csatornadíj alapot határozná meg. A jogszabályalkotás számos – esetleg egymásnak ellentmondó – változata is megfelelhet az alkotmányossági követelményeknek, ha alapjogot nem sért. (Nem lenne alkotmányos sértő, ha pl. a BKV vonalain az ún. szakaszjegy-rendszert ismét bevezetnék.)”

A Fővárosi Csatornázási Művek Rt. válasza egyértelműen igazolta, hogy a szennyvízmennyiség-mérő háztartási alkalmazása a magas – akár több százezer forintos – költség miatt nem alkalmazható, és annak elterjedése nem is várható, ezért e berendezés felszerelésének jogszabályi lehetősége a panaszok orvoslására nem alkalmas.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a jelenlegi szabályozást indokolt felváltani, és a fogyasztók részére biztosítani az Alkotmánybíróság döntésében is felvetett további kedvezőbb díjfeltételt, amely lehetővé teszi a fogyasztó költségén felszerelt ún. kerti vízmérőóra használatát, érvényesítve a szolgáltatás és ellenszolgáltatás alkotmányos követelményének maradéktalan teljesülését.

A javasolt szabályozás kiküszöbölheti a tulajdonjoggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben felmerülő visszásságot és az évek óta visszatérően jelentkező panaszokat. A módosuló szabályozással az ingatlantulajdonhoz, ingatlanhasználathoz kapcsolódó kedvezmény igénybevételét biztosító vagyoni jog érvényesülhet, tekintettel arra, hogy a fogyasztók részére rendelkezésre állna az ún. kerti vízmérőóra felszerelése, és ez által a ténylegesen igénybevett víz- és csatornahasználati díj elkülönült fizetési módja.

Az országgyűlési biztos felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvíz-elvezetéséről szóló kormányrendelet megfelelő módosításával tegye lehetővé a fogyasztó költségére ún. kerti vízmérőóra felszerelésének lehetőségét, oly módon, hogy a szabályozás egyben biztosítsa az óraleolvasást és az ennek megfelelő számlázást, tehát a víz- és csatornadíj elkülönült és a tényleges igénybevételre alapuló fizetési kötelezettséget.

A fővárosi önkormányzat álláspontja szerint a fővárosban a javasolt számlázási rendszer megvalósulásának feltétele a fentiekben javasolt szabályozás módosítása, ezért a vizsgálat e szakaszában a fővárosi rendelet vonatkozásában nem élt külön jogalkotási javaslattal.

Amennyiben a kormányrendelet a megfelelő műszaki berendezés felszerelését és számlázási feltételeket biztosítja, úgy a megvalósulás megoldást adhat az ország különböző önkormányzati tulajdonú viziközműveinek számlázási gyakorlatára.

A minisztérium a jogalkotási javaslattal egyetértett, és 2003 novemberében a jogszabály-módosítást elkészítette. Ennek alapján nem vehető figyelembe a szennyvíz mennyiségének meghatározásánál: A házi ivóvízvezeték-hálózatra, a szolgáltató és a fogyasztó írásbeli megállapodása, illetőleg a szolgáltató hozzájárulása szerint telepített mellékvízmérőn mért elkülönített locsolási vízhasználat, ha a 10% szerinti locsolási kedvezmény igénybevételére nem kerül sor.

A rendelet 2004. január 1-jén hatályba lépett.

OBH 1806/2003.

A kormány és a közigazgatási szervek politikai tartalmú hirdetéseinek közzétételével kapcsolatos panaszok ügyében készült rövidített jelentés

A Jobbik Magyarországért Mozgalom alelnöke azzal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, hogy alapítsa meg, hogy a kormány és a közigazgatási szervek politikai tartalmú hirdetések közzétételére, finanszírozására és készítésére nem jogosultak, mivel nem résztvevői a választási eljárásnak; kezdeményezze a kormány intézkedését a jogellenes kampánytevékenység megszüntetésére.

A panasz a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium „Nyomás az unióba” szlogennel közzétett hirdetése ellen irányult, melynek végén megjelenik az említett szlogen és a minisztérium emblémája.

A panasz jogalapját az indítványozó abban jelölte meg, hogy a kifogásolt kampánytevékenység nem egyeztethető össze az Alkotmány 3. § (3) bekezdésével, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 3. § a), c) és d) pontjával, valamint a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rtv.tv.) 2. § 39. pontjával.

A panaszos indoklásában előadta, hogy az Alkotmány 3. § (3) bekezdése értelmében „a pártok a közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatják. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervezetet.” Az Alkotmány a pártok, illetve a közhatalom szétválasztását világos célként fogalmazza meg. Következésképpen egy választási kampányban a közhatalom intézményei nem léphetnek a pártok helyébe, azok jogait és kötelességeit nem birtokolhatják. A Ve. 149. § g) pontja felsorolja a választási kampányban résztvevő szervezeteket (jelölő szervezet), az Alkotmánnyal összhangban itt sem szerepelnek közigazgatási szervek. A panaszos álláspontja szerint az Országos Választási Bizottság illetékes annak megítélésében, hogy a sérelmezett reklámfilm politikai hirdetésnek minősül-e. A Ve. 44. § (2) bekezdése alapján ebben a kérdésben az Rtv. tv. 2. § 39. pontja az irányadó. Eszerint „a politikai hirdetés olyan műsorszám, amely párt, politikai mozgalom népszavazási kezdeményezésének támogatására szólít fel, befolyásol”. A panasztevő álláspontja szerint a kifogásolt hirdetés politikai hirdetésnek minősül. Rámutatott, hogy amennyiben a politikai kampányok világába százmilliárdos költségvetésű minisztériumok jelennek meg, akkor a demokratikus intézményrendszer, a választások tisztasága súlyosan sérül.

A vizsgálat megállapításai:

Az Obtv. 16. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság eljárása, az eljárás során hozott határozata (intézkedése), vagy annak elmulasztása következtében alkotmányos jogával összefüggésben sérelem érte. Elvi élel is szükséges leszögezni, hogy a benyújtott panasz vizsgálatára a hatáskör nemcsak akkor állapítható meg, ha az alkotmányos jogok sérelme hatósági eljárás során következett be, hanem akkor is, ha a közigazgatási szerv tevékenysége bármilyen módon érintett alkotmányos jogokat. A bepanaszolt esetben az ombudsman hatásköre azért állapítható meg, mert egy közigazgatási szerv propaganda-tevékenysége a választási eljárásban érvényesülő alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható annak ellenére, hogy a közigazgatási szerv az államigazgatá-

si eljárás általános szabályai szerint az adott esetben hatósági tevékenységet nem folytatott, egyedi jogokat, illetve kötelezettségeket nem állapított meg.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy az RTL Klub televízió műsorában látható volt a panasz tárgyát képező összeállítás, amely után a „Nyomás az Unióba” szlogen jelent meg, majd látható volt a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium logója. Érdeklődésemre az RTL Klub televíziós csatornától azt az információt kaptam, hogy a propaganda nem a minisztérium hirdetése volt, a műsorszám elkészítéséhez viszont a minisztérium támogatást nyújtott, ezért szerepelt emblémája az összeállítás végén.

A ténykérdés tisztázása után a vizsgálat annak a jogi kérdésnek a megválaszolására irányult, hogy a közigazgatásnak, illetve valamely szervének van-e törvényes lehetősége az európai uniós csatlakozási népszavazás bármilyen befolyásolására. A panasz sajátossága folytán a vizsgálat nem tért ki arra az általánosabb problémára, hogy a közigazgatás – és általában a közhatalom – szerveinek milyen törvényes lehetőségei vannak a választási eljárásban. Az európai uniós népszavazás alkotmányos kérdései ugyanis annyira speciálisak, hogy a választási eljárásban való közigazgatási szerepvállalás általános problémái és az uniós népszavazás speciális problémái egy adott panaszhoz kapcsolódó vizsgálatban nem egyesíthetők. Mindazok a megállapítások tehát, amelyeket ez a jelentés tartalmaz, nem általánosíthatóak minden további nélkül valamennyi választási eljárásra, de még csak a népszavazással kapcsolatos eljárásokra sem.

A panasz alapjául szolgáló eset jogi megítélésekor abból kell kiindulni, hogy a Magyar Köztársaság európai uniós csatlakozásának feltételeit megteremtő és az azzal összefüggő előírásokat megállapító 2002. évi LXI. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás különös jogi helyzetet teremtett. A módosítás következtében az Alkotmány szövegébe beillesztésre került az új 2/A. §-t megállapító ún. csatlakozási klauzula, amely a szuverenitás részleges átruházásának, illetve megosztott gyakorlásának alkotmányos alapján képezi. A Magyar Köztársaság állami közhatalmának új típusú gyakorlása annak az európai egységnek a megvalósulásától függ, amelynek a Magyar Köztársaság is részese kíván lenni. Ennek a folyamatnak és célnak az alkotmányos összegezését jeleníti meg az Alkotmány 6. §-át kiegészítő új (4) bekezdés, amely alkotmányos kötelezettséget állapít meg az állam – a Magyar Köztársaság – számára az európai egység megteremtésében való közreműködésre. Az alkotmánymódosítást elvégző 2002. évi LXI. törvény rendelkezéseiből – amelyek egyebek mellett az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését és 6. § (4) bekezdését állapították meg – egyértelműen megállapítható, hogy az európai egység megteremtésében való közreműködést az Alkotmány a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való kapcsolatában határozta meg. Erre a körülményre utal az alkotmánymódosító törvény Általános, illetve Részletes indokolásának 1. pontja is, amely a módosítás szükségességét éppen az uniós csatlakozással magyarázza.

A panasz tárgyát képező eset megítélése szempontjából azonban az Alkotmány 6. § (4) bekezdésének van különös jelentősége. Ezt az új előírást a 2002. évi LXI. törvény 2. §-a iktatta be az Alkotmányba. Az új alkotmányos rendelkezéshez kapcsolódó Részletes indokolásának a 2. §-hoz fűzött része azt a megállapítást tartalmazza, hogy az új szabály „a külpolitikai államcéllok körét bővítheti az európai egység megteremtésében való közreműködés kimondásával”. Az idézett indoklás *expressis verbis* minősítése nélkül sem férhet kétség ahhoz, hogy az Alkotmány 6. § (4) bekezdése dogmatikailag államcélként értelmezendő.

Az alkotmányok államcélként minősülő előírásai sajátos elvi jellegű normák, amelyek alapvetően az alkotmány végrehajtásáért felelős állami szervekre ruháznak jogokat, illetve rónak kötelezettségeket. Az államcél megvalósítása ennek megfelelően elsősorban a törvényhozás és a kormányzati tevékenységet folytató állami szervek feladata. Az államcél alkotmányos jellegéből következően a realizálás aktív tevékenységet kíván meg az állam érintett szerveitől. Az európai egység megteremtésében való közreműködés – mint államcél – sokféle eszköz és módszer alkalmazásával valósulhat meg. Ezek közé tartozik az is, hogy a Kormány az Alkotmány 6. § (4) bekezdésében meghatározott külpolitikai államcél a nyilvánosság előtt népszerűsítse. A Magyar Köztársaság uniós csatlakozása érdekében végrehajtott alkotmánymódosításból éppen az következik, hogy az állam megfelelő szerveinek, elsősorban a Kormánynak alkotmányos joga és kötelessége az Alkotmányban meghatározott külpolitikai államcél elérésének támogatása. Ebbe az elvi lehetőségbe az is beilleszthető, hogy a Kormány propagandát folytasson az Európai Unió bővítése és a Magyar Köztársaság tagállammá válása érdekében. Ez az alkotmányos jog és kötelesség értelemszerűen vonatkozik az állam minden olyan szervére, amely aktív tevékenységével alkalmas egy meghatározott államcél elérésének elősegítésére. Ez a megállapítás tehát fő szabályként a közigazgatás szerveire, így a minisztériumokra is érvényes.

A Magyar Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásának belső alkotmányos feltételeiről maga az Alkotmány rendelkezik. Az Alkotmány újonnan megállapított 79. §-a ügydöntő népszavazástól teszi függővé, hogy a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozása megvalósul-e. Az Alkotmány 79. §-ában előírt csatlakozási népszavazás a 6. § (4) bekezdésében meghatározott államcél konkretizálását jelenti. A csatlakozással kapcsolatos népszavazás különlegességét az jelenti, hogy kötelező megtartásáról maga az Alkotmány intézkedik: a népszavazás „kezdeményezője” nem szervezet, hanem az alaptörvény.

Az Alkotmány (idézett, új rendelkezéseiből) következő alkotmányos lehetőségek – különösen az alkotmányos államcél – mibenlétének tisztázása után azt a kérdést vizsgáltam, hogy a csatlakozási népszavazással kapcsolatos választási eljárásra hogyan vonatkozik a Ve. szabályrendszere. A Ve. szabályait kell alkalmazni az országos és a helyi népszavazás-

ra. A csatlakozási népszavazás különlegessége, hogy annak elrendeléséről, időpontjáról és tartalmáról maga az Alkotmány rendelkezik. Ennek folyamánya – miként azt az [OVV] 2/2003. (II. 21.) számú állásfoglalásában megállapította –, hogy az Alkotmányban kiírt és tartalmában is meghatározott népszavazás esetén jelölés, jelölt és jelölő szervezet nincs. Úgyszintén nem beszélhetünk a népszavazás tartalmának meghatározásával kapcsolatos politikai tevékenységről sem, mivel a népszavazásra bocsátandó kérdés a jogi norma kötelező erejével adott. Mindebből az a következtetés adódik, hogy a csatlakozási népszavazási eljárás során a Ve. szabályai nem terjednek ki a Kormány és a közigazgatás szerveinek népszavazással összefüggő tevékenységére. Általánosabb érvennyel, de hasonló megállapításra jutott a Legfelsőbb Bíróság is a Legf.Bír.KV. II. 37. 400/2002. számú ügyben, amelyben az [OVV] 5/2002. (II. 7.) számú állásfoglalása ellen benyújtott kifogást utasította el. A kifogásolt állásfoglalásban az OVV egyébként azt állapította meg, hogy a Ve. szervi hatálya alá nem tartozó szervek – pl. az Országgyűlés, a Kormány és más közigazgatási szervek – nem résztvevői a Ve. tárgyi hatálya alá tartozó választási eljárásnak. A Ve. szervi hatálya alá nem tartozó állami szervek feladat- és hatáskör-gyakorlása, tevékenysége nem tartozik a Ve. által szabályozott eljárás körébe. A Legfelsőbb Bíróság arra is rámutatott, hogy a Ve. hatálya alá nem tartozó állami szervek feladat- és hatáskörének gyakorlása nem minősül a Ve. 149. § o) pontjában definiált és a Ve. 40–45. §-aiban szabályozott választási kampánynak.

Az ismertetett jogi érvelés alapján arra a megállapításra kell jutni, hogy a csatlakozási népszavazással kapcsolatban kifejtett és bepanaszolt agitáció nem ütközik a Ve. szabályaiba. A vonatkozó jogszabályokból és a jogalkalmazási gyakorlatból ugyanis nem az következik, hogy a népszavazási eljárásban a Kormány, illetve a közigazgatás szervei egyáltalán nem vehetnek részt, annak menetében semmilyen tevékenységet nem fejthetnek ki. A Kormány és a közigazgatás csatlakozási népszavazással kapcsolatos tevékenységére – ideértve a népszavazással kapcsolatos kampánytevékenységet is – nem a Ve. szabályai vonatkoznak. Ezt az értelmezést erősítette meg a Legfelsőbb Bíróság is hivatkozott határozatában. Ha a panaszban foglalt azt az érvelést jogilag helytállónak tartanánk, hogy a Kormány és a közigazgatás szervei azért nem vehetnek részt a népszavazási eljárásban, mert – miként a panasz állítja – a Ve. 149. § g) pontja felsorolja a választási kampányban részt vevő szerveket, az itt nem említett szervek ezért a contrario nem vehetnek részt a kampányban, akkor azt is el kellene fogadnunk, hogy az említett törvényhely alatt nem említett szervek kizárása okán a Ve. hatálya mégis kiterjed a Kormányra és a közigazgatás szerveire, hiszen azok éppen a Ve. pozitív taxációjából való kimaradás miatt lennének kizárva a népszavazásban való aktivitás formájából. Ez a következtetés viszont ellentétes lenne a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezésével, amely szerint a Kormány és a közigazgatási szervek választási eljárásban való tevékenységére nem terjednek ki a Ve. szabályai.

Mindezek alapján azt kell megállapítani – ellentétben a panaszban foglaltakkal –, hogy a Kormány, illetve a közigazgatási szervei nem vehetik és nem is veszik át a Ve. 149. § g) pontjában meghatározott politikai pártok, illetve a társadalmi szervezetek (jelölő szervezetek) szerepét, mert az Alkotmányban előírt és szabályozott csatlakozási népszavazással kapcsolatban a kezdeményezésben, illetve az eldöntendő kérdés meghatározásában sem pártnak, sem társadalmi szervezetnek nincs szerepe. Abból a tényből, hogy a Ve. hatálya a Kormányra, illetve a közigazgatásra nem terjed ki, nem következik, hogy a csatlakozási népszavazási eljárásban ezek a szervek kampánytevékenységet sem folytathatnának. Sőt, abban a mértékben és körben, amely az Alkotmány Európai Unióval kapcsolatos szabályainak érvényesüléséhez szükséges, a Kormánynak és a közigazgatásnak feladata a csatlakozás feltételeinek megteremtése. Ebbe az is beletartozik, hogy a csatlakozáshoz szükséges népszavazás érvényes és eredményes legyen, méghozzá az Alkotmányban meghatározott külpolitikai államcélal megegyezően. Minderre tekintettel nem állapítható meg, hogy a kampánycélal sugárzott műsorszám az Alkotmány 3. § (3) bekezdésével kapcsolatban az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott volna.

Álláspontom szerint a „Nyomás az Unióba” szlogenrel közzétett és a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium emblémáját viselő kampány műsorszám nem minősül politikai hirdetésnek. A politikai hirdetés jogi meghatározásában az Rtv.tv. 2. § 39. pontja szolgál eligazítással. Eszerint „Politikai hirdetés: olyan műsorszám, amely párt, politikai mozgalom a) választásokon való részvételének, sikeres szereplésének, jelöltjének, népszavazási kezdeményezésének támogatására szólít fel, befolyásol; b) nevét, tevékenységét, céljait, jelszavát, emblémáját, a róla alkotott képet népszerűsíti.” A kifogásolt esetben a műsorszám nem párt, politikai mozgalom törvényben meghatározott választási céljait szolgálta, hanem alkotmányos államcél megvalósulása érdekében mozgósított. Erre a figyelemmel a panasz tárgyává tett műsorról kapcsolatban nem látom alkalmazhatónak a Ve. 44. §-ában a rádió- és televízió-közvetítésre meghatározott választási eljárási szabályokat.

Ha az is a véleményem, hogy a „Nyomás az Unióba” szlogenrel végződő műsorszám elkészítése és közvetítése a panaszban foglaltakkal ellentétben nem sértette a Ve. és az Rtv.tv. szabályait, szükségesnek tartom a hasonló műsorokkal kapcsolatos jogi feltételek és keretek néhány elemének megemlítését. Az olyan különös kampányok esetében is, mint a csatlakozási népszavazással összefüggő kampány, érvényesülnie kell az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerinti szabad véleménynyilvánítás jogának. Miközben az Alkotmány 6. § (4) bekezdésében megfogalmazott külpolitikai államcél köti a Kormány és más állami szervek véleménynyilvánítását és az államcél elérésére aktív tevékenységre kötelezi azokat, az államcél elfogadása, képviselése és a megvalósítására törekvés értelemszerűen nem kötelező az állampolgárokra, pártokra, politikai mozgalmakra és társadalmi szervezetekre. A nem állami szervek, intézmények a népszavazási eljárás során

szabadon alakíthatják és fejezhetik ki véleményüket, és feltétlen alkotmányossági követelmény, hogy a véleménynyilvánítás e szabadságát az állami szervek semmiképpen sem akadályozhatják vagy korlátozhatják.

Ebbe az is beletartozik, hogy a Ve. 43. § (2) bekezdésének megfelelően a népszavazási kampányban résztvevő nem állami szervezetek számára – függetlenül kampánycéljaik tartalmától – az állami és önkormányzati szerveknek azonos feltételekkel bocsáthatják rendelkezésre a kampányhoz szükséges helyiségeket, illetve egyéb berendezéseket. Az uniós csatlakozással kapcsolatos kampányról biztonsággal állítható, hogy közérdeklődésre számot tartó esemény, ezért vele kapcsolatban alkalmazni kell a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás alapelveit meghatározó Rtv.tv. 4. § (1) bekezdését, amely szerint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie. Megfelelően alkalmazni kell a Ve. 44. § (1) bekezdésének előírását is, amely szerint a műsorszolgáltatóknak a politikai hirdetések és azok közzetevői számára azonos feltételeket kell biztosítani. Végül szeretnék arra is utalni, hogy a közpénzek felhasználásának szigorú szabályait akkor is meg kell tartani, ha a Kormány vagy a közigazgatás szervei alkotmányosan meghatározott államcélak megvalósítása érdekében fejtenek ki tevékenységet.

Összegezés:

Az előzőekben részletesen kifejtettek alapján az az álláspontom, hogy a panaszban kifogásolt műsorszám az alkotmányos jogokkal kapcsolatban visszásságot nem idézett elő, ezért a vizsgálatot lezárom.

Budapest, 2003. április 9.

Takács Albert s. k.

OBH 2824/2003.

A köldökszinórvér születést követő magáncélú levétele és tárolása ügyében készült rövidített jelentés

A beadványt tevő írásban fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, és panaszt tett alkotmányos jogainak vélt sérelme miatt, amit az Egészségügyi Tudományos Tanácsnak (a továbbiakban: ETT) a köldökszinórvér születést követő magáncélú levétele és tárolása tekintetében hozott állásfoglalása idézett elő.

Beadványában kifogásolta, hogy az állásfoglalás megjelenése után kialakult jogi helyzet korlátozza a szülő nőnek az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben biztosított szabad orvos- és kórházválasztási jogát, a szülők önrendelkezési jogát, a gyermek egészséghez fűződő alkotmányos jogát, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogot.

A beadványt tevő álláspontja szerint az állásfoglalás megjelenése azzal, hogy jogilag is minősítette a szerződő felek magatartását és a tevékenység végzésére olyan szabályt rendelt analóg módon alkalmazni, amely értelmében az engedélyhez kötött – holott a tevékenység megkezdésekor ez a helyzet még nem állt fenn – megfosztotta őt és gyermekét attól a lehetőségtől, hogy köldökszinórvérét levetesse, és saját költségén tároltathassa. A panaszos szerint az ETT az állásfoglalás megalkotásával túllépte hatáskörét; ezen túlmenően az állásfoglalás további tartalmi elemeit is kifogásolta.

A beadványt tevő az országgyűlési biztos sürgős fellépését kérte arra tekintettel, hogy a levele keltezését követő húsz napon belülre várta gyermeke megszületését.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése és 17. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot folytattam a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz való jog – és ezzel összefüggésben az élethez, emberi méltósághoz, a gyermekek jogainak védelméhez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogok – sérelmének veszélye miatt.

A megállapított tényállás:

A panaszos tavaly lépett kapcsolatba egy magyarországi magánvállalkozással, amely vállalta „gyermekük köldökszinórvér szállítását, előkészítését és hosszú távú tárolását egy nemzetközi köldökszinórvér összejt bank Európai Unióban működő laboratóriumában” (idézet panaszos beadványából). A panaszos előadása szerint a januárban kibocsátott ETT állásfoglalás valamint az ezek alapján hozott hatósági intézkedések az összejtekkel kapcsolatos szolgáltatók működését ellehetlenítették, így az általuk felkeresett magánvállalkozás is felfüggesztette tevékenységét.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium szervezetében, annak tanácsadó szerveként működő ETT 2002 októberében „A köldökszinórvérből nyert összejtek felhasználásának orvosszakmai, etikai és jogi háttéréről” címmel állásfoglalást bocsátott ki. Ebben több oldalon keresztül elemzi az összejtek levételének, tárolási és felhasználási lehetőségeinek a tudomány mai állása szerinti módoszatait és típusait, a magyarországi kezdeményezések jelenlegi állapotát, a köldökszinórvér-minták gyűjtésének gyakorlatát, a tárolás és felhasználás szakmai szabályait és kétélyeit; emellett a kérdéskörhöz etikai és jogi vonatkozásban is kommentárokat fűz.

Az ETT Elnökségének 2003. január 15-i állásfoglalása – amely figyelemre méltó erőfeszítéseket tesz a megfelelő szabályozási környezet kialakítása érdekében – kijelenti, hogy „az összegyűjtött, izolált és tárolt köldökszinór-összejtek lehetséges felhasználása tudományos kutatási stádiumban van, ezért a köldökszinórvér-összejtek gyűjtésével és tárolásával kapcsolatos tevékenység egyelőre nem tekinthető megállapodott, rutin egészségügyi ellátásnak. Az ETT Elnöksége áll

lásfoglalása szerint, tekintettel arra, hogy a köldökzsinór összejtbank vállalkozás lehetséges tevékenysége jelenleg emberen végzett kutatási tevékenység, ezért végzéséhez az Egészségügyi Törvényben foglaltak, továbbá részletesen a 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet előírásai szerint kell eljárni.” Ez utóbbi a tevékenység végzését engedélyhez köti.

Hatásköri kérdések:

1. Hatásköröm fennállásának vizsgálatakor először is arra kellett figyelemmel lennem, hogy az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium szervezetében, annak tanácsadó szerveként működő ETT az Obtv. alapján hatóságnak minősül-e. Az Egészségügyi Tudományos Tanácsról szóló 16/2001. (IV. 29.) EüM rendelet 13. §-ban foglaltak szerint ETT Titkársága a minisztérium szervezeti egysége, feladatait a minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatában foglaltaknak megfelelően látja el, a 14. § rendelkezései értelmében pedig az ETT személyi és dologi kiadásairól a minisztérium költségvetési fejezetén belül kell gondoskodni. Ezen rendelkezések alapján megalapozottnak tartottam, hogy az ETT-t hatóságnak minősítsem, amire az országgyűlési biztos hatásköre kiterjed.

2. A vizsgálat megindulása előtt az országgyűlési biztos hatáskörének fennállását vizsgálni kellett arra való tekintettel is, hogy az ügyben bírósági eljárás van folyamatban, melyben a beadványt tevő felperesként szerepel. Ennek érdekében kértem a panaszostól a kereseti kérelem másolatának megküldését, amely alapján megállapítottam, hogy a bíróságtól az ETT-vel kapcsolatban a 2003. január 15-i állásfoglalás visszavonását kérte, valamint azt, hogy a köldökzsinórvér-összejtek gyűjtésével és tárolásával összefüggő tevékenységet emberen végzett kutatásnak minősítő állásfoglalás meghozatalától tiltsák el. Az Obtv. 29. § (2) bekezdése e) pontjának értelmében az Obtv. alkalmazása tekintetében nem minősül hatóságnak a bíróság, az országgyűlési biztos tehát nem vizsgálhatja a bíróság döntését vagy eljárását.

A panaszos kereseti kérelme és az országgyűlési biztoshoz tett beadványa egyezik azon a ponton, hogy az ETT állásfoglalásának tartalmát kifogásolja. A bíróságtól a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 341. § (1) bekezdése alapján az ETT-nek a köldökzsinórvér-összejtek gyűjtésével és tárolásával kapcsolatos tevékenységet emberen végzett tudományos kutatásnak minősítő tartalmú állásfoglalás meghozatalától és közzétételétől való eltiltását valamint a 2003. január 15-i állásfoglalás visszavonására való kötelezését kérte, továbbá személyiségi alanyi jogának megsértése megállapítását és ezzel kapcsolatban jogorvoslatot a Ptk. 78. § és 84. § (1) bekezdésének a)–d) pontjai alapján. Az országgyűlési biztostól ugyanezzel kapcsolatban alkotmányos alapjogai sérelmének megállapítását kérte. A panaszos alanyi jogi igényének bíróság előtti érvényesítése és ezzel párhuzamosan az állampolgári jogok országgyűlési biztosának alapjogvédelmi vizsgálata egymást nem zárja ki. Az ombudsmani vizsgálat annak megítélésére irányul, hogy az állásfoglalás kibocsátása következtében kialakult jogi helyzet konkrét szabályok hiányában, illetve az analógia alkalmazása az alkotmányos jogok sérelmét vagy a sérelem veszélyét okozta-e.

A vizsgálat megállapításai:

1. Az a tény, hogy közérdeklődés fókuszába került a téma, önmagában bizonyítja, hogy az orvostudomány fejlődésével összefüggésben az egészség megőrzésének, illetve helyreállításának eddig ismeretlen, nagy horderejű kérdéséről van szó.

A panaszos által előadottak és a vonatkozó jogszabályok alapján megállapítottam, hogy a köldökzsinórvér születést követő magáncélú levételére, szállítására és tárolására nincs kifejezett (*expressis verbis*) szabályozás a hatályos magyar jogban, csak analógia alkalmazására van lehetőség. Az egészségügyről szóló törvény szerv- és szövetátültetésekről szóló fejezetének (XI. Fejezet) azon szabálya, amely a csontvelő, haemopoetikus összejt vagy más regenerálódó szövet élő személy testéből való eltávolítására és kizárólag hozzátartozó személy testébe való beültetésére vonatkozik [206. § (5) bekezdés], nem minősíthető a köldökzsinórvér magáncélú levételére, tárolására és felhasználására vonatkoztatható kifejezett jogi szabályozásnak. A szóban forgó magatartás jogi minősítése ennek következtében vitatható, amit az is bizonyít, hogy az ETT Elnöksége is szükségesnek tartotta állásfoglalásában megkísérelni a magatartás nem csupán orvosi-szakmai, de etikai és jogi minősítését is.

Vizsgálatom arra keresett választ, hogy egy szakmai testület (ETT) bizonytalan szabályozási környezetben hozott állásfoglalása hatással volt-e és lehet-e a joggyakorlatra, és ha igen, mindez alkalmas-e alkotmányos visszasság okozására.

2. A rendelkezésemre álló információ alapján megállapítottam, hogy az állásfoglalás a gyakorlatban jogi (normatív) jelleget öltött, hiszen az orvosok és az e területre szakosodott gazdasági társaságok a bizonytalan szabályozás és az esetleges büntetőjogi következményektől való félelem miatt magukra nézve azt kötelező erejű tiltásnak tekintették.

Ez a helyzet formális szempontból is aggályokat vet fel. A 60/1992. (XI. 17.) AB határozat egyértelművé teszi, hogy „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jtv.) garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes”. A jogalkotási törvény garanciáit betartó megfelelő szintű szabály meghozatala a jogalkotónak nemcsak jogosultsága, hanem kötelezettsége is, hiszen a Jtv. 17. §-ban hivatkozott társadalmi viszonyok (esetünkben az egészségügyi szolgáltatások) változása ezen a területen is egyértelműen szükségessé teszi új jogszabály megalkotását.

Ebből nyilvánvaló, hogy a tiltó normaként értelmezett ETT állásfoglalás formális jogi szempontból visszásságot okozott. Alkotmányos alapjogokat csak törvényi szintű tiltással lehet korlátozni, alapjog lényeges tartalmát azonban még törvény sem korlátozhatja.

3. Ezt követően azt a kérdést vizsgáltam, hogy az *expressis verbis* jogi szabályozás hiánya alkotmányos visszásságot okoz-e egyes alapjogok tartalma tekintetében. A kérdés vizsgálatára absztrakt szinten, az élethez való joggal összefüggésben került sor.

A köldökzsinór-össejtek levétele és tárolása olyan módszer, amely alkalmas lehet arra, hogy a jövőben esetleg segítsen bizonyos súlyos betegségek gyógyításában. A gyűjtésre, tárolásra és felhasználásra vonatkozó szabályozás azonban – a tudományos eredmények újdonsága és ebből adódó bizonytalansága miatt – mára még kellőképpen nem konkretizálódott. Emiatt a műveletben résztvevő orvost és páciensét akár büntetőjogi következmények is fenyegethetik. Ez megnehezíti a művelet elvégzését, ami viszont felveti – egyelőre elvi érveléssel –, hogy a ma megszülető gyermek, jövőben érvényesülő, az Alkotmányban biztosított, az élethez és az emberi méltósághoz valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogai sérülhetnek.

Az esetünkben a jelenlegi bizonytalan szabályozási környezetben az össejt levételére nem kerül sor, pedig több év múlva a tudomány fejlődésével az eljárás alkalmassá válhat arra, hogy megmentse egy ember életét vagy helyreállítsa egészségét. Annak megtétele, hogy a tudomány jelenlegi állása mellett milyen garanciális rendelkezésekkel (engedély, minőségbiztosítás stb.) kerülhet sor a művelet elvégzésére, elsősorban nem jogi, hanem orvos-szakmai kérdés, ezért ezzel a vizsgálat nem is foglalkozik. Jelenleg azonban törvény kifejezetten és egyértelműen nem tiltja az eljárást.

Itt azonban hangsúlyozni kell, hogy a konkrét – akár megengedő, akár tiltó – szabályozás hiánya nem jelenti azt, hogy a kérdés jogilag nincsen szabályozva, hiszen régtől fogva bevett jogelv és jogalkalmazási gyakorlat, hogy speciális szabály hiányában az általános szabályt kell alkalmazni. *Expressis verbis* speciális szabályozás hiányában tehát az állampolgárok alapvető jogait, vagyoni viszonyait rendező alkotmányos elvek és törvényi szintű általános szabályok irányadók, melyeket az Alkotmány és hozzá kapcsolódva a Ptk. és az egészségügyről szóló törvény tartalmaz.

A Ptk. 75. § (1) bekezdésében biztosított általános személyiségi jogot a 76. § rendelkezései – többek között az egészséghez való jogra történő utalással – bontják alanyi jogokra. Az alanyi jogok az általánosan elfogadott elméleti álláspont szerint cselekvési autonómiát jelentenek, tehát az ilyen alanyi jogokat érintő jogviszonyok esetében a főszabály: a szabadság, az egyén cselekvési szabadsága. Ebből következően az alanyi jogokon alapuló cselekvési szabadság korlátozása csak kifejezetten meghatározott és szűken értelmezett kivételként érvényesülhet. Az ilyen korlátozásnak alkotmányos indokkal kell rendelkeznie, elkerülhetetlennek és arányosnak kell lennie, tehát csak a legszükségesebb mértékben korlátozhatja a cselekvési autonómiát.

A Ptk. rendszerében megfogalmazott konkrét alanyi jogok – mint cselekvési szabadságok – szabályozási természetűek alapvetően megengedő jellegű, tehát az általános szabályok értelmében az adott magatartás mindaddig jogilag nem tilalmazott, amíg egy, az alkotmányosság követelményeinek eleget tevő, megfelelő jogforrási szintű, azaz törvényi szabály kifejezett tiltást nem fogalmaz meg.

A Ptk. 75. § (3) bekezdése értelmében a jogosult személyhez fűződő jogait nem sérti az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult, feltéve, hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdeket nem sért, vagy veszélyeztet. Az ETT állásfoglalása nem jelölt meg olyan társadalmi érdeket, amelynek széles körű sérelmére vagy veszélyeztetésére lehetne következtetni abban az esetben, ha egyes állampolgárok hozzájárulnak – sőt, a kockázatok vállalásával egyidejűleg kifejezetten kéri – a köldökzsinórvér össejtek levételét és saját költségen történő tároltatását. Az egészségügyről szóló törvény preambulumban megfogalmazott jogalkotói kívánalmak között pedig kifejezetten az szerepel, hogy „az egyén egészséghez fűződő érdeke és jólléte elsőbbséget kell élvezzen, továbbá, hogy az orvostudomány fejlődésének eredményeit a jelen és a jövő nemzedékek javára fel kell használni [...]”.

A 8/1990. (IV. 23.) AB határozat óta következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jogot „anyajogként” definiálja. Ezt a jogot az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az Alapvető jogok és kötelességek című fejezet élén minden ember veleszületett jogaként deklarálni. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot a Ptk.-beli „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként vagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a polgári bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható, illetőleg ha egy konkrét személyiségi önrendelkezési jognyilatkozatra nincs kifejezetten rávonatkozó konkrét szabályozás.

A lehető legmagasabb szintű egészséghez való jog azonban nem érvényesül az emberi méltósághoz hasonló feltétlen erővel, annak ugyanis fő objektív korlátja az állam gazdasági teherbíró képessége. Az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat értelmében „az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése szerinti alkotmányos jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelynek alapján az állam – egyebek között – a lehető legmagasabb szintű egészségügyi intézményhálózat ki-

építésére és orvosi ellátás biztosítására köteles. A „lehetséges szint” nyilvánvalóan nemcsak az orvostudományi, szempontokra vonatkozik, de magában foglalja a gazdasági, szervezeti-szervezési lehetőségeket és az állam – továbbá a társadalombiztosítás – teherbíró képességét is”.

Ugyanakkor az állam intézményes élet- és egészségvédelmi kötelezettsége azt is jelenti, hogy ha egy új vagy „túl költséges” gyógyító eszközt vagy eljárást maga nem képes finanszírozni, akkor – legalább átmenetileg vagy akár véglegesen is – lehetővé kell tennie az állampolgárok számára, hogy személyiségi és vagyoni autonómiájuk alapján azt maguk finanszírozhassák. Az ilyen fajta „piacosítással” szemben az elsődleges kérdés, hogy az alkotmányosan megengedhető-e (pl. összefér-e az élethez, emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával stb.), ha pedig megengedhető – márpedig esetünkben az élethez és emberi méltósághoz való jog feltétlen érvényesülésének követelménye alapján az új eljárás nyilvánvalóan megengedhető –, akkor másodlagos feladat az esélyegyenlőség előmozdítása minden állampolgár számára a hozzáférés terén.

A fenti követelményeknek megfelelő jogszabályalkotás az állam feladata. Az Alkotmányból erednek azok az értékek, amelyek egy adott jelenség mércéjeként szolgálnak, és amelyek alapján az erre hivatott jogalkotó szerv megítélheti, hogy milyen szabályozás szükséges az adott életviszonyra. Más szóval a jogalkotásnak nemcsak a formális követelményei, hanem a materiális, tartalmi követelményei is levezethetők az Alkotmányból és az alkotmányos értékek rendszeréből. Amennyiben a jogalkotásra lenne lehetőség, de a jogalkotó elmulasztja a szabályozást, ez a mulasztása is alkotmányellenes, amennyiben az így kialakult helyzet alkotmányos jogokat sért.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a mulasztásos alkotmányosértés megállapításához a mulasztásnak és az alkotmányellenességnek egyszerre kell fennállnia. A 22/1990. (X. 16.) AB határozat szerint „önmagában a követelések bírói úton való érvényesítésének lehetősége ugyanis nem oldja meg az érintett állampolgárok gondját [...]”. Az Alkotmánybíróság ezért elvi jelentőséggel mutat rá, hogy a jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. A 1621/E/1992. AB határozat a jogalkotó feladatának tekinti annak eldöntését, hogy valamely élethelyzetet szabályoz-e és milyen részletességgel. Ebből a szempontból alkotmányossági kérdést csak az vet fel, ha a szabályozás hiányossága alapvető jog vagy az Alkotmányban deklarált alkotmányos elv érvényesülését gátolja.

Mindezek összhangban állnak a Jtv. 17. §-ával, mely kimondja, hogy jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és köteleességek rendezése, az érdek-összeütközések feloldása azt szükségessé teszi.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a köldökzsinórvér-levétel és -tárolás jogi szabályozásának hiánya önmagában is alkotmányos visszásságot okoz az élethez, emberi méltósághoz és az egészséghez való alapjogok érvényesülése terén. Ezt a visszásságot súlyosbítja az ETT állásfoglalása azzal, hogy a meglévő általános jogelvek és az általános személyiségi önrendelkezési jog keretében biztosított autonómiát szükségtelenül és aránytalanul korlátozza.

4. 1997 novemberében született egy UNESCO deklaráció, mely a jelen generáció jövő generációkkal szembeni felelősségéről szól (Declaration on the Responsibilities of Present Generations Towards Future Generation). Ez arra mutat rá, hogy a XXI. században fokozottan szem előtt kell tartanunk azt, hogy a jövő nemzedék nem képes fellépni majdani jogai érvényesítéséért: az ezért való felelősség a jelenleg élőkre hárul. A jelenben születő döntéseink vagy mulasztásaink is leginkább az ő sorsukat befolyásolják.

Az utánunk jövő nemzedék érdekeit tehát már most, a jelenben védelmeznünk kell; megszerzett tudásunkkal, technikai, biológiai, tudományos ismereteinkkel biztosítanunk kell jogait, lehetőségeiket, szabadságukat, miközben figyelemmel kell lennünk arra is, hogy korlátját szabjuk a szabadosságnak és a visszaéléseknek.

Ez következik az Alkotmány rendelkezéseiből és szelleméből is. Az Alkotmánybíróság is rámutatott [64/1991. (XII. 17.) AB határozat], hogy „az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt ”minden ember” számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – a 8. § (1) bekezdésével összhangban – „az állam elsőrendű kötelességévé” teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető „jogok tiszteletben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. [...] Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következképp az emberi élet, mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakhogy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

Jelen esetben az utánunk következő nemzedék életminősége és egészsége tekintetében hozott döntés szabadságáról van szó. Lehetőségünk nyílt arra, hogy a civilizáció vívmányaival élve megpróbáljunk jobbitani a jövő nemzedékek életminőségén. Autonómiájukat már most tiszteletben tartva meg kell teremtenünk számukra a lehetőséget arra, hogy egész-

ségük megőrzése és helyreállítása terén majdan minél több választási lehetőségük legyen: már most a legszélesebb körben biztosítanunk kell számukra az egészséges élet esélyét. Ezt pedig csak az alkotmányosság és a jogalkotási törvény követelményeinek megfelelő, etikus, pontos, a tudomány és technika jelenkori állapotát leképező, a szolidaritás elvét is szem előtt tartó és egyúttal a fejlődést előmozdító, jövőbetekintő szabályok megalkotásával biztosíthatjuk számukra.

5. A fentieket összegezve megállapítom, hogy az újonnan felmerült élethelyzet konkrét (*expressis verbis*) jogi szabályozottságának hiánya, illetőleg a szabályozásnak a jogalkotási törvény garanciális rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával történő „pótlása” sérti a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, valamint a bizonytalan jogi helyzetből fakadóan az emberi élethez és méltósághoz fűződő jogból levezethető önrendelkezés szabadságához való jogot, továbbá (a jövőbe vetítve is) a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot, és alkotmányos visszasságot okoz.

Kezdeményezés:

Tekintettel arra, hogy a megállapított alkotmányos visszasság elsősorban a kérdés konkrét jogi szabályozottságának hiányára vezethető vissza, az Obtv. 21. § és 25. §-ában biztosított jogomnál fogva a feltárt alkotmányos visszasság orvoslása érdekében a következő ajánlást teszem:

Felkérem az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy intézkedjen az ETT vizsgálatommal érintett állásfoglalásának olyan tartalmú kiegészítéséről, amely alapján egyértelművé válik a szakemberek számára, hogy az nem bír normatív funkcióval, és érje el, hogy az állásfoglalás ne legyen tiltásként értelmezhető.

Továbbá felkérem az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy fontolja meg az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény e tárgyban való módosításának szükségességét.

Kérem az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy az ETT állásfoglalása tárgyában tett ajánlással kapcsolatos állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésekről az Obtv. 21. § (2) bekezdése értelmében kezdeményezésem kézhez vételét követő harminc, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosításával kapcsolatos kezdeményezésemmel kapcsolatos állásfoglalásáról és intézkedéséről pedig az Obtv. 25. § értelmében hatvan napon belül szíveskedjen tájékoztatni.

A fentiekén túl felkérem az Országgyűlés elnökét, hogy tegyen javaslatot az Országgyűlésnek egy, az Egészségügyi Bizottság keretein belül működő bioetikai ad hoc vegyes bizottság létrehozására, a hasonló szabályozási területekkel (mint pl. abortusz, eutanázia, születendő gyermek nemének meghatározása, az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások) kapcsolatos törvényhozási feladatok gyors és szakmailag megalapozott teljesítése érdekében.

Budapest, 2003. június 25.

Lenkovics Barnabás

OBH 3391/2003.

Az albertirsai halálos kimenetelű strandbaleset ügyében készült rövidített jelentés

Az Albertirsán történt halálos kimenetelű strandbalesettel kapcsolatban az országgyűlési biztos az élethez való alkotmányos jog sérelme miatt hivatalból vizsgálatot indított.

A 2003. májusi tragédia vizsgálata során a biztos bizonyítottnak tekintette azt a tényt, hogy a víz leengedésére szolgáló nyílás fölött a baleset idején nem volt rács elhelyezve, továbbá, hogy a víz leengedését már akkor megkezdték, amikor a fürdővendégek még a medencében tartózkodtak, mivel ezeket a strand intézményvezetőjének nyilatkozata is alátámasztotta. A fürdő alkalmazottainak mulasztása nyilvánvalóan közrehatott a baleset bekövetkeztében, mert irreleváns, hogy a medence elhagyására vonatkozó felszólítás mikor hangzott el, és a medencében tartózkodók azt ténylegesen hallották-e. A biztos elsősorban azt a tényt vette figyelembe, hogy az intézmény dolgozója annak ellenére kezdte meg a víz leengedését, hogy még fürdőzők tartózkodtak a medencében.

A medence elhagyására vonatkozó felhívás, csak a medence tényleges elhagyásának ellenőrzése után tekinthető olyan tevékenységnek, amely alkalmas a balesetek megelőzésére. A rács hiánya fokozott veszélyt jelentett a medencében tartózkodókra nézve, különösen a gyerekek számára, akik kevésbé képesek a veszélyek felismerésére, illetve azok elhárítására.

Ugyanakkor megállapította, hogy a fürdő látogatóival szemben a fokozott felelősség, és így a fokozott körülmények közötti kötelezettsége a fürdő minden alkalmazottját mint alkalmazotti közösséget terheli. A biztos ellentmondásosnak ítélte az ÁNTSZ és a vízügyi igazgatóság válaszában az esetlegesen felmerülő felelősség kérdésében kifejtetteket, mert mindkét szerv teljes mértékben a másik ellenőrzési jogosultságát, illetve kötelezettségét igyekezett feltüntetni, és ezzel a felelősségét elhárítani.

Az ÁNTSZ tényként közölte, hogy a védőráccsal kapcsolatos ellenőrzés nem tartozik a kompetenciájába. A vízügyi igazgatóság azonban a 121/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet alapján levezette, hogy a biztonságtechnikai és egészségvédelmi óvó szabályoknak az üzemeltetési szabályzatban kell szerepelniük, amit az illetékes ÁNTSZ hagy jóvá, ezért e ha-

tározat végrehajtása, annak betartatása és ellenőrzése az ÁNTSZ hatáskörébe tartozik. E két ellentétes álláspont közül a biztos a vízügyi igazgatóság véleményével értett egyet, mivel a jogszabály előírásából az ÁNTSZ hatásköre levezethető, amit az is alátámaszt, hogy a tragédiát követően az ÁNTSZ országos strandfürdő-ellenőrzést kezdeményezett a hasonló hiányosságok kiszűrésére és felszámolására. Ugyanakkor felmerül annak kérdése is, hogy az 1996. január 1-jétől hatályos 19/1995. (XII. 7.) KHVM rendeletben foglalt előírás betartatása miért nem a területen működő ágazati szerv, a vízügyi igazgatóság hatáskörébe tartozik?

Az Alkotmánybíróságnak az egyes alkotmányos jogok értelmezéséről, tartalmáról kifejtett véleménye – mint például a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban foglaltak – az országgyűlési biztosok munkájában is irányadó. A konkrét ügyben az élethez való alkotmányos joggal összefüggésben a közszolgáltatást végző intézmény mulasztása, illetve a fokozott veszéllyel járó tevékenység mibenléte alapozta meg az országgyűlési biztos vizsgálati megállapításait. A fokozott veszéllyel járó tevékenység lényege, hogy a csekély hiba is rendkívül súlyos következménnyel járhat. A veszélyes üzem kategóriájába sorolt leggyakoribb tevékenységfajta a gépi erővel működő berendezések, illetve a gáz- és vízművek (például a víznyomócsövek) üzemben tartása.

A vizsgálat megállapította, hogy az úgynevezett töltő-ürítő rendszerű medence vízcsereje olyan fokozott veszéllyel járó tevékenység, amely e tevékenység folytatójára – kifejezett jogszabályi rendelkezések hiányában is – többlet-kötelezettségeket hárít. E többlet-kötelezettség egyrészt az ürítés fokozott körültekintéssel való lefolytatása, másrészt a víz ürítésére szolgáló – és jogszabályi rendelkezés által is előírt – rács felszerelése, valamint annak karbantartása. Ezek azok a többlet-kötelezettségek, amelyek a vizsgálat tárgyát képező balesethez hasonló esetek megelőzésére nyilvánvalóan alkalmasak.

A vizsgálat feltárta, hogy az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott az önkormányzati fenntartású szolgáltató azzal, hogy elmulasztotta a leeresztő rácsának felhelyezését és állandó ellenőrzését, valamint azzal, hogy megkezdte a víz leengedését annak ellenére, hogy a medencében még fürdőzők tartózkodtak, és ezzel az ott tartózkodó gyermek halálát okozta.

A visszássághoz és a baleset bekövetkeztéhez hozzájárult az is, hogy az érintett szervek, az ÁNTSZ és a vízügyi igazgatóság mindegyike kizárta a saját hatáskörét az ellenőrzési kötelezettség teljesítésében.

Az országgyűlési biztos felkérte az Albertirsai Nagyközségi Víziközmű Üzemeltető Intézmény vezetőjét, hogy a feltárt visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az üzemeltetési szabályzatban határozza meg a víz leengedésének részletes szabályait. Hangsúlyozza, hogy annak megkezdésére csak a fürdőzők távozása után kerülhet sor. Intézkedjen a védőrácsok azonnali felszereltetéséről, és az üzemeltetési szabályzat módosításáról, amely a védőrácsok rendszeres ellenőrzését írja elő.

Tekintettel arra, hogy a két szervezet, amelynek a hatáskörét az ügy érintette, egymásnak ellentmondva határozta meg az ellenőrzési jogosultságot, kötelezettséget, a biztos felkérte az országos tisztifőorvost és az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatóját a kérdés felülvizsgálatára és intézkedésre annak érdekében, hogy a jövőben hasonló ellentmondó nyilatkozatok ne kerülhessenek kiadásra.

A strandfürdő vezetője a kezdeményezésben foglaltaknak haladéktalanul eleget tett. Az országos tisztifőorvos a közfürdők üzemeltetési szabályzatával kapcsolatos hatósági feladatok hiányossága miatt kezdeményezte a vonatkozó jogszabályok módosítását.

1.29.3. Állásfoglalások

OBH 4839/2003.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása egyes fertőző betegségek vírushordozójának közösségi befogadásával kapcsolatban

Mint országgyűlési biztos a sajtó híradásaiból értesültem arról, hogy a 2003. év tanévkezdésekor egy Hepatitis-C vírussal fertőzött kisgyermek kezdte meg tanulmányait egy debreceni általános iskolában, mely tény azonban felháborodást keltett a többi tanuló szüleiben. Figyelemmel a vitára okot adó szülői magatartásra, a tanintézmény vezetőjének helyzetértékelésére, felismerve annak jelentőségét, hogy nagyobb számú előfordulás esetén ennek társadalmi veszélye is prognosztizálható, a kérdés komplex megoldása érdekében szükségesnek látom az adott helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, és minderről a nyilvánosság tájékoztatását.

1. Nemzetközi egyezmények sora, az Európai Uniót létrehozó alapszerződés, valamint általában az emberi jogok nemzetközi dokumentumai – melyeket a magyar Alkotmány a belső jog részeként, azzal összhangban kötelező érvényűnek rendel – kivétel nélkül elismerik az emberi jogok törvény általi korlátozásának lehetőségét – többek között – a *közegészség védelme* érdekében.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy az alkotmányos alapjogok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltak szerint – lényeges tartalmukat kivéve – csak törvényben korlátozhatók. A korlátozás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazza, vagyis az alapjog korlátozását kizárólag akkor tartja

alkotmányosnak, ha a *kényszerítő okból* történik és az elérni kívánt cél fontossága összhangban van az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával (20/1990. (X. 4.) AB hat.).

3. Egy alapjog szükséges és arányos korlátozása esetén – a korlátozó törvényre is kiterjedően – a jogállam működésének elengedhetetlen feltétele a *törvények tiszteletben* tartása mind az állam szervei, mind az állam polgárai részéről. A közérdek és a magánérdek közötti konfliktus feloldásának pedig, a szakmai szempontból megalapozott, világos, egyértelmű és legitím normák a stabil biztosítékai, mely egyúttal a *jogbiztonság* követelményének alapja.

4. Figyelemmel arra, hogy az egészséghez való jog a közérdeket is érinti, az egészségügyi törvény felhatalmazása alapján az alkotmányos követelményeknek megfelelően, a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről a 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet részletesen szól. Ez a jogszabály rendelkezik – többek között – a Hepatitis-C vírusfertőzésről, terjedési módjáról, lappangásról és az elkülönítés kivételes szükségességéről is. A szakmai indokok jogi normaként való megjelenése lehetővé teszi az állampolgári jogkövetést, ezzel a jogállami célok biztonságos megvalósulását.

5. Jelenleg sem a nemzetközi, sem a hazai normák között nincs olyan törvényes rendelkezés, ami alapján a HCV-hordozó személy elkülönítése – esetünkben az iskolai osztályközösségből való kizárása – elkerülhetetlen volna. Ebből következően egyesek ettől eltérő személyes (szubjektív) véleménye, eltúlzott, sőt alaptalan félelme nem szolgáltathat okot az adott *vírussal fertőzött, de nem feltétlenül beteg gyermekek* – emberi méltóságát sértő – kirekesztésére.

6. Ha tehát az egészséges gyermekek szülei vagy más érintett személyek a vonatkozó jogszabály rendelkezéseit, vagy az ennek alapján eljáró egészségügyi hatóság, illetve gyermekintézmény vezetőjének magatartását kifogásolják, az *állampolgári jogok országgyűlési biztosához* fordulhatnak, aki a panasz kivizsgálását ugyancsak az egészségügyi hatóságtól vagy a minisztertől kérheti, illetőleg az érintett jogalkotónál a vonatkozó jogszabályok módosítását kezdeményezheti. Az adott esetben, az emberi jogok védelmének alternatív, illetve párhuzamosan igénybe vehető fórumai – az oktatási jogok miniszteri biztos és az adatvédelmi biztos, valamint a megyei ÁNTSZ – részéről történt gyors fellépés és tájékoztatás következtében a konfliktus törvényesen megoldódott.

7. Mindezek ellenére az alapügy súlyára, jelentőségére és a hasonló esetek ismétlődő előfordulására tekintettel szükségesnek látom valamennyi, a köz érdekében tevékenykedő szakember figyelmét felhívni, hogy tegyék lehetővé az egyes félreismert betegségek, fertőzések keletkezésének, terjedésének, kezelésének megfelelő ismertetését, legfőképpen a gyermekeket fogadó közösségek valamennyi kis- és felnőtt korú tagja számára. Az alapvető ismeretek megszerzése megelőzheti a tévhitekre és megalapozatlan félelmekre épülő, egyoldalú kirekesztő magatartást és egy jogellenes gyakorlat kialakulását.

8. Az általános iskola igazgatójának az alapügyben tanúsított magatartása sikerre vezetett a HCV-hordozó kisgyermek általános iskolai nappali képzését illetően. Ugyanakkor a probléma nyilvános megvitatásának módja nem minden tekintetben felelt meg az alapjogok maradéktalan érvényesülésének, hátrányosan érintette a *vírushordozó, de nem beteg* gyermeket. Ezért felhívom minden érintett – különösen a sajtó képviselőinek – figyelmét, hogy a gyermekek alkotmányos jogait s emberi méltóságát érintő kérdésekben fokozott tapintattal és felelősséggel járjanak el, mivel ennek hiányában helyre nem hozható, kirívóan súlyos sérelmet okozhatnak az egyébként is kiszolgáltatott és nehéz helyzetben lévő kiskorúaknak és családjuknak.

Budapest, 2003. november

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 4902/2003.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a kötelező védőoltás megtagadásával kapcsolatban

Mint országgyűlési biztos a sajtó híradásaiból értesültem arról, hogy egy házaspár megtagadta a kötelező védőoltás beadását gyermekének. Figyelemmel a vitára okot adó szülői magatartásra, felismerve annak jelentőségét, hogy szélesebb körű elterjedése esetén ennek társadalmi veszélye is prognosztizálható, szükségesnek látom az adott magatartás emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, és erről a nyilvánosság tájékoztatását.

1. Nemzetközi egyezmények sora, az Európai Uniót létrehozó alapszerződés, valamint általában az emberi jogok nemzetközi dokumentumai – melyeket a magyar Alkotmány a belső jog részeként, azzal összhangban kötelező érvényűnek rendel – kivétel nélkül elismerik az emberi jogok törvény általi korlátozásának lehetőségét – többek között – a *közegészség védelme* érdekében.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy az alkotmányos alapjogok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltak szerint – lényeges tartalmukat kivéve – csak törvényben korlátozhatók. A korlátozás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazza, vagyis az alapjog korlátozását kizárólag akkor tartja alkotmányosnak, ha az *kényszerítő okból* történik, és az elérni kívánt cél fontossága összhangban van az ennek érdeké-

ben okozott alapjogsérelem súlyával [20/1990. (X. 4.) AB hat.] A magyar alkotmányos követelményekkel összhangban az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény a következő főbb rendelkezéseket tartalmazza:

56. § (1) A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozása.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak megvalósítása érdekében

a) az egészségügyi hatóság

aa) az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja,

57. § (1) A védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védelem kialakítása.

(2) Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében

a) életkorhoz kötötten,

b) megbetegedési veszély esetén, illetőleg

c) külföldre történő kiutazás esetén a kiutazó költségén kötelező védőoltás elrendelésének van helye.

58. § (4) Ha a védőoltásra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a védőoltást határozattal rendeli el. A védőoltást elrendelő határozat – jogorvoslatra tekintet nélkül – azonnal végrehajtható.

A fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet figyelemmel a közegészség védelmére lehetőséget ad a haladéktalan pótlásra, e szerint:

5. § (6) Azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, kötelesek az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, és a hiányzó oltásokat pótolni.

3. Egy alapjog szükséges és arányos korlátozása esetén – a korlátozó törvényre is kiterjedően – a jogállam működésének elengedhetetlen feltétele a *törvények tiszteletben* tartása mind az állam szervei, mind az állam polgárai részéről.

4. Amennyiben valakinek az a személyes meggyőződése, hogy egy jogszabály valamely rendelkezése nem felel meg egy nemzetközi emberi jogi norma kritériumainak, vagy a magyar Alkotmányban deklarált alapjogok valamelyikével ellentétes, illetve, hogy alapjogát szükségtelenül és/vagy aránytalanul korlátozza, jogában áll az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezni a vitatott jogszabály vagy annak egyes rendelkezése *megsemmisítését*.

5. Ezzel szemben azonban senkinek nincs joga egy érvényes és hatályos törvény önkényes félretételére, illetve az egyéni vélemény-nyilvánítás szabadságával összefüggésben a személyes önrendelkezési jog olyan kiterjesztésére, mely a hatályos törvényekkel való *szembeszegülést* célozza.

6. Erre tekintettel a szülő saját személyét érintő önrendelkezési jogát nem szabad összetéveszteni gyermeke nevelése során gyakorolt szülői jogaival. Személyes meggyőződésen alapuló véleménynyilvánítása *nem terjedhet ki automatikusan* arra, hogy milyen gyógykezelésben – jelen esetben: kötelező védőoltásban – részesüljön gyermeke. A szülők egyéni (szubjektív) meggyőződése miatt nem tehetők félre a gyermekük (és minden más gyermek, összességében az egész társadalom) egészségét védő objektív (mindenkire kötelező) törvényi normák. A szülői mivoltból fakadó törvényi kötelezettségek és a felelősség hangsúlyosabb, mint az ugyancsak törvényes, ám esetünkben a törvény által korlátozott szülői jogok. Ilyen módon tehát az a szülő, aki az orvosi javallat és a törvényi kötelezettség ellenére nem engedi gyermekének beadni a kötelező védőoltásokat, ad absurdum megfosztja őt az egészségügyi ellátásban megtestesülő, és az Alkotmányban deklarált lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogától, ráadásul a közösség többi tagjának ugyanezt a jogát veszélyezteti.

7. Az előzőekből is következik, hogy minden alkotmányos alapjog és a törvényekben biztosított alanyi jogok gyakorlásának legfőbb korlátja a másik ember alapvető jogainak sérthetlensége és ennek feltétlen tiszteletben tartása. Ezért a gyermek számára a köz egészsége érdekében kötelezővé tett védőoltás szülő által való megtagadása nem sértheti, és nem veszélyeztetheti más gyermek, illetve felnőtt ember életét, egészségét. Ebből következően, ha a szülő vagy más érdekelt kifogásolja a vonatkozó jogszabály rendelkezéseit vagy az ennek alapján eljáró egészségügyi hatóság magatartását, az *állampolgári jogok országgyűlési biztósához* fordulhat, aki a panasz kivizsgálását a minisztertől vagy akár a probléma soron kívüli megtárgyalását az országgyűléstől is kérheti. Az egyéni érdekérvényesítés jogállami úton való, másik lehetséges és fentebb már említett eszköze az Alkotmánybíróság normakontrolljának segítségül hívása.

Mindezek után a személyes érdekérvényesítés Alkotmányos és jogállami lehetőségeinek kimerítése azt a kötelezettséget rója a demokratikus jogállam minden polgárára, hogy akár igénye elismerése, akár elutasítása esetén is tiszteletben tartsa a törvényeket és mindenki más alapjogait. Az ezzel ellentétes magatartás, a mindenkire kötelező törvények egyéni „hatályon kívül helyezése” a törvényes rend és a demokratikus jogállam teljes felbomlását eredményezné.

Budapest, 2003. szeptember 18.

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 5872/2003.**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása az egészségügyi dolgozók körében végzett kutatással kapcsolatban**

2003. októberi keltezéssel a háziorvosok egy önkéntesen, név nélkül, a kézhezvételtől számított egy héten belül kitöltendő kérdőívet kaptak az ESZCSM helyettes államtitkára levelének kíséretében, melyet a roma népesség életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló kutatás keretében adtak ki.

A kérdőív többféle csoportosításban mérté fel a válaszoló háziorvosok személyiségének és meggyőződésének egyes lényeges vonásait, a romákhoz való viszonyukat és a róluk alkotott véleményüket.

A kérdőívben a „cigányok” mint embercsoport megjelölése visszatérően szerepel, különböző összefüggésekben. Az egyik kérdésnél a „cigányok” mint kategória az „élősködő betegek” és „a szakmai kihívást nem jelentő betegek” kategóriái között elhelyezve van feltüntetve.

Arra a kérdésre, hogy „Ön szerint ezek milyen mértékben jellemzőek a magyarországi cigányokra?” 11-féle negatív jellemző van felsorolva. Pl. piszkosak, nem mosakszanak eleget, van bennük bűnözői hajlam, lusták stb. (A felsorolás gyakorlatilag a cigányságra vonatkozó negatív sztereotípiák kimerítő listázása.) Pozitív jellemző egy sincs említve, így a kérdőívet kitöltőnek eleve nincs rá lehetősége, hogy – pozitív véleményétől függően – ilyen jellemzőket tulajdonítson a „cigányoknak”.

„Milyen mértékben ért egyet a magyarországi cigányokra vonatkozóan az alábbi állításokkal?” Erre a kérdésre nyolc, a cigányságra sértő állítás közül lehet választani: „jobb, ha az embernek nincs dolga sok cigánnyal”, „problémát jelent, ha cigányok laknak a szomszédban” stb.

A fenti kérdés még egyszer megfogalmazásra kerül, melyre újabb nyolc, a cigányságra nézve ugyancsak hátrányos és sértő általánosító állítás közül lehet választani, pl. „öszönözni kellene a cigányok kivándorlását az országból”, „terjeszthessék nézeteiket szabadon azok, akik erőszakos fellépésre szólítanak fel a cigányok ellen” stb.

Az ív – nyilvánvalóan a fenti, ellenszenvet, előítéletet, gyűlöletet stb. tükröző kérdésfeltevésekkel való összekapcsolás céljából – kérdéseket tartalmaz az orvos legszemélyesebb nézeteivel kapcsolatban is, pl. mennyire érzi magát az alábbiak közé tartozónak: privatizáció korlátozásának híve, a rend és stabilitás híve, ellenzi a halálbüntetés eltörlését stb. Az orvos legérzékenyebb adataira, vallására, hitére is rákérdez a dokumentum.

Egy további kérdésben embercsoportokat kell osztályozni egy ún. szimpátia-antipátia skálán: a kábítószer-fogyasztók, deviánsok, alkoholisták, homoszexuális férfiak stb. kategóriái között szerepelnek ismét a „cigányok”, mint külön kategória.

Állásfoglalás:

1. Az utóbbi hetek közéleti eseményei rámutattak, hogy egy – bírósági tárgyaláson feltett – formálisan jogszerű kérdés elhangzásának ideje, helye és stílusa önmagában is szükségessé teszi annak emberi jogi szempontú minősítését, és alkalmas az alkotmányos visszasság veszélyének előidézésére. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a vizsgált kérdőívben foglalt kérdésekkel kapcsolatban – az ügy társadalmi és emberi jogi jelentőségére tekintettel – a következőképpen foglal állást.

2. Az országgyűlési biztos hatásköre – a minisztériumra mint a vizsgálat megrendelőjére és az egészségügyi közszolgáltató rendszer egészére tekintettel – a vizsgált ügyre kiterjed. Az ügyel kapcsolatban a Magyar Orvosi Kamara elnöke kérte az országgyűlési biztos állásfoglalását. Mivel a sérelem veszélyével a háziorvosok közössége kollektíven érintett, és individuális alanyi jogi (bírói) jogvédelem az ügyben nem adódik, az alapjogi szempontú (ombudsmani) vizsgálat és az esetleges jogvédelem különösen indokolt.

3. A különféle felmérések és kérdőívek alkalmazása során egyre összetettebb, laikusok számára egyre érthetlenebb és átláthatatlanabb technikákat alkalmaznak. Az azokban foglalt kérdések megfogalmazása és lényegének kimutatása speciális szakértelmet igényel. A kérdésekre adott válaszok kiértékelése eltérhet a válaszoló személy valós szándékától, így a véleményét nem tükröző eredmény kimutatására is lehetőség van. Mindez elegendő ahhoz, hogy az emberi jogok védelmére hivatott szervek fellépését általánosságban is kiváltsák a hasonló kérdezői technikát alkalmazó felmérések.

4. A kérdőív a háziorvosok körében nem a romákkal szembeni előítéletesség és szegregációs igény létét vagy nem létét vizsgálja, hanem eleve, minden megkérdézett tekintetében feltételezi azt, és csak annak *mértékét* kívánja felmérni. A kérdésekre adott válaszok és a felsorolt állítások mindegyike negatív, hátrányos és sértő a romákra nézve, ezért eleve sértő a megkérdézettek nézve is. A válaszadó csak azt jelölheti meg, hogy mennyiben ért egyet ezekkel az állításokkal, arra nincsen módja, hogy árnyaltabb választ adjon, vagy az esetleges pozitív véleményét kifejezésre juttassa. A kérdezői módszer tehát azt vélelmezi, hogy a kérdések tartalma által sugallt (burkolt állítást jelentő) előítéletesség fennáll, és csak annak mértéke kérdéses. Emellett a kérdésekre adható válaszok megfogalmazása, általánosító volta, nem egységes szempontú csoportosítása (pl. „cigányok” és „kábítószer-fogyasztók” mint társadalmi csoport szerepeltetése egyazon felsorolásban) önmagában is alkalmas a romákkal szembeni negatív előítéletek felkeltésére és fokozására. Mindez – kü-

lönösen az elmúlt hetek ismert közéleti vitáinak tükrében - felveti a megkérdézett orvosok vonatkozásában is az emberi méltósághoz való jog és – az ebből levezethető – jó hírnévhez való jog sérelmének veszélyét.

5. A kérdést az emberi méltósághoz való Alkotmányban deklarált jog fényében vizsgálva utalni kell az Alkotmánybíróság 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában foglaltakra: „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.” Az emberi méltósághoz való jog azonban nemcsak szubszidiárius jelleggel alkalmazható, hiszen a 46/1991. (IX. 10.) AB határozatból nyilvánvaló, hogy az emberi méltósághoz való jog a jó hírnévhez való jogot magában foglalja.

6. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa álláspontja szerint tehát a vizsgált kérdőív tartalmi összeállítása (mely a cigányellenes sztereotipizálás gondosan megszerkesztett katalógusát foglalja magában) azt sugallja, miszerint a Magyarországon praktizáló házi orvosok cigánysággal szembeni negatív előítéleteinek és indulatainak csak a mértéke kérdéses, fennállása nem. Ez alkalmas arra, hogy a megkérdézett házi orvosok emberi méltóságával és ebből eredő jó hírnévével összefüggésben alkotmányos visszasság veszélyét okozza.

7. Az országgyűlési biztos számos esetben rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket az Alkotmánybíróság fogalmazott meg az Alkotmány fogalmi kultúrája és értékrendje vonatkozásában az állami szervek tevékenységével kapcsolatban. „Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat.]

8. Az országgyűlési biztos állásfoglalása kifejezetten csak az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumnak és az Országos Alapellátási Intézetnek szól egyrészt azért, mert ezt a kutatást közpénzekből finanszírozzák, másrészt azért, mert általában a megbízott közvélemény-kutató eljárásáért jogi értelemben őket is felelősség terheli. (Felelősség a közreműködőért.) Mindkét intézménynek több közvélemény-kutató cég is rendelkezésére állt, tehát választhattak volna olyat, amely eljárása nem veszélyezteti az emberi jogokat.

Az állami szerveknek és kiemelten a központi államigazgatás szerveinek fokozott figyelmet és érzékenységet kell tanúsítani, hogy tevékenységük minden megnyilvánulása az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének jegyében menjen végbe, annak érdekében, hogy az az egész társadalmat áthassa. Ezzel a követelménnyel nem fér össze a roma állampolgárokat sértő és a házi orvosok előítéletességét eleve vélelmező, ezért őket emberi méltóságukban sértő kutatás és az abban való közreműködés.

Budapest, 2003. december 15.

Lenkovics Barnabás s. k.

1.29.4. Levelek

OBH 3149/2003.

Tisztelt Uram !

Ön a Szabad Magyarorszáért Mozgalom képviselőjeként azért fordult panasszal Hivatalunkhoz, mert véleménye szerint a rendőrséget kormányhatalmi és pártpolitikai célok érdekében használják fel, intézkedéseik sértik a szólásszabadságot és a politikai véleményalkotás szabadságát. Véleménye alátámasztására példaként felhozta, hogy

2002. július 11-én két bejelentett tüntetés technikai berendezését lebontatták,

2003. április 1-én elkobozták az SZMM által készített, tiltott önkényuralmi jelképeket tartalmazó EU ellenes plakátokat,

2003. április 10-én közlekedési szabálysértés miatt eljárást kezdeményeztek két aktivistájukkal szemben,

2003. május 4-én a Vörösmarty téri drogellenes tüntetésen két személyt előállítottak.

Sajnálattal tájékoztatom, hogy kérésének nem tudok eleget tenni. Ilyen jellegű vizsgálatához nem rendelkezem sem megfelelő eszközökkel, sem törvényes felhatalmazással.

Tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz akkor lehet fordulni, ha a beadványt tevőt – megítélése szerint – valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehető-

ség nincs számára biztosítva. Egy ügyben tehát – természetesen ide nem értve azt az esetet, amikor a hatóság az eljárás folytatását elmulasztja – akkor járhatok el, ha a kifogásolt hatóság eljárása befejeződött, és a beadványt tevő kimerítette a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket.

A fenti rendelkezésből következik, hogy hatásköröm a hatóságok egyedi intézkedései, eljárásai, vagy konkrét ügyben tapasztalt mulasztásai esetében teszi lehetővé az alkotmányos jogok sérelmének vagy veszélyeztetésének vizsgálatát. Nem vizsgálhatom továbbá a bíróságok eljárását, illetve határozatait, valamint az ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörébe tartozó intézkedéseket sem.

Ön azt kívánja, hogy az Önt és szervezetét érintő rendőri intézkedésekből vonjak le olyan következtetéseket, amelyekből megállapítható lenne a rendőrség részrehajló, politikai befolyás alatti eljárása.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az emberi, állampolgári jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon (ABH 1990, 78., ABH 1991, 162., ABH 1994, 744.)”. (ABH 1995, 789, 792.)

A jelen ügyben az esetleges diszkrimináció feltárására akkor nyílhat lehetőség, ha a különböző célú, pártállású, nagyságú csoportok által szervezett rendezvények és az előforduló rendőri intézkedések egymással összehasonlíthatóak lennének. Diszkriminációra utalna például, ha az egyik csoportba sorolható szervezettel szemben egy cselekmény, vagy magatartás miatt fellépne a rendőrség, de más szervezetek hasonló cselekményei, vagy magatartása esetében nem intézkednének. Ilyen összehasonlításra alkalmas adatokat az Ön beadványa nem tartalmaz.

A beadványához mellékelte iratok arról tanúskodnak, hogy az érintett hatóságok a jogszabályok szerint jártak el, az eljárások menetében Önök érvényesíthették jogaikat és élhettek jogorvoslati jogosultságukkal is. A példaként szereplő ügyek mindegyikében valamilyen jogsértés megalapozott gyanúja miatt került sor a rendőri intézkedésekre. A jogbiztonságot sértené, ha a jogsértő személy, vagy személyek motivációjára, belső meggyőződésére, vagy politikai hovatartozására tekintettel, egyes jogsértésekkel szemben megengedhetőnek tartanánk a hatósági fellépést, más esetekben pedig nem. Minden állampolgár köteles a törvényeket és egyéb jogszabályi rendelkezéseket betartani, ugyanakkor jogsértés gyanúja esetén a rendőrség köteles a megfelelő intézkedéseket megtenni a törvények végrehajtása, a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2. § (3) bekezdése szerint a rendőrség a feladatának ellátása során pártbefolyástól mentesen jár el. A felügyeletet gyakorló miniszter ellenőrzi a rendőrség rendeltetésszerű működését, ennek során vezetőjét beszámoltatja, hiányosságok esetén felszólítja ezek megszüntetésére, szükség esetén felelősségre vonást kezdeményez.

Az Alkotmánynak a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságot kimondó 60. §-a, a véleménynyilvánítási és információs szabadságot deklaráló 61. §-a, valamint az egyesülési jogról szóló 63. §-a – mint ahogy ez az Alkotmánybíróságnak az e jogokkal összefüggésben hozott számos határozatából is kitűnik – törvény által korlátozható jog. A jogkorlátozás határait az Alkotmány 8. § (2) bekezdése vonja meg, és az Alkotmánybíróság több határozatában is állást foglalt a jogok korlátozásának alkotmányos feltételeit illetően, kimondva, hogy az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos keretek között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha elkerülhetetlen, azaz, csak ha kényszerítő okból kerül rá sor, és ha a korlátozás az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan [pl. 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22., 25., 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122., 123.].

A fentiek alapján beadványa ügyében – mivel a rendelkezésre álló adatokból nem állapítható meg az alkotmányos alapjogok sérelme vagy veszélyeztetése – vizsgálatot nem kezdeményezek, azonban szíves tájékoztatására megküldöm egy korábbi, hasonló tárgykörben készült átfogó vizsgálatom megállapításait tartalmazó jelentésemet (OBH 5205/2002.).

Melléklet: jelentés

Budapest, 2003. november

Üdvözlettel: Takács Albert s. k.

OBH 3902/2002.

Dr. Salgó László r. vezérőrnagy úrnak
országos rendőr-főkapitány
Országos Rendőr-főkapitányság

Tisztelt Főkapitány Úr !

M. L. budapesti lakos panasza ügyében folytatott vizsgálatom eredményeként tett ajánlásomra adott válaszát köszönettel megkaptam.

Főkapitány úr arról tájékoztattott, hogy a jelentésben összefoglalt megállapításokkal egyetért, véleménye szerint „a névtelen bejelentés önmagában – konkrét személlyel szemben – megalapozott gyanú megállapításához nem elegendő”. Ennek ellenére szükségtelennek tartja intézkedés kiadását a névtelen bejelentések alapján történő megalapozatlan eljárások megelőzésére, mivel „az adatokat fogadó nyomozó hatóságnak (az ország bármely részén) kötelessége megítélni, hogy a kapott információ felhasználható-e vagy sem. Amennyiben igen, úgy azt is el kell tudniuk dönteni a hatályban lévő jogszabályok alapján, hogy miként használják azt fel, egyáltalán milyen intézkedéseket tegyenek”.

Főkapitány úr véleményét magam is osztom, azonban az is kétségtelen, hogy a jogi normák mellett a körültekintő mérlegelés, a több forrásból rendelkezésre álló információk egybevetése és az értékelő-elemző munka is szükségeszerű feltétele a névtelen bejelentések alapján kezdeményezett eljárásoknak. A hozzánk érkezett panaszok sajnos azt igazolják, hogy a bejelentők anonimitását hangsúlyozó „zöld számok” elterjedése – amelyek használatát a hatóságok propagandisztikus eszközök útján is szorgalmazzák – nemcsak a rendőrségnél, hanem más hatóságoknál is (pl. vám- és pénzügyőrség) hozzájárult ahhoz, hogy a felületesen vagy egyáltalán nem ellenőrzött, rosszindulatú bejelentések alapján megalapozatlan, alkotmányos jogokat sértő eljárásokra kerüljön sor.

Természetesen – amint ajánlásom is egyértelműen tartalmazta – valamennyi (és nemcsak a zöld számokra érkezett) névtelen bejelentés, vagy más nem ellenőrzött, elsődleges információ felhasználásánál szükséges a körültekintő eljárás, amennyiben a bejelentés konkrét személy ellen irányul és az esetleges intézkedés, vagy eljárás a bejelentett személy alkotmányos jogait, személyes szabadságát, vagyonát érintheti. A nyomozó hatóságnak a nyilvántartásoktól a titkosszolgálati eszközök alkalmazásáig, sokoldalú eszköztára van a bűncselekményre utaló elsődleges információk megalapozottságának ellenőrzésére.

A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény végrehajtási rendelkezéseit tartalmazó, ma is hatályos 11/1977. (III. 30.) MT rendelet 7. § szerint a névtelen bejelentés alapján vizsgálat csak akkor rendelhető el, ha alaposan feltételezhető, hogy a bejelentés tartalma megfelel a valóságnak. Az új büntetőeljárás törvény alapján büntetőeljárás csak bűncselekmény gyanúja alapján, és csak az ellen indítható, akit bűncselekmény megalapozott gyanúja terhel. A névtelen bejelentések alapján azonban egyéb jogszabályok hatálya alá tartozó eljárásokra (pl. szabálysértési, idegenrendészeti, stb.) és intézkedésekre is sor kerülhet, ezért a szakmai szempontból egyébként is indokolt feladatok meghatározása a rendőri munka több területén hasznosítható lenne.

A fentiek alapján kérem főkapitány urat, hogy ajánlásom teljesíthetőségét ismételten fontolja meg. Amennyiben álláspontja nem változik, kérem, hogy az Obtv. 21. § (3) bekezdése alapján ajánlásomat, a véleményével ellátva terjessze fel a belügyminiszterhez.

Budapest, 2003. október

Üdvözlettel: Takács Albert s. k.

OBH 4386/2003

Tisztelt Asszonyom!

Az országgyűlési biztos hivatalának e-mail címére „lakásmaffia” címmel eljuttatott üzenetében „A lakásmaffia fogságában” című könyvre hívta fel a figyelmet. E könyvet (T. Katalin) a saját szomorú tapasztalatai alapján írta.

A könyv ajánlójában a következők mondat található: „Végül ajánlom a könyvet a hazai igazságszolgáltatás és bűnüldözés minden munkatársának, azzal a kéréssel: olvassák figyelmesen minden sorát, s ki-ki a maga területén segítse elő, hogy az én példámon okulva lehetőleg minél kevesebben legyenek áldozatai ennek a kegyetlen bűnbandának, amelyet találóan lakásmaffiának hívnak.”

Az országgyűlési biztosok nem tartoznak ugyan az igazságszolgáltató és bűnüldöző szervek közé, de a megkeresésre, és az ügyben folytatott korábbi vizsgálatra, és a hasonló ügyekben folytatott vizsgálatainkra tekintettel az alábbiakról szeretném tájékoztatni Önöket:

Édesanyja korábban már fordult hivatalunkhoz a jegyzői birtokvédelmi eljárás felülvizsgálatát kérve. Az OBH 4200/1999. számú ügyben tájékoztattuk az országgyűlési biztosok hatásköréről, valamint arról, hogy a birtokvédelem kérdésében csak bíróság jogosult eljárni, ha a birtoklás jogcíme is vitatott, valamint arra, hogy a jegyző csak a birtoksértővel szemben állapíthatna meg kötelezettséget, de az ingatlan új, jóhiszemű tulajdonosával szemben nem. Erről a könyv a 130. oldalán úgy „számol be”, hogy: „az állampolgári jogok országgyűlési biztosának semmiben sincs jogköre”.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése szerint: *Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.*

Engedje meg, hogy a korábbi levélben foglaltakat kiegészítsem néhány jogilag jelentős körülmény elemzésével:

A házasságról, a családról és a gyámságról, egységes szerkezetben a hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.).

Csjt. 27. § (1) *A házasság megkötésével a házastársak között a házassági életközösség idejére házastársi vagyonközösség keletkezik. Ennek megfelelően a házastársak osztatlan közös tulajdona mindaz, amit a házassági életközösség ideje alatt akár együttesen, akár külön-külön szereztek, kivéve azt, ami valamelyik házastárs különvagyonához tartozik. Közös vagyon a különvagyonnak az a haszna is, amely a házassági életközösség fennállása alatt keletkezett, levonva ebből a vagyonkezelés és fenntartás költségeit.*

Csjt. 28. § (1) *A házastárs különvagyonához tartozik:*

a) *a házasságkötéskor megvolt vagyontárgy,*

b) *a házasság fennállása alatt öröklés jogcímén szerzett vagy ajándékba kapott vagyontárgy,*

(2) *Az a különvagyonhoz tartozó tárgy, amely a mindennapi közös életvitelt szolgáló, valamint a szokásos mértékű berendezési és felszerelési tárgy helyébe lép, tizenötévi házassági együttélés után közös vagyonná válik.*

Csjt. 30. § (1) *A vagyonközösség fennállása alatt, továbbá a házassági életközösség megszűnésétől a közös vagyon megosztásáig terjedő időben csak a házastársak közös egyetértésével lehet a vagyonközösséghez tartozó tárgyakat elidegeníteni vagy általában olyan vagyonjogi rendelkezést tenni, amely nem a házastársak különvagyonára vonatkozik.*

Részletek a Csjt. kommentárból:

Eltérően a különvagyonok feletti rendelkezési jogtól, a vagyonközösségbe tartozó tárgyakat csak a házastársak közös egyetértésével lehet elidegeníteni, illetőleg általában a közös vagyonra vagyonjogi rendelkezést tenni. Miután a közös tulajdon nemcsak a vagyonközösség alatt, hanem a közös vagyon megosztásáig áll fenn, ez a megkötöttség nemcsak a vagyonközösség idejére vonatkozik, hanem egészen a házastársi közös vagyon megosztásáig kiterjed. A házastársak közös tulajdona esetén a rendelkezési jog körét illetően a bírói gyakorlat a Ptk. 112. § (1) bekezdésében írtakat a házastársak sajátos vagyoni viszonyainak megfelelően értelmezi. Nevezetesen nem minősíti a Csjt. 30. § (1) bekezdésében írt tilalom megszegésének azokat a másik házastárs egyetértése nélküli kötelezettségvállalásokat, amelyek a közös vagyont érintő vagyoni rendelkezések ugyan, de a közös vagyonnak előnyt nyújtanak, és nem járnak elidegenítéssel, súlyos megterheléssel (BH1968. 557., BH1978. 524.). Az egyetértési kötelezettség – ami a vagyonközösség fennállása alatt nincs alak-szerűséghez kötve [Csjt. 30. § (5)] -, pedig nemcsak a vagyonközösséghez tartozó egyes tárgyakra, hanem az osztatlan közös tulajdonú tárgyakon fennálló eszmei hányadra is kiterjed (pl. az ingatlanra vonatkozó 1/2 eszmei hányadát a házastársak között a hozzájárulása nélkül még a közös gyermeknek sem ajándékozhatja el). Ebben a vonatkozásban tehát a Csjt. szabályai – a házastársak sajátos vagyoni viszonyainak megfelelően – a Ptk. szabályainál (Ptk. 144. §) szigorúbbak. A Csjt. 30. § (1) bekezdés szerinti rendelkezési jognak a gyakorlatban tipikus megsértése az, amikor a (volt) házastárs a közös vagyonhoz tartozó, ám az ingatlan-nyilvántartás szerint az ő tulajdonát képező ingatlant elidegeníti a másik fél hozzájárulása nélkül. E jogsértés jogkövetkezményének a megítélése a gyakorlatban nem egységes. Bizonyos jogalkalmazói gyakorlat szerint a jóhiszeműen és visszatérően szerződő vevő az ingatlan-nyilvántartás közhitelességében bízva a teljes ingatlan tulajdonát megszerzi, tehát az ingatlan-nyilvántartásban fel nem tüntetett házastárs eszmei hányadát is, és az elidegenítő házastársat a másik házastársval szemben – annak jogellenes magatartása és károkozása miatt – kártérítési felelősség terheli. Ez a felfogás az, ami a családjogi ítélkezési gyakorlatban a legsűrűbben érvényesül, mégpedig azért, mert maga a sérelmet szenvedett (volt) házastárs is csak ilyen módon, a szerződés megtámadása nélkül, a felek egymás közötti viszonylatában kívánja az igényét érvényesíteni. A szigorú felfogás szerint viszont a Ptk. 200. § (2) bekezdése alapján az ilyen jogügylet semmis, és a szerződés megkötése előtti állapotot helyre kell állítani. A köztes álláspont a Ptk. 203. §-ához kapcsolódik (BH1991. 349. sz. alatt közzétett eseti döntés megfelelő alkalmazása). Eszerint a vonatkozó szerződés az ingatlan-nyilvántartásban nem szereplő házastársval szemben hatálytalan, feltéve a szerző fél rosszhiszeműségét vagy az ingyenes szerzést (előnyt), és a vagylagos feltételek közül hozzátartozók között mindkettőt vélelmezni kell. A relatív hatálytalanság jogkövetkezményeként elsősorban a jogsértő (volt) házastárs felel a sérelmet szen-

vedett tulajdoni hányada értékéért. Ha így a követelés nem hajtható be, a szerző harmadik személy köteles túrni a sérelmet szenvedett (volt) házaspár kielégítését az ingatlanból (BH1988. 180.).

Csjt. 30. § (2) Bármelyik házastársnak a vagyonközösség fennállása alatt kötött, az előbbi rendelkezés alá tartozó visszterhes ügyletét a másik házastárs hozzájárulásával kötött ügyletnek kell tekinteni, kivéve, ha az ügyletkötő harmadik tudott, vagy a körülményekből tudnia kellett arról, hogy a másik házastárs az ügyletnek nem járult hozzá. Ha azonban a házastárs az ügyletet a mindennapi élet szükségleteinek fedezése körében kötötte, a másik házastárs csak akkor határozhat hozzájárulásának hiányára, ha az ügylet megkötése ellen az ügyletkötő harmadik személynél előzőleg kifejezetten tiltakozott.

(3) Az előbbi rendelkezések alapján a másik házastárs felelőssége a házastársa által kötött ügyletért harmadik személlyel szemben a közös vagyontól reá eső rész erejéig áll fenn.

(4) A házastárs olyan tartozásáért, amely az előbbi rendelkezések szerint nem mindkét házastársat terheli, mind különvagyonával, mind a közös vagyontól reá eső résszel felel.

(5) Az egyik házastárs által a vagyonközösség fennállása alatt kötött ügyletnek a másik házastárs részéről megkívánt hozzájárulás nincs alakszerűséghez kötve.

Az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.).

Ptk. 157. § (1) Haszonélvezeti jogánál fogva a jogosult a más személy tulajdonában álló dolgot birtokában tarthatja, használhatja és hasznait szedheti.

(2) 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.

Ptk. 159. § (2) A haszonélvező a haszonélvezeti jogot nem ruházhatja át, de annak gyakorlását átengedheti. Ellenérték fejében a haszonélvezeti jog gyakorlását csak akkor lehet átengedni, ha a tulajdonos – azonos feltételek mellett – a dolog használatára nem tart igényt.

A becsatolt adásvételi szerződés szerint a családi házban korábban két elkülönülten használt lakrész volt, amely azonban az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint egységes egész. A nagyobb részben laktak Önök, a kisebb lakrészben az ingatlan 50%-ának tulajdonosa, aki egyben a fennmaradó rész haszonélvezője is, a volt házastársa édesanyja. A családi ház bejegyzett tulajdonosai az ingatlan-nyilvántartásban is az Ön volt házastársa és annak édesanyja voltak, aki azonban a fia tulajdon részére özvegyi haszonélvezeti joggal rendelkezett.

A tulajdonosok az ingatlan 1996-ban értékesítették. Ekkor Önnek a családjogi törvény értelmében polgári jogi igénye lehetett, a volt házastársának az ingatlanon haszonélvezettel terhelt 1/2-ed tulajdoni hányada legfeljebb 50%-ára kiterjedően. Önt, mint ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonost ekkor megillette volna az ingatlan 1/4-ének tulajdonjoga, amelyet azonban csak bírósági ítélet alapján érvényesíthetett. Ilyen ítélet azonban a házassági bontóperben – erre irányuló kereseti kérelem hiányában – nem született. A felek a házassági tulajdonközösséget bírósági végzéssel jóváhagyott közös megegyezéssel is megszüntethették volna, de erre sem került sor.

A tulajdonosok tehát a Csjt. 30. § (2) bekezdésében foglaltak alapján harmadik féllel szemben nem korlátozható módon értékesítették az ön hozzájárulása nélkül az ingatlan, mégpedig oly módon, hogy a szerződésben a lakottság tényére és a birtokvitára felhívták a vevők figyelmét.

A korábbi panasszal kapcsolatban tájékoztatom, hogy az akkor beszerzett iratok szerint az önkormányzat jegyzője elé két birtokvédelmi ügy került. Az elsőben a jegyző olyan határozatot hozott, amely Önöket kötelezte a néhai anyósa halálát követően Önök által elfoglalt ingatlanrésznek az új tulajdonos (birtokos) részére átengedni. Saját beismerésük szerint e kötelezésnek nem tettek eleget. A birtokában korlátozott tulajdonos az ingatlan – a lakás lakottságára történt felhívással – elidegenítette. Ezt követően az új tulajdonos – az Ön beadványában foglaltak szerint veszélyes fenyegetéssel, dolog elleni erőszakkal végrehajtott magánlaksértéssel – a teljes ingatlan elfoglalta. Önök az ingatlan a fenyegetések hatására elhagyták. Az ingatlan új tulajdonosai a lakást ezt követően már üres állapotban értékesítették.

Az Ön által indított birtokvédelmi eljárásban a jegyző megállapította, hogy az ingatlan tulajdonjoga körüli vita is rendezetlen, és csupán annyi valószínűsíthető, hogy Ön az ingatlan tulajdonjogának egy bizonyos hányadára igényt tart, továbbá a volt férje által kötött adásvételi szerződés érvénytelenségének megállapítását kérte. Az eljárás során a birtoksértővel szemben lett volna lehetőség a birtokháborítás tényének megállapítására, illetve az elkövetőnek ettől való eltiltására, időközben azonban a tulajdonjog ismét átszállt, és a legújabb tulajdonosnak úgy került a teljes ingatlan a birtokába, hogy az ingatlan-nyilvántartás adatai alapján jóhiszeműnek kell tekinteni. Nem kellett tudnia arról, hogy az ingatlan tulajdonjoga per alatt áll, az ingatlanon két lakás van, és az eladó nem teher és igénymentes ingatlan adott el.

A jegyző hatásköre tehát csak a birtoksértővel szemben állt fenn, a helyébe lépő jóhiszemű tulajdonossal szemben már a jegyző nem volt jogosult eljárni. A tulajdonjog körüli vitát csak a bíróság döntheti el, míg a veszélyes fenyegetés ügyében rendőrségi szabálysértési eljárás indítható, a magánlaksértés magánindítványra üldözendő bűncselekmény, a csalás, amelynek gyanúja is valószínűsíthető, pedig feljelentés alapján közbűncselekmény.

Mélységesen megértem nehéz helyzetüket, de ismételtelen csak arra tudom felhívni a szíves figyelmét, hogy abban csak a polgári bíróság előtt folyó per hozhat eredményt. A bíróság a kereseti kérelemhez kötve van, és csak az ellenérdekű fe-

lek, tanúk szakértők meghallgatása után hozhat döntést, amellyel szemben az a fél, akinek vélt vagy valós jogát jogos érdekét az ítélet sérti, jogorvoslattal élhet.

Természetesen megértem, hogy a „vevők” által tanúsított agresszív magatartás kapcsán – talán joggal – felmerült Önökben a „lakásmaffia” részvételének gyanúja, de az ügy összes körülményeinek ismeretében a vizsgálati hatáskörömbé tartozó hatóságok tevékenységének értékelése során alkotmányos alapjogok megsértését nem tapasztaltam.

Felhívom a figyelmét arra, hogy a Csjt. kommentárból idézett részletek rávilágítanak arra, hogy a jogalkalmazói gyakorlat megosztott az ingatlan-nyilvántartásban fel nem tüntetett házaspár eszmei hányadának elidegenítése kérdésében.

Ezekben az ügyekben tehát kizárólag a bíróság jogerős ítélete lehet iránymutató, ezért minden megértés ellenére túlzónak találok azokat a könyvben leírt véleményeket, amelyek szerint a hatóságok és az igazságszolgáltatás asszisztálna a „lakásmaffia” tevékenységéhez.

Ügyének alapos ismerete azonban segítséget nyújt mind az országgyűlési biztosi munkámhoz, a hozzám forduló ügyfeleknek a hasonló esetek megelőzése érdekében történő tájékoztatás elkészítéséhez, mind az ún. „lakásmaffia” tevékenységet feltáró parlamenti albizottság munkájához is.

A könyv úgy zárul, hogy a bíróság a korábbi birtokállapot helyreállításáról döntött, csupán annak végrehajtására nem került még sor.

Mindezek ismeretében bízom abban, hogy a sok évi megpróbáltatás után rendeződni fog a birtokvitájuk, és ezt követően a tulajdonviszonyok rendezésére is megnyílik a lehetőség.

Sajnálom, hogy a fenti tájékoztatáson túlmenően nem segíthetem.

Budapest, 2003. november

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 4551/2002.

Tisztelt Uram !

Ön, a hozzám intézett nagyon rövid levelében, egy nagyon nehéz alkotmányossági kérdést tett fel. Levelében megkért, elemezzem a Magyar Köztársaság Alkotmányát abból a szempontból, hogy a munkához való jog hiánya okoz-e halmozott hátrányt az állampolgárok számára.

Mindenekelőtt szeretném megköszönni, hogy kérdésével hozzám fordult és megtisztelt bizalmával. Engedje meg, hogy tájékoztassam az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörünkről:

„Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Tekintettel arra, hogy beadványa nem hatóság vagy közszolgáltató eljárása ellen irányul, az Alkotmány vizsgálatára irányuló kérelmét hatáskör hiányában el kellene utasítanom, a törvény azonban nem tiltja, hogy az ombudsman felvilágosítással, tájékoztatással szolgáljon, ezért kérésének eleget téve az álláspontomról tájékoztatom.

A kérelmében úgy fogalmazott, hogy „Aktuális Alkotmányunkban nincs benne az állampolgár munkához való joga. (A korábbiakban még benne volt).” Meg kell állapítanom, hogy a feltevése téves, mert a munkához való jogot az Alkotmány ma is garantálja, csak hogy a szocializmus ideológiáján alapuló tervgazdasági rendszertől eltérően (sőt azzal szögeesen ellentétesen) a magántulajdon és szabad vállalkozáson alapuló piacgazdaság szellemében.

Az 1989-ig hatályos Alkotmány 14. §-a még a következőképpen szólt: (1) „A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének alapja a munka. (2) Minden munkaképes állampolgárnak joga és kötelessége, hogy képességei szerint dolgozzék. (3) Az állampolgárok munkájukkal, munkaversenyben való részvételükkel, a munkafegyelem fokozásával és a munkamódszerek tökéletesítésével a szocialista építés ügyét szolgálják. (4) A Magyar Népköztársaság a „Mindenkinek képessége szerint, mindenkinek munkája szerint” szocialista elv következetes megvalósítására törekszik.”

A munkához való jogról az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 70/B. §-a ma így rendelkezik: „(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. (2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga. (3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének. (4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.”

A két meghatározás között az az alapvető különbség, hogy a munkavégzés korábban nem csupán jog volt, de a közveszélyes munkakerülés szabálysértésének terhe mellett állampolgári kötelezettség is. Ezt a szemléletet nem sok választotta el a munkakényszertől és a kényszer munkától. Ennek megfelelően az állam mint a legnagyobb munkáltató megfelelő

számú munkahelyet tartott fenn, hogy minden munkaképes állampolgár számára annak lehetőségét is biztosítsa. Ilyen körülmények között a munkahely megbecsülése jelentősen csökkent, hiszen annak is kellett munkahelyet biztosítani, aki nem is akart dolgozni.

A rendszer nem ösztönzött a magasabb szaktudás megszerzésére, az intenzívebb munkára, a jobb minőségre, az innovációra stb. A kétpólusú vilárendszer gazdasági párharcában a szocialista gazdaság csődbement és összeomlott. A felülről vezérelt tervgazdaság rendszere természetszerűleg rányomta bélyegét a politikai berendezkedésre is, és viszont.

A magántulajdoni és vállalkozási alapon működő piacgazdaság nagy szabadságot biztosít a polgároknak mind a gazdaságban, mind azzal összefüggésben a politikában és más, a gazdaságon kívüli (pl. oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális stb.) szektorokban is. A nagy szabadság azonban természetszerűleg nagyobb felelősséggel és nagyobb kockázattal is jár, melyet döntő mértékben az egyének viselnek, az államnak csupán a torzulásokkal szembeni védelmi, korrekciós lehetősége és kötelezettsége maradt.

A fentiek szellemében a beadványában írottakat úgy lehetne pontosítani, hogy a ma hatályos Alkotmányunk nem biztosít egy konkrét munkahelyhez való jogot az állampolgárok számára. Az államnak csupán általános értelemben vett köteleessége a munkahelyteremtő gazdaságpolitika és foglalkoztatás-politika folytatása.

Az állam a munkához való jogot a piacgazdasági feltételeknek megfelelően, elsősorban a magántulajdon, illetve az egyéni és társasvállalkozás szabadságának biztosítása révén valósítja meg. Más szóval, bárki számára azonos feltételekkel és korlátozásokkal biztosítja a magántulajdonnal való szabad gazdálkodás, a vállalkozóvá válás, a „piacra lépés” szabadságát. Az állam a gazdasági – szabad piaci, ezen belül a munkaerő-piaci – folyamatokba csak kivételesen, korrekciós, kiegészítő jelleggel avatkozhat be.

A munkához való jog alkotmányos tartalmát, mai értelmezési lehetőségét az Alkotmánybíróság számos határozatából olvashatjuk ki. Ezek közül néhány példa:

„A munkához való jogtól, mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot, mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam köteleességét megfelelő foglalkoztatás-politikára, munkahelyteremtésre stb. [...] nincs annak semmi alkotmányos indoka, hogy a munkához való alanyi jogot csakis a munkaviszony keretében végzett munkára szűkítsük. Az alanyi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való, illetőleg a vállalkozás joga között nincs hierarchikus viszony” [21/1994. (IV. 16.) AB h.].

„A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése” [54/1993. (X. 13.) AB h.].

„A szerződési szabadság egyik aspektusát, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogot fejezi ki az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése” [1178/B/1991. AB h.].

„A 70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba [...] bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik” [327/B/1992. AB h.].

„A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen” [21/1994. (IV. 16.) AB h.].

Annak érdekében, hogy az állami beavatkozás hiánya ne okozzon a megélhetéshez, és ebből fakadóan az élethez való joggal összefüggésben visszasságot, az Alkotmány 70/E. § rendelkezik arról, hogy „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.” Az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott kötelezettségének az állam úgy tesz eleget, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Az Alkotmánybíróság azonban a 772/B/1990. AB határozatában az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésével kapcsolatosan is kimondta, hogy „a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne.”

Az Alkotmánybíróság határozatai minden jogalkotó és jogalkalmazó állami szerv, sőt az állampolgárok számára is kötelezőek, így az országgyűlési biztos nem kezdeményezheti a kérdést rendező jogszabályok általános felülvizsgálatát. Az a legfőbb törvényhozó és alkotmányozó szervnek, a népszuverenitás letéteményesének, az Országgyűlésnek a kizárólagos joga és lehetősége.

Remélem, hogy a fenti jogi, szakmai tájékoztatással sikerült kérdésére válaszolnom és hozzájárulni a probléma jobb megértéséhez.

Ismételten megköszönve bizalmát, üdvözlettel:

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 5288/2002.

Tisztelt Uram !

Mindenekelőtt szeretném megköszönni, hogy megtisztelt bizalmával és a kérdéseivel hozzám fordult. A lakhatás jogát hiányoló rövid levelében nagyon nehéz alkotmányossági kérdéseket vetett fel. Megkért, hogy elemezzem a Magyar Köztársaság Alkotmányát abból a szempontból, hogy a lakhatás joga miért került ki az alanyi jogok köréből, és figyelemfelhívó jogkörömben hassak oda, hogy a parlament pótolja a joghézagot, és szüntesse meg a törvény hiányából adódó igazságtalanságot.

Engedje meg, hogy tájékoztassam az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörünkről: „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Tekintettel arra, hogy beadványa nem hatóság vagy közszolgáltató eljárása ellen irányul, az Alkotmány vizsgálatára irányuló kérelmét hatáskör hiányában el kellene utasítanom, a törvény azonban nem tiltja, hogy az ombudsman felvilágosítással, tájékoztatással szolgáljon, ezért kérésének eleget téve az álláspontomról tájékoztatom.

A kérelmében úgy fogalmazott, hogy „[...] kérem önt, kérdezze meg, hogy az eredetileg szerepelt törvény, miszerint aki egyedül neveli gyermekét, vagy 2, vagy több gyermeke van, szükséglakásra jogosult a (családjogi törvényeket figyelembe véve), miért lett eltörölve? [...] Az Alkotmány valóban beszél a lakhatás jogáról az országban bárhol.”

Meg kell állapítanom, hogy e felvetése nem teljesen pontos, mert az Alkotmány korábban sem garantálta senki számára a lakhatás jogát. A lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet azonban valóban annak a szocializmus ideológiáján alapuló tervgazdasági rendszerből fakadó elvnek kívánt érvényt szerezni, hogy a gondoskodó állam a társadalom gazdasági erejét felhasználva lakásokat építtet, és azokat elosztja. Az elosztás rendjében azonban, a szocializmus idején is időszakonként eltérő elvek váltak hangsúlyosabbá. Az 1953-ban kiadott „első lakáskódex” a lakások elosztásakor még az „érdemet” vette alapul, és a munkáltatók javasolták a tanácsnak a jó dolgozók és családjuk lakásigényének kielégítését. Az 1971-es rendelet már a „rászorultság” elvét helyezte előtérbe, és a szociálisan (vagy családi jogállásukat tekintve) rászorultakat rangsorolta előre. Azt le kell szögezni, hogy a szocialista Alkotmány, és az annak alapján hozott jogszabályok is csak államcélként határozták meg az állampolgárok lakáshelyzetének jobbítását, és e kötelezettségvállalás nem eredményezett alanyi jogot az állampolgárok számára. Az 1/1971. (II. 8.) Korm. rendeletet a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) helyezte hatályon kívül.

A családjogi törvényben azonban valóban maradtak olyan szabályok, amelyek az önkormányzatokat továbbra is kötelezték arra, hogy amennyiben egy házassági bontóperben a bíróság azt állapítja meg, hogy az önkormányzati bérlakás a felek között természetben nem osztható meg, és valamelyik felet a lakás elhagyására kötelezi, akkor e volt házastárs elhelyezéséről az önkormányzat köteles gondoskodni.

A Legfelsőbb Bíróság Polgári kollégiumának valamennyi bíróság számára kötelező érvényű állásfoglalása ezzel kapcsolatban leszögezte, hogy: „Az objektív feltételek hiánya miatt lakáselhagyásra kötelezett (volt) bérlőtárs elhelyezéséről, ha a lakás az önkormányzat tulajdona, az 1993. évi LXXVIII. törvény 31. § (3) bekezdése alapján az önkormányzat gondoskodik. Arról nincs jogszabályi rendelkezés, hogy ha a házastársi közös lakás nem önkormányzati bérlakás volt (hanem más tulajdona, vagy a felek közös tulajdona), a lakáselhagyásra kötelezett házastárs elhelyezésre tarthat-e, és kitől tarthat igényt. A kizárólagos használatra feljogosított házastárs azonban a Csjt. 31/C. §-a alapján lakáshasználati jog ellenérték fizetésére, és tulajdon esetén többlehasználati díj fizetésére is köteles. Ilyen szabályzás mellett nem lenne indoka a lakásban bentmaradó házastárs még a távozó házastárs elhelyezésére is kötelezni. Ráadásul sem a Családjogi törvény, sem a Polgári törvénykönyv nem tartalmaz olyan rendelkezést, amelyből az elhelyezési kötelezettség levezethető volna. Így – eltérő megállapodás hiányában – a lakás elhagyására kötelezett házastárs az 1993. évi LXXVIII. törvény 31. § (3) bekezdése alá eső kivételtől eltekintve elhelyezésre nem tarthat igényt” (PK 299. szám, PK 279. szám.).

Az Lt. hivatkozott 31. § (3) bekezdése a következő előírásokat tartalmazta: „Ha a bíróság a házasság felbontása során valamelyik felet saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül kötelezi az önkormányzati lakás elhagyására, elhelyezéséről az önkormányzat gondoskodik. Az önkormányzat rendeletében határozza meg, hogy az elhelyezésre jogosultat milyen lakás illeti meg.”

Az Alkotmánybíróság a törvény ezen előírását egy önkormányzat indítványa alapján a 37/1998. (IX. 23.) AB határozatában alkotmányellenesnek minősítette, és hatályon kívül helyezte.

Az indokolásban kifejtette, hogy „az Lt. kifogásolt 31. § (3) bekezdése alapján – a korábbi hatályos szabályozástól eltérően – az önkormányzatnak kizárólag akkor áll fenn az elhelyezési kötelezettsége, ha a volt házastárs önkormányzati tulajdonú bérlakásban lakott. Az önkormányzatnak ez a kivételes elhelyezési kötelezettsége is csak akkor áll fenn, ha a

bíróság a Csjt. 31/B. §-ának előírásaira tekintettel az érintett bérlőtárs bérlőtársi jogviszonyát megszünteti és saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül kötelezi az önkormányzati lakás elhagyására. Ezen túlmenően a kifogásolt rendelkezés alapján az önkormányzat rendeletében önállóan – a lakásállományának összetételéhez, a település adottságaihoz képest – határozhatja meg, hogy az említett és lényegesen szűkebb körben fennálló elhelyezési kötelezettségét milyen másik lakás felajánlásával teljesíti.”

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatával vizsgálta és bírálta el az Lt. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. E határozat – többek között – a következőket állapítja meg. „A törvényhozó viszonylag nagy szabadsággal szabályozhatja a lakásgazdálkodással összefüggő kérdéseket. A lakáspolitikai megállapítása, a lakáshoz jutás, a lakásbérlet feltételeinek megállapítása a jogalkotó kötelessége és hatásköre. Alapvető szociális kérdés a lakástulajdon és lakásbérlet feltételeinek szabályozása is. [...] A lakások biztosításával kapcsolatos feladatoknak az a része, amelyet korábban az állami bérlakásrendszerrel oldottak meg, ezeknek a lakásoknak önkormányzati tulajdonba adásával az önkormányzatokhoz került, míg a lakáspolitikai továbbra is kormányzati és törvényhozói hatáskörben maradt. A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.”

[...] Az Lt. 3. § (1) bekezdése szerint „az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit”. Az Lt. e rendelkezése alapján megállapított önkormányzati rendelet a helyi viszonyok alapján szabályozza az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit. Ennek keretében biztosítható lenne a szociális helyzet alapján rászorult bérlőtárs elhelyezése. Az Lt. vizsgált rendelkezése azonban előírja a bírói ítélet alapján a bérlőtárs szociális helyzetére tekintet nélküli, kivételes elhelyezését, és ezáltal lehetővé teszi az adott településen szociális helyzet alapján rászorultabb önkormányzati bérlakást igénylők hátrányba kerülését.

[...] A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Lt. vizsgált rendelkezésével összefüggésben a tulajdoni korlátozás közérdekűsége nem állapítható meg, ha nincs szociális rászorultság. Az Lt. vizsgált előírása a bírósági ítélet alapján az önkormányzat elhelyezési kötelezettségét állapítja meg, a végrehajtás tekintetében azonban nem tartalmaz rendelkezést. Az önkormányzatok lakástulajdonosa korábbi lakásügyi jogszabályok, különösen pedig az Lt. által bevezetett vételi jog alapján jelentősen csökkent. Ezért fennáll annak a lehetősége, hogy egyes települések önkormányzatai az elhelyezési kötelezettségüknek nem tudnak eleget tenni. Mivel a kifogásolt rendelkezés nem biztosított az érintett önkormányzat tulajdonkorlátozásával szemben megfelelő ellenszolgáltatást, az önkormányzati tulajdon alkotmányellenes korlátozását tette lehetővé. Ezért az Lt. e rendelkezése sérti az Alkotmány 12. § (2) bekezdését, 13. § (1) bekezdését és 44/A. § b) pontját, s azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.”

Az idézett jogszabályok és állásfoglalások alapján megállapítható, hogy a lakhatás jogát a jogszabályok korábban is csak korlátozott körben ismerték el, és az államot, illetve átruházott jogkörben az önkormányzatokat elhelyezési kötelezettség csak azon személyek esetében terhelte, akiket a bíróság ítélete a már korábban meglévő jogától fosztotta meg.

Ezek szerint az államot a lakhatás jogával összefüggésben terhelő lakásgazdálkodási kötelezettség az állampolgár oldalán nem eredményez konkrét alanyi jogot a lakhatásra. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmányban a lakhatás, vagy hajlék biztosításának kötelezettsége csupán államcélként fogalmazódik meg, amelynek az a lényege, hogy az állam, az ország pillanatnyi gazdasági, politikai helyzetének megfelelően, nagyfokú szabadsággal bír e célok eléréséhez leginkább megfelelő eszközök kialakításában.

Az Alkotmánybíróság, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a kisebbségi biztos 1997-ben benyújtott indítványa alapján megvizsgálta annak kérdését, hogy az Alkotmányban rögzített szociális biztonsághoz való jogból levezethető-e a hajlékhoz való jog. A 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban kifejtette, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya nem ismeri a lakhatás jogát, és az államot csak „szállás-biztosítási kötelezettség” terheli, ha annak hiánya miatt az állampolgár élete közvetlen veszélybe kerül.

Amellett, hogy a levelére válaszul a témában született jogszabályokat és alkotmánybírói döntéseket idézem fel, hadd tájékoztassam az ombudsmani gyakorlatról is. Az országgyűlési biztosok évek óta nagy hangsúlyt helyeznek a lakhatással kapcsolatos panaszok, és az azokat kiváltó okok feltárására, és lehetőség szerint a problémák rendezésére.

Különbséget kell azonban tenni a szerzett jogok védelmében tehető intézkedések, és a jogszerzés módozatainak elemzése között. Mint már írtam, az Alkotmány alapvetően az állam tűrési kötelezettségét írja elő. Ez azt jelenti, hogy az államnak, beleértve minden szervét, önkorlátozásként „el kell tűrnie” az állampolgárok jogainak gyakorlását.

Ezek a szabadságjogok. Más jogok védelmében azonban az államot intézkedési kötelezettség is terheli. Az élethez, az emberi méltósághoz, és a tulajdonhoz való jogok olyan jelentősek, amelyek védelmében az állam minden más kötelezettségét megelőzően köteles tevékenyen részt venni.

A szociális biztonsághoz való jog ezzel szemben csupán egy, az Alkotmányban lefektetett államcél, amelynek eléréséhez az állam viszonylag szabadon választhatja meg az adott körülmények között legmegfelelőbbnek tartott eszközt és

módszert. Mindezek értelmében a tulajdonhoz való jog nem jelentheti azt, hogy az államot kötelezettség terhelné az állampolgárok tulajdonhoz, lakáshoz juttatásában.

A levelében azt is írta, hogy a fővárosban található üres lakások kihasználatlansága az állampolgárok jogait és érdekeit sérti. Egyetértek a felvetésével, hogy ezeket a lakásokat minél hamarabb újra használatba kell venni. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy a szükséges (pl. hagyatéki) eljárások lefolytatása nélkül adják bérbé a lakásokat. Számos magántulajdonú lakás áll üresen, mert a tulajdonos nem lakja, de a lakás bérbeadására nincs reális igény.

Ezeket a problémákat rendezheti az az állami intézkedés, amely lehetővé teszi az önkormányzatok számára a használt lakások vásárlását, esetleg visszavásárlását bérbeadás céljából. Az önkormányzatok anyagi lehetőségeihez képest az elmúlt években állami támogatással egy évtized után ismét bérlakásépítésbe kezdtek. Egyes fővárosi önkormányzatok fiatal házasok számára ún. fecskéházakat építettek és az idősebbek számára nyugdíjasházakat, hogy a saját bérlakásaik leadásával bővítsék a bérlakás-állományt.

Sajnálatosan azt kell mondanom, hogy az állampolgárok lakáshoz, illetve bérlakáshoz juttatása lehetőségének jelenleg kizárólag anyagi korlátai vannak, és ahogy arra az Alkotmánybíróság is hivatkozott egy korábbi határozatában: „Több évtized alkotmányellenes gyakorlatának helyreállítása, a lakáshelyzet alkotmányossá tétele nem várható el egyetlen törvénytől, az egy hosszú folyamat eredménye lehet...”

Őszintén sajnálom, hogy nehéz helyzetében – a fenti tájékoztatáson túl – kézzelfogható segítséget nem tudtam nyújtani.

Budapest, 2003. március

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

1.29.5. Jogsabály-véleményezések

I. Észrevételek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény kormány-előterjesztésének tervezetéről

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak eddigi működése során már több probléma merült fel az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) alkalmazásával kapcsolatban. Észrevételeink kialakítása során tekintettel voltunk mind a korábbi, mind pedig a hivatalban levő országgyűlési biztosok következetes és egyöntetű gyakorlatára.

A Ket. általános jellegéből következik, hogy azt nagyon sokféle eljárásban kell alkalmazni, és az eljárások nagy részében már nem a „hatóság-ügyfél” a tipikus viszony, hanem a hatóság és sok, egymáshoz képest különböző érdekű ügyfél között folyik az eljárás. Ez a sajátosság az egész eljárást lényegesen befolyásolja. Álláspontunk szerint a Ket. erről a körülményről a részletes szabályozás során olykor elfelejtkezik.

Így jelesül a tervezet 3. § (3) bekezdése szerint a kisebbség nyelvén benyújtott kérelmet ugyanazon a nyelven megszüvegezett határozattal kell elbírálni. A magyar nyelvű változat azonban ez esetben is elengedhetetlen, mert az ügyben nem kisebbségi ügyfelek is lehetnek, továbbá bizonyos ügyekben más szervek is érdekeltek, pl. ingatlan-nyilvántartás, egyéb nyilvántartások, archívumok stb.

A törvény szövegének is jobban ki kellene fejeznie az ügy többszereplős jellegét. Példaként említhetnénk a tervezet 6. § (2) bekezdését, mely úgy szól, hogy a titokvédelmi szabályok megtartása nem vezethet a jogorvoslathoz való jog indokolatlan korlátozásához. Ezt véleményünk szerint szélesebben kell értelmezni, úgy, hogy ne csak a jogorvoslatról szóljon, hanem az ellenérdekű félnek az ügyfélével azonos terjedelmű érdekérvényesítési lehetőségéről is. Ez több mint a jogorvoslat. (Pl. az ő betekintési joga az iratokba, ami szükséges a jogai érvényesítéséhez.)

Ugyancsak problémát jelent a sokszereplős ügyeknél a 17. § (4) bekezdés b) pontjának rendelkezése, mely szerint a kérelemre indult eljárásban a kérelem beérkezésétől számított 5 napon belül kell értesíteni az „ellenérdekű ügyfelet” és mindazokat, akiknek jogaira stb. rendelkezést tartalmaz. Egyes engedélyezési eljárásokban, pl. az építési engedélynél ez esetleg nagyon sok ügyfelet jelenthet (pl. az alapító okirat bejegyzése előtt a szomszédos „társasház” tulajdonosait), továbbá a hatóságnak kell hivatalból megállapítania, hogy kik az érintettek, és ez sokszor lehetetlen lesz 5 napon belül, sőt esetleg az csak az eljárás során derül ki. (Ha ez a rendelkezés maradna, akkor az előbbieket miatt az eltérésre lehetőséget kellene adni.)

A tervezet 51. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a határozatnak tartalmaznia kell az ügyfél nevét és lakóhelyét. A Ket. ügyfél fogalma szerint is (4. § (5) bek.) építési ügyben valamennyi szomszéd ügyfél, ebből tehát az következik, hogy a határozatnak ezek adatait is tartalmaznia kell. (Itt jegyezzük meg, hogy az adatvédelmi biztos közelmúltban kiadott állásfoglalása szerint a határozatok kiküldött példányai nem tartalmazhatják azt, hogy arról kik kaptak értesítést. Az eddigi gyakorlat szerint a szomszédok nevét és címét a határozatoknak ebben, az ún. „erről értesítést kapnak” részében sorolták fel. A jövőben az előbbieket miatt minden szomszéd adatait a határozat rendelkező részébe kellene foglalni?)

Az 53. § szerint az elektronikus eszközök alkalmazásának következtében az ügyfél semmilyen tekintetben nem kerülhet hátrányos helyzetbe. Ez a szöveg megint csak nem teszi kellően világossá a jogalkalmazó számára, hogy ez nemcsak a kérelmező ügyfélre, hanem az ügyben szereplő valamennyi ügyfélre kell hogy vonatkozzék. Tehát csak akkor lehetne e-mailen, faxon stb. kiadni a döntést, ha ezzel egyik ügyfél sem kerül hátrányos helyzetbe. (Ez természetesen azt jelenti, hogy a kérelmezőnek esetleg e-mailen eljuttatott határozatot a többieknek postán kell elküldeni.) Ugyancsak a többszereplős ügyek sajátosságát mutatja, és az ügyek eltérő jellegének figyelembevételét indokolja az az eset, amikor az ügyfelek egyike valamilyen okból nem értesül a határozat kiadásáról, és az jogerőre emelkedik. Később igazolási kérelem alapján fellebbezési jogával élhet, tehát a jogerősnek vélt határozat e jellege megszűnik. Időközben azonban a jóhiszemű ügyfél az engedély alapján már pl. építkezni kezdett. Az építési ügyekre vonatkozó eljárási szabályok szerint ebben az esetben az új eljárásban már csak fennmaradási engedélyezésről lehet szó, építésrendészeti bírsággal. Ráadásul az építkezőnek ebben az eljárásban már csak az új elsőfokú határozat ellen van fellebbezési lehetősége, holott ezt megelőzően nem kevés pénzért fennmaradási engedélyezési tervet kell készíttetnie, és benyújtania a hatósághoz. A Ket.-nek figyelemmel kellene lennie tehát arra, hogy a teljesen vétnélküli ügyfél ne kerüljön hátrányos helyzetbe. (Önmagában az, hogy a mulasztó hatósággal szemben kártérítési lehetőség van, nem jelent valódi megoldást.)

Több esetben előfordul, hogy a rendelkezést nem zárja le a tervezet úgy, hogy világos legyen a hatóság számára, mi a teendő, illetőleg az összefüggéseket nem teszi világossá.

A tervezet 4. § (7) bekezdésének új szabálya alapján kérdés: hogyan értesül a kieső ügyfél helyébe lépő erről a tényről, milyen formában (határozat), van-e jogorvoslatnak helye stb. A 18. § (5) bekezdése rendelkezik ugyan erről az ügyfélváltásról, de ez nem tűnik elégségesnek ahhoz, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog maradéktalanul érvényesüljön. (Pl. az eljárásban szereplő másik ügyfél vagy az ügyfelek hogyan értesülnek a jogutódlásról?) A jogutódot illeti meg a kieső ügyfél jogosultsága, írja a tervezet. A hivatalból indult eljárásban a hatóság jogosultságot is megállapít?

A 4. § (9) és (10) bekezdése rendelkezik az egyéb résztvevők jogorvoslati jogáról. Ugyanakkor a későbbiekben arról nincs szó, hogy a részjogerő megállapítása hogyan történik. Nem világos az sem, hogy erről az ügyfelet a hatóságnak kell-e értesítenie?

A 6. § (3) bekezdése szerint az ügyfél üzleti vagy egyéb titokra hivatkozással nem tagadhatja meg az adatszolgáltatást, ha az adatra az eljáró szervnek a hatásköre gyakorlásához szüksége van. Ebből adódik a kérdés, hogy csak az ügyfél nem tagadhatja meg azt, vagy a különböző, az adattal rendelkező (kezelő) szervezetek sem. Esetleg ezt a rendelkezést úgy kell érteni, hogy ezeknek a kiadásáról egyébként is az ügyfél rendelkezhet az adatkezelőnél? Nem egyértelmű, hogy – hasonló esetben – mi a helyzet a hivatalbóli eljárásnál (pl. a bírságotól való jogvédelem-megállapítás esetén)?

A 21. § (5) bekezdés a telefonon, az elektronikus úton való hiánypótlási felhívásról rendelkezik, nincs szó azonban arról, hogy ezt a felhívást az iratok között dokumentálni kell. Ez pedig azért fontos, mert a hiánypótlás teljesítésének elmulasztásához a kérelem elutasítása kapcsolódhat jogkövetkezményként. Így ez a szabályozás nem segíti elő teljes mértékben a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog érvényesülését.

A 26. § új jogintézményt, a hatósági közvetítés lehetőségét vezet be. A szabályozásnak rendelkeznie kellene arról is, hogy ezt az eljárási formát ki kérheti, e kérést meg lehet-e tagadni. A § (6) bekezdése rendelkezik arról, hogy a közvetítőt munkájáért tiszteletdíj illeti meg. Nem derül ki a tervezet szövegéből, hogy kinek kell ezt a tiszteletdíjat fizetnie, és annak mértékét ki állapítja meg?

A 35. § (3) bekezdés b) pontja szerint a tanú nem hallgatható meg, ha a titoktartási kötelezettség alól nem kapott felmentést. Ebben az esetben álláspontunk szerint nem mellékes kérdés, hogy a tanú kérte-e, illetve kellett volna-e kérnie és mikor a felmentést.

A 42. § (2) bekezdés b) pontja szerint az eljárási bírság kiszabásánál a közigazgatási szerv figyelembe veszi az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait. Kérdés azonban, hogy pl. az ügyügyi hatóság vizsgálhatja-e ezt, és hogyan? (Bekérheti-e az ügyfél adóbevallását, tarthat-e helyszíni szemlét?)

A tervezet 45. § (1) bekezdése rendelkezik az eljárás felfüggesztésének szabályairól. Úgy gondoljuk, mivel a szakhatóság eljárására külön szabályok vonatkoznak, célszerű ebben a §-ban is erre kitérni. („– ide nem értve a szakhatóság eljárását –”)

A 48. § (4) bekezdése tartalmazza a tanú adatainak kezelésére vonatkozó előírásokat, ha az szolgálati titoknak minősül. Nem szabályozza viszont a hozzáférés, és az eljárás későbbi szakaszaiban történő esetleges felhasználásának stb. kérdéseit.

A 49. § (1) bekezdésében foglalt eljárási szabályokat nem tartjuk kellően kimunkáltként, tekintettel arra, hogy azok az indítványok előterjesztésére sem időbeli, sem pedig „ismételhetőségi” határokat nem jelölnek ki.

Az 54. § a közigazgatási szerződést szabályozza. A tervezet szövegéből úgy tűnik, hogy minden esetben a hatóságnak kell mérlegelnie, hogy az ügy jellege nem zárja ki ezt a formát. Megfontolandónak tartanánk, ha a kizárt ügytípusokat legalább példálózóan felsorolná a jogszabály.

Az 55. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási szerződés megszegése esetén a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül. Nincs szabályozva azonban az az egyáltalán nem marginális kérdés, hogy ki, és milyen módon állapítja meg a szerződésszegés tényét. Álláspontunk szerint a (3) bekezdésben meghatározott beadvány csak a közigazgatási szerv szerződésszegésének megállapítására irányuló eljárást szabályozza, az ügyfél szerződésszegésére rendelkezést nem tartalmaz. Úgy gondoljuk, hogy a szabályozás ebben a formában nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

Az 55. § (4) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy az ügyfél hány napon belül fordulhat a bírósághoz. (Feltehetően erre is az általános 30 napos határidő alkalmazandó, de ezt szabályozni kellene.)

A 62. § nem szól arról, hogy a végzés esetén mit kell a közlés napjának tekinteni. Esetleg megfontolandónak tartanánk e helyütt is a „határozat” kifejezés helyett az 50. §-ban már bevezetett „döntés” kifejezést használni.

Nem tudjuk értelmezni, hogy a 105. § (3) bekezdésében mit jelent az, hogy a kijavítást, kiegészítést a határozat kiadmányaira is fel kell jegyezni. Azt, hogy a már kiküldött példányra a változást rá kell írni és igazolni (aláírás, pecsét). Mi a teendő, ha azt nem sikerül mindenkitől visszaszerezni? (Ugyanez előfordulhat a kicserélésnél is.) Ez esetben határozattal kell rendelkezni a kijavításról?

Már az előbbiekből is látható, alaposan át kell gondolni, hogy mindazokban az esetekben, amelyekben a Ket.-et alkalmazni kell, hol van szükség eltérő szabályra, az eltérés megengedésére.

A 18. § (5) bek. szerint az érdemben elbírált ügyben változatlan tényállás mellett nem lehet ugyanazon jog érvényesítése iránt újabb eljárást indítani. Kérdés az, ha az építési engedély érvényességi ideje lejár anélkül, hogy az építkezést megkezdték volna, akkor ez a szabály akadályozza-e a teljesen azonos új építési engedély kiadását. Álláspontunk szerint a Ket.-ben kell lehetőséget biztosítani arra, hogy a különös eljárási szabályok megnyugtatóan rendezhessék a fenti problémát.

A 37. § (1) bekezdése szerint a tényállás tisztázására szemle rendelhető el. Úgy gondoljuk, hogy a jogbiztonság érdekében a fenti rendelkezést ki kellene egészíteni azzal, hogy egyes eljárásokban azonban a jogszabály a szemlét kötelezővé is teheti. (Ilyenek pl. egyes építési ügyek.)

Az 58. § (1) bekezdése a döntés közlésének módjait sorolja fel. Egyes különös eljárásokban azonban a hatóság nem választhat, hiszen a jogszabály kötelezően írja elő a kézbesítést, az építési terveket csak postai úton vagy személyesen lehet kézbesíteni. (Ebben a bekezdésben egyébként a felsorolás többféle felosztási szempont alapján történt.)

Az eljárások sajátosságait és a közigazgatási ügy jellegét jobban kellene figyelembe venni a bírósági felülvizsgálat szabályozásakor is.

A tervezet 93. § (1) bekezdése szerint a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya. A végrehajtás felfüggesztését ugyan lehet kérni, amiről a bíróságnak soron kívül kell döntenie, de ez alatt a néhány nap alatt is végrehajthatnak olyan határozatot, amelyben a bíróság esetleg a felfüggesztést kimondja. (Ha már lebontottak valamit, akkor nem képes a korábbi helyzetet helyreállítani a bíróság hatályon kívül helyező ítélete.) Ebben az egyszerű szabályban szintén az látható, hogy a jogalkotó nem veszi kellően figyelembe, hogy nagyon súlyos érdekeket érinthetnek a határozatok, és a kérelemre induló eljárásokban az érdekelt ügyfél ki fogja használni a néhány napot is arra, hogy kész helyzetet teremtsen a bírósági döntés előtt. A jogszabálynak lehetőséghez képest akadályt kell állítania a joggal való visszaélés elé, különösen, ha ezzel visszafordíthatatlan folyamat indul el, vagy jövátehetetlen kárt okoznak. (Ilyen jellegű ügyek lehetnek a környezetvédelemben is.) Ha ezt nem teszi, utat enged a „hatalmaskodásnak”. Úgy gondoljuk, hogy célszerű lenne a kérdést úgy szabályozni, hogy legalább a végrehajtás felfüggesztéséről való döntésig ne lehessen a határozatot végrehajtani.

A közigazgatási eljárás legkevésbé hatékony része a hatósági ellenőrzés. A tervezett szabályozás próbál ezen segíteni, részletesebb, de – álláspontunk szerint – a ma már nagyobb jelentőségű, újfajta hatósági eljárásokra nincs kellően tekintettel. Az adóellenőrzésre talán kiválóak lehetnek ezek a szabályok, de az engedély nélküli építkezés, természet- vagy környezetkárosítás felderítésére nem alkalmasak. Így különösen a helyszíni ellenőrzés szabályozásakor a helyszíni szemle szabályai érvényesülhetnének a rendőrségi segítség igénybevétele tekintetében, ha ott lenne erre szabály. De – kivéve: 41. § (5) bekezdését – nincs. A törvénytervezet pusztán a végrehajtási szakban rendelkezik a törvény a rendőrség szerepéről [107. § (4) bek.], márpedig a mai viszonyok között erre az alapeljárásban is szükség lehet. (Jelentős súlyú – pl. környezetkárosítást okozó – ügyekben már a tényállás megismerése sem veszélytelen a hatóság számára. A semmisség szankció sem elegendő, ha nem tudja bizonyítani a tényállást.)

Az ügyfél előzetes értesítéséről szóló 71. § több aggályt vet fel, mint a hatályos szöveg. Az új szabály szerint ugyanis mellőzni kell az előzetes értesítést az ügyfélnek, ha ez az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné. Ebben az esetben viszont – annak érdekében, hogy az ügyfél eljárási jogai ne sérüljenek – a hatóság felhívja az ügyfelet, hogy az ellenőrzés tervezett időpontjában tartózkodjon a helyszínen, vagy ehelyett az ügyfelet hivatali helyiségébe idézi, és onnan az ügyintéző az ügyféllel együtt megy az ellenőrzés helyszínére, írja a tervezet. De ez esetben indokolt az ügyfél kommunikációs lehetőségeinek (pl. útközben az ügyfél ne használja a mobiltelefonját stb.) korlátozása. Az együttes helyszínre utazás egyébként azért is furcsa lenne, mert környezetvédelmi, vízügyi hatósági eljárások során a hivatali helyiség és a helyszín között akár 50 km is lehet. Mit tegyen a hatóság, ha az ügyfél nem akar vele menni, ha ellenérdekűek vannak,

szakértő, szakhatóságok működnek közre? Nem kellően kimerítő a szabályozás arra az esetre, ha a helyszíni ellenőrzéssel életveszélyt kell elhárítani? [Úgy gondoljuk, hogy a 71. § (7) bekezdése ehhez nem elégséges.] Bizonyos ügytípusoknál indokolt lehet eltérést engedni a 71. § (4) bekezdésének b) pontjában rögzített időbeli korlátozás alól, mert különben pl.: az éjszakai csendháborítás, vendéglátó-ipari egységek nyitvatartási szabályainak stb. ellenőrzésére nem lenne lehetőség.

A 71. § (2) bekezdés szerint, ha a helyszíni ellenőrzésről előzetesen nem értesítik az ügyfelet, akkor az ellenőrzés tényéről annak megkezdésekor szóban kell őt tájékoztatni. Nem szabályozott azonban, hogy mikor kell ezt megtenni. Akkor, amikor felhívják, hogy legyen az ellenőrzés helyszínén, illetőleg együtt elindulnak a hatóságtól, vagy akkor még nem, csak amikor már a hatóság képviselőjével együtt a helyszínen vannak?

Az előbbiekből látható, hogy az elmúlt évek (évtizedek) rossz tapasztalatai alapján másféle szabályokra is szükség van ahhoz, hogy a hatóság érvényt szerezhessen a jogszabályoknak, határozatainak. Az ügyfél jogainak védelme mellett figyelembe kell venni azt is, hogy ezek az eljárások nem öncélú közigazgatási érdeket, hanem a köz érdekét, más ügyfelek (nagy létszámú csoportok) nagyon fontos érdekét, gyakran az ellenőrzöttét is (még ha erről nem is vesz tudomást) szolgálják. Erről szól a szabályozási koncepció az 5. oldalán. (A törvény elkészítésekor ezt a fontos szempontot következetesebben kellene érvényre juttatni.)

Problémát okozhat a jogalkalmazásban, ha kodifikációs technikai okból úgy von össze rendelkezéseket a jogszabály, hogy nem világos, mely esetben hogyan kell alkalmazni a rendelkezést. Ügyelni kell arra, hogy a Ket. rendelkezését a közigazgatás bármely szintjén dolgozó köztisztviselő jól érthesse. (Ehhez természetesen hozzásegít a jó indokolás, és feltételezni kell az egyéb jogi, szakmai ismereteket is. De ezekre csak mértékkel lehet támaszkodni.)

Az 51. § (2) bekezdés b) pontja szerint a határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a szükséghez képest a szakhatóság állásfoglalását, a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről való tájékoztatást és az eljárási költségek viseléséről szóló döntést. Ebben a szövegben a „szükséghez képest” rész úgy is értelmezhető, hogy a szakhatósági állásfoglalás határozatba foglalásánál van a hatóságnak valamiféle felülbírálati lehetősége. Pedig ez nem így van [28. § (3) bek.] és kerülni kell a más értelmezés lehetőségét. Ha a szükséghez képest szöveg azt jelenti, hogy az adott ügytől függően, akkor ez a megkötés fölösleges. A szövegből ugyanis világos, hogy az adott határozatnak csak azt kell tartalmaznia, ami van, de azt a törvény alapján kell is. Ha nincs eljárási költség, akkor arról nem kell rendelkeznie. Ha a „szükséghez képest” típusú fogalmazást a jogalkotó bevezeti, akkor minden olyan felsorolásnál, ahol a jogalkalmazónak kell kiválasztania a jognak megfelelő döntést, ezt a szöveget oda kellene írni.

Az 51. § (4) bekezdése a második mondatában ugyancsak használja a szükséghez képest szöveget, ami ezen a helyen éppen azt jelenti, hogy a hatóság mérlegelje, hogyan szövegezi meg a határozat indokolását. [Az előbb említett (2) bek. b) pontban viszont éppen ezt nem teheti.]

A tervezet nyelvhasználati szabályaival kapcsolatban megjegyezzük, hogy azokban az esetekben, amikor a közigazgatási eljárás eredményeként megszülető határozatot nemcsak magyar, hanem valamely kisebbségi nyelven is megszövegezik [3. § (4) bekezdése], a két szöveg összevetésekor az esetleges értelmezési problémák esetén melyik szöveg az irányadó.

A 3. § (7) bekezdésével összefüggésben fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy a hatályos jogszabályok [a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény, a továbbiakban: Met. 31. § (2) bekezdése] értelmében, a külföldinek a menedékjogi kérelmét az államhatáron történő beléptetésre jelentkezéskor azonnal elő kell terjesztenie. Az említett hely a repülőtérén, az úgynevezett nemzetközi zóna (tranzitterület), ami egy őrzött terület. Az említett okokból a külfölditől nem lehet elvárni, hogy a kérelem előterjesztéséhez, illetve annak elbírálásához szükséges tolmácsolásról gondoskadjon, illetve annak fedezetét megelőlegezze. Megjegyezzük, hogy az említett szabályozás a tervezet megjelölt helyén szereplő követelmény a menekültek esetében nincs összhangban a nemzetközi gyakorlattal sem. A fenti indokok alapján javasoljuk, hogy a hatályos szabályozás [Met. 33. § (2) bekezdése] változatlanul hagyásával, a menedékjogot kérő továbbra is szóban és írásban anyanyelvét, vagy azt a nyelvet használhassa, melyet megért, és az ezzel összefüggő fordítási/tolmácsolási költségek az államot terheljék.

Megfontolásra javasoljuk, hogy amikor jogszabály előírja [tervezet 20. § (4) bekezdése], hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített nyomtatványon nyújtsa be, (így pl. laccímbejelentés) hasznos lenne, ha a nyomtatvány kérdései kétnyelvűek lennének. Üdvösnek tartanánk, azok a magyarokon kívül legalább egy uniós nyelven (pl. angolul) is szerepeljenek.

A tervezet nem szentel figyelmet néhány speciális igazgatási ágának, így a konzuli igazgatásnak sem. Ezzel összefüggésben a joghatóságról szóló 7. §-t javasoljuk egy új, (4) bekezdéssel kiegészíteni. A tervezet megfelelnek arról, hogy a Külügyminisztérium konzuli szolgálata a magyar közigazgatás integráns része, amely hatósági feladatokat is ellát. Azonban a konzul illetékességi területe, a „konzuli kerület” szükségképpen külföldön van. Indokolt lenne, ha a tervezet ezt is rendezné.

A fentiekkel összhangban javasoljuk a tervezet 22. § (2) bekezdését kiegészíteni azzal, hogy a természetes személy az elsőfokú eljárás megindítására vonatkozó kérelmét a tervezetben felsorolt feltételek esetén a polgármesteri hivatal mellett az illetékes magyar konzulnál is előterjeszthesse.

A Ket. koncepciójához 2002 szeptemberében adott véleményünkben már felvetettük a törvényességi felügyelet, illetve ellenőrzés problematikáját. A 4. § (3) bekezdéséhez kapcsolódó melléklet 2. pontja az intézményirányítás körébe tartozó eljárásokat kiveszi a Ket. köréből, és a zárójeles részből kiderül, hogy az intézményi vizsgálatra sem terjed ki a hatá-

lya. Ebből következik, hogy az ilyen jellegű eljárásokra valamilyen szinten külön eljárási szabályokat kell – akár ágazati jogszabályban – alkotni.

Nem tekinthető viszont intézményirányításnak pl. a kamarák törvényességi felügyelete. Ezekre nincsenek kidolgozott eljárási szabályok. Ehhez hasonló a helyzet az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése körében is. Ezekben az esetekben – miután nem teljesen egyértelmű, hogy az ellenőrzést végző közigazgatási szerv döntése nem az Áe. (Ket.) szerinti döntés – az eljárást kezdeményezők gyakran sérelmezik, hogy nem kapnak elutasító határozatot, ha az eljárásra jogosult ellenőrző szerv nem lép fel, mert a kifogásolt döntést nem tartja jogsértőnek. Közigazgatási határozat nélkül pedig semmiféle további eljárási lehetőség nincs. [Az utóbbi időkben pl. az iskolabezárásokkal kapcsolatban okoz problémát, hogy kizárólag a közigazgatási hivatalnak van törvényességi ellenőrzési hatásköre, és az ő döntése – levele – ellen legfeljebb a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) léphet fel a 191/1996 (XII. 17.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdése szerint.]

Álláspontunk szerint nem feltétlenül a Ket.-nek kell rendeznie ezt a kérdést, de valamilyen módon a bizonytalanságot meg kell szüntetni úgy, hogy a közigazgatásnak ezen a jelentős területén is érvényesüljön a jogbiztonság, és ne az országgyűlési biztos legyen a rendszerinti és végső „jogorvoslat”. Amennyiben nem a Ket.-re tartozik, akkor ezt a kérdést megnyugtatóan kell máshol szabályozni. (Az előbbieken vázolt eljárás nem szükségképpen az Áe./Ket. szerinti felügyeleti eljárás, bár a közigazgatási hivatal és a BM viszonyában akár ez is lehet.)

A következőkben a §-ok sorrendjében teszünk további észrevételeket.

4. § (3) bek. A melléklet felsorolja a fontosabb tevékenység-fajtákat, amelyek nem közigazgatási ügyek. Nem világos azonban, hogy ki állapítja meg a kevésbé fontos tevékenységi fajtákat, és azokat ki vonja ki a Ket. hatálya alól?

A 9. § (4) bek. szerint a kijelölt közigazgatási szerv 30 napon belül köteles érdemi határozatot hozni, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Ez esetben bizonyára az lenne a helyesebb, ha a kijelölt szerv eljárási határideje ugyanaz lenne, mint az egyébként eljárásra köteles szervnek.

9. § (9) bek. Nem derül ki a tervezetből, hogy ki tartja számon, hogy a hatóság az új eljárást lefolytatta-e, ha az ügy hivatalból indult, vagy hivatalból is folytatható?

13. § (1) bek. Csak arra az esetre rendelkezik, ha a hatásköri vitában kell kijelölni az eljáró szervet, ezt kezdeményezheti az ügyfél is. Az illetékességi vitánál miért nincs az ügyfélnek ilyen joga?

15. § (3) bek. Általános, kivételt nem engedő szabály, hogy a megkeresést a Polgármesteri Hivatalhoz kell intézni. De koncentrált szervek eljárásában (pl. ÁNTSZ) a szakmai szempont érvényesítése miatt ez nem jó.

Úgy gondoljuk, hogy a 15. § (5) bekezdését célszerű lenne egészíteni azzal, hogy a továbbításról a megkeresőt tájékoztatni kell.

19. § (4) bek. Az eljárási határidő meghosszabbításáról szól. Felmerülhet, hogy a hatóság és a szakhatóság eljárása tekintetben mennyire különbözik. A szakhatóság eljárására külön szabályok vonatkoznak (28. §), sokkal rövidebb ügyintézési határidőkkel. A meghosszabbítás akkor is csak 8 nappal lehetséges, ha egyébként jogszabály rendelkezése alapján a 15 napos alaphatáridő hosszabb lenne. Léteznek azonban olyan ügyek, amelyekben az igazi eldöntendő kérdések a szakhatósági „közreműködés” keretében vannak, az eljáró hatóság valójában csak koordinátor. Ilyenkor ezek a rövid határidők nem megfelelőek.

A 21. § (1) bekezdés az ügyfél kizárólagos azonosítójáról szól. Mire szolgál ez? (Valószínűleg az indokolásból meg lehet majd tudni, de miután ehhez eljárási szabályt is kapcsol a tervezet, jó lenne már most is ismerni, miről van szó. Ha ugyanis csak a közigazgatási szerv ismerheti meg, akkor ez azt is jelenti, hogy a több ügyfeles eljárásban ilyen szám nem alkalmazható.)

28. § Álláspontunk szerint, a szakhatósági eljárás szabályozása során rendelkezni kellene arról is, hogy az ugyanabban az ügyben különböző szakhatóságok által kiadott olyan hozzájárulások, amelyek együtt nem teljesülhetnek, milyen eljárást kívánnak. Az eljáró „főhatóság” mit tegyen ilyenkor? (Jelenleg vagy felülbírálja valamelyiket, vagy változtatás nélkül beemeli a határozatba őket, és akkor az ügyfél tanácstalan.)

28. § (4) bek. A jelentősebb beruházás esetére tenné lehetővé a szakhatósági eljárás részbeni elkülönítését az előzetes elvi eljárással. Ez a szabály figyelembe venné az eljárás gazdaságossági követelményét, ebben az esetben célszerűbb lenne a szakhatósági döntés ellen külön fellebbezési lehetőség biztosítása.

33. § (5) bek. Az ügyfél rosszhiszemű nyilatkozatának szankcionálására nyilvánvalóan nem elégséges pusztán a bírság, hanem annak a határozatra nézve is következménnyel kell járnia, mert az ügyfél érdekét súlyosan érintő esetben semmiféle visszatartó ereje nincs a bírságnak. (Tény elhallgatásának kell tekinteni, ha az ügyfél a rendelkezésére álló dokumentumot nem adja át.) Milyen szankcióval jár, ha nem az ügyfél tanúsít ilyen kifogásolható magatartást, hanem pl. a tervező, aki az építető nevében nyújtja be a tervet, és azon valótlán állapotot tüntet fel? A semmisség szankciója ez esetben alkalmazható, de lehet-e bírságot is kiszabni, és kire?

36. § (4) bek. Rendelkezik arról, hogy a tanúmeghallgatáson mikor nem lehet jelen az ügyfél. Nem szerepel azonban a felsorolásban az az eset, amikor a tanú kéri kilétének elhallgatását, és amelyről a 48. § (4) bekezdés rendelkezik.

A 38. § rendelkezik a szakértő közreműködéséről. Külön szabályok kellenének a hivatalbóli és a kérelemre történő eljárásra. Kérdés az is, hogy az eljárás mely szakaszában kell a szakértőt kirendelni, esetleg már a kérelemhez is mellékelni kell az azt alátámasztó szakvéleményt. Megtagadható-e az eljárás megindítása, illetőleg elutasítható-e a kérelem az azt megalapozó (de legalább valószínűsítő) szakvélemény hiánya miatt? (A panaszos háza a szomszédától ázik, vagy az utca

csatornázatlansága miatt süllyed stb.) Ki előlegezze a szakvélemény beszerzésének költségeit, pl. ha hivatalból kellett volna eljárni az ügyben, de ezt a hatóság elmulasztotta, és ezért került sor az ügyfél kérelmére? Mindezek a kérdések építési, vízügyi, környezetvédelmi eljárásokban visszatérően jelentkeznek.

A 41. § (2) bekezdés az eljárási bírság mérsékléséről szól, de nem állapítja meg, hogy erre meddig van lehetőség. (A határozathozatal előtt, jogerő előtt vagy után.) Hogyan alakulnak a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok, pl. ha a tanú csak később tesz vallomást?

A 41. § (5) bekezdés a helyszínre érkező ügyintéző beengedéséről rendelkezik. Az eljárás más szereplőinek (szakértő stb.) ilyen helyzetét azonban nem rendezi. Kérdés: elég-e a magánlakás kategória, gyakoribb az egyéb helyiség, terület (pl. telephely)?

48. § (4) bek. A védett személy adatainak lezárt borítékban való őrzéséről rendelkezik, de arról nem, hogy a borítékot ki, miért bonthatja fel, és utána mit kell tennie? Enélkül pedig e személy értesítése, az eljárásban való részvétele lehetetlen.

A 49. § (1) bek. szerint a bizonyítási eljárás befejezése után értesíteni kell az ügyfelet, hogy az iratokat megismerheti. Általános probléma, hogy a másodfokú eljárás során lefolytatott bizonyításnál ezt a szabályt már nem veszik figyelembe.

51. § (6) bekezdéshez: a határozat rendelkező részéből ilyen esetekben ki kell tűnnie annak is, hogy az a)–c) pontokban leírt helyzet áll fenn. Tájékoztatni kell az ügyfelet arról is, hogy az indokolást csak később kézbesítik.

85. § (2) bekezdése az eddigi 8 napról 5 napra csökkenti a fellebbezés felterjesztésének határidejét. Ez nem tűnik megvalósíthatónak, főleg ha a fellebbezésben foglaltakra az elsőfokú hatóság nyilatkozna is. (Ami valóban gyorsítaná az eljárást.)

87. § (3) bek. A másodfokú hatóságnak azt az eljárását szabályozza, amelyben maga folytatja le a bizonyítás kiegészítését, és hoz esetleg az elsőfokútól teljesen eltérő határozatot. Ebben az esetben a nem fellebbező fél rendes jogorvoslata elveszik, már csak a bírósághoz tud fordulni, nem halasztó hatályú jogorvoslattal. Miután pedig számára az új helyzetet kiváltó fellebbezést nem küldik meg, ezért arra sincs módja, hogy ebben a másodfokú eljárásban ő is előadja az érveit, bizonyítékait.

87. § (4) bek. Nem rendelkezik arról, hogy az elsőfokú szervnek hány napon belül kell továbbítania a másodfokú határozatot az ügyfél részére. (Gyakori a súlyos késedelem.)

A 90. § (3) bekezdés a fellebbezési bizottság tagjairól rendelkezik. Kérdés, hogy az elsőfokú közigazgatási szervvel való kapcsolat kizárásra a 27. § (10) bekezdése az irányadó, vagy erre külön szabály szükséges?

A 104. § semmisségre vonatkozó rendelkezéseit javasoljuk kiegészíteni egy új semmisségi okkal. Véleményünk szerint indokolt lenne a szakhatósági állásfoglalás hiányában meghozott, illetve a szakhatósági állásfoglalással ellentétes határozat semmisségéről is rendelkezni.

A 120. § (3) bekezdés a jelzálogjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével kapcsolatos hatósági eljárást szabályozza. Ezt úgy kellene tenni, hogy a közigazgatási szervnek a végrehajtóhoz küldött megkereséséről a kötelezett egyidejűleg értesüljön. A tapasztalat szerint ugyanis a végrehajtásnak ez a mozzanata ösztönzi valóban teljesítésre a kötelezettet.

A 127. § (1) bekezdése rendelkezik az ingóság kiadásáról. Ebben az eljárásban biztosítani kellene, hogy ha védett ingóságról vagy valamilyen gyűjtemény, illetve védett egység részéről van szó, akkor erről a döntésről a védelem jogosultja is értesüljön, hogy szükség esetén hatásköre szerint intézkedést tehessen.

Sajnálattal tapasztaltuk, hogy a Ket. koncepciójához adott véleményünk számos, általunk fontosnak tartott – alább részletezett – elemét a szövegtervezet elkészítésénél nem vették figyelembe:

„A végrehajtás módjáról a végrehajtást elrendelő közigazgatási szerv határoz. Így, ha a kötelezett a bírságot kiszabó határozatban közölt határidő alatt nem teljesítette a kötelezettségét, a bírság ismételtén kiszabható. Véleményünk szerint a normaszövegből az derül ki, hogy a bírságoló határozatban új teljesítési határidőt kell meghatározni. Ez pedig burkolt határidő hosszabbítás.”

„Tapasztalataink szerint mind az alapeljárással, mind a végrehajtás során gyakran előfordul, hogy a kötelezett kérelmére „korlátlan számban és ideig” meghosszabbítják a teljesítési határidőt. Ezekben az esetekben az ellenérdekű félnek semmiféle jogorvoslati lehetősége nincs. Ez a gyakorlat sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Úgy gondoljuk, hogy feltétlenül szükséges lenne a közigazgatási szerv határidő hosszabbításra, illetve az új határnap kitűzésére vonatkozó jogosultságát egy alkalomra korlátozni.”

„A végrehajtás módjáról a végrehajtást elrendelő közigazgatási szerv határoz. Így, ha a kötelezett a bírságot kiszabó határozatban közölt határidő alatt nem teljesítette a kötelezettségét, a bírság ismételtén kiszabható. Véleményünk szerint a normaszövegből az derül ki, hogy a bírságoló határozatban új teljesítési határidőt kell meghatározni. Ez pedig burkolt határidő hosszabbítás. Úgy gondoljuk, elegendő lenne a „a bírságot kiszabó határozatban közölt határidő alatt” szövegrész elhagyása.”

Budapest, 2003. április 7.

Lenkovics Barnabás s. k. Takács Albert s. k.

II. Észrevételek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénytervezetről

Észrevételeink kialakítása során – csakúgy, mint a törvény koncepciójának és a tervezet előző szövegváltozatának véleményezésekor – tekintettel voltunk mind a korábbi, mind pedig a hivatalban levő országgyűlési biztosok következetes és egyöntetű gyakorlatára.

A törvénytervezet 2003. júliusi változatának áttanulmányozás során örömmel észleltük, hogy korábbi észrevételeink nagy részére, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének OBH 4859/2000. számú ügyben – a külföldön kiállított közokiratok magyarországi felhasználásának követelményeire, és a teljes bizonyító erejű okirat ismerveinek szabályozására vonatkozó – ajánlására az új tervezet elkészítésekor figyelemmel voltak. Köszönjük, hogy a kodifikáció során ilyen mértékben tekintettel voltak észrevételeinkre. Úgy gondoljuk, hogy a törvénytervezet 2003. júliusi szövegváltozata mind az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény jelenleg hatályos szabályainál, mind pedig a törvénytervezet korábbi szövegváltozatánál nagyobb figyelemmel van a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének teljesülésére, valamint az alapjogok érvényesülésére.

Álláspontunk szerint a tervezet egyik legjelentősebb hiányossága, hogy sem az eljárás megindítása, sem pedig a hatóság hallgatása körében nem szentel figyelmet annak a – nem ritka – esetnek, miszerint azért indul kérelemre (vagy az ügyfél bejelentésére) az eljárás, mert a hatóság ez irányú kötelezettsége ellenére sem járt el hivatalból. (Ilyen esetekkel leggyakrabban víz-, környezet- és természetvédelmi ügyek között találkozhatunk.) Ugyanígy megfontolandónak tartanánk a tervezetet kiegészíteni azzal, hogy az eljárás a szakhatóság megkeresésére is megindulhat. A fentiekre tekintettel javasoljuk a tervezet költségviselésre vonatkozó szabályainak pontosítását.

A tervezet másik lényeges hiányosságának tartjuk, hogy a végrehajtás szabályai körében (134. §) lehetőséget teremt burkolt határidő hosszabbításra. Amint azt a korábbi észrevételeinkben már nyomatékosan kifejtettük, „ha a kötelezett a bírságot kiszabó határozatban közölt határidő alatt nem teljesítette a kötelezettségét, a bírság ismételtelen kiszabható. Véleményünk szerint a normaszövegből az derül ki, hogy a bírságoló határozatban új teljesítési határidőt kell meghatározni.

Ez pedig burkolt határidő hosszabbítás.” Továbbra is úgy gondoljuk, elegendő lenne a „a bírságot kiszabó végzésben megállapított újabb határidő alatt” szövegrész elhagyása.

A következőkben a §-ok sorrendjében teszünk – elsősorban pontosításra, illetve normaszövegen belüli ellentmondások feloldására irányuló – további észrevételeket:

Úgy tűnik számunkra, hogy a 8. § (1) bekezdésében meghatározott ügyfélfogalommal nincs teljesen összhangban a 65. § (1) bekezdés b) pontjában, a 72. § (1) bekezdésében, a 88. § (1) bekezdésben, valamint a 90. §-ban használt ügyfél-fogalom. Nem egyértelmű számunkra, hogy a 8. § (3) bekezdésében a „részletesebb ügyfél-fogalom” kifejezés alatt „szűkebb”, vagy adott esetben „tágabb” ügyfél-fogalmat kell-e érteni.

Álláspontunk szerint a képviselőre, valamint az ügyintézőre megállapított kizárási szabályokat indokolt lenne a hatósági közvetítőre is kiterjeszteni. Nem szabályozott ugyanis, pl. hogy a közvetítőnek be kell-e jelenteni, és kinek, hogy vele szemben kizárási ok áll fenn. Ennek megfelelően javasoljuk a 34. §-t összhangba hozni a 35–36. §-okkal.

A tervezet 37. § (5) bekezdése rendelkezik arról, hogy „ha két vagy több szakhatóság egymással – egészben vagy részben – ellentétes egyedi előírást állapít meg, vagy feltételt támaszt, a megkereső hatóságnak és az érintett szakhatóságoknak álláspontjukat egymással egyeztetniük kell.” Nem derül ki a tervezetből, hogy mi a teendő akkor, ha a szakhatóságok egyeztetése sem vezet eredményre.

Amint azt már korábbi véleményünkben is jeleztük, úgy gondoljuk, hogy az ügyfél rosszhiszemű nyilatkozatának szankcionálására nyilvánvalóan nem elégséges pusztán a bírság, hanem annak a határozatra nézve is következménnyel kell járnia, különben az ügyfél érdekét súlyosan érintő esetben semmiféle visszatartó ereje nincs a bírságnak. (Tény elhallgatásának kell tekinteni, ha az ügyfél a rendelkezésére álló dokumentumot nem adja át.) Az ügyfél vagy képviselőjének rosszhiszemű, valótlan tényállítása a tervezet 115. § (1) bekezdés c) pontja szerint csak abban az esetben lehet semmisségi ok, ha „a közigazgatási határozat tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította”. Javasoljuk a rosszhiszemű ügyféli (képviselői) nyilatkozathoz kapcsolódó szankciórendszert a fentiek szerint kiegészíteni, illetve pontosítani. [44. § (3) bekezdés]

Álláspontunk szerint a tervezet 55. § (1) bekezdése zavaró módon használja az ügyféllel összefüggésben az „eljárás kötelezettség” fogalmát. A közigazgatási eljárásjog kialakult nyelvezetében – így az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 4. § (5) bekezdése szerint – „eljárás kötelezettség” alatt a hatóság kötelezettségét értjük.

Javasoljuk, hogy a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap módosítása során (67. §) a hatóság legyen tekintettel a közérdekre, illetve az ellenérdekű fél jogos érdekére (méltyányolható magánérdek).

A 103. §-ban foglaltakkal kapcsolatban megjegyezzük, hogy a tervezet a közigazgatási perek körében nem szentel kellő figyelmet a mindennapokban gyakran előforduló olyan helyzeteknek, amikor a végrehajtást azért nem kell fogantatni, mert az engedélyben foglaltakat (pl.: építés, bontás, tevékenység megkezdése stb.) a kérelmező maga hajtja végre. Ilyen esetekben azonban helyrehozhatatlan károk is keletkezhetnek. Javasoljuk a 103. §-ban foglaltakat ebben a kérdésben is pontosítani.

A tervezet semmisségre vonatkozó szabályaiból (115. §) nem derül ki, hogy a döntés semmisségére ki (ügyfél, szakhatóság, eljárás egyéb résztvevője, vagy bárki más) hivatkozhat?

A tervezet nem tartalmaz szabályt a részleges jogerő 122. § (3) bekezdésének b) pontja szerinti beállításának esetére. Nem derül ki, hogy ilyen esetben a részleges jogerő beállításának tényéről és terjedelméről az érintett ügyfél miként értesül.

Javasoljuk, a tervezet 134. § (1) bekezdése második mondatának pontosítását, illetve módosítását. Véleményünk szerint a meghatározott cselekmény elvégzéséhez szükséges költségek egy százalékának megállapítása sokszor bonyolult, idő- és költségigényes feladat, amely speciális szakértelmet is kíván. A meghatározott cselekmény elvégzésre költségvetést kell készíteni, illetve készíttetni, így félok, hogy e szabályt a hatóságok nem, vagy nem megfelelően alkalmazzák.

Határozott álláspontunk szerint – tekintettel arra, hogy a törvény számos új intézményt, (hatósági közvetítő, elektronikus ügyintézés, végrehajtó szolgálat, fellebbezési bizottságok stb.) hoz létre – a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye miatt garanciális jelentőséggel bír, hogy a Kormány és az érintett miniszter a tervezet 168. § (1)–(2) bekezdésében kapott jogalkotási felhatalmazásának megfelelően, időben megalkossa az egyes részletszabályokat.

Budapest, 2003. július 21.

Lenkovics Barnabás s. k. Takács Albert s. k.

1.30. Összefoglaló észrevételek

Az alapvető jogok egységét az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállam klauzula teremti meg. A jogállam fogalmába tartozó olyan elvek, mint a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog, az önkényesség tilalma, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a hatóságok cselekvési gyakorlatában közvetlenül számon kérhető követelmény. Ezekre az országgyűlési biztosok azért is fokozott figyelmet fordítanak, mert a magyar alkotmányvédelem alkotmánybírói eszköztárából hiányzik a valódi alkotmányos panasz, amely az egyedi alapjogi sérelmek alkotmányossági szemléletű orvoslására alkalmas lenne. Az országgyűlési biztosok felfogása szerint a jogállam nem egyszer s mindenkorra adott, változatlan elvárások foglalata. Ellenkezőleg, lényege éppen a „spontán intenzifikáció”. Ha az országgyűlési biztosok viszonylag gyakran állapítják meg a jogállam fogalmából következő alkotmányos elvek sérelmét, az nem a jogállamiság hiányát jelenti, hanem inkább azt, hogy a hatóságok gyakorlata nem mindig tart lépést az alkotmányosság látogat szerint szigorodó (a biztosok által elmarasztaltak szerint néha túl szigorú), valójában minőségileg és mennyiségileg növekvő követelményeivel.

Az országgyűlési biztosok gyakorlata a hagyományos alapjogi doktrína bizonyos elemeinek változtatására, fejlesztésére irányul. Összhangban az Alkotmánybírói ítélezési praxisával, azt a felfogást képviselik, hogy a szabadságjogok vonatkozásában sem elegendő csupán annak vizsgálata, hogy az állam közvetlen módon nem korlátozott-e ilyen jogot, hanem az értékelésnek arra is ki kell terjednie, hogy az állam működteti-e a szükséges intézményeket, eljárásokat, mechanizmusokat a szóban forgó jogok védelmére. Az országgyűlési biztosok ennek megfelelően az alapvető jogokat az egyéni jogosultság és az állami kötelezettség egységeként szemlélik. Ugyanakkor egyre gyakrabban fordul elő az is, hogy az egyéni jogosultságok mellett az egyén alkotmányos kötelezettségeire is felhívjuk a figyelmet, mind mások egyéni jogosultságai, mind az alkotmányos közérdek tiszteletben tartása, illetve védelme érdekében.

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

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

Budapest, 2004. március 31.

Dr. Takács Albert
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
általános helyettese

Dr. Lenkovics Barnabás
az állampolgári jogok országgyűlési biztos

2. A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység

Az Obtv. 25. §-a alapján a biztosok javasolhatják a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Ennek feltétele, hogy vizsgálatuk eredményeként úgy ítélik meg, hogy az általtuk feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza.

2.1. A beszámolási időszakban teljesült ajánlások

2.1.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó ajánlások

1. Javaslat az igazságügy-miniszternek a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény felülvizsgálatára. A javaslat megvalósult a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény megalkotásával, amely 2004. január 5-én lépett hatályba.

2. A Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról szóló 2003. évi LVIII. törvény, valamint a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap működésével összefüggő szabályokról szóló 33/2003. (XII. 9.) PM-rendelet hatálybalépésével részben megvalósult a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek szóló kezdeményezés a vis maior károk helyreállítására vonatkozó eljárási szabályok kiadására. A törvény 2003. augusztus 1-jén, a rendelet a kihirdetését követő 8. napon lépett hatályba.

2.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. 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 javaslat megvalósult az 58/2003. (IV. 24.) Korm. rendeletben, amely 2003. május 2-től hatályos.

2. Javaslat az oktatási miniszternek a diákigazolványról szóló 30/1999. (II. 15.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesült a 38/2003. (III. 27.) Korm. rendelet 3. §-ában, amely a kihirdetésekor lépett hatályba.

2.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. A belügyminiszternek a bűnügyek rendőrségi nyomozásáról szóló 40/1987. számú BM Utasítás módosítására tett javaslat teljesült a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelettel, ami 2003. július 1-jén lépett hatályba.

2. 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 vonatkozó javaslat teljesült a lefoglalás és a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezelésének, nyilvántartásának, előzetes értékesítésének és megsemmisítésének szabályairól, valamint az elkobzás végrehajtásáról szóló 11/2003. (V. 8.) IM-BM-PM együttes rendelettel, amely 2003. július 1-jén lépett hatályba.

3. 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 együttes rendelet módosítására a belügyminiszternek tett javaslat teljesült a 15/2003. (IV. 16.) BM-ESZCSM-IM együttes rendeletben. A módosító rendelet 2003. április 24-én lépett hatályba.

4. Az oktatási és a belügyminiszternek az egyes szakmai és vizsgáztatási követelmények kiadásáról szóló 38/1997. (VI. 27.) BM-rendelet módosítására vonatkozó javaslat teljesült az egyes szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 16/2003. (IV. 18.) BM-rendelet 21. számú melléklet, V. fejezet 5. pontjában, amely a kihirdetését követő 8. napon hatályba lépett.

5. Az egészségügyi szociális és családügyi miniszternek az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 11/1972. (VI. 30.) EüM-rendelet módosítására vonatkozó javaslat teljesült az egyes, az egészségügyet és a társadalombiztosítást érintő törvények módosításáról szóló 2002. évi LVIII. törvényben, amely 2003. január 1-jén lépett hatályba.

6. Az egészségügyi, szociális és családügyi, 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 módosítás teljesült a 4/2003. (III. 24.) FMM-ESZCSM-PM együttes rendeletben, amely 2003. április 1-jén lépett hatályba.

2.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. 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 tett

javaslat teljesült a képviselő-testületnek a települési hulladékról és a hozzá kapcsolódó közszolgáltatásról szóló 8/2003. (II. 28.) számú, új rendeletet megalkotásával. A rendelet 2003. március 1-jén lépett hatályba.

2. Csépa Község képviselő-testületének a szociális rászorultságtól függő pénzben és természetben nyújtott támogatásokról, valamint a személyes gondoskodásról szóló 6/2000. (IV. 13.) számú rendelete, továbbá az 524/2001. (XI. 29.) számú határozata módosítására tett javaslatot elfogadva a testület megalkotta a 3/2002. (III. 29.) és a 8/2002. (XII. 13.) számú módosító rendeleteket, valamint a 489/2002. (IX. 21.) számú módosító határozatát.

3. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Tiszainoka Község Önkormányzata képviselő-testülete köztisztaságról és a környezetvédelemről szóló 7/1999. (XII. 30.) számú rendeletének módosítására tett javaslat teljesült. A testület a rendeletét módosította a 10/2003. (IV. 15.), 20/2003. (VIII. 26.) és a 26/2003. (XII. 30.) számú rendeleteivel.

2.2. A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok

2.2.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. A tisztességes eljáráshoz fűződő garanciák hatékony biztosítása, az összeférhetlenség megszüntetése és a jogbiztonság követelménye érvényesítése érdekében – tekintettel arra, hogy a probléma már 2004-ben is felmerült – 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 fenntartjuk a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek a kártalanítás lehetőségére vonatkozó rendelkezései módosítására tett javaslatot.

3. A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja, a jogbiztonság követelménye, továbbá a tulajdonhoz és az örökléshez való jogok biztosítása érdekében nyomatékkal sürgetjük, hogy az Országgyűlés mielőbb teljesítse a nemzetközi szerződésekkel okozott károk kárpótlásáról szóló törvény megalkotására irányuló kötelezettségét.

4. Részben továbbra is 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.

5. Sürgetjük 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.

6. Fenntartjuk az igazságügy-miniszternek a Polgári Törvénykönyv 551. §-a módosítására tett javaslatot.

7. Sürgetjük az ún. humán reprodukciós eljárásban való részvétellel kapcsolatban az igazságügyi, valamint az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (különösen annak a 167. § (1) és (2), valamint a 168. § (1) és (2) bekezdése) módosítására tett javaslatot.

2.2.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

1. Fenntartjuk a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosítására vonatkozó javaslatot.

2. Sürgetjük a gazdasági és közlekedési miniszternek az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet módosítására tett, általuk részben elfogadott javaslatot.

3. Változatlanul fenntartjuk az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet kiegészítésére vonatkozó javaslatot.

4. Kiemelten sürgetjük a szociális és családügyi miniszternek a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosítására tett javaslatot.

5. Mivel részben teljesült, csak részben tartjuk fenn a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek szóló kezdeményezést a vis maior károk helyreállítására vonatkozó eljárási szabályok kormányrendeletben való kiadására.

2.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. 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.

2. Sürgetjük az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. §-a (Kártalanítási szabályok) végrehajtási rendelkezéseinek megalkotását.

3. Fenntartjuk az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet módosítására vonatkozó kezdeményezést.

2.2.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

1. Fenntartjuk 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 irányuló javaslatot.

2. Változatlanul fenntartjuk 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 tett javaslatot.

2.3. A korábbi években tett, nem teljesült jogalkotással összefüggő javaslatok

2.3.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. Mellőzzük a rendőrségi fogdában, a katonai fogdában és a bv. intézetben elhelyezett előzetes letartóztatottra vonatkozó fogvatartási szabályok egységesítésére, valamint a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. módosítására vonatkozó javaslat megismétlését, mivel 2003-ban megkezdődött az új büntetés-végrehajtásról szóló törvény előkészítése.

2. Nem tartjuk fenn a menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosítására irányuló javaslatot, mivel a törvény átfogó felülvizsgálata az EU-csatlakozás miatt folyamatban van.

3. Visszavonjuk a közérdekű adatok megismeréséhez és a diszkriminációmentes elbánáshoz való jog, valamint az esélyegyenlőség állami célkitűzései megvalósítása érdekében az Országgyűlésnek azon javaslatot, hogy vizsgálja meg a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény olyan tartalmú módosításának lehetőségét annak érdekében, hogy egyes fontosabb műsorokra kiterjedően kötelező legyen a siketeknek szóló jelnyelvi tolmácsolás és feliratozás. A javaslat visszavonásának okai: 2003 januárjában megkezdte működését az Országos Jelnyelvi Tolmácsoló Szolgálat, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium megkezdte a jelnyelvi törvény koncepciójának kidolgozását, és folyamatban van a média törvény módosítása is.

4. Nem tartjuk fenn a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog érvényesülése érdekében az Országgyűlésnek szóló azon kérést, hogy vizsgálja meg az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvényt módosításról szóló 1996. évi LIX. törvény olyan módosításának lehetőségét, mellyel összhangba kerülne az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvényt módosításokról szóló 1996. évi LIX. törvény 7. § (2) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 101. § (4) bekezdése. A kérés visszavonásának oka, hogy a javaslattal egyetértve – az Országgyűlés Szociális és Családügyi Bizottságának támogatása mellett – az ONYF főigazgatója megkezdte a probléma ügyviteli úton történő folyamatos, várhatóan 2004 végéig tartó megszüntetését.

2.3.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

Nem tartjuk fenn a kézi lőfegyverekről, lőszerokról, gáz- és riasztófegyverekről, légfegyverekről, és a lőterekről szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet végrehajtásáról szóló 14/1991. (X. 31.) BM rendelet, valamint a fegyvertartással kapcsolatos ügyintézésre vonatkozó 174-29/1997. számú Módszertani Útmutató VI. Fejezetének módosítására irányuló javaslatot, mivel a tárgy körben törvényi szintű szabályozás van folyamatban.

2.3.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslat

Mivel a jogszabály az intézményi átalakulásra nyitva álló végső határidőt 2005. december 31-ig elhalasztotta, nem tartjuk fenn a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló rendelet mellékletének olyan módosítására irányuló ajánlást, miszerint az átmeneti időszakban is legyen kötelező minden – nemcsak a speciális – gyermekotthonokban a pszichológusi és a gyógypedagógusi szolgálat.

2.4. A tárgyévben tett javaslatok

2.4.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. OBH 3962/2002.: Javaslat a Kormánynak a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény olyan tartalmú módosítására, amely szabályozza a bérlők érde-

keinek, különösen az önkormányzati bérlakások bérlőinek védelmét. A javaslatot a Kormány támogatja, a módosító javaslatok előkészítése folyamatban van.

2. OBH 4460/2002.: Javaslat az igazságügy- és a belügyminiszternek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénynek a zaklatásra vonatkozó szabályokkal való kiegészítésére. A javaslatot a miniszterek elfogadták, a törvény kiegészítésére vonatkozó előkészítés megkezdődött.

3. OBH 2985/2002., OBH 4403/2002., 1531/2003.: Javaslat az igazságügy-miniszternek a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény olyan módosítására, hogy a végrehajtói fegyelmi bíróság hatáskörébe tartozzon az önálló bírósági végrehajtók ellen kezdeményezett valamennyi panaszügy kivizsgálása. A válaszadás határideje még nem telt le.

4. OBH 1878/2002.: Javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosuljon úgy, hogy a jogszabály biztosítson hatósági jogkört a Közlekedési Felügyelet számára olyan esetre, amikor a közút kezelője kötelezettségének nem tesz eleget. A javaslatot a miniszter nem fogadta el.

5. OBH 1357/2003.: Javaslat az igazságügy- és a belügyminiszternek, hogy kezdeményezzék a sértettek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. A javaslatot csak a belügyminiszter fogadta el, megvalósulása bizonytalan.

6. OBH 2824/2003., OBH 3123/2003., OBH 3717/2003.: Javaslat az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, hogy fontolja meg az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a kiegészítését a köldökzsínórvér levételére és tárolására vonatkozó szabályokkal. A javaslat fogadtatása pozitív.

7. OBH 2487/2002.: Javaslat a pénzügyminiszternek a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény olyan kiegészítésére, amely a hatósági intézkedések – garanciális és jogorvoslati rendelkezésekre is kiterjedő – végrehajtási szabályait állapítja meg. A módosítás megvalósult a törvényt módosító 2003. évi XCI. törvénnyel, amely 2003. november 14-től hatályos.

8. OBH 1402/2002., OBH 4830/2002.: Javaslat az oktatásügyi miniszternek a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény és az azt módosító 2000. évi XCVII. törvény 21. §-a, valamint a 2001. évi XCI. törvény 8. §-a (a költségtérítésre és a jogorvoslatra vonatkozó szabályok) módosítására. A javaslat teljesült a 2003. évi XXXVIII. törvényben, amely 2003. július 1-jétől hatályos.

9. OBH 3197/2002.: Javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 15. § (2) és (3) bekezdéseinek olyan módosítására, hogy az őrszolgálat a rendőrségtől függetlenítődjön. A javaslatot a miniszter támogatta, a módosítás előkészítése folyamatban van.

10. OBH 1052/2003., OBH 1458/2003. és OBH 2012/2003.: Javaslat a miniszterelnöknek a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatörvény) olyan módosítására, amely megállapítja az ORTT Panaszbizottság „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárásának főbb szabályait, és a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslás általános szabályait, valamint javaslat a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény olyan kiegészítésére, amely az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket állapít meg. A javaslat támogatásra talált, a folyamatban lévő Mediatörvény módosítása során azt figyelembe veszik.

2.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. OBH 4271/2001.: Javaslat a miniszterelnöknek, hogy fontolja meg az egyes erőszakos bűncselekmények következtében sérelmet szenvedettek állam általi kárenyhítésének szabályairól szóló 209/2001. (X. 31.) Korm. rendelet módosítását úgy, hogy az egyes bűncselekmények sértettjei közötti indokolatlan különbségtétel megszűnjön. A javaslat elfogadásra került, de még nem valósult meg.

2. OBH 1616/2003.: Javaslat az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról szóló 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesült a 228/2003. (XIII. 13.) Korm. rendeletben, amely 2004. január 1-jétől hatályos.

3. OBH 1769/2003.: Javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet módosítására. A miniszter a javaslatot elfogadta, a módosító jogszabály tervezete elkészült, várhatóan az öntözési idény kezdetéig hatályba lép.

4. OBH 1402/2002.: Javaslat az oktatásügyi miniszternek az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet módosítására. A javaslattal egyetértett a miniszter, a módosító jogszabály előkészítése megkezdődött.

2.4.3. Miniszteri rendelet alkotásra, módosításra tett javaslatok

1. OBH 3197/2002.: Javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a Természetvédelmi Őrszolgálat Szabályzatáról szóló 9/2000. (V. 19.) KöM rendelet módosítására. A javaslatot támogatja a miniszter, de még nem történt meg a módosítás.

2. OBH 2999/2002.: Javaslat a belügyminiszternek, hogy tekintse át a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet származás ellenőrzésre vonatkozó szabályait a jogorvoslati lehetőségekre kiterjedően. A javaslat megvalósult. A jogszabályt módosító 27/2003. (VII. 4.) BM rendeletben, amely a kihirdetését követő 15. napon lépett hatályba.

3. OBH 1277/2003.: Javaslat a belügyminiszternek az egészségügyi törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló a 34/1999. (IX. 24.) BM–EüM–IM együttes rendelet 14. §-ának kiegészítését. A miniszter a javaslattal nem értett egyet, más megoldást alakít ki.

4. OBH 2311/2003.: Javaslat a Kormánynak a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendeletének olyan módosítására, hogy a megkülönböztető jelzésüket nem használó, mentést és betegszállítást végző szervezetek zavartalan működésének akadályozhatósága megszűnjön. A Kormány a jogszabály-módosításra tett javaslatot elfogadta, kidolgozta az új szabályozást, de még nem jelent meg.

5. OBH 5164/2002.: Javaslat az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, valamint a pénzügyminiszternek, hogy vizsgálja felül az Alzheimer-kórban szenvedő betegek gyógykezeléséhez szükséges gyógyszerkészítmények támogatásának a lehetőségét és azt jogszabályban rögzítsék. A javaslat megvalósult a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESZCSM rendeletben, amely 2003. február 1-jén lépett hatályba.

2.4.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. OBH 3962/2002.: Javaslat a Budapest XIV. kerület Önkormányzat képviselő-testületének az önkormányzati bérlakásban élő bérlők érdekeinek védelmére való önkormányzati rendelet alkotására. A javaslatra érdemi választ nem tett az önkormányzat.

2. OBH 3031/2003.: Javaslat Somogy Megye Közigazgatási Hivatalának Balatonkeresztúr Önkormányzata 17/2000. (XII. 29.) számú, a község környezetvédelméről és köztisztaságáról szóló rendeletének módosítására. A testület a javaslatot elfogadta és az teljesült a 18/2003. (XI. 21.) számú rendeletben.

3. OBH 3111/2003.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatalnak Tiszaföldvár Város Önkormányzata 26/2000. (XII. 22.) számú, a települési szilárd hulladék kezeléséről szóló rendelete módosítására. A javaslatot elfogadva a testület, meghozta a 38/2003. (XII. 30.) számú rendeletét.

4. OBH 3797/2003.: Javaslat a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatalnak Berhida Nagyközség Önkormányzata 24/2000. (XII. 20.) számú, a hulladékgazdálkodásról szóló rendeletének módosítására. A válaszadás határideje még nem járt le.

5. OBH 3880/2003.: Javaslat a BAZ Megyei Közigazgatási Hivatalnak, hogy Farkaslyuk község Önkormányzata alkosson helyi rendeletet a települési szilárd hulladék kezeléséről. A javaslat teljesült a 24/2003. (XI. 10.) számú önkormányzati rendelet megalkotásával.

6. OBH 4895/2003.: Javaslat Borsosberény Község Önkormányzatának 4/2000. (V. 24.) számú, a szociális ellátások rendjéről szóló rendeletének módosítására. A javaslatot a testület elfogadta, de még nem történt meg a módosítás.

7. OBH 4904/2003.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatalnak Jászfákóhalma Község Önkormányzata 7/2001. (VI. 21.) számú, a helyi környezet védelemről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról szóló rendelete módosítására. A testület a javaslatot elfogadta, a 2003. október 20-i ülésén módosította a rendeletet.

8. OBH 2429/2003.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Szigethalom Önkormányzat képviselő-testületének 15/1995. (VI. 15.) számú, a helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló rendelete módosítására. A javaslatot elfogadták, a módosítás folyamatban van.

9. OBH 2511/2003.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Tahitótfalu Község Önkormányzat képviselő-testületének a köztisztaság fenntartásának szabályairól szóló 10/1992. (X. 16.) számú, valamint a hulladékkezelési szolgáltatási díj megállapításáról szóló 16/2002. (XII. 19.) számú rendelete módosítására. A válaszadás határideje még nem járt le.

10. OBH 1802/2003.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatalnak Szajol Község Önkormányzata képviselő-testületének a községi szervezett köztisztasági szolgáltatás igénybevételéről szóló 18/2002. (XI. 2.) számú rendeletének módosítására. A válaszadási határidő még nem járt le.

11. OBH 1478/2003., OBH 3555/2003., OBH 3556/2003.: Javaslat a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatalnak Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének az egyes helyi közszolgáltatásokról szóló 53/1997. (XII. 23.) számú rendelete hatályon kívül helyezésére. A válaszadás határideje még nem járt le.

12. OBH 4344/2002.: Javaslat a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatalnak Kiszékely Község Önkormányzata képviselő-testületének a hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 5/2002. (VI. 12.) számú rendelete, valamint a Vertikál Építőipari és Kommunális Szolgáltató Rt. által a községben szolgáltatott hulladékkezelési közszolgáltatás díjának megállá-

pításáról szóló 6/2002. (VI. 12.) számú rendeletének a módosítására. A javaslat alapján 2003 szeptemberében módosították a rendeleteket.

13. OBH 2192/2002., OBH 5261/2002.: Javaslat a Heves Megyei Közigazgatási Hivatalnak Kál Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a köztisztasági és települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységéről, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 16/2001. (IX. 25.) számú rendelete, valamint Boconád Község Önkormányzata képviselő-testületének a köztisztasági és települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységéről, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 7/2001. (V. 30.) számú rendelete módosítására. Mindkét képviselő-testület végrehajtotta a módosítást. Előző 2003. február 25-én, az utóbbi 2003. március 27-én.

14. OBH 1182/2002.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Leányfalu Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a köztisztaságról, a települési környezet fenntartásáról, valamint a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 1/2000. (I. 1.) számú rendelete módosítására. A közigazgatási hivatal egyetértett a javaslattal, a képviselő-testület nem. Ezért a közigazgatási hivatal 2003 novemberében az Alkotmánybírósághoz fordult az ügyben.

15. OBH 4734/2003.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Budakalász Önkormányzatának a helyi építési szabályzatról szóló 17/2002. (XII. 18.) számú rendeletének a módosítására. A válaszadás határideje még nem járt le.

16. OBH 1022/2003.: Javaslat a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatalnak Perkáta Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének 2/2002. (III. 1.) számú, a hulladékgyűjtéséről szóló rendelete módosítására. A válaszadás határideje még telt el.

17. OBH 1364/2003.: Javaslat a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatalnak Pápa Város Önkormányzata képviselő-testületének 32/2001. (XII. 14.) számú, a hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló rendelete módosítására. A javaslat teljesült a 16/2003. (IX. 5.) számú rendeletben.

18. OBH 1793/2003.: Javaslat a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatalnak Makó Város Önkormányzata képviselő-testületének 28/1999. (VII. 1.) számú, a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységről szóló rendelete módosítására. A javaslat teljesült az 50/2003. (XI. 27.) számú rendeletben.

19. OBH 1961/2003.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatalnak Csépa Község Önkormányzata képviselő-testületének a hulladékgyűjtéséről szóló 1/2000. (II. 15.) számú rendelete módosítására. A válaszadás határideje még nem járt le.

20. OBH 3123/2003.: Javaslat Nyírgyulaj Község Önkormányzata képviselő-testületének a 4/2003. (I. 30.) számú, a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásról szóló rendelete módosítására. A javaslat teljesült a 17/2003. (IX. 10.) számú rendeletben.

21. OBH 3717/2003.: Javaslat Csécse és Szarvasgede Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a szociális ellátásokra vonatkozó 4/2003. (XI. 19.) számú, illetve a 4/2003. (XI. 24.) számú rendeleteinek a módosítására. A javaslatok még nem teljesültek.

2.4.5. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, módosítására tett javaslatok

1. OBH 3197/2002.: Javaslat az országos rendőrfőkapitánynak, hogy határozza meg belső rendelkezésben a rendőri fellépés módját, keretét, a vezetői és a beosztotti állomány jogkörét, a rendőri intézkedés részletes szabályait olyan esetekre, amikor a rendőr műemléki, régészeti és természetvédelmi védetség alatt álló épület, terület rongálását, megsemmisítését – különösen, ha ilyen cselekmény miatt már a büntetőeljárás is megindult – észleli. A javaslatot a főkapitány elfogadta, főkapitányi intézkedés formájában új együttműködési megállapodást készítenek elő a témával kapcsolatban a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériummal.

2. OBH 1773/2003.: Javaslat a belügyminiszternek, hogy az Alkotmánnyal és a Polgári Törvénykönyvvel összhangban adjon ki irányelvet a jogalkalmazók számára az otthon született gyermekek anyakönyvezése és az ezzel kapcsolatos hiánypótlás során követendő hatósági eljárásról, valamint az egészségügyi, szociális és családgazdasági miniszternek, hogy vizsgálja meg, hogy az otthon szülő nők megfelelő egészségügyi ellátásának biztosítása érdekében felmerül-e szabályozási szükséglet. A belügyminiszter az irányelv kiadásával egyetértett. Olyan irányelv kiadására tett ígéretet, amely szabályozza, hogy az anyakönyvezéshez az orvosi igazolást ki és milyen adattartalommal állítsa ki. Az egészségügyi, szociális és családgazdasági miniszter is elfogadta a javaslatot azzal, hogy a szülés otthonosabbá, családiasabbá tételét szolgáló szempontok a hamarosan elkészülő új szakmai követelményekben érvényesülni fog.

2.5. Jogszabály-véleményezési tevékenység

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese nem rendelkeznek törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabály-tervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Egyes jogszabályok tervezeteit mégis megkap-

ták annak bizonyítékeként, hogy a címzettek a jogszabály-alkotással kapcsolatos javaslataiknak eleget tettek. Ezeket a tervezeteket az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese általában abból a szempontból vizsgálta, hogy vizsgálatauk eredményeként tett javaslatuk alapján született normaszöveg alkalmas lehet-e a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslására és jövőbeni megelőzésére.

A jogszabály-tervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos és általános helyettese – a vizsgálataik során szerzett jogalkalmazási tapasztalataikra támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok veszélyére hívták fel a jogalkotók figyelmét. Azon jogszabály-tervezetek esetében, amelyekről vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkeztek, nem tettek észrevételeket.

2.5.1. Törvénytervezetek

1. Gy. 95/2003.: A jogalkotásról szóló törvényjavaslat, valamint a kapcsolódó alkotmánymódosítás koncepciójáról szóló kormány-előterjesztés tervezetét az általános helyettes kapta meg véleményezésre, aki egyetértett azzal, hogy a jövőben a miniszteri rendelethez is készüljön indoklás, továbbá fontosnak tartotta, hogy a jogalkalmazók rendszeresen jelezzék gyakorlati tapasztalataikat az illetékes minisztériumnak. Az általános helyettes kifejtette azt is, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő aggályokat eredményezne, ha a jogalkalmazóknak kellene az ütköző normák közül az alkalmazható szabályt „kiválasztaniuk”, a tervezet hiányosságaként pedig arra mutatott rá, hogy az nem fordít kellő figyelmet az önkormányzati rendeletalkotás színvonalának javítására. A jogszabály még nem lépett hatályba.

2. Gy. 149/2003, Gy. 306/2003.: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény tervezetét a biztosok két alkalommal véleményezték. Első alkalommal több mint nyolcvan észrevételt tettek a tervezetre, amelyek részben az előterjesztésen belüli, részben más jogszabályokkal összefüggő ellentmondásokra hívták fel az előkészítők figyelmét. Emellett számos helyen javasolták a tervezet szövegének pontosítását, illetve kiegészítését is. Második alkalommal észlelték, hogy a korábban kifejtett véleményüknek egyes – így például a végrehajtásra és a teljesítési határidő meghosszabbítására vonatkozó – elemeit a tervezet nem tartalmazza, ezért azokra ismételt felhívták a figyelmet. A jogszabály még nem lépett hatályba. A véleményeket teljes terjedelemben tartalmazza a CD-n megjelenített anyag, amely melléklete a szöveges jelentésnek.

3. Gy. 312/2003.: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény tervezete véleményezése során az országgyűlési biztos általános helyettese jelezte, hogy a tervezet koncepciójával kapcsolatos korábbi észrevételeit, amely a jogszabály-szerkesztésre, illetve a szöveg pontosítására, valamint a jogrendszeren belüli esetleges kollízióra vonatkozott, az előkészítő nem vette figyelembe. Az Egyenlő Bánásmód Bizottságra vonatkozó korábbi észrevételeit változatlanul fenntartotta. Így például továbbra sem látta biztosítva a testület anyagi függetlenségét, tagjai kinevezésének feltételrendszerét esetlegesnek minősítette, nem értett egyet az összeférhetetlenségi szabályokkal, a tisztség megszűnésének eseteit hiányosnak, a munkáltató utasítási jogát szabályozatlannak, az ügyrend kihirdetésére vonatkozó szabályokat pedig a jogállamiság elvével összeegyeztethetetlennek tartotta. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a tervezet hatálybalépésével kapcsolatban különösen fontos lenne, ha az alkalmazására történő felkészülésre 15 napnál hosszabb idő állna rendelkezésre. Az előterjesztő a tervezet átdolgozásánál az országgyűlési biztos általános helyettesének észrevételeit figyelembe vette. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvényt az Országgyűlés 2003. december 22-én elfogadta, az új jogszabály a kihirdetését követő harmincadik napon lépett hatályba.

4. Gy. 415/2003.: A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosítását érintő, az állatkínzás törvényi tényállásáról szóló tervezetet az országgyűlési biztos véleményezte. Rámutatott arra, hogy a gerinces állat bántalmazása során figyelemmel kell lennie a fajta jellegzetességeire, amit a javaslat nem tartalmazott. A jogszabály még nem lépett hatályba.

5. Gy. 005/2003.: A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló törvény tervezetét is véleményezték a biztosok. Támogatták, hogy a tervezet az eddigiekhez képest még határozottabban fogalmazta meg a gyermekek jogai érvényesülésének követelményét, és utalt a többi tanuló jogaira is. A tervezet erősítette az esélyegyenlőség feltételeit, meghatározta a jogsértés esetének jogkövetkezményeit, és az ilyen esetekben követendő eljárást. Jelezték azt is, hogy célszerű beiktatni a tervezetbe a politikai befolyást az iskolától távol tartó rendelkezést, valamint indokoltnak látták, hogy a szakmai ellenőrzés, véleményezés hatékonyságát javító rendelkezések kerüljenek be a törvénybe. Az észrevételek alapján a tervezet átdolgozása során bővítették az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont hatáskörét, továbbá az iskola átszervezésekre vonatkozó fenntartói döntésekhez közoktatási szakértői vélemény beszerzését írták elő. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2003. évi LXI. törvény hatálybalépését követően, a pedagógusok titoktartását módosító javaslatokat az országgyűlési biztosok több esetben is véleményezték.

A Gy. 98/2003. számon is véleményezték a biztosok a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításának tervezetét. A tervezet megoldást adott néhány olyan kérdésre, amelyekkel kapcsolatban az elmúlt években a biztosok az alkotmányos jogok érintettsége miatt kezdeményezést, illetve javaslatot tettek. A tervezet ombudsmani ajánlásnak megfelelően – egyebek mellett – tartalmazta, hogy hogyan folytatható a felsőfokú tanulmány akkor, ha a miniszter az adott szakon az intézmény tevékenységét felfüggesztette. Differenciáltabban szabályozta a diploma megszerzéséhez előírt

nyelvvizsga-kötelezettséget is, és megteremtette a hallgatók számára az intézményi döntéssel szembeni bírói jogorvoslat lehetőségét, amelyek szükségszerűségét több ombudsmani jelentés is megfogalmazta. Az ombudsmani észrevételeket az előkészítő elfogadta és a tervezet átdolgozásánál, annak szövegébe beépítette. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2003. évi XXXVIII. törvény 2003. július 1-jén hatályba lépett.

2.5.2. Kormányrendelet-tervezetek

1. Gy. 143/2003.: A családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia kialakításáról szóló országgyűlési határozat kormány-előterjesztés tervezetét az országgyűlési biztos általános helyettese kapta meg véleményezésre, aki arra érdemben nem reagált. Ezt azzal indokolta, hogy véleménye kialakítására az igazságügy-minisztérium az érdemi álláspont kialakításához szükségesnél lényegesen rövidebb határidőt tűzött, sőt, a tervezet a véleményezés határidejeként megjelölt napot követően érkezett hozzá. Felhívta a figyelmet viszont arra, hogy veszélyezteti a jogszabályok, és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek szakmai színvonalát, ha az azok tervezetét véleményező szakértők a szükségesnél rövidebb idő alatt kénytelenek észrevételüket kialakítani. Ezért az általános helyettes arra kérte az igazságügy-minisztériumot, hogy véleményének kialakítására rendelkezésre álló határidőt – a jövőben – az említett szempontokra tekintettel állapítsa meg, amelynek során a jogszabálytervezet terjedelmét se hagyja figyelmen kívül.

2. Gy. 383/2003.: A települési belvíz- és csapadékvíz-elvezetési program előkészítéséről, a szükséges szabályozási változásokról és a végrehajtás I. üteméről szóló kormány-előterjesztés tervezetének véleményezésekor az országgyűlési biztos rámutatott a tervezet egészének rendkívüli fontosságára, és az abban megfogalmazott célkitűzéseket, megvalósulásuk esetén, hatalmas előrelépésként értékelte. A jegyző összeférhetetlensége kapcsán jelezte, hogy az említett probléma mind a korábbi, mind a jelenlegi biztosok egyes jelentéseiben, illetve éves beszámolóiban, számtalan formában felmerült már. Az országgyűlési biztosok jellemzően a hivatalból induló eljárásokban találkoztak azzal a helyzettel, amikor a jegyzőnek az őt foglalkoztató önkormányzatot kell valamely tevékenység elvégzésére köteleznie. Ott, ahol a munkálatokat az önkormányzat önként elvégezteti nincs probléma, legfeljebb a hatósági engedélyeztetéshez kell más településen működő jegyző kijelölését kérni. Azokon a településeken azonban, ahol a belvíz- és csapadék-elvezetési munkálatok elvégzésére az önkormányzat önként nem hajlandó, a jegyző beláthatatlan helyzetbe kerülhet, ha munkáltatóját próbálja olyan tevékenységre kényszeríteni, amit az magától nem tenne meg. Ráadásul abból a költségvetésből, amelynek összeállításáért, testület elé terjesztéséért, sőt végrehajtásáért is a jegyző felel. Az említett helyzetben a jegyző az említett hatósági hatáskörét sok településen egzisztenciális okokból nem gyakorolja, ami a feladat megoldását, illetve a jogbiztonságot veszélyeztető, továbbá az állampolgárok életét és tulajdonát kiszámíthatatlanul befolyásoló helyzetet teremt. Az országgyűlési biztos az említett probléma megoldására kérte a tervezet előkészítőjét. A kormányhatározat még nem jelent meg.

3. Gy. 532/2003., Gy. 533/2003.: Az ózdi martinsalak felhasználásával készült lakóépületek tulajdonosainak kárenyhítéséről szóló 40/2003. (III. 27.) Korm. rendelet módosítására vonatkozó norma tervezetét a biztosok közösen véleményezték. Egyetértettek az előterjesztésben megfogalmazott azon indokkal, amely szerint a hatályos kormányrendelet gyakorlati alkalmazása során felmerült problémák orvoslása csak jogszabály módosítással kezelhető. Felhívták a figyelmet azonban arra, hogy az említett körbe tartozó épületeken a Pénzügyminisztérium megbízása alapján az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs KHT is végzett szakértői vizsgálatot, illetve adott ki szakértői véleményt, de az ilyen és az egyéb szakértői vélemények esetleges felülvizsgálatáról a tervezet nem rendelkezett. Az épületek műszaki állapotát minősítő életveszélyes kategóriákkal kapcsolatban is a tervezet módosítását javasolták.

4. Gy. 379/2003.: A mozgásában korlátozott fogyatékos személy parkolási igazolványáról szóló kormányrendelet tervezetét az országgyűlési biztos 2001-ben és 2002-ben is véleményezte, azonban a jogszabályalkotás elhalasztása miatt azt átdolgozták. 2003-ban az országgyűlési biztos örömmel vette tudomásul, hogy az előterjesztő – az ajánlásait figyelembe véve – megteremtette a parkolási igazolványok közokirattá és biztonsági okmányvá válásának a jogi feltételeit. Új javaslata volt viszont a parkolási igazolványok iránti kérelmek elektronikus úton történő benyújtására vonatkozó szabályok újragondolása, ugyanis szerinte az előkészítés alatt álló közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény tervezetével összhangban kellene az egységes eljárási szabályokat megalkotni. Az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit elfogadta, a 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet 2004. július 1-jén lép hatályba.

5. Gy. 217/2003.: A közigazgatási bíráskodás hatékonyságának növeléséről és szakmai színvonalának emeléséről szóló kormány-előterjesztés tervezete véleményezése során az országgyűlési biztos – a 2002. évi tevékenységüket bemutató számadatokra figyelemmel – jelezte, hogy a biztosokhoz érkezett panaszok több mint egynegyede bíróságok ellen irányul, amelyeket hatáskör hiányában el kell utasítaniuk. Álláspontja szerint a panaszok nagy száma is a tervezet célját, illetve annak szükségszerűségét támasztja alá. Egyetértett azzal, hogy a közigazgatási határozatokkal okozott, az alkotmányos alapjogi sérelmekre alapított igényeknek a bíróságok előtti hatékonyabb érvényesítése a közigazgatási bíráskodás szervezeti változtatását, és a közigazgatási perrendtartás szabályainak a megváltoztatását teszik szükségessé.

6. Gy 610/2003.: A súlyosan fogyatékos személyek utazási kedvezményeinek továbbfejlesztéséről szóló feladatokat meghatározó normatervezet elkészítésére az országgyűlési biztosok a 2002. évi tevékenységükről szóló jelentésükben felkérték az Országgyűlést. A feladat végrehajtására létrehozott munkabizottság a tervezet elkészítésére 2003. január 31-ig kapott határidőt. A kormányrendelet módosításáról szóló javaslat helyett a munkabizottság átfogó programot készített a súlyosan fogyatékos személyek utazási kedvezményeinek továbbfejlesztéséről és az ezzel kapcsolatos jövőbeni feladatokról. A program azonban 2005-re halasztja a kérdés megoldását. Az országgyűlési biztos megítélése szerint ez azonban hosszú időre „konzerválná” a már huzamos ideje fennálló alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságokat, továbbá a jogalkotásnak az említett időpontra ütemezése az ajánlások teljesítését is elodázná. Az említett helyzet támogatása ellentétes lenne az országgyűlési biztosokat az alkotmányos jogok védelme érdekében terhelő eljárási kötelezettségekkel. Válaszában az országgyűlési biztos kifejezte azt a reményét, hogy az új támogatási rendszer megalkotásáig is található az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok felszámolására alkalmas átmeneti megoldás.

7. Gy-156/2003.: A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet módosítására irányuló norma tervezetét az országgyűlési biztos véleményezte. Hiányolta, hogy a tervezet nem ad eligazítást arra vonatkozóan, hogy a telepengedélyezési eljárásban, illetőleg a szabálytalanul működő vállalkozásokkal szembeni bejelentések vizsgálata során kit kell ügyfélnek tekinteni, másrészt nem teszi lehetővé a „nyitvatartási idő” (üzemidő) szabályozását. Javasolta, hogy a telepengedély kiadásához a tervezet a tevékenység gyakorlásának helyszínül szolgáló építmény speciális műszaki alkalmassági vizsgálatát is írja elő, továbbá tegye lehetővé a jegyző számára, hogy – szükség esetén – döntése azonnali végrehajtását is elrendelhesse.

A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 58/2003. (IV. 24.) Korm. rendelet 2003. V. 2-án hatályba lépett, az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit elfogadta, és a jogszabály szövegébe beépítette.

8. Gy-611/2003.: A közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemen tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet módosítására elkészített kormányrendelet tervezete véleményezése során az országgyűlési biztos javasolta a nehézgépjárművek, a teherautók, valamint a kamionok saját telken történő, és a szomszédos ingatlanhoz igen közel eső tárolásának következtében kialakult – az egészséges környezethez és a pihenéshez való alkotmányos joggal összefüggő – visszasság megszüntetése érdekében, annak telepengedélyhez kötött tevékenységgé történő besorolását. A jogalkotó az ombudsman véleményét nem vette figyelembe.

9. Gy. 491/2003.: Az Országos Szociálpolitikai Szakértői Névjegyzékről szóló kormányrendelet tervezetéről kialakított véleményében a biztos kifejtette, hogy a szakképesítések rendszere nem egyértelműen differenciált. Ezért a képesítési követelményekkel kapcsolatos előírások pontosítását javasolta. Az országgyűlési biztos a tervezetnek a szakmai ajánlás beszerzésére, illetve elbírálására vonatkozó rendelkezéseit aggályosnak találta, továbbá hiányolta, hogy az előterjesztő nem szabályozta a szakértők kirendelése esetén megállapítható díjazás kereteit.

Az Országos Szociálpolitikai Szakértői Névjegyzékről szóló 211/2003. (XII.) Korm. rendelet 2004. január 1-jén hatályba lépett. Az országgyűlési biztosnak a szakértők díjazásával kapcsolatos észrevételeit az előterjesztő nem vette figyelembe.

2.5.3. Miniszterirendelet-tervezetek

1. Gy 618/2003.: A fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati eljárás keretében történő felhasználásának rendjéről szóló gyermek és ifjúsági miniszteri rendelet tervezetét is véleményezték a biztosok. Egyetértettek azzal, hogy a minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatainak a jogszerű és a célnak megfelelő felhasználása csak összehangolt és egységes szabályozással biztosítható. A pályázati felhívás tartalmának szabályaihoz kapcsolódva jelezték, hogy az érvénytelen-, illetve az érvényes, de támogatásban nem részesülő pályázatokra irányadó szabályokat nem a felhívás tartalmi elemeként kellene kezelni, hanem célszerű lenne azokat normatív szabályként a tervezetbe beépíteni. A javaslat fogadtatásáról nincs ismeretünk.

2. Gy. 486/2003.: A települések ár- és belvíz veszélyeztetettségi alapon történő besorolásáról szóló KvVM–BM rendelet tervezetének véleményezésekor az országgyűlési biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy a területrendezési, védettségekkel összefüggő, illetve kifejezetten az árvíz-belvízi ügyekben visszaélésekhez vezethet és veszélyezteti a jobbiztonságot, hogy nincs jogi szabályozás arra nézve, hányszor lehet a kártalanítást egy adott ingatlanra igénybe venni, továbbá annak tényét sem kell az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni. Ezért javasolta a tervezet 1. § (2) bekezdés a) pontjának kiegészítését ily módon: „A település erősen veszélyeztetett ”A” kategóriába tartozik, ha a hullámtéren a rendelet hatálybalépésének napján lakóingatlanl rendelkezik, illetőleg amelyet a védmű nélküli folyók, és egyéb vízfolyások mederből kilépő árvize szabadon előnthat”. Kívánatosnak tartotta azt is, hogy az önkormányzatok a beépítésre alkalmatlan területeket ne jelöljenek ki beépítésre, továbbá a rendezési terveikben a hullámtér ne szerepelhessen ilyen felhasználású területként. A hatóságoknak meg kell tiltani, hogy a hullámtéren álló lakóházra fennmaradási engedélyt adjanak, és kötelezően elő kell írni számukra, hogy az illegálisan épített épületeket bontassák le. A jogszabály még nem lépett hatályba.

2.6. Javaslatok az Országgyűlésnek

Az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos és általános helyettese éves beszámolójukban az Országgyűlés elé terjeszthetik azokat a kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságokat, amelyeket vizsgálataik során feltártak, de azok megszüntetésére tett intézkedéseik nem valósultak meg. A 2003. évi tevékenységükről szóló beszámoló keretében az országgyűlési biztos és általános helyettese a következőket terjesztik elő:

2.6.1. A 2003. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat

1. Kérjük az Országgyűlést, hogy sürgesse meg a Magyar Nemzeti Katasztrófa Alap létrehozásáról és működési feltételeiről szóló törvény megalkotását.

2. Kérjük, hogy az Országgyűlés vizsgálja meg olyan jogi szabályozás lehetőségét, amelynek alapján a társadalombiztosítástól független biztosítási rendszerben működő Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány, valamint a Magyar Alkotóművészek Betegségélyező Pénztára gondoskodna megrokkant tagjai ellátásáról.

3. Kérjük az Országgyűlést, hogy fontolja meg a gyülekezéssről szóló 1989. évi III. törvény olyan jellegű kiegészítésének előkészítését, amellyel meghosszabbodnának a gyülekezési szándék bejelentésével kapcsolatos határidők, és felhatalmazást adna a gyülekezési jog rendőrhatalósági megtiltásával kapcsolatos határozathozatal során mérlegelendő körülmények és szempontok végrehajtási jogszabályban történő megállapítására.

2.6.2. 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 közmédia 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. Változatlanul javasoljuk az Országgyűlésnek, hogy a jelenleg fennálló diszkrimináció megszüntetése érdekében vizsgálja meg a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításának olyan lehetőségét, hogy arra mielőbb, a 2005. évre tervezett időpontnál korábban kerüljön sor.

3. A közös Hivatal működése és beszámolója

3.1. A közös Hivatal működése

A 2003-as év nagy jelentőséggel bír a magyar ombudsman intézményének életében, ugyanis 10 évvel ezelőtt, 1993-ban fogadta el az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt, amely egyben a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról is rendelkezett. Erről az eseményről 2003. december 10-én a négy országgyűlési biztos „Tízéves a magyar ombudsman törvény” címmel a Magyar Tudományos Akadémián szervezett konferencián emlékezett meg, amely konferenciának a fővédnöke dr. Szili Katalin, az Országgyűlés elnöke volt. A rendezvényen dr. Kukorelli István alkotmánybíró a törvény megalkotásának előzményeiről, körülményeiről, az első ombudsmanok választásáról tartott előadást. Az országgyűlési biztosok az évforduló alkalmából pályázatot írtak ki tudományos dolgozatok alkotására, amelynek eredményét ezen a napon hirdették ki.

2003-ban a korábban kialakított informatikai stratégia alapján – megalapozva az elkövetkezendő évek esetleges fejlesztéseit is – jelentős infrastrukturális fejlesztésre került sor, amely az erkölcsileg és műszakilag is jelentősen elavult hardver- és szoftver-elemek cseréjét, s ezzel egy teljesen új számítástechnikai rendszer kiépítését eredményezte. Sikerült a mai kor igényeinek jobban megfelelő kommunikációs, kompatibilitási és rendszermenedzselési rendszert kiépíteni, amely – ha a szükséges anyagi források is rendelkezésre állnak – kiindulásul szolgálhat az elektronikus ügyintézés kifejlesztéséhez.

Az infrastrukturális fejlesztéssel párhuzamosan tovább folytatódott és sikeresen befejeződött az előző évben megkezdett szolgáltatás-központú iktató- és statisztikai rendszer kifejlesztése és bevezetése. E rendszer alapján új internetes szolgáltatást tudunk bevezetni, amelynek révén a hozzánk forduló panaszosok mind a Kormányzati Portálon, mind a Hivatal honlapján keresztül tájékozódhatnak ügyük pillanatnyi állásáról, s mindenki számára hozzáférhetővé vált az állam-

polgári jogok országgyűlési biztosának és az általános helyettesének jelentéseit tartalmazó adatbázis. A Hivatal honlapján elérhetővé vált az adatvédelmi biztos által létrehozott Adatvédelmi Nyilvántartás adatbázisa is. Hivatalunk részt vesz az Informatikai és Hírközlési Minisztérium által szervezett Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottságának munkájában, s közreműködik a Magyar Információs Társadalom Stratégiájának elkészítésében. Az együttműködés és a közös munka eredményeként a Hivatal informatikai stratégiai elképzelései a kidolgozás alatt álló e-demokrácia munkafüzetben szerepelnek. Ha fejlesztésekhez anyagi támogatást kapunk, remélhetőleg a következő években is jelentős eredményekről adhatunk számot.

Változatlanul gondot jelent, hogy székházunk jogi sorsa továbbra is rendezetlen: jogcím nélkül „lakunk” egy olyan épületben, amelyre még használatbavételi engedély sincs. A velünk „társbérletben lakó” gazdálkodó szervezet nem hagyta el az épületet, évente több költözést kell végigszenvednie a hivatalnak, mert mindig más és más szervezeti egységet költözteti a bérleményébe, s minden egyes költözés rongálja a közösen használt, szépen felújított épületrészt, s esetenként fennakadást okoz a hivatal működésében. Nincs tudomásunk arról, hogy ebben a közeljövőben változás lenne, mert sem hivatalunk, sem – ismereteink szerint – a Kincstári Vagyoni Igazgatóság költségvetésében nem biztosítottak megfelelő fedezetet az épület tulajdonjogának vagy legalább az épület teljes bérleti jogának megszerzésére. (Megjegyezzük, hogy az adatvédelmi biztos feladatait az adatvédelmi törvény módosítása jelentős hatósági jogkörrel bővítette, ami azzal a következménnyel jár, hogy új munkatársakat kell alkalmazni, azonban a jelenleg rendelkezésünkre bocsátott helyiségek elhelyezésükre nem elegendők. A más épületben való helyiségbérlés költségei ésszerűtlen többletkiadással járnak, különös tekintettel például az előzőekben méltatott egységes informatikai hálózatra.) Nem megoldott az iratok elhelyezése sem, mert a székház pincéje – a korábbi ígéretek ellenére – vízesedés miatt iratok tárolására nem alkalmas, s igen jelentős beruházás (teljes falszigetelés) nélkül soha nem is lesz alkalmas arra. Az iratok elhelyezésére már minden lehetséges helyiséget fel kellett használnunk, például a második emeleten már nincs dohányzásra kijelölt hely, mert a korábbi dohányzóban az adatvédelmi biztos irodájának irattára működik. Az OTP által használt épületrészek megszerzése nélkül az irattár bővítését sem tudjuk megoldani.

Az országgyűlési biztosok továbbra is az őket megválasztó parlament megalégedésére végzik munkájukat. A 2002. évről szóló beszámolókat az eddigieknél is nagyobb arányban fogadták el, amint azt az alábbi táblázat is mutatja:

| | 1995-96 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|----------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| | évekről történt beszámoló | | | | | | |
| <i>állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese</i> | 99,6 | 99,3 | 95,6 | 96,7 | 96,0 | 99,7 | 100,0 |
| <i>nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa</i> | 99,6 | 98,6 | 95,2 | 89,7 | 95,3 | 97,8 | 100,0 |
| <i>adatvédelmi biztos</i> | 95,3 | 88,8 | 82,7 | 87,3 | 90,0 | 100,0 | 99,7 |

Az országgyűlési biztosok beszámolóját elfogadó szavazatok arányát úgy állapítottuk meg, hogy az „igen” szavazatok számát a plenáris ülésen szavazó, vagy a szavazástól tartózkodó országgyűlési képviselők számához viszonyítottuk. Az adatvédelmi biztos 2002-es beszámolója ellen sem érkezett nemleges szavazat, elfogadása csupán azért nem lett 100%-os, mert egy képviselő tartózkodott a szavazástól.

Sikeresek voltak a parlament plenáris ülése előtti beszámolást megelőző bizottsági meghallgatások is. 2003 áprilisában és májusában a korábbi évekhez hasonlóan valamennyi biztost meghallgatta az Alkotmány- és igazságügyi bizottság, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, továbbá az Önkormányzati bizottság. A Rendészeti, valamint az Egészségügyi bizottság az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, általános helyettesét és az adatvédelmi biztost hallgatta meg, míg a Szociális és családügyi bizottság az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és helyettesét, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és általános helyettesét meghallgatta még a Környezetvédelmi, valamint az Ifjúsági és sportbizottság, a kisebbségi biztost az Oktatási bizottság, az adatvédelmi biztost pedig a Gazdasági, továbbá az Informatikai és távközlési bizottság is. Az országgyűlési biztosoknak nem csupán beszámolójuk megvitatása során van kapcsolatuk az egyes parlamenti bizottságokkal, gyakori, hogy kikérik véleményüket valamilyen jelentősebb, átfogó kérdés tárgyalása során, illetve az általuk tett ajánlás alapján hozandó törvény vagy törvénymódosítás tervezetének vitájakor. Arra is volt példa, hogy a bizottság megtárgyalta az országgyűlési biztos által végzett vizsgálatról készült jelentést.

Egyre több jogszabályt küldenek meg a tárcák észrevételezésre az országgyűlési biztosoknak és a hivatalnak. Érdemi észrevételt azonban nem tudunk valamennyire tenni, mert az intézmény létszáma erre nem elegendő, olyan külön szervezeti egységünk, amely csak a jogszabályok véleményezésével foglalkozhatna, nincs. (A közös hivatalban – a hivatalvezetőn kívül – csak 2 jogász van, akik közül az egyik az Ügyfélszolgálati Osztályt vezeti, a másik pedig panaszfelvevő.)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének a jogszabálytervezetek véleményezésével kapcsolatos tevékenységéről a 2. fejezetben számoltunk be részletesen.

2003-ban jelentős szervezeti átalakulás történt az intézményben. Hosszas előkészítés után 2003. március 1. napján hatályba lépett az új Szervezeti és Működési Szabályzat. A változás lényege az volt, hogy valamennyi biztos és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese munkatársai is önálló, szervezetenként elkülönült irodában folytatják tevékenységüket, s a biztosok közös hivatala a korábbi évek gyakorlatától eltérően ezen időponttól nem végez érdemi jogi előkészítő tevékenységet, e körből csak a panaszok felvételével és az iratok kezelésével kapcsolatos feladata maradt meg. Ez természetesen létszám-átcsoportosítással is járt. 2003. december 31-én az egyes szervezeti egységek (irodák) létszáma az alábbi volt:

| beosztás megnevezése | országgyűlési biztos irodája | általános helyettes irodája | kisebbségi biztos irodája | adatvédelmi biztos irodája | hivatal | összesen |
|---------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|---------|----------|
| főosztályvezető | 2 | 1 | 3 | 4 | 2 | 12 |
| főosztályvezető helyettes | 3 | 2 | 2 | | 2 | 9 |
| osztályvezető | 1 | 1 | | 1 | 2 | 5 |
| felsőfokú végz. munkatárs | 18 | 12 | 9 | 21 | 7 | 67 |
| adminisztrátor | 3 | 2 | 2 | 5 | 15 | 27 |
| fizikai dolgozó | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 9 |
| összesen | 28 | 19 | 17 | 32 | 33 | 129 |

Az átszervezés után a közös hivatalban azok a feladatok kaptak nagyobb hangsúlyt, amelyeket valamennyi biztos részére végeznek. A biztosok eltérő munkamódszerük miatt különböző mértékben tartanak igényt a Hivatal munkatársainak közreműködésére. A Hivatal két főosztályra tagolódik, a Szervezési és Ügyfélszolgálati Főosztályra, illetve a Gazdálkodási, Humánpolitikai és Informatikai Főosztályra. Az első ellátja az ügyfelek fogadásával és tájékoztatásával, a jegyzőkönyvek felvételével, beadványok átvételével és az ügykör szerint illetékes biztoshoz való továbbításával, az iratok kezelésével, az eseti és rendszerese statisztikai összesítők készítésével kapcsolatos teendőket. Szervezi és bonyolítja a nemzetközi ügyeket, konferenciákat és az egyéb szakmai rendezvényeket. Feladatai közé tartozik a sajtófigyelés, a biztosok közleményeinek a tömegtájékoztatási szervekhez való eljuttatása, a kiadványaik – beleértve a parlamenti beszámolókat is – előállítását, esetenként terjesztését. Ugyancsak ennek a főosztálynak a feladata a Hivatal könyvtárának, dokumentum és jogszabálygyűjteményének kezelése. (Itt kell megjegyezni, hogy a korábban részletezett informatikai fejlesztés lehetővé tette a mintegy 3400 darabos könyvtárunk retrospektív feldolgozását, így annak nyilvántartása, katalógizálása integrált számítógépes rendszerrel történik. A munkatársak és a külső érdeklődők minél hatékonyabb tájékoztatása érdekében a könyvtári állományunk intraneten és interneten keresztül egyaránt elérhető.) A Gazdálkodási és humánpolitikai osztály a fejezeti és intézményi szintű tervezési, beszámolási, számviteli és könyvvezetési kötelezettségeken kívül teljeskörűen ellátja a pénzügykezeléssel, eszköz- és vagyongazdálkodással, üzemeltetéssel, valamint a humánpolitikával és az illetményszámfejtéssel kapcsolatos feladatokat, a 3 fős Informatikai osztályra hárul a teljes hivatal informatikai struktúrájának üzemeltetése és fejlesztése. A közös hivatalra jutó létszámból mindezen feladatok nem oldhatóak meg, ezért a Hivatal egyes feladatokat kénytelen külső megbízottakkal elvégeztetni. (Az átszervezésnek a saját tevékenységükre gyakorolt hatásáról az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese a beszámoló más fejezeteiben ad számot.)

Az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársainak létszáma – az országgyűlési biztosok és a hivatalvezető nélkül – 1995. december 31. és 2003. december 31. között az alábbiak szerint alakult:

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| érdemi | 26 | 68 | 76 | 83 | 86 | 84 | 82 | 85 | 93 |
| ügyviteli | 17 | 29 | 35 | 41 | 41 | 39 | 41 | 35 | 36 |
| összesen | 43 | 95 | 111 | 124 | 127 | 123 | 123 | 120 | 129 |

A 2003. évi létszámnak az előző évhez viszonyított növekedését alapvetően az okozta, hogy az Adatvédelmi Iroda 5 fő alkalmazására költségvetési támogatást kapott az adatkezelés helyszíni ellenőrzésének megerősítéséből, illetve az adatvédelmi nyilvántartás naprakész vezetéséből származó többletfeladatok ellátására. A beszámolási időszak végére sikerült az üres álláshelyeket is betölteni. 1998 óta minden évben kénytelenek voltunk megbízási szerződéssel munkatár-

sakat alkalmazni, ezek száma 2003-ban 9 és 17 fő között változott. Ennek egyik legfőbb oka az engedélyezett létszám elégtelensége, de hozzájárul az is, hogy egy-egy speciális feladat elvégzésére különleges szakértelemmel rendelkező személyt kell alkalmazni. (A korábbi évek hagyományának megfelelően azoknak a munkatársaknak a névsorát, akik 2003-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének, illetve a közös hivatal munkatársaként dolgoztak, a mellékletben közöljük.)

2003-ban is több rendezvényre került sor a Hivatal szervezésében. A továbbiakban elsősorban azokról számolunk be, amelyeken valamennyi biztos részt vett, illetve amelyeket az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese részére szervezett a Hivatal. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési és az adatvédelmi biztosa saját beszámolójában részletezi azokat a nemzetközi és hazai rendezvényeket, szakmai fórumokat, amelyeken részt vettek.

2003. kiemelkedő eseménye volt az ombudsmani törvény meghozatalának 10 éves évfordulója alkalmából rendezett konferencia, amiről már e fejezet elején szóltunk. A négy országgyűlési biztos október 27-28-án fogadta Nikiforos Diamandourost, az Európai Unió ombudsmanját, s véleményt cseréltek az emberi jogok magyarországi érvényesüléséről. A magas rangú vendéget a Magyar Köztársaság miniszterelnöke is fogadta a magyar ombudsmanok társaságában, ahol szorgalmazta a magyar ombudsmani intézmény anyagi függetlenségének megteremtését, azaz annak az elterjedt gyakorlatnak a bevezetését, hogy költségvetésüket maguk terjeszthessék a parlament elé. Az Eu ombudsman előadást tartott a munkatársak számára, amelynek keretében a két intézmény együttműködésének módjáról is beszélt. Ugyancsak a négy biztos közös vendégeként érkezett hivatalunkba a Kínai Ellenőrzési Minisztérium 6 fős delegációja, viszonzva az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének előző évi látogatását. A vendégek részére a Hivatal több, a közpénzek felhasználását ellenőrző intézmény vezetőjével szervezett találkozót. (A programok lebonyolításához a Külügyminisztérium adott jelentős segítséget.) 2003 februárban tett látogatást az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének irodájában a Thaiföldi-Királyság szenátusi bizottsága, májusban pedig Takács Albert fogadta az European Committee for the Prevention of Torture képviselőit. Augusztusban – az adatvédelmi biztossal együtt – találkozott a IV. MÁSZ Nyári Egyetem diákjaival. Novemberben a Magyarországon tartózkodó Kim Ju-Sub dél-koreai ombudsmant fogadta Lenkovics Barnabás és Takács Albert.

A biztosok és munkatársaik több konferencián vettek részt külföldön is. Lenkovics Barnabás előadást tartott az Európai Unióhoz csatlakozó államok ombudsmanjai számára a lengyel ombudsman által Varsóban „Az Ombudsman és az Európai Unió jog” címmel szervezett konferencián. Takács Albert márciusban Strasbourgban az Európai Tanács 5. Család- és Gyermekvédelmi Fórumán, júniusban Bakuban az azerbajdzsani ombudsman, a Reliable Future emberi jogi civil szervezet és az Európai Bizottság által „Az ombudsman szerepe a jogállamban” címmel közösen szervezett konferencián vett részt. Júliusban az Olasz Parlament Gyermek Bizottsága által szervezett gyermekjogi konferencián tartott előadást Rómában, majd októberben részt vett az ENOC 2003. évi közgyűlésén Stockholmban. Mindkét biztos részt vett októberben az International Ombudsman Institute Nicosiában tartott ülésén, novemberben pedig az Európai Ombudsmanok 8. kerekasztal-megbeszélésén Oslóban. Munkatársaik képviselték a biztosokat októberben a Jerevánban felállítandó Örmény Ombudsmani Hivatalról szóló konferencián és decemberben az Európai Unió V. Emberi Jogi Fórumán Rómában, amelyet az olasz elnökség a gyermekvédelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása tárgyában szervezett.

2003-ban is folytatták az országgyűlési biztosok a megyei munkalátogatásokat, ha a korábbiaktól részben eltérő módon is. Közös, kihelyezett ügyfelfogadással összekötött munkalátogatást tettek májusban Békés megyében, novemberben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkatársaival Komárom-Esztergom megyében, az általános helyettes pedig decemberben Veszprém megyében tartott célvizsgálatot. Tapasztalataikról a korábbi fejezetekben számoltak be. Ezzel már csak négy olyan megye van, ahol az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vagy helyettese nem járt. (A megyei munkalátogatások helyszínét a 3/20. számú ábra mutatja be.)

Az Országgyűlési Biztosok Hivatala először vett részt és állított fel sátrat a Sziget Fesztivál Civil falujában. Az országgyűlési biztosok és munkatársaik minden nap több programmal várták a fesztivál látogatóit. Több témakörben, többek között a környezetvédelemről, a fogyasztással élők jogairól, az eutanázia alkalmazásának alkotmányossági kérdéseiről, a drogpolitika aktuális kérdéseiről és a drogbetegek személyes adatainak védelméről tartottak előadást, pódiumbeszélgetést folytattak az ombudsmanok szerepéről az előítéletek, a hátrányos megkülönböztetések elleni küzdelemben és a társadalmi szolidaritás erősítésében. Közvetlen személyes beszélgetéssel, játékokkal segítették a látogatókat abban, hogy megismerjék a Hivatalt, az országgyűlési biztosok tevékenységét és nem utolsó sorban saját alkotmányos jogukat.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese fontosnak tartja mind a saját, mind munkatársaiknak az oktatói tevékenységben való részvételét. Lenkovics Barnabás a győri Széchenyi István Egyetem megbízott tanszékvezetője, s tanít az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Polgári Jogi tanszékén is. Takács Albert a Budapesti

Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetője. Több munkatársuk tanít rendszeresen, illetve tart órát esetenként különböző egyetemeken. A biztosok és munkatársaik belföldi szakmai fórumokon való részvételéről, illetve publikációiról szóló jegyzéket a 2. számú melléklet tartalmazza. Továbbra is nagy az érdeklődés a pályaválasztók között intézményünk iránt. 2003-ban 9 egyetemi hallgató töltötte kötelező szakmai gyakorlatát hivatalunkban, s egy hétre fogadtuk az Országgyűlési Hivatal gyakornokait, ösztöndíjasait is. 2001-hez képest csaknem megduplázódott a hivatalunkban dolgozni kívánók száma: 2001-ben 71-en, 2003-ban több mint 120-an nyújtottak be pályázatot.

3.2. A 2003. év statisztikai adatai

A Szervezeti és Működési Szabályzat 2003. évi változására tekintettel a fejezetben az országgyűlési biztosokhoz érkező beadványokkal részletesen csak olyan mértékben foglalkozunk, amely mértékben a közös Hivatal tevékenységét érinti. Egyebekben csak a Hivatal munkatársai által készített statisztikai táblákat közöljük, amelyek részletes elemzését a korábbi fejezetek tartalmazzák.

A Hivatal Ügyfélszolgálati Osztálya egységesen érkezteti az országgyűlési biztosokhoz benyújtott panaszokat és az egyéb küldeményeket. A biztosok eltérő munkaszervezéséből adódóan az Osztály csak az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának címzett küldeményeket iktatja központilag, az adatvédelmi biztoshoz benyújtott beadványok és egyéb iratok iktatása az Adatvédelmi Irodán történik. A rendelkezésünkre álló adatok szerint 2003-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének irodáján 4540, a kisebbségi biztos irodáján 674, az adatvédelmi biztos irodáján 1609 panaszügy került érkeztetésre, s 1085 bejelentés érkezett az adatnyilvántartásba. Az egyes irodákban azonban az ügyiratok száma ennél lényegesen magasabb, mert mindegyik biztos végez például jogszabály-véleményezést, a kisebbségi biztos hivatalból számtalan rendezvényen vesz részt, az adatvédelmi biztos pedig az adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi törvény rendelkezései alapján széles körű ellenőrzési és nyilvántartási kötelezettségnek tesz eleget. (A külön biztosok tevékenységükről saját beszámolójukban adnak számot.)

A közös hivatalban működik az információs szolgálat is, amelynek forgalma évről évre növekszik. 2003-ban 5229 telefonhívást fogadtunk (2002-ben 3423-at), s 1053-an jelentek meg személyesen azért, hogy a folyamatban lévő ügyekben érdeklődjenek, további iratot adjanak le, illetve általános információt, vagy időpontot kapjanak személyes meghallgatásra. Az információs szolgálat átlagos havi forgalma 524 fő volt, ami az előző évhez képest 33%-os növekedést mutat. Ebben a számban nem szerepelnek azok a panaszosok, akik az ügyintéző személyének ismeretében közvetlenül hozzájuk fordultak telefonon.

2002-ben – feltehetőleg a januári költözés miatt szünetelő félfogadásra is visszavezethetően – számottevően kevesebben keresték fel személyesen panaszirodánkat (845 fő) az előző évhez képest (1003 fő). 2003-ban azonban a korábbi évekhez képest is jelentősen emelkedett a panasziroda forgalma, 1120 panaszost hallgattak meg munkatársainak, s ebből 890 új panaszos volt, a többiek a folyamatban lévő ügyük állásáról kértek tájékoztatást vagy a korábbi előadásukat egészítették ki. A panaszirodán dolgozó munkatársak munkáját dicséri, hogy a hozzájuk fordulóknak több mint negyede (249 fő) elfogadja a kérelmükre adott szóbeli tájékoztatásukat, s megnyugodva távozik.

Amint jeleztük, az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 2003-ban 4540 beadvány érkezett, 680-nal több, mint 2002-ben, ez 17,5%-os emelkedést mutat az előző évhez képest. Ennél nagyobb mértékben nőtt a beadványokban a panaszok száma; a növekedés mértéke meghaladta a 28%-ot. Az ügyek és a panaszok számát azért vesszük számba külön is, mert egy-egy beadványban, amelyet 1 ügyként iktatunk, több, egymással összefüggő vagy akár egymástól független panaszt is tartalmazhat: a 2003-ban érkezett 4540 iktatott ügyben 6331 panaszt észleltünk. A panasz-szám később növekedhet is, mert esetenként csak a beadvány alapos vizsgálata után derül ki, hogy az több panaszt foglal magába. A 2002-ben és 2003-ban érkezett beadványok (ügyek) és az azokban előadott panaszok számát mutatja a következő táblázat, amelyből megállapítható, hogy 2003-ban 17,5%-kal több ügyirat keletkezett, a panaszok száma 28%-kal emelkedett.

| | 2003 | 2002 | %-os eltérés |
|----------------------------|------|------|--------------|
| érkezett ügyek | 4540 | 3860 | 17,5 |
| érkezett ügyekben panaszok | 6331 | 4936 | 28 |

Évről évre emelkedik azon ügyek aránya, amikor a panaszos személyesen jelenik meg a Hivatalban, és kérelme írásba foglalását tőlünk kéri. 2001-ben az ügyek 16,6%-ában, 2002-ben már 19,35%-ában kérték az ügyfelek panaszuk írásba foglalását, 2003-ban ez az arány már meghaladta a 20%-ot. Ezt a növekedést azzal sem sikerült megállítani, hogy az év végéig Hivatalunk minden jegyzőhöz, s a nagyobb közszolgáltatók ügyfélszolgálatához is eljuttatta a „Mikor és hogyan forduljunk az állampolgári jogok országgyűlési biztosához” címet viselő brossurát, amely nemcsak tájékoztat az országgyűlési biztosok hatásköréről, eljárásának feltételeiről, elérhetőségéről, hanem egy arról leválasztható részt is tartalmaz, amelyen a panaszos kérelmét előterjeszheti. (Kimutatásaink szerint 70 ügyfél nyújtotta be panaszát ezen a nyomtatványon.) A panaszosok többsége (2003-ban 78,13%-a) írásban kereste meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, s az előző évhez képest megduplázódott a hivatalból indult eljárások száma. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez benyújtott ügyeknek a keletkezés módja szerinti megoszlását az 1. számú táblázat mutatja.)

Az előző évhez képest közel 3%-kal csökkent – bár számszerűen természetesen emelkedett – azon ügyek aránya, amikor magánszemélyek vagy családok fordultak az országgyűlési biztoshoz, míg 1,2%-ról 1,89%-ra emelkedett – számában csaknem megduplázódott – a különböző civil szervezetek által benyújtottaké. A többi kategóriában, mint ahogy az a 2. számú táblázatból látható, lényeges változás nem történt. Talán ezen változásnak is köszönhető, hogy 10%-kal kevesebb ügyben számolnak be egyén által elszenvedett sérelemről, míg ugyanilyen arányban nőtt az állampolgárok kisebb-nagyobb csoportját ért valós vagy vélt sérelem miatt benyújtott panaszok száma (l. a 3. számú táblázatot). Csak érdekességként jegyzem meg, hogy az egyéni sérelem miatt indult ügyek száma 2001. és 2003. évben csaknem azonos volt (az előbbiben 3137, az utóbbiban 3201), a kollektívákat értéke szinte megduplázódott, 723-ról 1339-re emelkedett. Míg az előző években a panaszt benyújtóknak közel 3%-a nem volt magyar állampolgár, 2003-ban ez az arány 1% alá esett (l. a 4. számú táblázatot).

Változatlan az a tendencia, hogy a városokban élők számarányuknál nagyobb mértékben fordulnak az országgyűlési biztosokhoz. Míg a lakosságnak nem egészen kétharmada él városban, a panaszoknak csaknem háromnegyede tőlük érkezik, s 2003-ban csaknem 2%-kal több esetben, mint az előző évben: 72,5%-ról 74,14%-ra emelkedett a városokból érkező panaszok száma, s ez a növekedés 566 panaszt takar (l. az 5. számú táblázatot)

Bár a statisztikai adatok szerint évről évre csökken a fővárosban lakók száma, részesedésük az országgyűlési biztosokhoz érkezett panaszokból nem csökken, sőt esetenként növekszik ez az arány: 2001-ben 31,8%, 2002-ben valamivel kevesebb, 30,9%, 2003-ban 32,11% volt, az ország lakosságának viszont 2003-ban már a 17%-a sem lakott Budapesten. A fővároson kívül csak Nógrád és Komárom-Esztergom megyében haladja meg a lakosság összlakosságához viszonyított arányát a benyújtott panaszok aránya. Ez utóbbi megye „előkelő helyét” magyarázza, hogy változatlanul igaz az a megállapítás, hogy ha a biztosok néhány napra ellátogatnak valamelyik megyébe, jelentősen megemelkedik az onnan érkező panaszok száma: Békés megyéből 1%-kal (számszerűen másfélszer annyi), Komárom-Esztergom megyéből 1,55%-kal több (számuk szinte megduplázódott) beadvány érkezett. E két megyén kívül csak a fővárosból és a Pest megyéből érkezett beadványok aránya emelkedett fél százaléknál nagyobb mértékben. Ugyanilyen arányban csökkent a Győr-Moson-Sopron, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna és Zala megyéből érkezettek aránya. Változatlanul Zala, Vas és Tolna megyéből érkezik számszerűen, de arányában is a legkevesebb panasz, számuk mindhárom megyében száz alatt volt, Tolna megyében az ötvenet sem érte el. Nógrád megyéből évek óta a lakosság számarányához képest nagyobb arányban fordulnak hivatalunkhoz, az elmúlt évben ebből a megyéből ugyanannyi (112) beadvány érkezett, mint az egyharmaddal nagyobb lélekszámú Somogy megyéből. (Az ügyek megyék szerinti megoszlását a 6. számú táblázat mutatja.)

A jelen fejezetben eddig a beadványokat szinte csak formai okból jellemeztük, a keletkezésük módja, a beadvány tevő bizonyos tulajdonságai (pl. magánszemély vagy szervezet, állampolgárság, lakhely) alapján. A továbbiakban már azok tartalmát is vizsgáljuk, aszerint, hogy azoknak mi a tárgya, mely szervek ellen nyújtották be, illetve mit sérelmeznek az eljáró hatóságok tevékenységében.

Ha a panaszok típusonkénti megoszlását mutató 7. számú táblázatot megnézzük, megállapíthatjuk, hogy számottevő változás az előző évhez képest nem történt. Most is 5 ügycsoportból származik a panaszok közel 50%-a, legfeljebb annyi az eltérés, hogy a szociális tárgyú panaszokat, amelyekből ugyan számszerűen 50-nel többet nyújtottak be, mint az előző évben, felváltották a föld, a kárpótlási és a birtokvédelmi ügyek. Az előbbieket részesedése a panaszokból ugyanis 6,9%-ról 6,18%-ra csökkent, a földügyeké viszont 1%-kal – 5,8%-ról 6,82%-ra – emelkedett. Bár 1-1%-kal csökkent a büntető- és büntetés-végrehajtási, illetve a polgári jogi ügyek aránya, még mindig az ilyen tárgyú panaszok a „listavezetők”. Továbbra is megközelíti a 10-10%-ot az egészségbiztosítási, a nyugdíjbiztosítási és a munka ügyek, illetve az építési, helyiség- és lakásügyek aránya, s ezen két ügycsoportban a beadványok száma és aránya is emelkedett. Mindenképpen jelzés értékűnek kell tekinteni, hogy az egészségügyi ellátást sérelmező panaszok száma jelentősen megemelkedett; 2002-ben 86 panaszt nyújtottak be az egészségügyi ellátást sérelmezve, ezek száma 2003-ban meghaladta a 200-at, ará-

nyuk 1,7%-ról 3,17-re emelkedett. (Hogy mennyire voltak megalapozottak a sérelmek, azt az előző fejezetekben láthatuk.) Ugyancsak figyelemre méltó, hogy több mint 1%-kal megemelkedett az oktatáshoz, a közművelődéshez való jogot sérelmező ügyek aránya, számuk is több mint a kétszeresére nőtt. Ugyanilyen arányban csökkent a különböző szakmai kamarák, a közjegyzők, az ügyvédek és a bírósági végrehajtók ellen benyújtott panaszok aránya. 2003-ban a statisztikai rendszerünkben pontosabban jelöltük a panasszal érintett szervet, például a „minisztérium” összefoglaló név helyett nevesítettük azokat. A helyi és a központi szervek ellen benyújtott panaszokat is külön vettük számba, így a felsorolt szervek száma szinte megháromszorozódott, aminek következtében a korábbi évek adataihoz egyes esetekben nehezebben viszonyíthatóak. Ennek ellenére elmondhatjuk, hogy továbbra is a helyi polgármesteri hivatalok intézkedése vagy mulasztása miatt nyújtanak be panaszt a legnagyobb arányban (17,4%), s őket követik – bár az előző évhez képest csökkenő részesedéssel – a bíróságok és a rendőrség elleni panaszok. Ha a helyi és megyei bíróságok, illetve a rendőrségek, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság ellen benyújtott panaszokat összeadjuk, megállapíthatjuk, hogy a 2002. évi 13,39%-ról 10,65%-ra (azonban számszerűen 13-mal több), illetve 8,37%-ról 7,46%-ra csökkent a bíróságok, illetve a különböző rendőri szervek elleni panaszok aránya. Változatlanul a különböző közszolgáltatók vannak a negyedik helyen 4,82%-ról 5,5%-os arányukkal, s ezek egynegyede az áramszolgáltatók ellen érkezett. Bár csaknem ugyanannyian panaszkodtak a nyugdíjbiztosítókra, mint 2002-ben, 2,78%-os részesedésüket megelőzik a különböző gazdálkodó szervekre panaszkodók (3,41%). A felsoroltakon kívül 2%-on felüli „eredményt” az önkormányzati testületek (3,16%), a gyermek- és ifjúságvédelmi intézetek és a gyámhivatalok (2,65%), az egészségügyi intézmények (2,04%), valamint az Országgyűlés – beleértve annak bizottságait és tisztségviselőit is – (2,86%) értek el. Ez utóbbiak nagy részében természetesen nem az érintett testület eljárását kifogásolják, hanem valamely jogszabály tartalmát, annak meghozatalát vagy éppen a jogszabályalkotás elmaradását. (A panaszoknak az érintett szervek szerinti megoszlását a 8. számú táblázat mutatja.)

Az országgyűlési biztosokhoz benyújtott panaszokat megvizsgáljuk aszerint is, hogy mit sérelmeznek egy adott szerv eljárásában (l. a 9. számú táblázatot). A panaszosok közel 50%-a évről évre a hatóságok eljárási módját kifogásolják, 2002-ben 47,45%-ban, 2003-ban 47,44%-ban. Ennek az arálynak alig több mint a felét (23,3%-át) teszik ki azok az esetek, amikor magát a döntést tartják sérelmesnek. Ugyancsak sokan sérelmezik az eljárások elhúzódsát (2,54%) és a hatóság hallgatását (5,2%). E két okból egyre több alkalommal fordulhatnak hozzánk, mert míg arányuk 1998-ban 3,2% volt, az utóbbi 2 évben arányuk 7,7% fölé volt. Igen sokan, a panaszosok több mint 10%-a tájékoztatást, felvilágosítást, vagy valamilyen – nem egyszer anyagi – segítséget kér a biztosoktól. Az előbbieket lehetőségeinkhez mérten megadjuk, de például azt nem vállalhatjuk, hogy egy per várható kimeneteléről nyilatkozzunk, legfeljebb az adott ügyben releváns jogszabályokat ismertethetjük. A segítséget kérőknek legjobb esetben is csak abban adhatunk tanácsot, hogy problémájukkal hova fordulhatnak. Ugyancsak növekszik azon panaszok száma és aránya, amelyekben különböző jogszabályok tartalmát kifogásolják, ezek száma 2003-ban a 2002. évi 232 esettel szemben 342 volt, s ezzel részesedésük meghaladta az 5%-ot. szintén egyre többen fordulnak hozzánk azzal a kéréssel, hogy a panaszolt szervet kártérítés fizetésére kötelezzük. Az ilyen panaszok száma szinte megduplázódott, 87-ről 157-re emelkedett.

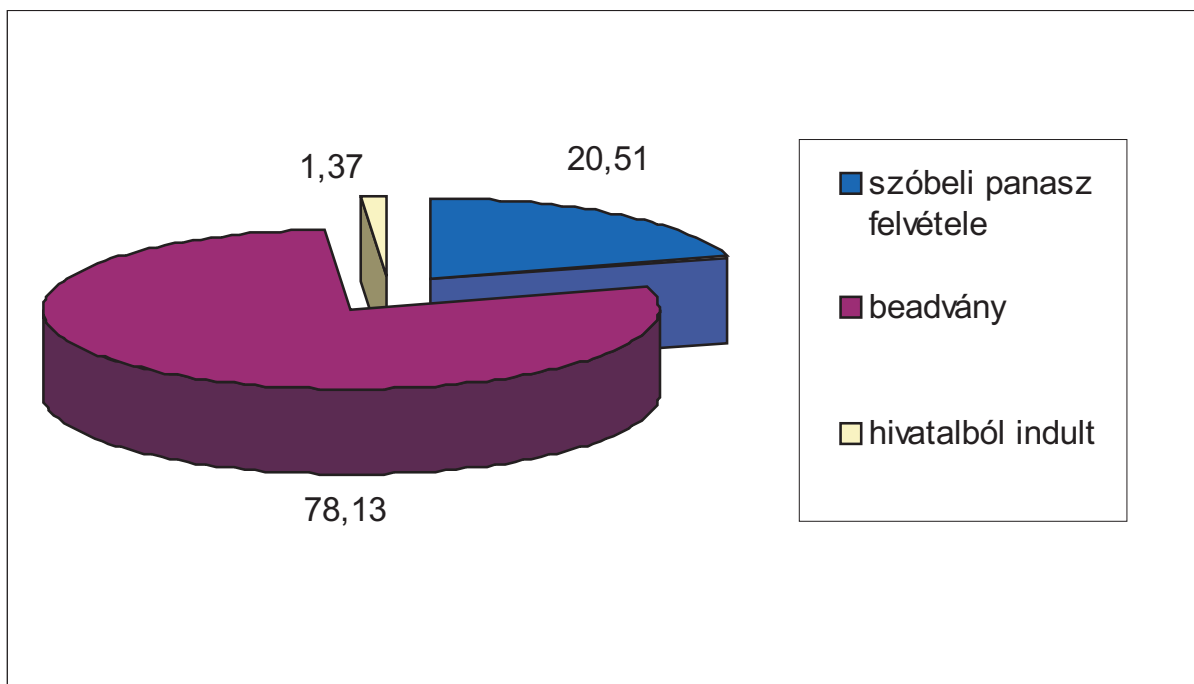
Jelen fejezetünkben eddig az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 2003-ban benyújtott beadványok, panaszok számadatait, majd jellemzőit mutattuk be. A korábbi fejezetben számot adtunk az elintézésük módjáról, a lefolytatott vizsgálatokról, s azok tapasztalatairól. Fejezetünket annak a táblázatnak a bemutatásával zárjuk, amely bemutatja, hogy az intézmény létrejötte óta előterjesztett panaszok jelenleg milyen stádiumban vannak (l. a 10. számú táblázatot). Megállapíthatjuk, hogy a hivatalba 2003. december 31. napjával bezáróan csaknem hatvan-ezer – összesen 59 754 – panasz érkezett. Ezen panaszok 96,21%-ának elbírálását a beszámolási időszak végére befejeztük. A beszámolási időszak kezdetén még volt 24 olyan panasz, amelyet 2000-ben nyújtottak be, ezeket elbíráltuk, s már csak 7 olyan ügyünk van, amelyek 2 évnél régebben érkeztek, s 67, amelyek 2002-ben. Ezek a régebbi ügyek viszonylag bonyolultak, szerteágazók voltak, nem egynek munkatársunk időközbeni távozása miatt több előadója is volt. A 2003. évi nagyobb érkezés mellett ezek a körülmények is hozzájárultak ahhoz, hogy bár 2003-ban szinte ugyanannyi panaszt (4976) intéztünk el, mint 2002-ben (5153), hátralékunk 1,7%-ról 3,79%-ra növekedett. Reméljük azonban, hogy az átszervezés és az új munkatársak felvételének eredményeként a jövő évben sikerül a hátralékot visszaszorítani. A fejezet további része azokat az adatokat mutató statisztikai táblázatokat, grafikonokat tartalmazza, amelyekre korábban hivatkoztunk.

I. számú melléklet

Statisztikai táblázatok

1. számú táblázat*Az ügyek megoszlása a keletkezés módja szerint*

| Az ügyek | | | |
|--------------------------|-------|--------|--|
| keletkezésének módja | száma | % | százalékos eltérés az előző beszámoló adataihoz képest |
| szóbeli panasz felvétele | 931 | 20,51 | -2,75 |
| beadvány | 3547 | 78,13 | -2,73 |
| hivatalból indult | 62 | 1,37 | -0,02 |
| Összesen: | 4540 | 100,00 | |

2. számú táblázat*Az ügyek megoszlása az indítványozók szerint*

| Az ügyek | | |
|---|-------|--------|
| indítványozója | száma | % |
| magánszemély, család, országgyűlési képviselő | 4129 | 90,95 |
| kollektív | 118 | 2,60 |
| más hivatal | 19 | 0,42 |
| civil szervezet | 86 | 1,89 |
| egyéb | 188 | 4,14 |
| Összesen: | 4540 | 100,00 |

3. számú táblázat*Az ügyek megoszlása a sérelmet szenvedettek szerint*

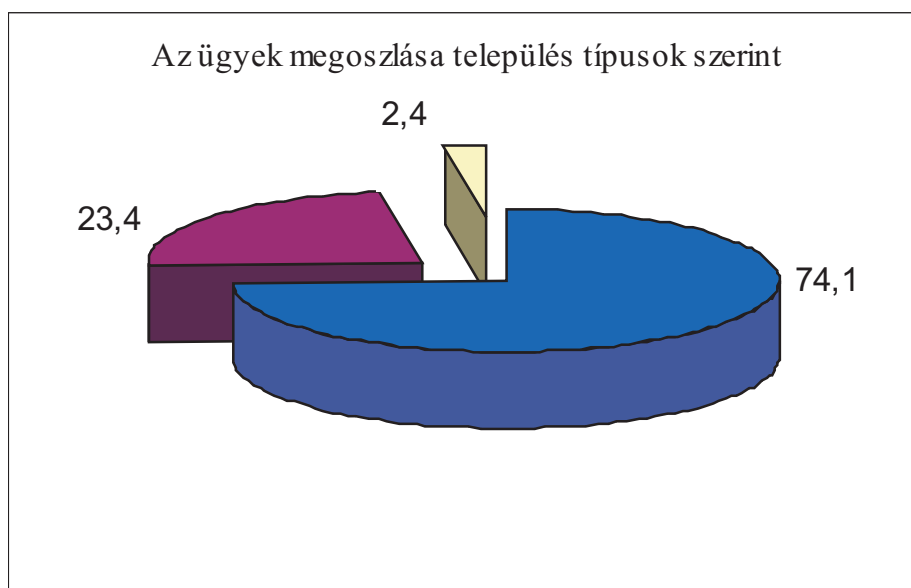
| Sérelmet szenvedett | Ügyszám | % |
|-------------------------|---------|--------|
| egyén | 3201 | 70,51 |
| állampolgárok csoportja | 1339 | 29,49 |
| Összesen | 4540 | 100,00 |

4. számú táblázat*Az ügyek megoszlása a magánszemély, család állampolgársága szerint*

| Állampolgárság | Ügyszám | % |
|---------------------|---------|--------|
| magyar | 4086 | 99,10 |
| külföldi | 32 | 0,78 |
| nem állapítható meg | 5 | 0,12 |
| Összesen: | 4123 | 100,00 |

5. számú táblázat*Az ügyek megoszlása település típusok szerint*

| Település típusa | Érkezett ügyek | | % -os eltérés az előző beszámoló adataihoz képest | Összlakosság megoszlása (2003. évi adat) | % |
|------------------|----------------|--------|---|--|--------|
| | száma | % | | | |
| város | 3366 | 74,14 | 0,2 | 6 588 100 | 64,96 |
| község | 1063 | 23,41 | -0,3 | 3 554 262 | 35,04 |
| ismeretlen | 111 | 2,44 | 0,1 | 0 | 0,00 |
| Összesen | 4540 | 100,00 | | 10 142 362 | 100,00 |



6. számú táblázat

Az ügyek megoszlása megyénként

| Megye | Érkezett ügyek | | Összlakosság (2003. évi adat) fő | % |
|------------------------|----------------|--------|-------------------------------------|--------|
| | száma | % | | |
| Budapest | 1458 | 32,11 | 1 719 342 | 16,95 |
| Bács-Kiskun | 175 | 3,85 | 544 116 | 5,36 |
| Baranya | 111 | 2,44 | 404 709 | 3,99 |
| Békés | 175 | 3,85 | 396 131 | 3,91 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 234 | 5,15 | 744 484 | 7,34 |
| Csongrád | 167 | 3,68 | 426 817 | 4,21 |
| Fejér | 170 | 3,74 | 428 409 | 4,22 |
| Győr-Moson-Sopron | 137 | 3,01 | 439 046 | 4,33 |
| Hajdú-Bihar | 186 | 4,10 | 551 837 | 5,44 |
| Heves | 109 | 2,40 | 325 029 | 3,20 |
| Jász-Nagykun-Szolnok | 103 | 2,27 | 416 147 | 4,10 |
| Komárom-Esztergom | 175 | 3,85 | 315 515 | 3,11 |
| Nógrád | 112 | 2,47 | 219 447 | 2,16 |
| Pest | 556 | 12,25 | 1 105 412 | 10,90 |
| Somogy | 112 | 2,47 | 335 701 | 3,31 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 167 | 3,68 | 586 193 | 5,78 |
| Tolna | 43 | 0,95 | 248 998 | 2,46 |
| Vas | 57 | 1,26 | 267 429 | 2,64 |
| Veszprém | 110 | 2,42 | 369 747 | 3,65 |
| Zala | 73 | 1,61 | 297 853 | 2,94 |
| Külföld | 28 | 0,62 | – | 0,00 |
| Nem állapítható meg | 82 | 1,81 | – | 0,00 |
| Összesen | 4540 | 100,00 | 10 142 362 | 100,00 |

7. számú táblázat

A panaszok típusonkénti megoszlása

| A panaszok | | | | |
|--|-------|--------|-------|-------|
| típusa csoportosítva | száma | | | |
| | 2003. | % | 2002. | % |
| Adó-, illeték-, vám-, pénzügyi, biztosítási ügyek: | 343 | 5,42 | 248 | 5,0 |
| Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült, státus ügyek: | 77 | 1,22 | 90 | 1,8 |
| Büntető és büntetés-végrehajtási ügyek: | 825 | 13,03 | 692 | 14,0 |
| Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munka ügyek: | 618 | 9,76 | 451 | 9,1 |
| Egészségügyi ellátás: | 201 | 3,17 | 86 | 1,7 |
| Építési, helyiség-, lakás ügyek: | 600 | 9,48 | 443 | 9,0 |
| Gazdasági, cég, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek: | 221 | 3,49 | 146 | 3,0 |
| Gyermekvédelem, gyermekjogok, fiatalok, gondnokság, hadigondozás, gyámügyek: | 287 | 4,53 | 213 | 4,3 |
| Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek: | 148 | 2,34 | 141 | 2,9 |
| Föld, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek: | 432 | 6,82 | 288 | 5,8 |
| Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek: | 162 | 2,56 | 186 | 3,8 |
| Környezet- és természetvédelem, műemlékvédelem, mezőgazdaság: | 86 | 1,36 | 76 | 1,5 |
| Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés: | 293 | 4,63 | 222 | 4,5 |
| Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek: | 86 | 1,36 | 53 | 1,0 |
| Közüzemi szolgáltatás: | 389 | 6,14 | 257 | 5,2 |
| Oktatás, közművelődés: | 165 | 2,61 | 76 | 1,5 |
| Polgári jogi ügyek: | 642 | 10,14 | 578 | 11,7 |
| Szociális ügyek: | 391 | 6,18 | 341 | 6,9 |
| Egyéb: | 365 | 5,77 | 349 | 7,1 |
| Összesen: | 6331 | 100,00 | 4936 | 100,0 |

8. számú táblázat

A panaszok érintett szervenkénti megoszlása

| Érintett szerv | Érkezett panaszok szám | | | |
|---|------------------------|-------|-------|-------|
| | 2002. | % | 2003. | % |
| adóhatóság | 54 | 1,09 | 65 | 1,03 |
| bíróság | 661 | 13,39 | 674 | 10,65 |
| biztosító | 35 | 0,71 | 43 | 0,68 |
| bv intézmény | 91 | 1,84 | 88 | 1,39 |
| civil szervezet, egyház | 23 | 0,47 | 42 | 0,66 |
| egészségbiztosító | 24 | 0,49 | 19 | 0,30 |
| egészségügyi ellátó szerv | 57 | 1,15 | 129 | 2,04 |
| egyéb dekoncentrált (területi) szerv | 43 | 0,87 | 43 | 0,68 |
| FÁK (Fővárosi Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolg.) | 8 | 0,16 | 5 | 0,08 |
| fogyasztóvédelem | 11 | 0,22 | 9 | 0,14 |
| földhivatal | 84 | 1,70 | 139 | 2,20 |
| földművelésügyi hivatal | 16 | 0,32 | 34 | 0,54 |
| földrend. és földkiadó bizottság | 5 | 0,10 | 0 | 0,00 |
| gazdálkodó szerv (kft., rt.) | 184 | 3,73 | 216 | 3,41 |
| gyermek- és ifj. véd. int., gyámhiv. | 122 | 2,47 | 168 | 2,65 |
| határőrség | 3 | 0,06 | 8 | 0,13 |
| helyi önkormányzati testület | 125 | 2,53 | 218 | 3,44 |
| helyi polgármesteri hivatal | 812 | 16,45 | 1085 | 17,14 |
| honvédség | 15 | 0,30 | 0 | 0,00 |
| illetékhiatal | 18 | 0,36 | 28 | 0,44 |
| ingatlankezelő szervezet | 34 | 0,69 | 29 | 0,46 |
| kárpótlási hivatal | 19 | 0,38 | 20 | 0,32 |
| kórház | 27 | 0,55 | 0 | 0,00 |
| Kormány | 51 | 1,03 | 150 | 2,37 |
| közigazgatási hivatal | 63 | 1,28 | 74 | 1,17 |
| közjegyző | 14 | 0,28 | 15 | 0,24 |
| közterület-felügyelet | 8 | 0,16 | 6 | 0,09 |
| köztestület (kamara) | 52 | 1,05 | 35 | 0,55 |

| Érintett szerv | Érkezett panaszok szám | | | |
|--|------------------------|--------|-------|--------|
| | 2002. | % | 2003. | % |
| Közüzemi szolgáltatók összesen | 238 | 4,82 | 348 | 5,50 |
| ebből: | | | | 0,00 |
| közüz.: áramszolgáltató | 69 | 1,40 | 83 | 1,31 |
| közüz.: díjbeszedő | 3 | 0,06 | 5 | 0,08 |
| közüz.: gázmű | 15 | 0,30 | 36 | 0,57 |
| közüz.: köztisztaság | 1 | 0,02 | 19 | 0,30 |
| közüz.: távhő | 15 | 0,30 | 37 | 0,58 |
| közüz.: telefonszolgáltató | 28 | 0,57 | 60 | 0,95 |
| közüz.: vízmű | 27 | 0,55 | 38 | 0,60 |
| közüzemi szolg. egyéb | 80 | 1,62 | 70 | 1,11 |
| külföldi hatóság | 14 | 0,28 | 19 | 0,30 |
| külképviselő | 2 | 0,04 | 5 | 0,08 |
| magánszemély | 163 | 3,30 | 0 | 0,00 |
| Miniszterelnöki Hivatal | 4 | 0,08 | 4 | 0,06 |
| minisztérium | 118 | 2,39 | 176 | 2,78 |
| munkaügyi központ | 13 | 0,26 | 19 | 0,30 |
| nemzetbiztonsági szerv | 7 | 0,14 | 0 | 0,00 |
| nyugdíjbiztosító | 192 | 3,89 | 176 | 2,78 |
| oktatási intézmény | 74 | 1,50 | 124 | 1,96 |
| Országgyűlés | 148 | 3,00 | 181 | 2,86 |
| országos hatáskörű szerv | 64 | 1,30 | 258 | 4,08 |
| pénzügyintézet | 94 | 1,90 | 110 | 1,74 |
| rendőrség (BRFK, helyi) | 413 | 8,37 | 460 | 7,27 |
| szociális intézmény | 71 | 1,43 | 69 | 1,09 |
| szövetkezet | 65 | 1,32 | 32 | 0,51 |
| TÁH (Területi Államháztartási Hivatal) | 30 | 0,61 | 47 | 0,74 |
| társasház | 33 | 0,67 | 196 | 3,10 |
| ügyészség | 137 | 2,78 | 167 | 2,64 |
| ügyvéd | 56 | 1,13 | 71 | 1,12 |
| vámhivatal | 21 | 0,43 | 21 | 0,33 |
| végrehajtó | 52 | 1,05 | 83 | 1,31 |
| nincs, nem állapítható meg | 191 | 3,87 | 274 | 4,33 |
| egyéb | 77 | 1,56 | 149 | 2,35 |
| Összesen: | 4936 | 100,00 | 6331 | 100,00 |

9. számú táblázat*A panasz jellege szerinti megoszlás*

| A panaszok | | |
|---|-------|--------|
| jellege | száma | % |
| eljárás elhúzódtása | 161 | 2,54 |
| hatóság hallgatása | 329 | 5,20 |
| sérelmes döntés | 1475 | 23,30 |
| károkozás | 157 | 2,48 |
| jogszabály kifogásolása | 342 | 5,40 |
| sérelmes eljárás | 3003 | 47,44 |
| nincs jellege | 26 | 0,68 |
| egyéb | 168 | 2,65 |
| segítség-, tájékoztatás, felvilágosítás kérés | 670 | 10,58 |
| Összesen: | 6331 | 100,00 |

10. számú táblázat*A panaszok száma az eljárás stádiuma szerint*

| Az eljárás stádiuma | Panasz származási éve | | | | | | | | | Össz. | % |
|---------------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. | 2001. | 2002. | 2003. | | |
| Befejezett | 3421 | 8530 | 8359 | 7846 | 6496 | 7437 | 6409 | 4851 | 4142 | 57491 | 196,2 |
| Befejezetlen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 67 | 2189 | 12263 | 113,8 |
| Összesen | 3421 | 8530 | 8359 | 7846 | 6496 | 7437 | 6416 | 4918 | 6331 | 59754 | 100,0 |

| A 2003-ban befejezett panaszok megoszlása | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|
| A panasz származási éve | 2000. | 2001. | 2002. | 2003. | Összes |
| Befejezett | 24 | 48 | 762 | 4142 | 4976 |

11. számú táblázat*A 2003-ban vizsgált panasz típusok csoportosítása*

| A panaszok típusai | Össz. | % |
|---|-------|--------|
| Adó-, illeték-, vám-, pénzügyi, biztosítási ügyek: | 25 | 3,02 |
| Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült, státus ügyek: | 15 | 1,81 |
| Büntető és büntetés-végrehajtási ügyek: | 58 | 7,0 |
| Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munka ügyek: | 41 | 4,95 |
| Egészségügyi ellátás: | 26 | 3,14 |
| Építési, helyiség-, lakás ügyek: | 87 | 10,49 |
| Gazdasági, cég, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek: | 29 | 3,5 |
| Gyermekvédelem, gyerm. jogok, fiatalkorúak, gondnoksági, gyámügyek, hadigondozás: | 47 | 5,67 |
| Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyész-ségi ügyek: | 28 | 3,38 |
| Föld, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek: | 69 | 8,32 |
| Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek: | 30 | 3,62 |
| Környezet-, természet-, műemlékvédelem, mezőgazdaság: | 30 | 3,62 |
| Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés: | 45 | 5,43 |
| Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek: | 25 | 3,2 |
| Közüzemai szolgáltatás: | 127 | 15,32 |
| Oktatás, közművelődés: | 32 | 3,86 |
| Polgári jogi ügyek: | 14 | 1,69 |
| Szociális ügyek: | 58 | 7,0 |
| Egyéb: | 43 | 5,19 |
| Összesen: | 829 | 100,00 |

12. számú táblázat*A 2003-ban vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint*

| Panasszal érintett szerv | Összesen | % |
|---|----------|------|
| Országgyűlés (bizottság, tisztségviselő) | 19 | 2,29 |
| Kormány, kormánybiztos, kormány bizottsága | 13 | 1,57 |
| Miniszterelnöki Hivatal | 1 | 0,12 |
| Minisztériumok | 4 | 0,48 |
| Belügyminisztérium | 4 | 0,48 |
| Honvédelmi Minisztérium | 1 | 0,12 |
| Igazságügyi Minisztérium | 1 | 0,12 |
| Pénzügyminisztérium | 3 | 0,36 |
| Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium | 9 | 1,09 |
| Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium | 3 | 0,36 |
| Gazdasági és Közlekedési Minisztérium | 1 | 0,12 |
| Gyermek, Ifjúsági és Sportminisztérium | 1 | 0,12 |
| Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium | 3 | 0,36 |
| Országos hatáskörű szerv | 4 | 0,48 |
| Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal | 2 | 0,24 |
| Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BvOP) | 2 | 0,24 |
| Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség | 1 | 0,12 |
| Közlekedési Főfelügyelet | 1 | 0,12 |
| Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal | 1 | 0,12 |
| Központi Kárrendezési Iroda | 2 | 0,24 |
| Köztestületek, kamarák (országos) | 4 | 0,48 |
| Kulturális Örökségvédelmi Hivatal | 4 | 0,48 |
| Magyar Energia Hivatal | 1 | 0,12 |
| Magyar Rádió, Magyar Televízió, MTI | 1 | 0,12 |
| Országos Egészségbiztosítási Pénztár | 4 | 0,48 |
| Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság | 1 | 0,12 |
| Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság | 1 | 0,12 |
| Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) | 4 | 0,48 |
| Pénzügyi Szevezetek Állami Felügyelete | 1 | 0,12 |

| Panasszal érintett szerv | Összesen | % |
|---|----------|------|
| Egyéb országos hatáskörű szerv | 5 | 0,60 |
| APEH igazgatóságai (fővárosi, megyei) | 5 | 0,60 |
| ÁNTSZ helyi intézete | 2 | 0,24 |
| Bev. és Áll.polg. Hiv. regionális Igazg. | 3 | 0,36 |
| Bíróság megyei | 4 | 0,48 |
| Egészségbiztosítási Pénztár megyei | 4 | 0,48 |
| Egyetem, Főiskola | 1 | 0,12 |
| Fogyasztóvédelmi felügyelőség (főv. és megyei) | 1 | 0,12 |
| Földhivatal megyei (főv.) | 3 | 0,36 |
| Földművelésügyi Hivatal megyei (főv.) | 4 | 0,48 |
| Gyámhivatal megyei | 3 | 0,36 |
| Gyermekvédelmi szakszolgálat | 1 | 0,12 |
| Határőr igazgatóságok | 3 | 0,36 |
| Kamara, köztestület megyei | 10 | 1,21 |
| Katasztrófavédelmi Igazgatóság megyei (Főv.) | 2 | 0,24 |
| Környezetvédelmi felügyelőség | 4 | 0,48 |
| Közigazgatási Hiv. megyei (főv.) | 21 | 2,53 |
| Munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőség | 1 | 0,12 |
| Nemzeti park igazgatóság, term. védelmi igazgatóság | 2 | 0,24 |
| Nyugdíjbiztosítási igazgatóság megyei | 15 | 1,81 |
| Nyugdíjfolyósító igazgatóság megyei | 3 | 0,36 |
| Önkormányzat, Polgármesteri Hivatal megyei (főv.) | 4 | 0,48 |
| Rendőr-főkapitányság megyei (főv.) | 5 | 0,60 |
| TÁH (Területi Államháztartási Hivatal) | 2 | 0,24 |
| Területi hírközlési hivatal | 4 | 0,48 |
| Ügyészség megyei | 7 | 0,84 |
| Vám- és Pénzügyőrség területi és helyi szerve | 7 | 0,84 |
| Területi szerv, egyéb | 7 | 0,84 |
| bíróság | 5 | 0,60 |
| biztosító | 3 | 0,36 |
| Büntetés-végrehajtási intézet | 25 | 3,02 |
| civil szervezet, egyház | 1 | 0,12 |

| Panasszal érintett szerv | Összesen | % |
|---|----------|--------|
| egészségügyi intézmény | 12 | 1,45 |
| földhivatal körzeti | 6 | 0,72 |
| gazdálkodó szerv (kft., rt.) | 10 | 1,21 |
| gyámhivatal | 27 | 3,26 |
| közterület-felügyelet | 3 | 0,36 |
| külföldi hatóság, szervezet | 1 | 0,12 |
| média (sajtó, rádió, TV) | 1 | 0,12 |
| oktatási intézmény | 16 | 1,93 |
| otthont nyújtó gyermekintézmények | 4 | 0,48 |
| önkormányzat (testület) | 60 | 7,24 |
| polgármesteri hivatal, jegyző | 213 | 25,69 |
| pénzintézet | 5 | 0,60 |
| rendőrkapitányság | 53 | 6,39 |
| szociális ellátást nyújtó intézmény | 13 | 1,57 |
| szövetkezet | 5 | 0,60 |
| társasház, magánszemély | 1 | 0,12 |
| ügyészség | 2 | 0,24 |
| végrehajtó bírósági | 18 | 2,17 |
| végrehajtó közig. | 1 | 0,12 |
| nincs, nem állapítható meg | 12 | 1,45 |
| áramszolgáltató | 11 | 1,33 |
| gázmű | 5 | 0,60 |
| hírközlés, telefonszolgáltató, posta | 14 | 1,69 |
| közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN) | 3 | 0,36 |
| köztisztaság, szemétszállítás | 9 | 1,09 |
| műsorszolgáltató | 2 | 0,24 |
| távhő-szolgáltató | 30 | 3,62 |
| temetkezés | 2 | 0,24 |
| víz- és csatornamű | 9 | 1,09 |
| egyéb közüzemi szolgáltató, közműtársulás | 17 | 2,05 |
| Összesen: | 829 | 100,00 |

13. számú táblázat*A 2003-ban vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint*

| Panasz jellege | Összesen | % |
|---|----------|--------|
| eljárás elhúzódtása | 25 | 3,02 |
| hatóság hallgatása | 71 | 8,56 |
| jogszabály kifogásolása | 60 | 7,24 |
| károkozás | 8 | 0,97 |
| sérelmes döntés | 146 | 17,61 |
| sérelmes eljárás | 450 | 54,28 |
| segítség-, tájékoztatás, felvilágosítás kérés | 41 | 4,95 |
| egyéb | 28 | 3,38 |
| Összesen | 829 | 100,00 |

14. számú táblázat*Az elutasított panaszok száma*

| Elutasítás oka | Elutasítás módja | | | | |
|---|---------------------------|--|---|----------|--------|
| | elutasítás jelentéssel | vizsgálat nélküli elutasítás áttétellel | vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással | összesen | % |
| elutasítás csekély jelentőség miatt | 0 | 0 | 46 | 46 | 1,24 |
| bíróságon folyó ügy | 4 | 51 | 1052 | 1107 | 30 |
| az 1989. évi XXXI. tv.-nél régebbi | 0 | 2 | 20 | 22 | 0,6 |
| egy éven túli panasz | 0 | 4 | 112 | 116 | 3,1 |
| jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása | 1 | 107 | 406 | 514 | 13,9 |
| nyilvánvalóan alaptalan bejelentés, vagy a sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal | 4 | 31 | 680 | 715 | 19,4 |
| ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány | 0 | 1 | 153 | 154 | 4,2 |
| nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése elleni panasz | 1 | 163 | 833 | 997 | 27 |
| nem a jogosulttól származó beadvány | 0 | 2 | 21 | 23 | 0,6 |
| Összesen: | 10 | 361 | 3323 | 3694 | 100,00 |
| % | 0,5 | 7,0 | 92,5 | 100,0 | |

15. számú táblázat

A befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja szerint

| Befejezés módja | A panasz származási éve | | | | Össz. | % |
|--|-------------------------|------|------|------|-------|--------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | | |
| Elutasítás | | | | | | |
| jelentéssel | 1 | 0 | 3 | 6 | 10 | 0,20 |
| tájékoztatással | 7 | 12 | 415 | 2889 | 3323 | 66,78 |
| áttétellel | 0 | 0 | 28 | 333 | 361 | 7,25 |
| Elutasítás összesen | 8 | 12 | 446 | 3228 | 3694 | 74,24 |
| Megszüntetés | | | | | | |
| névtelen beadvány | 0 | 1 | 4 | 16 | 21 | 0,42 |
| panaszos kérelmére | 0 | 1 | 18 | 139 | 158 | 3,18 |
| panaszos halála | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| egyéb okból | 2 | 10 | 27 | 91 | 130 | 2,61 |
| megoldódott panaszra tekintettel vizsgálat nélkül | 0 | 4 | 35 | 74 | 113 | 2,27 |
| Megszüntetés összesen | 2 | 16 | 84 | 320 | 422 | 8,48 |
| Felfüggesztés (eljárás, vizsgálat szünetelése) | 3 | 0 | 10 | 18 | 31 | 0,62 |
| Vizsgálattal befejezett | | | | | | |
| alkotmányos visszasság hiányának megállapítása jelentésben | 0 | 4 | 38 | 70 | 112 | 2,25 |
| vizsgálat utáni elutasítás jelentés nélkül | 0 | 0 | 35 | 219 | 254 | 5,10 |
| vizsgálat utáni elutasítás jelentéssel | 0 | 0 | 6 | 19 | 25 | 0,50 |
| jelentés ajánlással | 4 | 8 | 83 | 107 | 202 | 4,06 |
| jelentés orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül | 0 | 0 | 2 | 7 | 9 | 0,18 |
| jelentés megoldódott panaszra tekintettel ajánlás nélkül | 1 | 1 | 17 | 17 | 36 | 0,72 |
| más ügyben készült jelentéssel elintézve | 4 | 5 | 20 | 108 | 137 | 2,75 |
| jelentés ajánlás nélkül, figyelemfelhívással | 2 | 2 | 21 | 29 | 54 | 1,09 |
| Vizsgálat összesen | 11 | 20 | 222 | 576 | 829 | 16,66 |
| Mindösszesen | 24 | 48 | 762 | 4142 | 4976 | 100,00 |

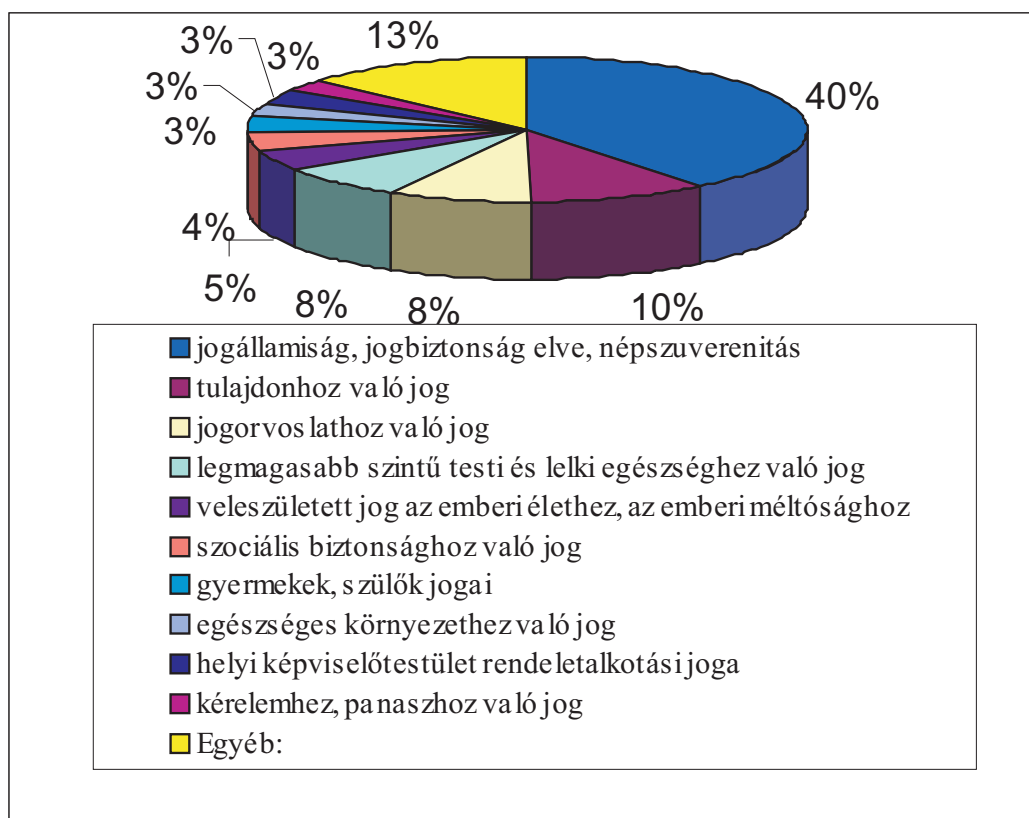
*16-a. számú táblázat**A visszássággal érintett alkotmányos jogok megoszlása az országgyűlési biztos és általános helyettese eljárási gyakorlatában*

| Visszássággal érintett alkotmányos jogok | Össz. | % |
|--|-------|--------|
| 2. § (1) jogállamiság, jogbiztonság elve | 220 | 33,20 |
| 2. § (2) népszuverenitás | 3 | 0,54 |
| 7. § (1) nemzetközi jog | 2 | 0,36 |
| 8. § (1) alapvető jogok védelme | 2 | 0,36 |
| 13. § (1) tulajdonhoz való jog | 56 | 11,00 |
| 13. § (2) tulajdon kisajátítása | 2 | 0,36 |
| 15. § házasság, család védelme | 8 | 1,44 |
| 16. § ifjúság védelme | 4 | 0,72 |
| 17. § szociális gondoskodás | 3 | 0,54 |
| 18. § egészséges környezethez való jog | 17 | 3,06 |
| 44/A. § képviselő-testület rendeletalkotási joga | 17 | 3,30 |
| 54. § (1) élethez, emberi méltósághoz való jog | 26 | 4,68 |
| 54. § (2) általános személyiségi jog | 1 | 0,18 |
| 55. § (1)–(3) személyes szabadsághoz való jog | 4 | 0,72 |
| 56. § az ember jogképessége | 1 | 0,18 |
| 57. § (1) bírósághoz fordulás joga | 3 | 0,54 |
| 57. § (5) jogorvoslathoz való jog | 47 | 8,45 |
| 58. § (1)–(2) szabad mozgáshoz, letelepedéshez való jog | 2 | 0,36 |
| 59. § (1) jóhírnév, magánlakás, titok, személyes adatok védelme | 2 | 0,36 |
| 61. § (1) véleménynyilvánítás szabadsága, információszabadság | 1 | 0,18 |
| 64. § kérelemhez, panaszhoz való jog | 16 | 2,88 |
| 67. § (1)–(2) gyermekek, szülők jogai | 18 | 3,24 |
| 70. § választás és választhatóság joga | 2 | 0,36 |
| 70/A. § (1) diszkrimináció tilalma | 10 | 1,80 |
| 70/A. § (3) jogegyenlőség megvalósítása | 5 | 0,90 |
| 70/B. § (1)–(4) munkához való jog és kapcsolódó jogok | 4 | 0,72 |
| 70/D. § (1)–(2) egészséghez való jog | 42 | 7,55 |
| 70/E. § (1)–(2) szociális biztonsághoz való jog | 23 | 4,14 |
| 70/F. § (1) művelődéshez való jog | 10 | 1,80 |
| 70/F. § (2) közművelődés, általános iskola, közép- és felsőoktatás, anyagi támogatás | 2 | 0,36 |
| 77. § (2) az alkotmányos jogszabályok betartásának kötelezettsége | 3 | 0,54 |
| Összesen | 556 | 100,00 |

16-b. számú táblázat

*A visszássággal leggyakrabban érintett tíz alkotmányos jog
a 2003. évi tapasztalatok alapján*

| Visszássággal érintett alkotmányos jogok | Összesen | % |
|--|----------|-----|
| jogállamiság, jogbiztonság elve, népszuverenitás | 220 | 40 |
| tulajdonhoz való jog | 56 | 10 |
| jogorvoslathoz való jog | 47 | 8 |
| legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog | 42 | 8 |
| veleszületett jog az emberi élethez, az emberi méltósághoz | 26 | 5 |
| szociális biztonsághoz való jog | 23 | 4 |
| gyermek, szülők jogai | 18 | 3 |
| egészséges környezethez való jog | 17 | 3 |
| helyi képviselőtestület rendeletalkotási joga | 17 | 3 |
| kérelemhez, panaszhoz való jog | 16 | 3 |
| Egyéb: | 74 | 13 |
| Összesen | 556 | 100 |



17. számú táblázat

A 2003. évi ajánlások, kezdeményezések, javaslatok megoszlása a címzett válasza szerint

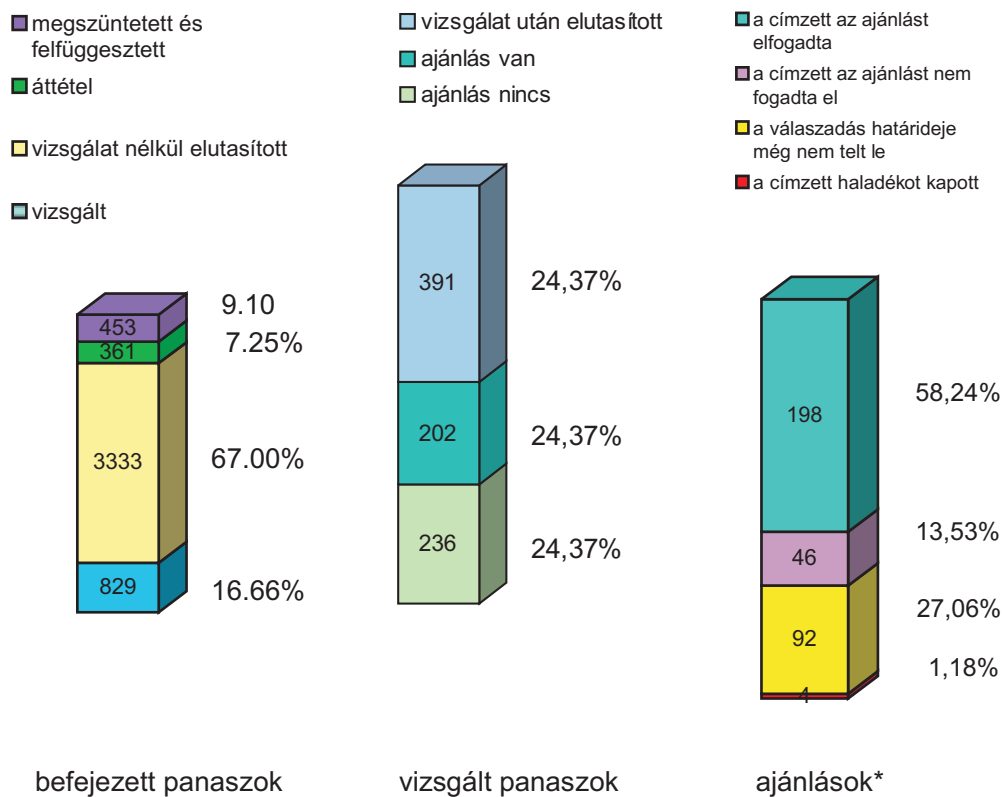
| Az alkotmányos visszásság orvoslására tett ajánlások, javaslatok, kezdeményezések | A címzett válasza | | | | | |
|---|-----------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------|----------|--------|
| | az ajánlást elfogadta | az ajánlást nem fogadta el | a határidő még nem telt le | alkotmánybíró-ság előtt | összesen | % |
| Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél | 105 | 19 | 21 | 0 | 145 | 42,65 |
| Ajánlás a felügyeleti szervnek | 58 | 12 | 47 | 0 | 117 | 34,41 |
| Javaslat törvény alkotására | 6 | 2 | 3 | 0 | 11 | 3,24 |
| Javaslat kormányrendelet alkotására | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0,29 |
| Javaslat miniszteri rendelet alkotására | 4 | 0 | 1 | 0 | 5 | 1,47 |
| Javaslat az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotására | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0,88 |
| Javaslat törvény módosítására | 2 | 4 | 5 | 0 | 11 | 3,24 |
| Javaslat kormányrendelet módosítására | 3 | 2 | 4 | 0 | 9 | 2,65 |
| Javaslat miniszteri rendelet módosítására | 4 | 1 | 3 | 0 | 8 | 2,35 |
| Javaslat települési önkormányzat rendeletének módosítására | 7 | 3 | 3 | 0 | 13 | 3,82 |
| Javaslat megyei közgyűlés rendeletének módosítására | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,29 |
| Javaslat fővárosi közgyűlés rendeletének módosítására | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,29 |
| Javaslat az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek módosítására | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0,59 |
| Javaslat az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek hatályon kívül helyezésére | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0,88 |
| Fegyelmi eljárás kezdeményezése | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0,88 |
| Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0,88 |
| Alkotmánybíró-sági eljárás indítványozása mulasztásos alkotmányellenesség megszüntetésére | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1,18 |
| Összesen: | 198 | 46 | 92 | 4 | 340 | 100,00 |
| % | 58,24 | 13,53 | 27,06 | 1,18 | 100,00 | |

18. számú táblázat*A jogszabályokra vonatkozó javaslatokra adott válaszok
megoszlása 1995. 06. 30–2003. 12. 31. között*

| Javaslatok | A címzett válasza | | | | |
|--|-------------------|--------------|-------------------------------|----------|--------|
| | elfogadta | elutasította | a határidő még nem telt le | összesen | % |
| Jogszabályalkotásra: | | | | | |
| törvény | 59 | 23 | 9 | 91 | 8,94 |
| kormányrendelet | 46 | 13 | 1 | 60 | 5,89 |
| miniszteri rendelet | 77 | 24 | 6 | 107 | 10,51 |
| települési önkormányzat rendelete | 14 | 16 | 0 | 30 | 2,95 |
| fővárosi közgyűlés rendelete | 1 | 0 | 0 | 1 | 0,10 |
| az állami irányítás egyéb jogi eszköze | 51 | 24 | 2 | 77 | 7,56 |
| Jogszabálymódosításra: | | | | | |
| törvény | 148 | 74 | 8 | 230 | 22,59 |
| kormányrendelet | 69 | 41 | 10 | 120 | 11,79 |
| miniszteri rendelet | 94 | 23 | 3 | 120 | 11,79 |
| települési önkormányzat rendelete | 83 | 28 | 3 | 114 | 11,20 |
| megyei közgyűlés rendelete | 1 | 0 | 0 | 1 | 0,10 |
| fővárosi közgyűlés rendelete | 4 | 6 | 0 | 10 | 0,98 |
| az állami irányítás egyéb jogi eszköze | 30 | 7 | 0 | 37 | 3,63 |
| Jogszabály hatályon kívül helyezésére: | | | | | |
| törvény | 2 | 0 | 0 | 2 | 0,20 |
| kormányrendelet | 4 | 1 | 0 | 5 | 0,49 |
| települési önkormányzat rendelete | 3 | 0 | 0 | 3 | 0,29 |
| az állami irányítás egyéb jogi eszköze | 7 | 3 | 0 | 10 | 0,98 |
| Összesen: | 693 | 283 | 42 | 1018 | 100,00 |
| % | 68,07 | 27,80 | 4,13 | | 100,00 |

3/19. számú ábra

A 2003-ban befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja és az ajánlásokra adott válaszok szerint



* A 202 ajánlással zárult ügyben tett 340 ajánlásra adott válaszok.

20. számú ábra

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese megyei munkalátogatása



II. számú melléklet

Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, általános helyettese és munkatársai a beszámolási időszakban is több nemzetközi és belföldi konferencián, szakmai fórumon vettek részt.

1. Külföldi konferenciákon való részvétel

Lenkovic Barnabás májusban részt vett és előadást tartott az Európai Unióhoz csatlakozó államok ombudsmanjai számára a lengyel ombudsman által szervezett és Varsóban megtartott "Az Ombudsman és az Európai Unió jog" című konferencián.

Takács Albert márciusban Strasbourgban az Európa Tanács 5. Család- és Gyermekvédelmi Fórumán, júniusban Bakuban az azerbajdzsan ombudsman, a Reliable Future emberi jogi civil szervezet és az Európai Bizottság által szervezett, "Az ombudsman szerepe a jogállamban" című konferencián, júliusban Rómában az Olasz Parlament Gyermek Bizottsága által szervezett gyermekjogi konferencián tartott előadást, majd októberben Stockholmban az ENOC 2003. évi közgyűlésén vett részt.

Lenkovic Barnabás és Takács Albert októberben részt vettek az International Ombudsman Institute éves ülésén Nicosiában (Ciprus), majd novemberben az Európai Ombudsmanok 8. kerekasztal megbeszélésén Oslóban (Norvégia).

Az országgyűlési biztosokat munkatársai képviselték egyrészt októberben Jerevánban a 2004. év elején felállítandó Örmény Ombudsmani Hivatalról szóló konferencián, másrészt a Rómában az Európai Unió V. Emberi Jogi Fórumán, melyet az olasz elnökség decemberben szervezett, ennek témája a gyermekvédelem, a gyermekek szexuális kizsákmányolása volt.

2. Az Országgyűlési Biztos Hivatalában fogadott vendégek

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosánál és általános helyettesénél 2003. februárjában látogatást tett a Thaiföldi-Királyság szenátusának bizottsága, Takács Albert május végén fogadta az Európa Tanács European Committee for the Prevention of Torture (CPT) képviselőit.

Augusztusban az általános helyettes és az adatvédelmi biztos találkozott a IV. MÁSZ Nyári Egyetem diákjaival. A négy országgyűlési biztos október végén fogadta a Kínai Ellenőrzési Minisztérium viszontlátogatását, majd novemberben a dél-koreai ombudsman tett két munkatársával látogatást a Hivatalban.

2003. október 27–28-án Nikiforos Diamandouros, az Európai Unió ombudsmanja látogatta meg Hivatalunkat. Ennek során előadást tartott a munkatársak számára, és a négy országgyűlési biztossal véleményt cserélt az emberi jogok magyarországi helyzetéről.

3. Az Országgyűlési Biztos Hivatala által szervezett konferencia

Az emberi jogok napján, december 10-én a négy országgyűlési biztos "Tíz éves a magyar ombudsman törvény" címmel konferenciát tartott a Magyar Tudományos Akadémián. A rendezvényen szakmai előadást tartott Dr. Kukorelli István alkotmánybíró. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény tíz éve történt megalkotásának évfordulója alkalmából az országgyűlési biztosok pályázatot írtak ki, melynek eredményét ezen a napon hirdették ki.

4. Belföldi szakmai fórumokon való részvétel

Lenkovic Barnabás a következő szakmai konferenciákon vett részt és tartott előadást:

- A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény tervezetét véleményező konferencia (Budapest, 2003. április 3.) Előadás címe: Észrevételek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény kormány-előterjesztésének tervezetéről
- A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvénytervezetről tartott szakmai konferencia (Budapest, 2003. április 8.) Előadás címe: A közigazgatási eljárások során felmerült alkotmányossági problémákról

- A Magyar Köztársaság rendvédelmi szervei, az Európai Unió és az adatvédelem című konferencia (Budapest, 2003. április 9.) Előadás címe: A közigazgatási eljárások során felmerült alkotmányossági problémákról
- IV. Regionális Szociálpolitikai Konferencia (Győr, 2003. április 29.) Előadás címe: Az állampolgárok jogbiztonsága a szociális és gyermekvédelmi intézményekben
- Védett munka és cselekvőképesség konferencia (Budapest, 2003. május 7.) Előadás címe: A cselekvőképesség és a munkaképesség alapjogi értelmezése
- XI. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia (Siófok, 2003. szeptember 15-17.) Előadás címe: A közigazgatás ombudsmani kontrollja
- VI. Környezetvédelmi Igazságügyi Szakértői Konferencia (Budapest, 2003. október 3.) Előadás címe: Környezetvédelem és az állampolgári jogok, környezetvédelmi jogérvényesítés
- Szószóló Alapítvány és a Velencei-tó Vértés Barátok köre, Betegjogi konferencia (Budapest, november 7.) Előadás címe: Betegjogok az ombudsman gyakorlatában
- Emberi Jogok Napja (Budapest, 2003. december 9.) Előadás címe: Környezetvédelem az ombudsmani gyakorlatban
- 10 éves a magyar ombudsman törvény (Budapest, 2003. december 10.) Előadás címe: Tézisek az alkotmányos értékrend gyakorlati egységesítésének mikéntjére

Takács Albert a következő szakmai előadásokat tartotta:

- A Közép-Európai Egyetem (CEU) a gyülekezési jog elmélete és gyakorlata című fórum. (2003. március 5.) Előadás címe: A gyülekezés szabadsága és korlátai
- A győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán (2003. május 9.) Előadás címe: Euthanázia és alkotmányosság

A Hivatal munkatársai az alábbi belföldi szakmai fórumokon képviselték a beszámolási időszakban az országgyűlési biztosokat.

Előadások:

- Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal: Az üzletek működésével és a telepengedélyezéssel kapcsolatos jegyzői feladatokról szóló konferencia (2003. február 13.) Előadás címe: Az üzletek működésével kapcsolatos jegyzői feladatok (Somosi György)
- Rügycskék Ember- és Környezetvédelmi Közhasznú Alapítvány: Ózon fesztivál (2003. június 22.) Előadás címe: Az ombudsman mint környezetvédő (Juhász Orsolya, Szántó Eszter)
- Szent István Egyetem Környezetgazdálkodási Intézet: A vizes élőhelyek jelentőségének természeti és gazdasági vonatkozásairól szóló konferencia (2003. szeptember 19–21.) Előadás címe: Vizes élőhelyek védelme a hazai jogban (Juhász Orsolya)
- Csongrád Megyei Közgyűlés: Gyermekvédelem című konferencia (2003. szeptember 27.) Előadás címe: A gyermeki jogok érvényesülésének tapasztalatai az 1997. évi XXXI. törvény hatálybalépése óta (Györffy Zsuzsa)
- Kriminológiai Intézet: Deviancia, gyermekvédelem, bűnmegelőzés című konferencia (2003. október 3.) Előadás címe: Deviancia, gyermekvédelem, bűnmegelőzés (Györffy Zsuzsa)
- Budapesti Fővárosi Önkormányzat Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat: PHARE-Romológiai képzés (2003. október 17.) Előadás címe: Gyermeki jogok (Györffy Zsuzsa)
- Újpesti Gyermekjóléti Szolgálat: Magánügy-e a családon belüli erőszak című konferencia (2003. október 22.) Előadás címe: Magánügy-e a családon belüli erőszak? (Györffy Zsuzsa)
- Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület: Fogyasztók az EU-csatlakozás célegyenesében című konferencia (2003. november 3–4.) Előadás címe: A távhőszolgáltatással kapcsolatos tapasztalatok és javaslatok (Endrődi Zsuzsa)

Részvétel:

Országos Fogyatékosügyi Tanács 2003. június 17-i ülése (Sipos Beáta, Tasi Katalin)

Országos Fogyatékosügyi Tanács ad hoc bizottsága a cselekvőképesség, a munkaképesség és a szociális ellátásokról (ülések: 2003 július 23., szeptember 25., Bódis Cecília, Sipos Beáta)

Érd Város Önkormányzata: VIII. Országos Főépítész Konferencia (2003. szeptember 10–12, Simonyi Anna)

Hatvan Város Önkormányzata: Harmóniában a környezettel — kistérségi konferencia (2003. október 29., Simonyi Anna)

Transparency International Magyarországi Tagozata: Gyermekvédelem és korrupció című konferencia (2003. november 5., Szilágyi Júlianna, Tasi Katalin)

Magyar Egészség-gazdaságtani Társaság: Technológia elemző intézet létrehozásáról (2003. november 5., Borza Beáta)

Szószló Alapítvány a betegjogokért: Feketén-fehéren a betegjogokról című konferencia (2003. november 7., Borza Beáta)

ELTE Szociálpolitikai Tanszék Egészség-gazdaságtani Központ: Az egészségügy feltáratlan erőforrásai: emberi tőke és innováció című konferencia (2003. november 22., Borza Beáta)

5. Megyei munkalátogatások

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, általános helyettese és munkatársai májusban közös munkalátogatást tettek Békés megyében, az országgyűlési biztos és munkatársai novemberben Komárom-Esztergom megyében, az általános helyettes és munkatársai decemberben Veszprém megyében folytattak vizsgálatot.

6. Sziget Fesztivál

2003 augusztusában az Országgyűlési Biztos Hivatala először vett részt és állított fel sátrat a Sziget Fesztivál Civil falujában. A biztosok és munkatársai minden nap több programmal várták a fesztivál látogatóit. Az országgyűlési biztos munkatársai a környezetvédelem és a fogyatékkal élők jogainak témakörében, az általános helyettes és kollégái az eutanázia alkalmazásának alkotmányossági kérdéseiről rendeztek beszélgetést. Közös szóltak a drogfogyasztók jogairól. Minden nap több játékkal segítettük a látogatókat abban, hogy megismerjék a Hivatalt, az országgyűlési biztosok munkáját, tevékenységét.

7. Továbbképzések

Az Emberi Jogok Intézete (Turku, Finnország) szervezésében kéthetes kurzuson vett részt márciusban az országgyűlési biztos munkatársa – Bódis Cecília – az emberi jogok nemzetközi védelme témakörében.

Decemberben a Hivatal liason officerje (az Európai ombudsman hivatalával való kapcsolattartó kollégánk, Nagy Réka) részt vett Strasbourgban az Európai Ombudsman által a kapcsolattartók számára rendezett továbbképzésen. A továbbképzés témája az Európai Unió polgárai számára biztosított információáramlás és tanácsadás volt, melyen munkatársunk "Hogyan éri el az ombudsman a ki-szolgáltatott helyzetben lévő társadalmi csoportokat" címmel előadást tartott.

8. Oktatói tevékenység

Lenkovics Barnabás az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Polgári Jogi tanszékén tanít és a győri Széchenyi István egyetemen megbízott tanszékvezető, Takács Albert a budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem (BKÁE) Alkotmányjogi Tanszékének vezetője.

Munkatársaink a kolozsvári Babes-Bolyai Egyetem műemlékvédelmi szakmérnöki karán (Nagy Tiborné), a BKÁE Államigazgatási Továbbképző Intézetében (Gáspárné dr. Pere Katalin), valamint a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara (PPKE) Alkotmányjogi Tanszékén (Hajas Barnabás) tanítanak, illetve tartottak órákat a Károli Gáspár Református Egyetemen (Györfly Zsuzsa), továbbá Szegeđi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán (Haraszi Katalin).

9. Publikációk

- Lenkovics Barnabás: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkájáról (Magyarország politikai évkönyve I-II. kötet. 2003., Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, I. kötet 682–689. o.)
- Lenkovics Barnabás: A közigazgatás ombudsmani kontrollja (XI. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia. Siófok szeptember 15–17., Magyar Közigazgatási Kar 2003. december 12.)
- Takács Albert: Szabadságjogok a változó világban (Fundamentum, 2003/3–4. szám.)
- Fogarassy Edit: A radbruch-i formula jelentősége (Publicationes Universitatis Miskolcensis, Miskolc University Press 2003., Sectio Iuridica et Politica Tomus XX/1. 59–72 o.)
- Hajas Barnabás: Fejezetek az Alkotmányjog köréből X. fejezet: A Bíróság, XI. fejezet: Az Ügyészség (Szent István Társulat, Budapest 2003., Szerk. Kilényi Géza)
- Juhász Orsolya – Lukácsi Tamás – Tasi Katalin: The right to life (European Ombudsman Newsletter, 2003. október, fordította: Nagy Réka)

III. számú melléklet**Tárgymutató**

| Az ügyek tárgyszavai | Iktatószámok |
|-----------------------------------|--|
| adó | 2785/2002. |
| állampolgárság, külföldi ág. | 1004/2000., 4859/2000. |
| betegjog | 3155/2002. |
| birtokvédelem | 4687/2002., 2146/2003., 2962/2003., 4386/2003. |
| büntető eljárás | 3747/2002., 4750/2002., 3612/2003. |
| diákhitel | 3107/2003. |
| diszkrimináció | 2545/2003., 3107/2003., 3802/2003., 5282/2003. |
| egészségügy | 1304/2002., 2772/2002., 2961/2002., 3155/2002., 4152/2002., 4231/2002., 5164/2002., 1336/2003., 1454/2003., 1513/2003., 1538/2003., 1773/2003., 1823/2003., 2311/2003., 2545/2003., 2824/2003., 3083/2003., 3174/2003., 4008/2003., 4839/2003., 4902/2003., 5872/2003. |
| egészségbiztosítás | 1304/2002., 3105/2003., 5282/2003., 5800/2003. |
| építés, bontás | 2293/2002., 3197/2002., 3206/2002., 3962/2002., 4001/2002., 1922/2003., 2029/2003., 2963/2003., 3072/2003., 3084/2003., 3197/2003., 3454/2003., 3866/2003., 3959/2003., 4496/2003. |
| fogvatartás, büntetés-végrehajtás | 3693/2002., 4750/2002., 5000/2002., 1663/2003., 1839/2003., 1929/2003., 2785/2003., 2986/2003., 3055/2003. |
| fogyasztóvédelem | 4584/2002., 2421/2003. |
| fogyatékos | 1060/2003., 2578/2003., 3733/2003. |
| föld | 3166/2002., 3322/2003., 3959/2003., 4010/2003., 5851/2003. |
| gondozás, gondnokság | 2966/2002., 4404/2002., 5046/2002., 5061/2002., 1247/2003., 1538/2003., 2578/2003., 2892/2003., 2945/2003., 4008/2003. |
| gyermek, fiatalkorú | 2967/2002., 3189/2002., 3258/2002., 3696/2002., 5037/2002., 5106/2002., 1052/2003., 1282/2003., 1336/2003., 1454/2003., 1544/2003., 1773/2003., 2105/2003., 2781/2003., 2824/2003., 2986/2003., 3097/2003., 3159/2003., 3319/2003., 3391/2003., 3884/2003., 3904/2003., 4247/2003., 4549/2003., 4839/2003., 4895/2003., 4902/2003., 5021/2003. |
| gyülekezés | 3149/2003., 3699/2003. |

| Az ügyek tárgyszavai | Iktatószámok |
|-------------------------------------|--|
| hajléktalan | 5061/2002. |
| halászat, horgászat | 3258/2002. |
| hulladékgazdálkodás, -szállítás | 1182/2002., 2192/2002., 4904/2002., 1022/2003., 1364/2003., 1478/2003., 1802/2003., 2511/2003., 3031/2003., 3797/2003., 3880/2003., 4421/2003., 5371/2003. |
| kamara | 3054/2002., 3611/2002., 4063/2002., 4537/2002., 1357/2003. |
| kárpótlás, -térítés, -enyhítés | 4271/2001., 1209/2002., 3206/2002., 4810/2002., 1393/2003., 1582/2003., 2735/2003. |
| kegyeleti jog, temetkezés, hagyaték | 3931/2001., 5313/2001., 6244/2001., 5166/2002., 1277/2003., 2877/2003., 4166/2003. |
| környezet- és természetvédelem | 1164/2000., 3394/2001., 1081/2002., 1755/2002., 2192/2002., 3197/2002., 3328/2002., 3337/2002., 3549/2002., 3555/2002., 3617/2002., 3930/2002., 4209/2002., 4233/2002., 4511/2002., 4687/2002., 4904/2002., 5099/2002., 1022/2003., 1144/2003., 1364/2003., 1478/2003., 1802/2003., 1981/2003., 2491/2003., 2511/2003., 3031/2003., 3088/2003., 3880/2003., 3797/2003., 4421/2003., 5371/2003. |
| közigazgatási hivatal | 4859/2000., 3962/2002., 4001/2002., 4810/2002., 2029/2003., 2892/2003., 3072/2003., 3866/2003., 3959/2003. |
| közlekedés | 1878/2002., 2353/2002., 3145/2002., 2311/2003., 2348/2003., 2491/2003., 3884/2003. |
| közműfejlesztés | 3394/2001., 5822/2001., 3778/2002., 3943/2002. |
| közoktatás, felsőoktatás | 1402/2002., 3189/2002., 1408/2003., 3097/2003., 3107/2003., 3159/2003., 3225/2003., 3319/2003., 4839/2003., 4921/2003. |
| közszolgáltató | 4720/2001., 5822/2001., 6208/2001., 4112/2002., 4365/2002., 4584/2002., 5000/2002., 5166/2002., 1478/2003., 2129/2003., 2424/2003., 2511/2003., 2548/2003., 2723/2003., 3031/2003., 3052/2003., 3053/2003., 3072/2003., 3084/2003., 3088/2003., 3391/2003., 3607/2003., 3884/2003., 4434/2003., 4496/2003. |
| lakás | 4001/2002., 5288/2002., 1433/2003., 1980/2003., 3454/2003., 4386/2003., 4549/2003., 5021/2003. |
| mozgássérült, mozgáskorlátozott | 3145/2002., 1823/2003., 3072/2003. |
| mezőgazdaság | 3503/2002., 4209/2002., 4687/2002., 1144/2003., 3035/2003. |
| munka | 2785/2002., 3503/2002., 4231/2002., 4551/2002., 2202/2003., 4014/2003. |

| Az ügyek tárgyszavai | Iktatószámok |
|-------------------------------------|--|
| műsorszolgáltató, média | 1052/2003., 1806/2003., 4247/2003. |
| nyugdíj-, társadalombiztosítás | 4156/2002., 5164/2002., 1247/2003., 1825/2003., 1833/2003., 2072/2003., 2094/2003., 2202/2003., 2508/2003., 2545/2003., 3046/2003., 3105/2003., 3221/2003., 3457/2003., 3802/2003., 4014/2003., 4091/2003., 5800/2003. |
| okmányiroda | 2515/2003. |
| pénzintézet | 4549/2003. |
| polgármesteri hivatal, önkormányzat | 1164/2000., 3394/2001., 3931/2001., 5822/2001., 6208/2001., 1081/2002., 1182/2002., 1209/2002., 1691/2002., 1755/2002., 2192/2002., 2293/2002., 2353/2002., 2772/2002., 2891/2002., 2961/2002., 2974/2002., 3145/2002., 3197/2002., 3206/2002., 3258/2002., 3337/2002., 3503/2002., 3549/2002., 3555/2002., 3617/2002., 3778/2002., 3930/2002., 3943/2002., 3962/2002., 4001/2002., 4209/2002., 4233/2002., 4511/2002., 4687/2002., 4904/2002., 4947/2002., 5061/2002., 5099/2002., 5288/2002., 1022/2003., 1144/2003., 1364/2003., 1393/2003., 1408/2003., 1433/2003., 1478/2003., 1513/2003., 1582/2003., 1616/2003., 1802/2003., 1823/2003., 1922/2003., 1980/2003., 1981/2003., 2029/2003., 2032/2003., 2146/2003., 2348/2003., 2511/2003., 2515/2003., 2735/2003., 2781/2003., 2877/2003., 2962/2003., 2963/2003., 2986/2003., 3031/2003., 3035/2003., 3083/2003., 3084/2003., 3088/2003., 3159/2003., 3197/2003., 3225/2003., 3319/2003., 3454/2003., 3699/2003., 3717/2003., 3797/2003., 3866/2003., 3880/2003., 3904/2003., 3959/2003., 4166/2003., 4421/2003., 4496/2003., 4895/2003., 5021/2003., 5371/2003. |
| rendőri intézkedés | 3189/2002., 3197/2002., 3328/2002., 3693/2002., 3747/2002., 3902/2002., 3993/2002., 4460/2002., 4947/2002., 5000/2002., 1277/2003., 1330/2003., 2200/2003., 2781/2003., 3055/2003., 3149/2003., 3172/2003., 3612/2003. |
| számítástechnika | 3902/2002., 4434/2003. |
| szociális ellátás | 2772/2002., 2891/2002., 4156/2002., 5046/2002., 1060/2003., 1433/2003., 1538/2003., 1616/2003., 1663/2003., 2892/2003., 2945/2003., 3046/2003., 3088/2003., 3174/2003., 3221/2003., 3717/2003., 3904/2003., 4091/2003., 4895/2003. |
| telepengedélyezés | 3197/2003. |

| Az ügyek tárgyszavai | Iktatószámok |
|----------------------|--|
| tulajdonjog | 2353/2002., 3197/2002., 3206/2002., 3337/2002., 3617/2002., 3778/2002., 3902/2002., 3930/2002., 3962/2002., 4365/2002., 4810/2002., 5288/2002., 1144/2003., 1582/2003., 2032/2003., 2146/2003., 2548/2003., 2723/2003., 3381/2003., 3436/2003., 3959/2003. |
| ügyészségi nyomozás | 3747/2002., 1929/2003. |
| ügyvédi tevékenység | 1357/2003. |
| vám | 1785/2002., 2487/2002. |
| vállalkozás | 2824/2003., 3172/2003., 3197/2003. |
| végrehajtás | 3166/2002., 3611/2002., 1532/2003., 2267/2003., 3035/2003., 3381/2003., 3436/2003. |
| víz, csatorna | 1164/2000., 3394/2001., 1209/2002., 1691/2002., 2974/2002., 3258/2002., 3549/2002., 3943/2002., 4810/2002., 1393/2003., 1582/2003., 1799/2003., 2548/2003., 2735/2003., 3084/2003., 3088/2003., 3391/2003., 3436/2003. |
| vízitársulat | 1799/2003., 1892/2003. |
| zajkibocsátás | 3337/2002., 3555/2002., 3930/2002., 4511/2002., 1981/2003., 2491/2003., 2962/2003. |
| zaklatás | 4460/2002., 1330/2003. |

A tárgymutatóban megadott ügyszámok jelentős része csak a CD-mellékletként csatolt Példatárban található meg.

IV. számú melléklet

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársai 2003-ban

Dr. Balsai Józsefné
Bencsik Károly
Dr. Borza Beáta
Dr. Bódis Cecília
Faragóné dr. Endródi Zsuzsanna
Dr. Garamvári Miklós
Dr. Gáspárné dr. Pere Katalin
Dr. Izafé Éva
Dr. Juhász Orsolya
Dr. Juhász Zoltán
Kanyó Sándor
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva
Dr. Kántor Ferenc
Dr. Kovács Zsolt
Dr. Kökény Lászlóné
Dr. Kristó Annamária
Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Dr. Lukácsi Tamás
Magyar Gizella
Dr. Nagy Réka
Nagy Tiborné
Dr. Sípos Beáta
Dr. Somosi György
Dr. Szántó Eszter
Dr. Szilágyi Julianna
Dr. Tasi Katalin
Tóth Andrásné
Dr. Várady Eszter

Az országgyűlési biztos általános helyettesének munkatársai 2003-ban

Dzielszky Károly
Dr. Fogarassy Edit
Dr. Gáspár István
Dr. Gubucz Ágnes
Dr. Győrffy Zsuzsanna
Dr. Hajas Barnabás
Dr. Haraszi Katalin
Dr. Harsányi Ágnes
Dr. Kiss Anikó
Dr. Kiss László
Dr. Marikné dr. Budai Andrea
Dr. Nyitrai Péter
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Dr. Pásztor Imre
Radványiné Kecskés Katalin
Rendes Imréné
Dr. Sütő Georgina
Dr. Szabó Zoltán
Dr. Szathmári Réka
Dr. Szécsi Mária
Tomolák Katalin

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai 2003-ban

Andrásné dr. Bognár Ildikó
Balogh Mihályné
Bogáti Irén
Boldizsár Márta
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámin
Duris Imréné
Festő Hegedűs Illésné
Franta Mária Terézia
Hajnal Kálmánné
Hanser Ágota
Hegedűs Botond
Kaluser Sándorné
Kámány Éva
Kelemen Gyuláné
Kincses Irén
Komlósy Szilvia
Korda Katalin
Kovács Attila
Kovács Erika
Kővári Árpádné
Listárné Nagy Éva
Medvegyné dr. Kertész Éva
Müller Zsolt
Dr. Nagy Erzsébet
Némethné Mészáros Erzsébet
Novákné Száraz Margit
Pákolicz Csaba
Pálmai István
Petri Istvánné
Rózsás István
Dr. Scheilinger László
Szabó Attila
Szabó Ilona
Szabó Károlyné
Széles Lászlóné
Táncos Mihályné
Dr. Tomin Szilvia
Tordai Miklósné
Tordainé dr. Kőhalmi Erna
Dr. Varga Tamásné
Vargáné Kapa Veronika
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Dr. Váczy Ernőné
Wieszt Erzsébet

**Az Országgyűlés
60/2004. (VI. 14.) OGY
határozata**

**az adatvédelmi biztos 2003. évi tevékenységéről szóló
beszámoló elfogadásáról***

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Dr. Lázár János s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Nagy Nóra s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2004. június 14-i ülésnapján fogadta el.

**Az adatvédelmi biztos beszámolója
2003**

TARTALOM

BEVEZETŐ

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

II. A VIZSGÁLATOK

A. Személyes adatok

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések

Adatmentési, adatszólási „ügy”

Új nyilvántartási rendszerek létrehozása

A számlaadási kötelezettséget előíró miniszteri rendeletről

A Belügyminisztérium központi adatkezelő rendszere

Rendőrség

A megfigyelők megfigyelése

A 2003. évi vizsgálatok

Határőrség

Nemzetbiztonsági szolgálatok

Az állami adóhatóság adatkezelése

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Önkormányzatok

Szociális ellátás

Helyi adóhatóság

Önkormányzatok által kezelt személyes adatok továbbítása, nyilvánosságra hozatala

Iratbetekintési jog

Kérdőíves adatgyűjtés

Bíróságok

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Munkáltatók

Oktatásügy

Távközlési szolgáltatók és a Posta

Internet

A hitelintézetek és a biztosítótársaságok adatkezelése

Áruküldők, direkt marketing cégek

Sajtó

Levéltár, tudományos kutatás

Közüzemi szolgáltatók

Ingatlan-nyilvántartás

További jellemző ügycsoportok

Az állami kezelésű autópályákkal kapcsolatos adatkezelésről

A „valóság show”-k és az adatvédelem

Választások

Nemzeti és etnikai kisebbségi ügyek

Videokamerás megfigyelések

B. Közérdekű adatok

„Üvegseb-program” – információszabadság

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

Az információszabadság és a személyes adatok védelméhez fűződő jog konfliktusa

Ki ellenőrzi az ellenőröket?

Titokfelügyelet

C. Jogszabálytervezetek véleményezése és jogalkotással kapcsolatos kezdeményezések

A jogszabálytervezetek véleményezése

Javaslatok jogszabályok megalkotására és módosítására

Sziget Fesztivál 2003

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS; A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A. Az adatvédelmi nyilvántartás

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés 2003. évi tapasztalatai

Önkormányzatok

Munkaerő közvetítés

Követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok

Parkolási szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok

Internetes szolgáltatások

Aláírásgyűjtés

Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének állapota és fejlesztése

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosítása, illetve annak várható hatásai az adatvédelmi nyilvántartási tevékenységre

Az adatvédelmi felelős

Az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat

B. A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentése

Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása

Közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek nyilvántartása

MELLÉKLETEK

1. Az adatvédelmi biztos tájékoztatója

2. Az adatvédelmi biztos ajánlásai

A parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok és a gépjármű-nyilvántartás közötti adattovábbítással kapcsolatos adatvédelmi biztosi állásfoglalás

Az országos, illetve helyi népszavazásokhoz, népi kezdeményezésekhez kapcsolódó, valamint egyéb aláírásgyűjtések adatvédelmi szempontjairól szóló adatvédelmi biztosi állásfoglalás

Az internetes állelvel küldő szolgáltatás adatvédelmi összefüggéseiről szóló adatvédelmi biztosi ajánlás

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról szóló 2003. évi III. törvény alapján az információs önrendelkezési jog és az információszabadság érvényesülésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményét összegző adatvédelmi biztosi ajánlás

3. Az adatvédelmi biztos közleményei

4. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai

A. Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: az Európai Unió Kommunikációs Közalapítvány által készített küldemények a KÖANYV közreműködésével jutottak el a címzettekhez, ez nem volt jogellenes

Állásfoglalás: a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium joga és kötelezettsége a támogatás felhasználásának ellenőrzése, de ennek során személyes adatokat csak akkor kezelhet, ha erre törvény vagy az érintett felhatalmazza

Állásfoglalás: az úgynevezett „lakásmaffia” tevékenység felszámolása társadalmi érdek, ez azonban nem járhat a személyes adatok védelméhez való jog szükségtelen és aránytalan sérelmével

Állásfoglalás: önkormányzat jegyzőjének nincs jogosultsága arra, hogy a fegyelmi eljárással és munkavégzéssel kapcsolatos információkat harmadik félnek továbbítsa

Állásfoglalás: a közigazgatási szervnek a vallási adatot tartalmazó bizonyítvány kiállításakor a felhasználás céljának vizsgálatánál körültekintően kell eljárnia

Állásfoglalás: senkit sem érhet hátrány amiatt, mert jogainak védelme érdekében az adatvédelmi biztoshoz fordult – ez a fegyveres szervek tagjaira is vonatkozik

Állásfoglalás: az illetményszámfejtést ellátó TÁHI-k a munkavállalók személyes adataival kapcsolatban adatkezelőnek minősülnek

Állásfoglalás: a bírósági határozatok közzétételének célja a jogi szakma tájékoztatása, azonban a bíróság által nyilvánosan kihirdetett határozatok közzétételének esetében is tekintettel kell lenni a személyiségi jogokra

Állásfoglalás: a biztosítótársaság a célhoz kötöttség elve alapján nem jogosult megismerni az adóbevallás és a munkaszerződés egészét, azok kivonatos másolata is elegendő a bérgépkocsi igénybevételéhez

Állásfoglalás: az oktatási jogok miniszteri biztosa és az adatvédelmi biztos együttműködése

Állásfoglalás: az önkormányzati képviselőket, bizottságokat, illetve a képviselő-testületet megillető adatkérési, -betekintési és vizsgálati jog, valamint az adatvédelem szabályai közötti összefüggés

Állásfoglalás: mind a KSH-nak, mind pedig az OM-nek arra kell törekednie, hogy a személyes és egyedi adatok védelméhez fűződő alkotmányos és törvényi követelményt úgy érvényesítse, hogy az a tudományos élet szabadságát a lehető legkisebb mértékben korlátozza

Állásfoglalás: az érintett hozzájárulása, vagy jogszabályi felhatalmazás nélkül az APEH a többi adózó személyes adatait (adóitkait) más számára nem továbbíthatja

Állásfoglalás: a közlekedési társaságnak kötelessége tájékoztatni az érintetteket a bérletigazolványokon lévő adatok feltüntetésének céljáról és a szolgáltatandó adatok köréről

Állásfoglalás: a vonatkozó törvények csak igen csekély számú szervezetet jogosítanak fel arra, hogy olyan kamerákat üzemeltessenek, amelyekben az egyes személyek felismerhetők, ezek között nem találunk közoktatási intézményekre utalást

Állásfoglalás: a hatályos polgári jog szerint az ingatlan feletti rendelkezési jog a tulajdonost illeti, a tulajdonos jogosítványai azonban bérleti szerződéssel korlátozhatók

Állásfoglalás: adatvédelmi szempontból nem kifogásolható a különböző adatbázisok összekapcsolása, amennyiben az adatigénylés kizárólag azon ingatlanokhoz kapcsolódik, amelyek után nem fizettek kommunális adót

Állásfoglalás: a televíziós szerkesztőség adatkezelési gyakorlata nem felelt meg az Avtv.-ben foglaltaknak

Állásfoglalás: a szándékosan megtévesztő tájékoztatás megengedhetetlen egy állami vagy önkormányzati hivatal esetében

Állásfoglalás: az útlevél vagy az új típusú vezetői engedély, valamint a laccímkártya együttesen felhasználható a személyazonosság igazolására a kötvényvásárlás során is

Állásfoglalás: a magyar bírói kart, ügyészeket és ügyvédeket ért törvénysértések feltárására, valamint orvoslásának előkészítésére felállított bizottság adatkezelése

Állásfoglalás: munkavállaló számítógépének munkáltató általi figyelése nem jogszerű

Állásfoglalás: az utalványokon feltüntetett forintösszeg a postai kezeléshez nem szükséges, így annak elhagyása a Posta számára problémát nem okoz

Állásfoglalás: szolgáltatónak kötelessége olyan beléptető rendszert fenntartani és üzemeltetni, amely maradéktalanul tiszteletben tartja az érintett fürdővendégeknek a személyes adataik védelméhez való jogát, szavatolja az információs önrendelkezési joguk szabad és befolyásmentes gyakorlását

Állásfoglalás: a személyes adatok interneten történő továbbítása és nyilvánosságra hozatala során az adatkezelő köteles megtenni a szükséges intézkedéseket az adatbiztonság érdekében

Állásfoglalás: a személyes gondoskodást nyújtó intézmény jogszerűen kérheti, hogy az ellátásra jogosult megfelelő módon igazolja rendszeres havi jövedelmét, de ezt a szabályt nem lehet úgy értelmezni, hogy más személyes adatra rákérdező jövedelem- és vagyonynyilatkozat kitöltését követeljék meg

Állásfoglalás: jogszerű az az eljárás, mely szerint a KSH a Belügyminisztériumtól megszerzett, az 1941-es népszámlálásra és az 1945–48 közötti, a német lakosságot érintő kitelepítésekre vonatkozó adatokról érdeklődő kérelmezőket az eredeti dokumentumok jelenlegi birtokosához, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalához irányítja

Állásfoglalás: az önkormányzati választások névjegyzéke nem használható fel közvélemény kutatásokhoz

Állásfoglalás: a közlekedés biztonságát érintő közérdekű bejelentések ügyében a rendőrség köteles eljárni, azonban az intézkedés nem lehet a soron kívüli egészségügyi vizsgálat kezdeményezése, az ügy iratait továbbítani kell az intézkedésre jogosult szervnek

Állásfoglalás: kérdőívek kitöltése írásbeli hozzájárulás mellett jogszerű, az adatbiztonság követelményét az a megoldás szolgálja a legmegnyugtatóbban, ha a kitöltött kérdőívet lezárt borítékban, azonosításra alkalmatlan módon lehetne eljuttatni a bizottsághoz

Állásfoglalás: a panaszt bejelentő személyes adatainak továbbítása csak akkor jogszerű, ha a panaszos ehhez kifejezetten (tudatos, határozott, tájékozott módon) hozzájárult

Állásfoglalás: a törvényi meghatározások alapján egyértelmű, hogy a képfelvevő, -rögzítő berendezések által felvett és tárolt felvételek – amennyiben azon a személyek felismerhetők, azonosíthatók – személyes adatokat tartalmaznak, ezért az ilyen berendezések működtetése adatkezelésnek minősül

Állásfoglalás: a helyrajzi szám akkor használható a helyi adóhatóság és a földhivatal nyilvántartása közötti adatkapcsolat során, ha annak kezeléséhez az érintett hozzájárulását adta

Állásfoglalás: az önkormányzat megsértette a célhoz kötött adatkezelés alapelvét, amikor a nyugdíjas törzsszámot továbbította, ugyanis olyan adatot használt fel, melynek kezelésére cél hiányában nem volt jogosult

Állásfoglalás: a közjegyzői irodákban dolgozó személyek biztonságának megőrzése érdekében a személyes adatok kezelésére alkalmatlan biztonsági eszközök használata elfogadható

Állásfoglalás: hiteles tulajdoni lap másolatot csak ellenőrzés mellett, a másolatot kérő azonosításával szabadna kiadni, ezt azonban törvényben kell szabályozni, és egységesíteni kell a földhivatalok gyakorlatát is

Állásfoglalás: az építési tervek szakmai színvonalának általános és automatikus ellenőrzését a kamara az önkormányzatok bevonása nélkül is végezheti, így a megrendelő személyes adatok védelméhez fűződő joga nem sérül

Állásfoglalás: az önkormányzat semmiféle ellenőrzés lefolytatása céljából sem kezelheti az iskola által nyilvántartott teljes adatkört, mert erre csak célhoz kötötten kerülhet sor

Állásfoglalás: az érdekképviselői szervezeti tagságra vonatkozó adatok kezelését csak az érintettek írásos hozzájárulása alapján lehet jogszerűnek tekinteni

Állásfoglalás: a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben meghatározott azonosítási kötelezettség végrehajtását szolgáló adatlapon az adatok vonatkozásában az ügyfelek nem kaptak tájékoztatást az adatkezelés céljáról, az ügyfél hozzájárulása nem tekinthető az adatkezelés jogalapjának

Állásfoglalás: az utast már a repülőjegy megvásárlása előtt tájékoztatni kell arról, hogy adatait az Amerikai Egyesült Államokba továbbítják

B. Közérdekű adatok nyilvánosságával, valamint az információs jogok ütközésével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: az országgyűlési képviselőknek személyenként juttatott költségtérítési átalány és szállás-költség-térítés nyilvános adat

Állásfoglalás: egy minisztérium működését elemző dokumentum csak akkor zárható el a nyilvánosságtól, ha azt döntéselőkészítés céljából állították össze, parlamenti képviselők információ megismerési jogáról az adatvédelmi biztos nem foglalhat állást

Állásfoglalás: közérdekű adatok közlését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy azokat üzleti célból kérik

Állásfoglalás: a belső használatra készült iratok eltitkolása nem lehet önkényes, közérdekű adatokat nem lehet az adatkéréskor szolgálati titokká minősíteni

Állásfoglalás: a Miniszterelnöki Hivatal megrendelésére készült szakértői tanulmány döntést előkészítő adatokat tartalmaz, belső használatra készült

Állásfoglalás: jogi személyiségű szervezeteknek (ügyvédi irodáknak) nincsenek az Avtv. szerinti személyes adataik, az a tény, hogy kapcsolatban állnak vagy álltak közfeladatot ellátó szervekkel, a közfeladatot ellátó szervek oldaláról megfelel a közérdekű adat fogalmának, így a szerződésekkel kapcsolatos adatok a beleegyezésük nélkül is nyilvánosságra hozhatók

Állásfoglalás: az érintett teljes terjedelmében megismeri a zárt ülés anyagát, ha azon részt vesz; abban az esetben, ha az érintett nem kapott meghívást az ülésre, vagy meghívása ellenére azon nem vett részt, a zárt ülés jegyzőkönyvének a rá vonatkozó részét megismerheti

Állásfoglalás: a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete csak azokat az adatokat zárhatja el a nyilvánosságtól, amelyeket a Ptk. üzleti titoknak minősít

Állásfoglalás: egy közigazgatási határozat adatai attól függően ismerhetők meg, hogy azok személyes vagy közérdekű adatok

Állásfoglalás: a széksértést eredményező szöveg nyilvánosságra hozásának problémája zárt ülés tartása esetén

Állásfoglalás: az önkormányzat kezelésében lévő üzleti titkok és személyes adatok védelem alatt állnak

Állásfoglalás: az önkormányzat nem titkolhatja el a pénzügyi számláival kapcsolatos adatokat, a pénzügyi hivatkozhat azonban a banktitokra

Állásfoglalás: az önkormányzati feladatok ellátását segítő támogatások megszervezése közfeladatnak minősül, az ezzel kapcsolatos adatok nyilvánosak

Állásfoglalás: az önkormányzat által kötött szerződések adatai az indokoltan védendő személyes adatokat kivéve nyilvánosak

Állásfoglalás: az önkormányzattal üzleti kapcsolatba kerülő személyek nem hivatkozhatnak üzleti titokra; a közérdekű adatkérés teljesítéséhez nem írható elő feltétel

Állásfoglalás: harci repülőgépekről készített és a bíróság által kezelt fényképfelvételeket a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai szerint kérésre hozzáférhetővé kell tenni

Állásfoglalás: a kistérségi támogatási alap felhasználásával kapcsolatos pályázatok résztvevőinek joga, tudni, mely adataikat, kik fogják kezelni

Állásfoglalás: az adatvédelmi biztos és a bíróság felülvizsgálhatja a belső használatra készült dokumentumok megismerésére irányuló adatkérés megtagadását; az országgyűlési képviselők információhozzáférési jogát az adatvédelmi biztos nem vizsgálhatja

FÜGGELÉK

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az adatvédelmi biztos által 2003-ban véleményezett jogszabálytervezetek

Előadások, konzultációk 2003-ban

Publikációk 2003-ban

BEVEZETŐ

Az adatvédelmi biztosi intézmény történetének a 2003-as esztendő számos ok miatt fontos éve. Létrejötté óta ekkora állampolgári figyelem nem övezte az iroda munkáját. Mintegy 70 százalékkal volt magasabb a beadványok száma, mint a korábbi évben. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal is összefügg, hogy megsokasodtak a jogszabály-véleményezéssel kapcsolatos teendőink (2002-ben: 180, 2003-ban: 354). Az adatvédelmet érintő ügyeink száma 72 százalékkal volt több, mint az előző évi, az információszabadság terén pedig 140 százalékos növekedést regisztráltunk.

2003. december 31-ével ugyanakkor le is zárult egy korszak az adatvédelmi biztos intézményének történetében. A személyes adatok védelme területén a klasszikus ombudsmanni szerep a jövőben megváltozik.

Ez alkalmat ad arra, hogy ha nem is történelmi távlatból, de visszapillantunk az elmúlt nyolc évre.

Az 1989. június 13-án megkezdett háromoldalú politikai egyeztető tárgyalások napirendjén szerepeltek az alkotmánymódosítás időszerű kérdései. A tárgyalásokon a tárgyaló felek képviselői egyetértettek a kialakított javaslat Országgyűlés elé terjesztésével. Az alkotmánymódosítási javaslat többek között az általános emberi jogoknak mint alapvető értékeknek az elismerése szellemében a különböző nemzetközi egyezmények alapján újraszabályozta az alapvető jogokat és kötelezettségeket. Így válhatott az addig csak a polgári jog által szabályozott személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos alapjoggá, valamint új alkotmányos alapelvként megjelent a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog.

Joggal tehető fel a kérdés, hogy vajon miért történt ez, miért került ilyen szintű elismerésre ez a két jog?

A XX. század utolsó évtizedeinek – az egyes országok társadalmi berendezkedésétől függetlenül – egyik általános érvényű jelenségévé vált, hogy az állam és a gazdaság működéséhez, a társadalmi tevékenységek tervezéséhez és szervezéséhez egyre több információra van szükség. A nagy tömegű információt viszont mind kevésbé lehet a hagyományos módszerekkel kezelni, ezért növekszik az informatika jelentősége, ami egyúttal veszélyeket is hordoz magában. Ez a megállapítás igaz a XXI. század elejére is. Mint tudjuk e veszélyek abból adódnak, hogy egyedi adatokat és információkat vagy széttagolt információrendszereket egymással kapcsolatba hozva olyan elemzések elvégzésére, majd azok alapján olyan következtetések levonására – vagyis új információk létrehozására – adódik alkalom, amelyek sértik vagy sérthetik azoknak az érdekeit, akikre az egyedi adatok és információk vonatkoznak.

Az államnak általában, és egyes állami szerveknek különösen fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy ha már nagy költségek árán kialakítanak, és naprakész állapotban tartanak információrendszereket, akkor azok adattartama minél szélesebb körben felhasználható legyen a legkülönbözőbb célokra. (E szándék nyomán kialakult különféle tervezetek folyamatosan ellátták munkával az adatvédelmi biztost.) E törekvéssel ellentétben áll az állampolgároknak az az érdeke, hogy bizonyos, a magánélet szűkebb szférájába tartozó adataik vagy egyáltalán ne kerülhessenek be a külső szervek nyilvántartásaiba, vagy ha ez elkerülhetetlen, hatékony garanciák előzzék meg azt, hogy az említett adatok illetéktelenek tudomására jussanak.

A demokratikus folyamatok kibontakozása magával hozza, sőt megköveteli, hogy az állampolgárok e jogállásukból eredően – azaz minden külön felhatalmazás vagy engedély nélkül – hozzájuthassanak bizonyos közérdekű információkhoz, amelyek az általuk választott szervek működésére, közpénzek felhasználására stb. vonatkoznak.

A vázolt érdekek összeütközése számos jogi problémát vet fel.

Az adatvédelmi törvényjavaslat indoklása szerint ezért szükséges az olyan magas szintű és átfogó jogi szabályozás, amely kiterjed minden lényeges kérdésre, többek között az adatkezelési tevékenység központi ellenőrzésére. Így született meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény – hasznosítva az Alkotmánybíróság addigi döntéseit –, amely olyan jogalkotási terméke a rendszerváltást követő parlamentnek, amelyre méltán lehet büszke az Országgyűlés, hiszen e két jog egy törvénybe foglalásával nemzetközi elismerést váltottunk ki, és azóta már számos hasonló jogszabály született.

A nemzetközi tapasztalatok a magyar szabályozás kialakulásának időpontjára már egyértelműen azt mutatták, hogy a törvény hatályosulásának fő biztosítója a független, csak a törvénynek alárendelt ellenőrző szerv. Ennek egyik formája lehet a döntési jogkör és kötelezési jogosítvány nélküli ombudsman. Intézményesítésének indoka, hogy a korszerű informatikai eszközök alkalmazásával az adatkezelés a technikában járatlan érintett számára áttekinthetetlené válik, így az adatvédelmi biztos az érintett érdekeinek szakavatott képviselője lesz. Ezért a magyar adatvédelmi törvény is a központi ellenőrzés eszközéül az adatvédelmi biztos intézményét hozta létre, akinek a jogköre már a törvény megalakításakor is eltért a többi ombudsmanétól azzal, hogy vizsgálati jogköre kiterjed a magánszférára, valamint a titokfelügyelet területén hatósági jellegű jogosítvánnyal rendelkezik.

Úgy gondolom, az adatvédelmi biztosi intézmény elmúlt nyolc éves működésének tapasztalataiból levonhatjuk azt a következtetést, hogy kiállta az idő próbáját, és nagy hazai és nemzetközi elismerésre tett szert.

Ugyanakkor az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkhoz szükséges jogharmonizációs feladatok körébe tartozott a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény és az Európai Parlament és a

Tanács „az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról” szóló Irányelve teljes összhangjának megteremtése.

Ennek érdekében kellett többek között kibővíteni az adatvédelmi biztos hatáskörét a személyes adatok védelme terén. Az Irányelv ugyanis meghatározza, hogy milyen hatáskörrel kell rendelkeznie az úgynevezett felügyelő hatóságnak, így a módosítás kiegészítette az adatvédelmi biztos hatáskörét bizonyos hatósági jellegű jogosítványokkal. Ennek megfelelően az adatvédelmi biztosnak lehetősége lesz arra, hogy elrendelje a jogellenes adatkezelések zárolását, törlését vagy megsemmisítését, hogy megtiltsa a jogosulatlan adatkezeléseket vagy feldolgozásokat, valamint, hogy felfüggeszse az adatok külföldre továbbítását. Az adatkezelőnek meghatározott határidőn belül eleget kell tennie a biztos által elrendelteknek. Az adatkezelő számára pedig biztosítja a törvény a bírósághoz fordulás lehetőségét, ha nem ért egyet a biztos által előírt intézkedéssel.

A jövőben az adatvédelmi biztos jogosítványai közé tartozik az előzetes ellenőrzés lehetősége is.

Az adatvédelmi biztos fontos feladata az adatvédelmi rendelkezések érvényesülésének ellenőrzése mellett az is, hogy elősegítse a törvényi rendelkezések gyakorlati alkalmazását, amelynek egyébként már kialakult a gyakorlata, ezért indokoltnak tűnt ennek a feladatnak külön nevesítése is.

Az adatvédelmi biztos jogkörének hatósági jellegű jogosítványokkal történő kibővítése joggal vetheti fel azt a kérdést, hogy ez idegen az országgyűlési biztosok jogintézményétől. Megállapíthatjuk, hogy a hatósági jellegű jogkör valóban nem jellemzője az ombudsmani intézménynek. A jogosítványok kibővítése azonban uniós követelmény volt, és most mi is újra izgalommal várjuk azokat a tapasztalatokat, amelyek birtokában talán az elkövetkező pár év után leszűrhetők azok a tapasztalatok, amelyek alapot adhatnak egy újabb törvénymódosításra.

Dr. Péterfalvi Attila

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

Az adatvédelmi biztoshoz a 2003-as esztendőben – minden eddigénél több –, összesen 5591 irat/levél/elektronikus levél érkezett. Ebből – az összes korábbi évet messze meghaladó számú – összesen 1609 iratot ügyként iktattunk, 1105 ügyiratot az adatvédelmi nyilvántartás körében dolgoztunk fel. Összesen 3318 e-mail érkezett az adatved@obh.hu hivatalos postafiókba, melyek közül 421 elektronikus levelet ügyként iktattunk, 516 e-mail a külföldi konferenciák szervezését, az ombudsmanok nemzetközi kapcsolattartását szolgáló levelezés volt. A már folyamatban levő vagy lezárt ügyekhez érkezett e-mailek száma 193, az egyéb megkeresések száma pedig 85 volt. Ebben az évben is folytatódott, sőt erősödött az a kedvező gyakorlat, hogy egyre több minisztérium küldi e-mailek a jogszabálytervezeteket. A „szemlélevél-áradat” az Adatvédelmi Biztos Irodáját sem kerülte el, 2103 kéretlen, üzleti célú üzenet, „spam” érkezett, jelentősen többletmunkát okozva a munkatársaknak.

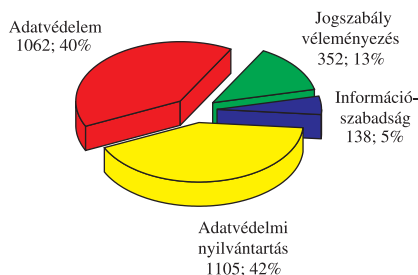
Az ügyiratok száma (1609) – az előző évhez viszonyítva – több mint 58 százalékkal emelkedett, ezen belül a jogszabály-véleményezések (180–352), a panaszügyek (538–703), valamint konzultációs ügyek (206–401) száma emelkedett jelentős mértékben. Az ennek egyik oka lehet, hogy az állampolgárok egyre szélesebb körben ismerik fel, hogy adataik kiszolgáltatásával milyen lappangó vagy nyilvánvaló, de rájuk nézve hátránnyal fenyegető következményeknek tehetik ki magukat. A panaszt tevők körében megfigyelhető, hogy az állampolgárok egyre inkább érzékenyebbé válnak magánszférájuk védelmére, ennél fogva gyakrabban tudatosul bennük, hogy valamely adatkezelő törvényellenes módon, az Alkotmány által is szavatolt önrendelkezési jogukat sértve vagy veszélyeztetve kezeli vagy kezelné adataikat. Egyre inkább terjed a privacy-érzékeny szemlélet, vagyis ha valaki elveszti integritását saját adatai felett, akkor azonnal veszélyben érzi magánéletének biztonságát, háborítatlanságát, és fellép jogai érvényesítéséért. Az emberek nagy többsége gondolhatja – joggal –, hogy mások, saját érdekeiknek megfelelően, személyes adataik kezelésével aránytalan ellenőrzést gyakorolnak felettük, illetéktelen befolyást szerezve olyan élethelyzetekre, amelyekből az érintett az információra „éhes” külvilágot ösztönösen kizárni igyekszik. Ez a fajta attitűdváltozás tetet ölt a beadványok fogalmazási stílusában, az érintettek által kifejtett – egyre inkább precíz és megalapozott – álláspontokban és az ismertetett panaszügyek egyre bonyolultabb, a szélesebb összefüggésekre is rávilágító tényállásaiban. A beadványozói hajlandósághoz párosuló helyes jogtudat, jogismeret kialakításában döntő szerepe lehet az adatvédelmi biztos és munkatársai nyilvános szerepléseinek, előadásainak, a médiában adott interjúknak, nyilatkozatoknak és a jelentős számú adatvédelmi biztosi közleménynek. 2003-ban több mint 300 alkalommal szerepelt az adatvédelmi biztos az elektronikus médiában, a kereskedelmi és közszolgálati rádiókban és televíziókban. Az információs társadalom, az „e”-társadalom virágzásának társadalmi hatásai is érződnek az ügyszámok emelkedésében, hiszen az elektronikus beadványok száma ismét megtöbbszöröződött, 2003-ban 421 volt. Emellett az Interneten is jelen van az adatvédelmi biztos, a különböző hír- és jogi szakportálokon keresztül számos adatvédelmi

tárgyú állásfoglalás, hír jut el az internetet használók gyorsan bővülő táborához. Az elektronikus úton történő panaszkodás leegyszerűsíti, megkönnyíti az indítványozók dolgát, hiszen egyszerűbb egy e-mailt megírní és a megfelelő mellékleteket csatolva villámpostával azonnal elküldeni, mint egy „hagyományos” ajánlott levéllel bajlódni. Az internet sajátos nyelvezete, egyes használóinak tömör és szabad stílusú megfogalmazása a hozzánk érkező elektronikus leveleken is érződik, azonban a beadványokat minden esetben a tartalmuk és az érintett kívánsága szerint, az adatvédelmi biztosi hatáskör betartásával bíráljuk el.

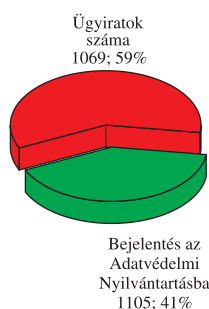
Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyek megoszlása

Az idei évben az ismertetett ábrák száma csökken, és ennek megfelelően ezen fejezet átalakul, rövidül és egyszerűsödik. Az adatvédelmi nyilvántartás, az elutasított kérelmek nyilvántartása idén is önálló fejezetben szerepel. Az adatvédelmi ügyek száma 1062 (646), az adatvédelmi nyilvántartási ügyek száma 1105 (562), a jogszabály-véleményezéseké 352 (180), az információszabadságot érintő ügyek száma 138 (57). A zárójelben feltüntetett adatok minden esetben az előző évre vonatkoznak.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyiratok és nyilvántartási kérelmek 2003 (%)



Az Adatvédelmi Biztos Irodájának tevékenysége az összes beérkezett ügyirat és nyilvántartási kérelem alapján 2003 (%)



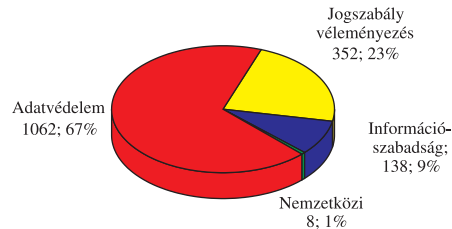
A vizsgálatok általános jellemzői

A főbb ügytípusok

A vizsgálatok általános jellemzőinek ismertetése során az ügyszámok minden esetben az adatvédelmi nyilvántartásba érkezett bejelentkezések és az elutasított kérelmek nyilvántartásába érkezett jelentések nélkül értendők. A tavalyi évben 538, ebben az évben 745 adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos panaszügy érkezett. A konzul-

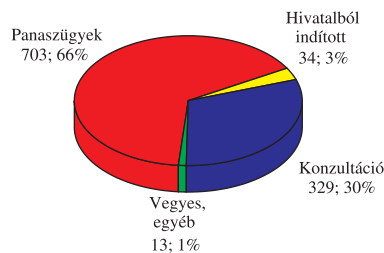
tációs beadványok száma közel 100 százalékkal: 206-ról 401-re emelkedett. A jogszabály-veleményezések száma közel a duplájára, 180-ról 352-re emelkedett. A nemzetközi ügyek száma nyolc volt.

*A beérkezett ügyiratok megoszlása
2003 (%)*



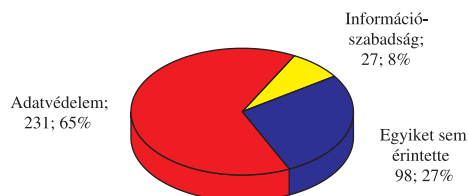
Az 1062 adatvédelmi ügy megoszlása a következőképpen alakult: részben vagy egészben adatvédelmi panaszügy 703, adatvédelemmel kapcsolatos konzultációs ügy 329, hivatalból indított adatvédelmi vizsgálat 34 volt.

*Az adatvédelmi ügyek megoszlása
2003 (%)*



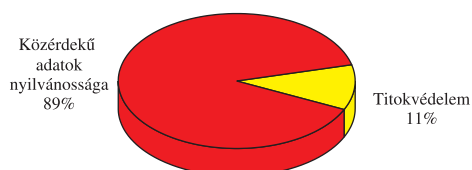
A jogszabály-veleményezések (352 ügy) megoszlása a következő: adatvédelmet érintő jogszabálytervezet 231, információszabadságot érintő jogszabálytervezet 27, nem érintette egyik információs ágat sem 94 (volt olyan jogszabálytervezet, amely mindkét alapjogot érintette).

*A jogszabály-veleményezések megoszlása
2003 (%)*

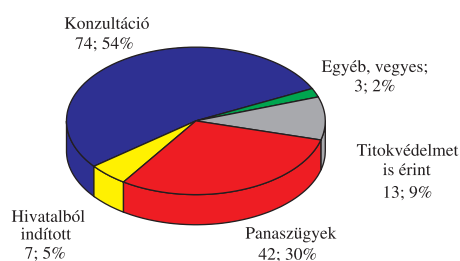


Az információszabadságot érintő beadványok száma 139. Ebből 74 konzultáció, 42 panasz, 7 hivatalból indított, 3 egyéb vizsgálat volt, 13 beadvány részben érintette a titokvédelmet is.

*Az információszabadság ügyek megoszlása
2003 (%)*

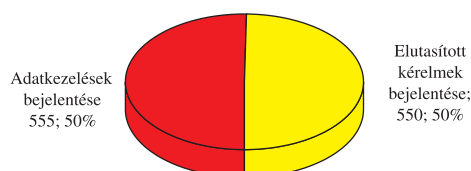


*A közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyiratok megoszlása
2003 (%)*



A nyilvántartási ügyiratok megoszlása és száma is változott az előző évhez képest. 68-32 százalékról 50-50 százalékra. Az adatvédelmi törvény 13. §-ának (3) bekezdése, valamint a 20. §-ának (4) bekezdése alapján az adatkezelők az érintettek személyes adataik kezelésére vonatkozó tájékoztatási kérelmének, valamint közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmének elutasításáról és annak indokairól évente értesítik az adatvédelmi biztost. 2003-ban 550 bejelentés érkezett. Az adatok szolgáltatására felhívó közlemény a Mellékletekben olvasható.

*Az adatvédelmi nyilvántartás ügyiratainak megoszlása
2003(%)*

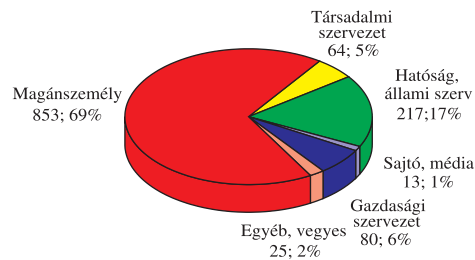


Az indítványozók aránya

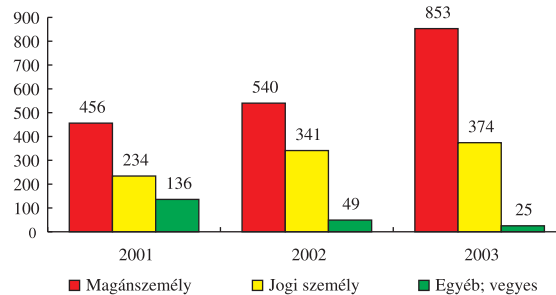
Az idei évben tovább növekedett azon beadványok száma, amelyeknek indítványozói magánszemélyek/állampolgárok voltak (853). Ennek lehetséges okairól a bevezetőben már szó volt. Viszont hasonló mértékű, ám ellentétes előjelű változás (csökkenés) tapasztalható a hatóság, állami szerv képviselőjében eljárók esetében, mivel ettől az évtől a jogszabály-veleményezéseket kezdeményező állami szervek köre kikerült az indítványozók közül.

Csekély volt azon ügyek száma, amelyekben a sajtó, média képviselői voltak az indítványozók. Ez 13 ügyet jelent, amely egy százalékot tesz ki. Idén is meg kell állapítanunk, hogy a sajtó képviselőinek indítványozói kedve továbbra is elmarad a kívánatostól. Ez esetben is csak a beadványokról beszélünk, és nem arról, hogy közérdeklődésre számot tartó ügyek esetében a sajtó munkatársai szép számban keresik meg a biztost a kifogásolt adatkezeléssel kapcsolatos álláspontjának megismerése érdekében.

*Az indítványozók aránya
2003 (%)*



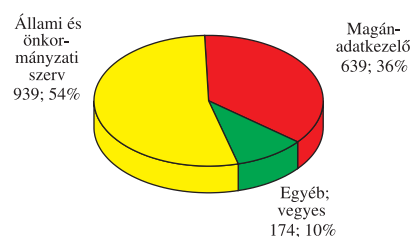
*A jogi és a magánszemély indítványozók aránya
2001–2003*



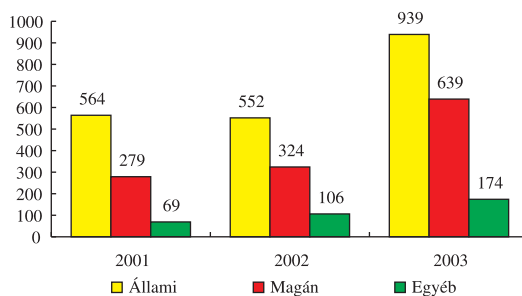
A vizsgált adatkezelők típusai

Az adatvédelmi biztos és irodája 2003-ban 1752 adatkezelő tevékenységét vizsgálta (volt olyan vizsgálat, amelyben több adatkezelő is érintett volt, illetve volt olyan adatkezelő, amellyel szemben több vizsgálat is folyt). Három év adatait összehasonlítva megállapítható, hogy az arányokban nem, a számokat tekintve viszont lényeges változások történtek 2003-ban. 939 állami-önkormányzati, 639 magán és 174 egyéb adatkezelőt vizsgáltunk. A kiugróan magas növekedés ebben az adatsorban is jól megfigyelhető.

*A vizsgált adatkezelők típusai
2003 (%)*



*A vizsgált adatkezelők típusai
2001–2003*



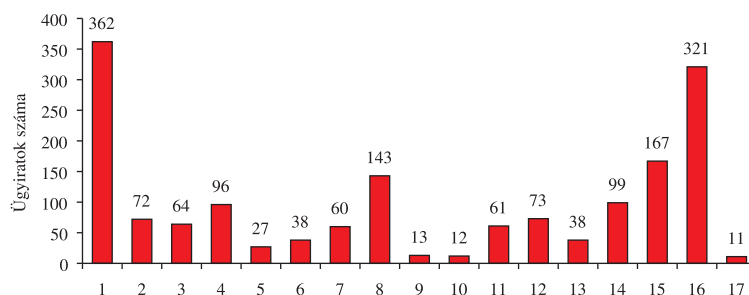
A vizsgált adatkezelők kategóriái

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 362 esetben tényleges vizsgálatot folytattak volna. Az eltérés oka, hogy a véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek is szerepelnek a teljes ügy-számban, így azok előterjesztői itt adatkezelőként szerepelnek.

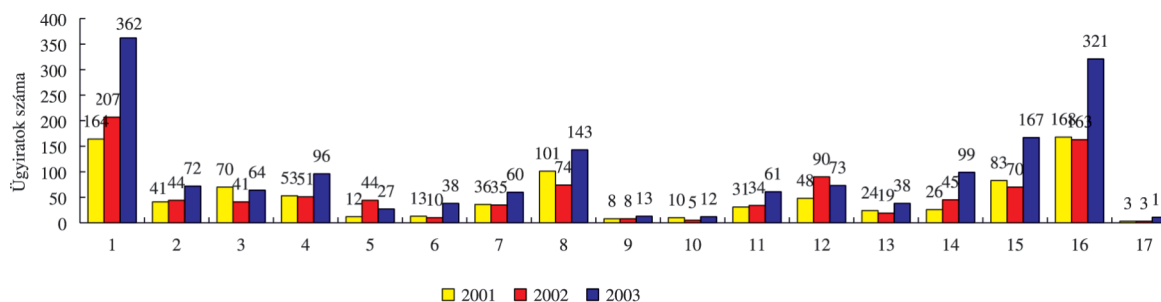
A vizsgált adatkezelők között – a vizsgálatok második legmagasabb számát tekintve – meg kell említeni az egyéb adatkezelők közé sorolt munkáltatókat, a különböző szolgáltatásokat nyújtó gazdasági társaságokat, áruküldőket, társasházakat: 321 ügy, a közüzemi szolgáltatókat: 167 ügy, valamint a helyi önkormányzatokat és szerveiket: 143 ügy.

A vizsgált adatkezelők kategóriájának összehasonlítása során az idősből kitűnik, hogy az idei évben jelentősen növekedtek a fegyveres és rendvédelmi szervezetek, az adóhivatal, az oktatási intézményeket és a pénzügyintézeteket érintő vizsgálatok.

*A vizsgált adatkezelők kategóriái
2003*



A vizsgált adatkezelők kategóriái
2001–2003

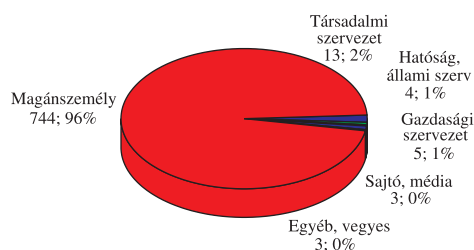


| | | | |
|---|--|----|----------------------------------|
| 1 | Központi közigazgatási szerv | 10 | Szakosított felügyeleti szerv |
| 2 | Egyéb közhatalmi szerv | 11 | Oktatási intézmény/kutatóintézet |
| 3 | Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő | 12 | Társadalmi szervezet |
| 4 | Fegyveres és rendvédelmi szerv | 13 | Sajtó/média |
| 5 | Társadalombiztosítás/munkaügy | 14 | Pénzüntézet |
| 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 | | |

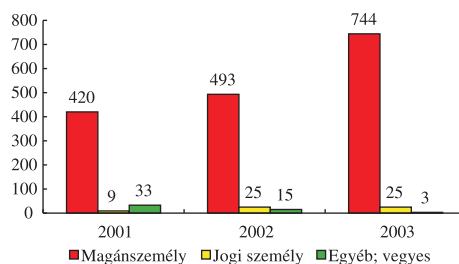
Panaszügyek

2003-ban a bevezetőben már leírtak okán tovább nőtt a panaszügyek esetében a magánszemély panaszosok száma és aránya, amely immár meghaladja a 95 százalékot, ez idén 744 indítványt jelent. 25 esetben volt jogi személy az indítványozó. A média képviselői a panasztételben nem aktívak, mindössze három beadványt nyújtottak be, ez arányát tekintve nem éri el az egy százalékot sem.

A panaszosok aránya
a 2003. év panaszügyeiben (%)



A jogi és a magánszemély panaszosok aránya
Panaszügyek 2001–2003

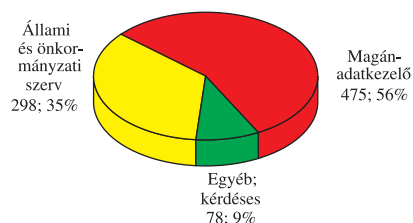


A bepanaszolt adatkezelők típusai

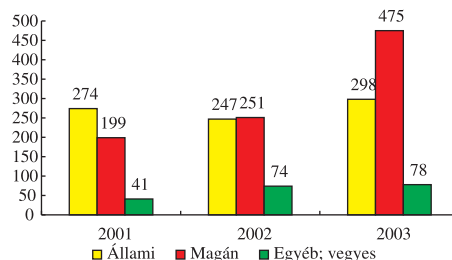
A tavalyi év 43 százalékával szemben a panaszügyek 35 százalékában állami, önkormányzati adatkezelő tevékenységét sérelmezték a panaszosok. Arányaiban ez közel tíz százalékos csökkenést, viszont a 2002-es 247 esethez képest számbeli növekedést, 291 esetet jelent. A magánadatkezelők esetében a tavalyi 44 százalékkal szemben 56 százalékra nőtt az arány, számokban kifejezve ez (251) 458 esetet jelent.

Az idősor adatainak összehasonlításával egyértelműen megállapítható, hogy a bepanaszolt adatkezelők aránya – a korábbi előrejelzéseknek és tendenciáknak megfelelően – 2001-2003 között teljesen átfordult, napjainkban már a legtöbb panasz szignifikánsan a magánadatkezelők tevékenységét kifogásolja. Az adatvédelmi biztosi intézmény működése óta ez volt az első év, amelyben a magán adatkezelőket érintő panaszok száma ilyen jelentős mértékben emelkedett, és haladta meg mind számszerűségében, mind arányában az állami, önkormányzati adatkezeléseket kifogásoló beadványokat.

A bepanaszolt adatkezelők típusai
a 2003. év panaszügyeiben (%)



A bepanaszolt adatkezelők típusai
panaszügyek 2001–2003

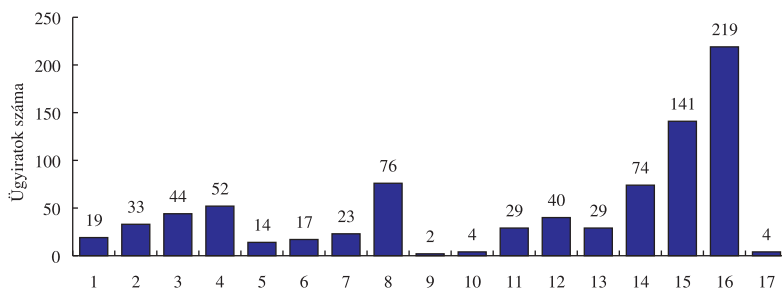


A bepanaszolt adatkezelők kategóriái

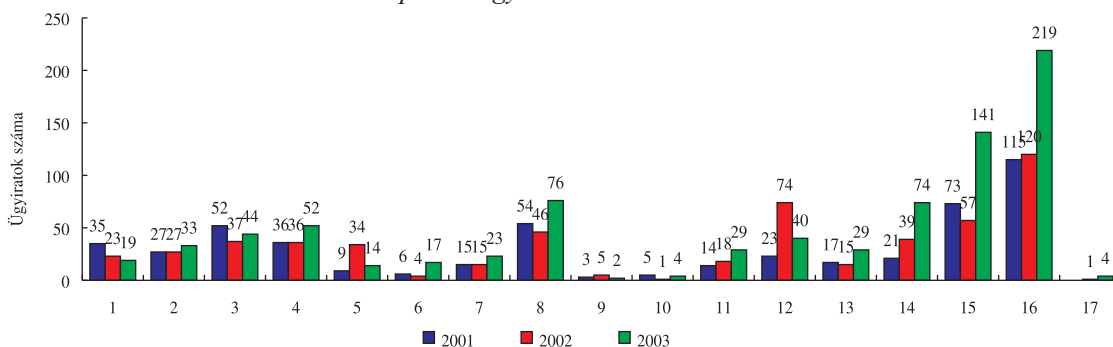
A 2003-as év folyamán is a beadványok túlnyomó többségében, 219 esetben (szemben a tavalyi 120 esettel) az egyéb adatkezelők (árúküldők, munkáltatók, gazdasági társaságok, társasházak), 141 ügyben (57) a közüzemi szolgáltatók, 76 ízben (46) a helyi önkormányzatok és szerveik, 74 alkalommal (38) a pénzintézetek, 52 ügyben (36) pedig a fegyveres és rendvédelmi szervek személyes adatok kezelésével kapcsolatos eljárását sérelmezték a panaszosok.

Az idősoron jól látható, hogy a bepanaszolt adatkezelők többségénél évről évre azonos vagy csökkenő tendencia állapítható meg, három adatkezelő esetében azonban az idén kiugróan nagy a beadványok száma. Leginkább feltűnő az eltérés a már taglalt egyéb adatkezelőknél, a közüzemi szolgáltatóknál, a pénzintézeteknél és az önkormányzatoknál, az utóbbi évek csökkenő adatai után szokatlan a fegyveres és rendvédelmi szerveknél.

*A bepanaszolt adatkezelők kategóriái
a 2003. év panaszügyeiben*



*A bepanaszolt adatkezelők kategóriái
panaszügyek 2001–2003*

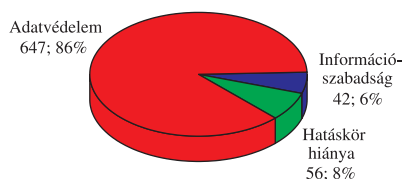


- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1 Központi közigazgatási szerv | 10 Szakosított felügyeleti szerv |
| 2 Egyéb közhatalmi szerv | 11 Oktatási intézmény/kutatóintézet |
| 3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő | 12 Társadalmi szervezet |
| 4 Fegyveres és rendvédelmi szerv | 13 Sajtó/média |
| 5 Társadalombiztosítás/munkaügy | 14 Pénzüntézet |
| 6 Adóhivatal, pénzügyőrség | 15 Közüemi 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

Személyes adataik kezelése okán 2003-ban 647-en (467) tettek panaszt, a közérdekű adatok kezelésének gyakorlata miatt 42 esetben (28) fordultak az adatvédelmi biztoshoz. Az információs ágak megoszlását tekintve továbbra is nagyon magas az adatvédelem aránya. Tendencia, hogy az adatvédelmi panaszok aránya évről évre tovább emelkedik, a közérdekű információk kezelését kifogásoló panaszbeadványok pedig rendre azonos arányt képviselnek (kb. 6%). Hatáskörének hiányát állapította meg az adatvédelmi biztos 56 esetben, ez a panaszok 8 százaléka.

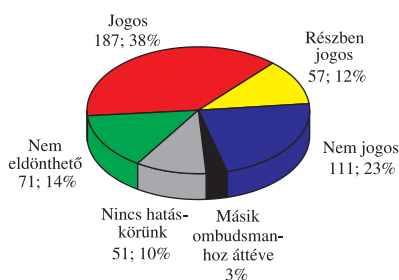
*Információs ágak aránya a panaszügyekben
a 2003. év panaszügyeiben (%)*



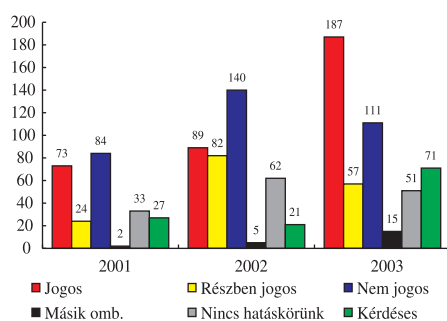
A panaszok jogossága

A 2004. február 15-ig lezárt panaszügyek felében – 244 esetben – megállapítottuk, hogy jogos vagy részben jogos volt a panaszos észrevétele. Az előző évet tekintve arányaiban jelentősen átalakult, 22-ről 38 százalékra emelkedett a jogos, 21-ről 12 százalékra csökkent a részben jogosnak ítélt beadványok aránya. A jogsértés hiányát megállapító indítványok száma viszont jelentősen, 35 százalékról 23 százalékra csökkent, számuk 111 volt. A nem eldönthető panaszok aránya 10 százalékkal több, 71 ilyen panaszügy volt. Másik ombudsmanhoz 15 ügyet tettünk át részben vagy teljes egészében.

A panaszok jogossága a 2003. év panaszügyeiben (%)



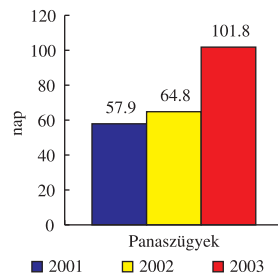
A panaszok jogossága Panaszügyek 2001–2003



Átlagos ügyintézési idő

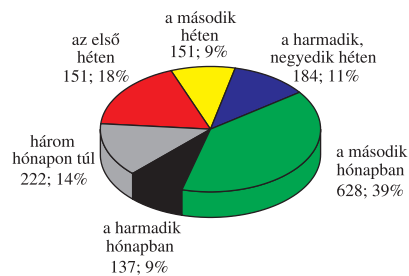
A három éves idősor adatainak összehasonlítása után látható, hogy a panaszügyek átlagos ügyintézési ideje 65 napról 102 napra emelkedett. Az extrém módon megnövekedett panaszáradatot, ügyszámot 2003-ban a szinte ugyanakkora létszámú, de szerencsére magas kvalitású és a jókora többletterhelést is kiálló személyi állománnyal sikerült merderben tartani. A tavalyi évről áthúzódó összetettebb ügyek, valamint az év elejétől folyamatosan emelkedő ügyszám (panaszok, más beadványok, jogszabály-veleményezések) száma miatt az egy időben folyamatban levő ügyek állománya az év második felétől ismét emelkedni kezdett. Az ügyek torlódása – mivel a növekvő számú ügylezárásokkal egyidejűleg még több ügy érkezett, érkezik – természetes, de csak átmenetileg elfogadható módon eredményezte az átlagos ügyintézési idő közel kétszeres meghosszabbodását (48 napról 83 napra).

*Átlagos ügyintézési idő
Panaszügyek 2001–2003*



Az ügyintézés időtartama a 2003-as évben az alábbiak szerint alakult. A „*hány ügyre válaszoltunk érdemben, az első hónapban?*” kérdésre az a válasz adható, hogy: 626-ra, ez a szám az ügyek közel 40 százaléka, amely a tavalyi évhez képest arányában kevesebb, számszerűen viszont (39-cel) több. Az ügytorlódás valódi jelei a második és a harmadik hónapban adott érdemi válaszok számában mutatkoznak meg (643, illetve 128). Három hónapon túl 212 esetben válaszoltunk (13 százalék), ez az arány 2002-ben még 17 százalék volt, itt a javulás látszólagos, számszerűségében a 2003-as adat 212 ügy, 52-vel több, mint a 2002-es.

*Az ügyintézés időtartama a 2003-as évben
(„Hány ügyre válaszoltunk érdemben”)%*



II. A VIZSGÁLATOK

A. SZEMÉLYES ADATOK

A személyes adatok védelméhez való jog öreként az adatvédelmi biztosnak számos új kihívással kellett szembe néznie az elmúlt évben. Előre sejtethető volt az, hogy ez az év az Európai Unióhoz való csatlakozásra történő felkészülés jegyében fog telni, és tudni lehetett azt is, hogy ennek érdekében módosul a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény. Erre sor került, és az adatvédelmi biztosnak – és munkatársainak – mintegy fél éve volt arra, hogy felkészüljön a szinte teljesen megújuló törvény gyakorlati alkalmazására.

Senki sem sejtette azonban azt, hogy 2003-ban mind az állampolgárok, mind az állam olyan mennyiségű munkával fogja „ellátni” a biztost, melyhez hasonlóra nem volt példa a korábbi években. Az állam részéről leginkább az új nyilvántartási rendszerek létrehozására irányuló törekvések, illetve a tömeges adatkezelést eredményező intézkedések tették szükségessé a biztos fellépését: az úgynevezett adatmentési ügy, a pénzügyminiszter számlaadási kötelezettséget előíró rendelete vagy az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás – melyekről a következőkben részletesen szó lesz – állampolgárok millióit érintették. A biztos ténykedése ezekben az esetekben eredményesnek bizonyult.

Kiemelkedő volt az állampolgárok beadványainak száma is, különösen annak ismeretében, hogy – bár voltak olyan esetek, melyeket több állampolgár panaszolt – hiányoztak a 2002-es évben előforduló „tömeges” panaszok (ilyenek voltak 2002-ben a választási adatkezeléseket sérelmező beadványok), és számottevően csökkent azon tipikus ügyeknek a száma is, melyek elintézése – kis túlzással – elintézhető volt egy korábbi állásfoglalás átcímzésével. A beadványok számának ily mértékű növekedése azt mutatja, hogy az állampolgárok egyre inkább tisztában vannak azzal, hogy megilleti őket a személyes adatok védelméhez való jog, és azt is tudják, hogy sérelmükkel hova fordulhatnak. Ez a folyamat örömteli, még akkor is, ha az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai nehezen birkóztak meg a kimagasló ügyszámmal.

A nehézségek ellenére azonban az ügyintézés folyamatos volt, és a polgárok megkapták – vagy meg fogják kapni – a várt segítséget, akár állásfoglalás, akár a biztos intézkedés formájában. Ezt mutatja be az alábbi fejezet – mely igaz, hogy terjedelmesebb, mint az elmúlt évek hasonló fejezetei, de pontosan tükrözi azt, hogy a személyes adatok védelméhez való jog még most, közel tizenkét évvel az adatvédelmi törvény elfogadása után, uniós csatlakozásunk küszöbén is számos veszélynek van kitéve.

Mielőtt sor kerülne a 2003. évi tevékenység ismertetésére, érdemes röviden szólni annak a vizsgálatnak az utóéletéről, amely 2002-ben talán leginkább foglalkoztatta a közvéleményt. Mint ismeretes, a biztos 2002. augusztusában ajánlást adott ki a 41/2002. (VII. 12.) OGY határozattal létrehozott, a rendszerváltás után kormányzati politikai szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltját feltárni szándékozó vizsgálóbizottság adatkezeléséről. Az ajánlás nem az első volt ebben a kérdésben, az országgyűlési vizsgálóbizottságok adatkezelése szinte a kezdetektől gondot okozott az adatvédelmi biztosnak – elég itt utalni az úgynevezett „olajügyeket” vizsgáló bizottság működésével kapcsolatban felmerült aggályokra (*Az adatvédelmi biztos beszámolója 2000.*, 251-252. oldal).

A kérdésben az Alkotmánybíróság az adatvédelmi biztos álláspontját erősítette meg az 50/2003. (XI. 15.) AB határozatával, melyben megállapította: „*az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdésének megfelelően az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn továbbá azért is, mert az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során az [...] az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének és 59. § (1) bekezdésének megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védelmező jogok [...].*”

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2004. március 31-ig tegyen eleget.

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések

Az adatvédelmi biztos 2003-ban is jelentős számban foglalkozott a nagy adatkezelő szervezetek tevékenységével összefüggő panaszbeadványokkal, konzultációs kérdésekkel, elképzelésekkel és tervekkel. A polgárok személyes adatait nagy mennyiségben felvevő, tároló, feldolgozó állami vagy önkormányzati szervek nyilvántartási rendszereit érintő egyes beadványok vizsgálata mellett több esetben került sor e szervezetek – jelenlegi vagy bevezetni szándékozott – adatkezelését érintő konzultációra, helyszíni vizsgálatra, és az adatvédelmi biztos több – nagy nyilvántartást irányító, felügyelő – vezetővel folytatott közvetlen megbeszélést.

A nagy adatkezelő szervezetek többségének tevékenysége döntően a kezelt adatok (több százmilliós) mennyisége, az adatkezeléssel érintett polgárok százezres és milliós száma, egy-egy adatkezeléssel kapcsolatban esetlegesen táplált állampolgári ellenérzések, az adatvédelmi biztos eljárásának az átlagostól eltérő jellege, és nem utolsósorban az adatkezelésüket kifogásoló beadványok százas nagyságrendje miatt kiemelt figyelmet kapott.

A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (a továbbiakban: Központi Hivatal), a rendőrség, a határőrség, egyes nemzetbiztonsági szolgálatok, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezetek, vagy az adóhatóságok által kezelt nyilvántartásokhoz, illetve az – egyes minisztériumok által tervezett – új adatkezelő rendszerekhez kapcsolódó ügyek, beadványok, kezdeményezések egy része szoros összefüggésben állt az információs társadalom létrehozását szolgáló, segítő jogszabályi előírásokkal, kormányzati elképzelésekkel és vállalkozói törekvésekkel. Az adatvédelmi biztos és munkatársai – szakmai konzultációkkal, konferenciákon, megbeszéléseken való részvétellel, elképzelések és jogszabálytervezetek véleményezésével – jelentős energiát fordítottak ezen új tendenciák követésére, és azoknak az adatvédelmi követelményekhez való igazítására.

2003-ban elkészült és a Kormány elfogadta az információs társadalom alapjainak lerakását szolgáló Magyar Információs Társadalom Stratégiát (MITS). A megvalósítás menetében az adatvédelmi követelmények érvényesítését jól szolgálhatja, hogy a végrehajtást szervező Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság (ITKTB) munkájába – tanácskozási joggal – bekapcsolódott az adatvédelmi biztos, míg az egyes részterületek megvalósulását figyelemmel kísérő albizottságokba a munkatársai kaptak meghívást.

Adatmentési, adatmásolási „ügy”

Az év elején a közvélemény érdeklődésének középpontjába került az a tény, hogy még 2002 közepén a pénzügyminiszter utasítására több – a miniszter irányítása, felügyelete alá tartozó – szervezet az általuk kezelt adatállományokról másolatot készített, és azokat elektronikus adathordozón megküldte a minisztériumnak, vagy – ahogyan az az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (továbbiakban: APEH) esetében történt – szervezeten belül elkülönített őrzésbe helyezte. Miután a szóban forgó esetek több millió állampolgár személyes adatainak kezelését érintették, és az ügyben beadvány is érkezett, az adatvédelmi biztos vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy a Pénzügyminisztérium, illetve az érintett szervezetek eljárásuk során (az adatállományok másolásakor, a másolatok tárolásakor, továbbításakor) betartották-e az adatkezelésre vonatkozó törvényi előírásokat.

A vizsgálat azt állapította meg, hogy a pénzügyminiszter az APEH, az Államháztartási Hivatal, a Magyar Államkincstár, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF), a Szerencsejáték Felügyelet, és a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága vezetőit szólította fel adatmentésre. A miniszteri felszólítást a PSZÁF nem, az APEH pedig a többi szervezettől eltérő módon teljesítette.

Az összegyűjtött adatok, tények értékelése, valamint a szóban forgó adatkezeléseket érintő törvényi előírások alapján az adatvédelmi biztos megállapította – és erről írásban tájékoztatta az érintett szervezetek vezetőit –, hogy jogellenesen továbbították az egy adott időpontban rögzített adatállományokat a Pénzügyminisztériumba, a minisztérium pedig jogellenesen tárolja ezeket az adatállományokat.

E megállapítást – egyebek mellett – arra alapozta a biztos, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) alapján személyes adatok kezelésére (többek között tárolására, továbbítására) csak akkor van lehetőség, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Jelen esetben ilyen adatkezelésre (például az adózáshoz vagy a vámügyekhez kapcsolódó személyes adatok pénzügyminisztériumi kezelésére, illetve ilyen adatok minisztériumba továbbítására és ottani tárolására) törvényi felhatalmazás nincs, és nyilvánvalóan az érintettek sem járultak hozzá, hogy a szóban forgó hivataloknál jogszerűen kezelt adataik a Pénzügyminisztériumba vagy máshová – a jogszerűnek tekinthető eljárástól eltérően tárolva – kerüljenek. Jogellenesnek kellett minősíteni a szóban forgó adatkezeléseket azért is, mert az Avtv. 28. §-át figyelmen kívül hagyva a másolásra felszólított szervezetek (az adatkezelők) nem jelentették be az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett, hogy különféle személyes adatokat tartalmazó adatállományt – valamilyen (esetleg tárolási) célból, valamilyen joggalappal (a miniszter utasítására) – a Pénzügyminisztériumba továbbítottak. A nyilvántartásba vétel bejelentésének elmaradásával az adatkezelők tulajdonképpen sokmillió – személyes adatokat tartalmazó – adatállományokat rejtettek el az adatvédelmi biztos elől, és ezzel azokat kivonták az adataik kontrollja alól is.

A vizsgálatról részletes tájékoztató készült, és az abban foglaltakat a március 26-án tartott sajtótájékoztatón ismertette az adatvédelmi biztos a nyilvánossággal. A közvélemény hivatalosan ekkor értesült arról, hogy a vizsgálat megállapításai nyomán a biztos felszólította a pénzügyminisztert és az érintett szervek vezetőit a jogellenesen másolt adatállományok megsemmisítésére. (A tájékoztató a Mellékletekben olvasható.)

Március közepén a pénzügyminiszter – az eljárásának jogszerűségét bizonygató levelében – arról értesítette a biztost, hogy „*kérésének megfelelően [a szóban forgó szervezetektől] a Kormány ülésén 2002. június 28-án elhangzottak alapján kért 2002. május 27-i adatmentés másolati példányaikat az intézményeknek megküldtük, azzal a meghagyással,*

hogy azokat semmisítsék meg”. A pénzügyminiszter döntése alapján az érintett szervezetek a másolt adatállományokat március 20. és 25. között megsemmisítették, és erről értesítették az adatvédelmi biztost és a nyilvánosságot.

A pénzügyminiszter levelében úgy ítélte meg, hogy „az általa elrendelt adatmentés nem sértette meg a hatályos jogszabályokat, az adatokat szolgáltató intézmények vezetői helyesen jártak el”, ezért az adatvédelmi biztos „által kért fegyelmi eljárásokra nincs szükség”. Azt is jelezte, hogy „a közeljövőben törvénymódosítást kezdeményezek annak érdekében, hogy a kiemelten fontos állami intézményekben az általam kezdeményezetthez hasonló adatmentések a kormányváltás időszakában kötelezőek legyenek, [továbbá] a mentéseket a jövőben a mindenkori adatvédelmi biztos hivatalában őrizték”.

Ezzel az elképzeléssel kapcsolatban küldött válaszában – jogi érvek sorával alátámasztotta – leszögezte az adatvédelmi biztos: nem tudja támogatni a jelzett törvénymódosítást, miután személyes adatok kötelező kezelését (másolását, továbbítását, tárolását, stb.) még törvénnyel is csak kivételes esetekben lehet elrendelni. A biztos tájékoztatta a minisztert, hogy adatvédelmi szempontból súlyosan aggályosnak tartana egy ilyen jogszabály-módosítást.

Levelében a biztos azt is kifejtette, hogy – ellentétben a pénzügyminiszter véleményével – sem a miniszteri felügyeleti jogkör, sem a miniszter által végzendő ellenőrzési feladatok, sem a titokbirtokosi szerepkör nem jogosítja fel a minisztereket arra, hogy polgárok milliőinak személyes adataival rendelkezzenek. Az alábbiakban ismertetett érvrendszerrel próbálta bizonyítani, hogy személyes adatok kötelező kezelésére (például adatmentésre, adattárolásra) csak igen korlátozottan van lehetőség:

„Az Alkotmánybíróság következetesen, legutóbb a 35/2002. (VII. 19.) AB határozatban fejtette ki, hogy az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként kell értelmezni, ami azt jelenti, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Kivételesen törvény elrendelheti a személyes adat kötelező kiszolgáltatását és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény azonban korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, ezért csak akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek: az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthatja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja.

Mivel az állami intézmények által kezelt adatállományok eredeti – az ágazati törvényekben meghatározott – céltól eltérő kezelése, az adatok másolása, továbbítása, szervezeten kívüli tárolása a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog gyakorlásának korlátozását jelenti, annak meg kell felelnie az alapjogi korlátozás mindenkori alkotmányos feltételeinek.

Jelen esetben arra kell figyelemmel lenni, hogy valamely alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásánál az Alkotmánybíróság állandó kritériuma, hogy a korlátozásnak kényszerítő okból és arányosan kell történnie. Az arányosság követelménye, pedig magában foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát. [20/1990. (X. 4.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintő sérelem megállapítható. [21/1993. (IV. 2.) AB határozat]

Ez azt jelenti tehát, hogy egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy »az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges«. [2/1990. (II. 18.) AB határozat]

Arra is rá kell mutatnom, hogy az Alkotmánybíróság több határozata szerint az Alkotmányból a személyes adatok felhasználását illetően – az alapjogi védelem szempontjait érvényesítve – a célhoz kötöttség elve, és az osztott információs rendszerek alkotmányos követelménye határozható meg. Álláspontom szerint aligha lenne alkotmányosan elfogadható egy olyan központosított nyilvántartás (adattárolás), amely a legfontosabb állami nyilvántartásokban található személyes adatok milliőit – alapjogi korlátozást meg nem alapozó célból – tárolná.

Mindezek alapján tehát adatvédelmi szempontból súlyosan aggályosnak tartanék egy olyan jogszabály-módosítást, amely a nagy állami adatállományok kötelező lemásolását és őrzését – az Ön által jelzett célból – tenné lehetővé. Az adatvédelmi biztos bevonása ebbe a feladatba, pedig csak a törvényben meghatározott szerepe ártértékelésével lenne lehetséges. Egy ilyen törvényjavaslat álláspontom szerint nem állná ki az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollját.

Levelében – sőt egyes politikusok korábbi sajtónyilatkozataiban is – előfordult az az érvelés, hogy a pénzügyminiszter nem adott olyan utasítást, »amelynek következtében sérelem érte volna a személyes adatokat«, illetve egy ilyen pillanatfelvétel elkészítése (az adatmentés) »nem járt együtt a személyes adatok sérelmével«. Le kell szögezmem, hogy minden olyan adatkezelés, amelyhez nem járultak hozzá az érintettek, vagy amelyet nem törvény rendelt el, jogellenes. Tehát a szóban forgó adatkezelések annak ellenére is jogellenesek, hogy a Pénzügyminisztériumban tárolt adatokhoz «csak adatot szolgáltató intézmények informatikai rendszerében, [...] lehet hozzáférni, [...]».

Április végén érkezett a pénzügyminisztertől egy levél, amelyben – fenntartva korábbi véleményét, miszerint az adatállományok másolása jogszerű volt – jelezte: „tekintettel arra, hogy az érintett adatállományokat időközben az illetékes szervek megsemmisítették, az ügyet a magam részéről lezártnak tekintem”.

Az „adatmentési ügy” létezését, annak jogi természetét az Országgyűlés közvetlenül, bizottsági meghallgatásokon keresztül is figyelemmel kísérte. Február 19-én az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság ülésén az adatvédelmi biztos kifejtette előzetes álláspontját, majd március 7-én levélben ismertette a bizottság elnökével a vizsgálat legfontosabb megállapításait.

Március végén az Országgyűlés létrehozta „A kormányzati szerveknél, illetve a kormány felügyelete alá tartozó szerveknél, különös tekintettel az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál elrendelt adatmásolással, esetleges jogosulatlan adatkezeléssel, adatátadással, illetve az APEH informatikai rendszerének megismerésével, valamint az APEH által különböző adóalanyok felé történő információkéréssel összefüggő tevékenységek körülményeit vizsgáló bizottság”-ot. A bizottság elnökének kérésére május közepén az adatvédelmi biztos megküldte a vizsgálata során keletkezett dokumentumok másolatát (64 oldalt), majd december 12-én a vizsgálóbizottság előtt szóban is megerősítette: jogellenes adatkezelés történt az adatállományok másolása, továbbítása, tárolása során. (127/K/2003.)

Új nyilvántartási rendszerek létrehozására irányuló törekvések

A 2003-as esztendőben több olyan elképzelés, jogszabálytervezet született, amelyek legfontosabb közös jellemzője a polgárok milliói személyes és különleges adatainak új nyilvántartási rendszerbe szervezése, vagy a meglévő nyilvántartások – valamiféle új, vagy újnak feltüntetett cél érdekében történő – összekapcsolása. E tervek közül egyik vagy másik már nem volt ismeretlen, hiszen azokhoz hasonló elképzelések néhány évvel korábban már megszülettek, de azokat – adatvédelmi aggályok miatt – elutasította a korábbi adatvédelmi biztos. Miután egyrészt az adatvédelemmel összefüggő jogi szabályozás a megelőző négy évben nem változott, másrészt az „új” elképzelésekben újdonságként legfeljebb az előterjesztő szervezet volt más, mint korábban, az adatvédelmi biztos ezeket az elképzeléseket általában erős kritikával illette.

Az adatvédelmi biztosnak az új nyilvántartási rendszerekre (sőt szervezetekre) vonatkozó – néhány esetben valószínűsítő problémák megoldását, más esetben elsősorban a szervezetek közötti feladatmegosztás átrendezésének kikényszerítését szolgáló – elképzelések kritizálásakor, elutasításakor az Avtv.-re történő hivatkozás mellett az Alkotmánybíróság idevonatkozó álláspontját is fel kellett idéznie. Az új elképzelések megfogalmazóinak egy része ugyanis sajnálatosan téves elképzeléssel rendelkezett az adatvédelem törvényi előírásairól. Például úgy vélekedtek, hogy egy-egy – véleményük szerint – nem megfelelően működő rendszert, esetleg szervezetet új nyilvántartás(ok) létrehozásával kell megjavítani; vagy azt gondolták, hogy az érintettek hozzájárulására építve az állam létrehozhat olyan rendszert, amely különféle adatállományok összekapcsolását jelentené; sőt több esetben lehetett tetten érni azt az érvrendszert is, amely a technológiai fejlődésre hivatkozással próbálta indokolni az adott elképzelés létjogosultságát. Arra is volt példa, hogy az új rendszer létrehozására vonatkozó koncepció felvázolásakor nem említették, hogy az új nyilvántartás segítségével megvalósítandó célokat más szervezetek, illetve más nyilvántartások már szolgálják.

Az adatvédelmi biztos határozott fellépése nyomán az új nyilvántartási rendszerekre vonatkozó elképzelések módosultak, vagy „elhaltak”. Egyes minisztériumok az adatvédelmi aggályok feloldására konzultációt kezdeményeztek, és ezzel lehetővé vált vagy válhatott, hogy az elképzelésüket (vagy annak egyes részeit) az adatvédelmi követelményekhez igazíthassák. Az adatvédelmi biztossal és munkatársaival folytatott hosszabb szakmai egyeztetés után így születhetett meg az Egységes Munkaügyi Nyilvántartásról szóló törvény, vagy kezdődhetett meg az eTár/eSzigó programra vonatkozó elképzelés megvalósítása. (115/J/2003; 1403/H/2003)

A jelenlegi három azonosító kártya adatait tartalmazó új azonosító kártya bevezetésére vagy a foglalkoztatók és járulékfizetők információs rendszerének kialakítására vonatkozó elképzelésektől az adatvédelmi biztos szakmai érvekkel alátámasztott kifogásai miatt az előterjesztők – valószínűleg csak átmenetileg – elálltak. (472/H/2003; 1286/J/2003)

A számlaadási kötelezettséget előíró miniszteri rendeletről

Állampolgárok milliói érintő adatkezelést eredményezhetett volna a pénzügyminiszter 2/2003. (I. 30.) PM rendelete, amely a számla, egyszerűsített számla és nyugta adóigazgatási azonosításáról, valamint a nyugta adását biztosító pénztárgép és taxaméter alkalmazásáról szóló 24/1995. (XI. 22.) PM rendelet 7/A. §-át módosította. A módosítás értelmében „kis- és nagykereskedelmi értékesítés esetén készpénzzel vagy készpénz-helyettesítő eszközzel történő fizetés mellett, az eladó köteles a vevő szándékától függetlenül [...] számlát, egyszerűsített számlát, számlát helyettesítő okmányt kiállítani, ha az értékesítés bármely termékfajtaból eléri vagy meghaladja” a rendeletben meghatározott mértéket, vagy az 50 000 forintot. A számla (egyszerűsített számla, számlát helyettesítő okirat) tartalmazza a vevő személyes adatait, vagyis az értékesítést végző számára a rendelet személyes adatok kezelését írta elő.

Tekintettel a tömeges – és az érintettek számára követhetetlen – adatkezelés lehetőségére az adatvédelmi biztos megfogalmazta aggályait a pénzügyminiszternek. Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy a rendelet nagymértékben korlátozza a személyes adatok védelméhez való jogot (melynek korlátozásáról, illetve ennek Alkotmánybíróság által meghatározott feltételeiről az előző fejezetekben részletesen szó volt). A biztos kifogásolta azt is, hogy az adatkezelést rendelet írja elő, úgy, hogy az adatkezelést nem alapozza meg alkotmányosan indokolható cél. A biztos aggályaival a miniszter nem értett egyet.

A sikertelen egyeztetést követően a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult, és az alábbi okokból kérte a rendelet számlaadási kötelezettséget előíró bekezdésének hatályon kívül helyezését:

- A rendeletben a pénzügyminiszter túlterjeszkedett az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvényben kapott felhatalmazáson;
- A rendeletben előírt adatkezelés indokolatlanul és a céllal arányban nem álló mértékben sérti a személyes adatok védelméhez való jogot, vagyis alkotmányellenes;
- Alkotmányellenes a rendelet azért is mert a jog korlátozására – még szükséges és arányos mértékben is – csak törvényben kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság a biztos indítványát megalapozottnak találta, és a rendelet kifogásolt bekezdését megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság gyors döntésének köszönhetően az adatkezelést előíró rendelkezés mindössze két és fél hónapig volt hatályban.

A Belügyminisztérium központi adatkezelő rendszere

A Belügyminisztérium által irányított nagy adatkezelő rendszer, a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) tevékenységét 2003-ban is több beadvány érintette. Hasonlóan a korábbi évekhez a panaszosok többsége a név- és lakcímadatokkal való kereskedés, adataik direkt marketing célra történő felhasználását kifogásolta, vagy az ilyen jellegű adattovábbítások elkerülésének lehetősége után érdeklődött. Ezekről az ügyekről az „*Áruküldők, direkt marketing cégek*” című fejezetben írunk. Az adatvédelmi biztos a Hivatalhoz irányította azokat a panaszosokat, akik hozzátartozóik felkutatásához kérték a segítségét. (207/A/2003, 841/A/2003)

Egy panaszos arról tájékoztatta a biztost, hogy gyanúja szerint az ingatlanába tudta és beleegyezése nélkül bejelentkezett egy személy, minden valószínűség szerint hamis tulajdonosi aláírással. Ezt ellenőrizendő kérte a Hivatalt, hogy tegyék lehetővé a bejelentőlap megtekintését, de ezt a kérését a Hivatal a bejelentkező személyiségi jogaira hivatkozással elutasította. Az Avtv. és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény előírásaira figyelemmel az adatvédelmi biztos megállapította, hogy „*jogos a panaszos azon kérése, hogy a neki tulajdonított, a tulajdonában álló ingatlanába való bejelentkezéshez hozzájáruló aláírását láthassa, és ez alapján megállapíthassa annak valódiságát*”. Felkérte a Hivatal vezetőjét, hogy – a más személyekre vonatkozó adatok kitakarásával – tegye lehetővé a bejelentőlap megismerhetőségét. (1181/A/2003)

Három éve foglalkozik folyamatosan az adatvédelmi biztos az önkormányzati parkolási társaságok és a Hivatal közötti adattovábbítások jogszerűségének kérdésével. A biztos véleménye mindvégig az volt, hogy a parkolási díjak és pótdíjak behajtása iránti igény jogos, azok behajtását azonban adatvédelmi szempontból kifogásolható módon – például a Hivataltól többlépcsős adatkérés útján beszerzett adatok felhasználásával – kísérlik meg az önkormányzatok, illetve a parkolási cégek. Egy ügyben azonban a bíróság első és másodfokon is a biztos álláspontjával ellentétes ítéleteket hozott.

2003 közepén a Legfelsőbb Bíróság – felülvizsgálati eljárás keretében – kimondta a többlépcsős adatkérés jogszerűtlen voltát. Az indoklás szerint ha „*a célzott személyes adat továbbítását törvény olyan feltételtől teszi függővé, amelynek teljesítésére a kérelmezőnek csak az adatkezelő előzetes adatszolgáltatása által van lehetősége, a feltételként meghatározott adatokat is csak törvényi felhatalmazás alapján lehet a kérelmezőnek kiszolgáltatni.*”

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 2003. április 19-én hatályba lépett módosítása lehetővé tette, hogy a tartozások behajtásához szükséges adatokat jogszerűen adhassa ki a Hivatal. A jogi helyzet rendeződését követően érkezett beadványok alapján az adatvédelmi biztosnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy vajon a fenti időpontot megelőzően keletkezett tartozások érvényesítése érdekében a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok kaphatnak-e személyes adatokat a Hivataltól. A biztos – a Mellékletben részletesen ismertetett – állásfoglalása a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok által korábban jogellenesen megszerzett személyes adatok kérdésével is foglalkozik. Az adatvédelmi biztos leszögezte: annak ellenére, hogy a törvény módosítását követően a társaságok jogszerűen szerezhetik meg az adatokat – akár a múltban keletkezett tartozások érvényesítése érdekében – a korábban jogellenesen megszerzett adatok kezelése nem vált jogszerűvé. (1090/K/2003)

Rendőrség

A megfigyelők megfigyelése

2002. végén – egy beadvány nyomán – a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) VIII. Kerületi Rendőrkapitánysága térfigyelő központjában üzemeltetett belső kamerák ügyében az adatvédelmi biztos jogellenes adatkezelést állapított meg, mivel a kamerák felvételeinek kezeléséhez (gyűjtéséhez, tárolásához, hasznosításához) a megfigyelőközpontban dolgozó rendőrök nem járultak hozzá, és ilyen adatkezelésre törvény sem hatalmazza fel a rend-

őrséget. Felszólította ezért a kapitányság vezetőjét, hogy egyrészt szüntesse meg az érintettek személyes adatainak kezelését, másrészt gondoskodjon az ilyen úton keletkezett korábbi nyilvántartások megsemmisítéséről.

A rendőrkapitány a felszólításnak nem tett eleget: a belső kamera működését nem szüntette meg, és nem semmisítette meg a korábbi felvételeket, hanem arról tájékoztatta a biztost, hogy bevezetett egy – adatkezeléshez való hozzájárulásról szóló – nyilatkozatot, amelyet a térfigyelő központban dolgozó rendőröknek alá kell írniuk. „*A nyilatkozat megtételének hiányában nem kerül sor megbízási szerződés kötésére*” – jelezte a rendőrkapitány. Levelében arról is beszámolt, hogy a kapitányság bejártánál figyelemfelhívó tábla kerül elhelyezésre, amelyen feltüntetik, hogy az épületben – ezen belül a térfigyelő központban –, továbbá az épület parkolójában biztonsági kamerák működnek, amelyek képét folyamatosan rögzítik.

A kamerák leszerelésére végül is – az adatvédelmi biztos Budapest rendőrfőkapitányának küldött három (!) levele és a helyszínen való személyes megjelenése után – február végén került sor.

Az ügy vizsgálatának, a jogellenes adatkezelés megszüntetésének menetében szembesült a ténnyel az adatvédelmi biztos, hogy a belső kamera működtetésével kapcsolatban a biztosnak (panaszbeadvány formájában) információt szolgáltató rendőrt folyamatosan hátrány éri a kapitányságon. Mindezekre figyelemmel az adatvédelmi biztos levelekben hívta fel a főkapitány figyelmét arra, hogy az adatvédelmi biztoshoz történt bejelentés miatt senkit sem érhet hátrány („*a bejelentőt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg*” az adatvédelmi törvény szerint), és határozottan arra kérte, hogy az ügygel kapcsolatban meghozott hátrányos személyzeti intézkedéseket vonják vissza. (Az „*üldöztetés*” fontosabb állomásairól, és az adatvédelmi biztos lépéseiről részletesebben a főkapitánynak küldött egyik levélből lehet tájékozódni a Mellékletekben.)

E levél nyomán – az ügy végleges rendezésének szándékával – a főkapitány találkozót kezdeményezett. A megbeszélésen az adatvédelmi biztos jelezte: számára elfogadható megoldás az lehet, amely biztosítja a rendőr valamiféle „*rehabilitálását*”, azt, hogy (függetlenül a folyamatban lévő egyéb ügyeitől) a biztoshoz történt fordulása (azaz közérdekű bejelentése) miatt elszennvedett joghátrányok bizonyos reparálására, korrigálására kerüljön sor. A főkapitány is fontosnak tartotta, hogy a jövőben a fő-törzsrőmester nyugodt körülmények között végezhesse munkáját; ennek módja lehet áthelyezése olyan kapitányságra, ahol – ha kell, a főkapitányság vezetőjének személyes közbenjárására – szívesen fogadják, és esetleg lehetőséget kapna kiegészítő jövedelem szerzésére is. (A főkapitány ígéretét betartva gondoskodott arról, hogy a rendőr fő-törzsrőmester új szolgálati helyre került áthelyezésre.)

Sajnálatos, de az „*ügy*” ezzel nem került nyugvópontra. A VIII. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének kezdeményezésére a BRFK új vezetője fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül szeptember közepén „*figyelmeztetés*” fegyelmi büntetésben részesítette a fő-törzsrőmestert, mert az év elején a térfigyelő központban – a vonatkozó ORFK intézkedés előírásait megsértve – négy fényképet kinyomtatott. Az adatvédelmi biztos hivatalának – azonnali telefonos – fellépése nyomán a fegyelmit „*visszavonták*”. (838/A/2002)

A 2003. évi vizsgálatok

2003-ban a rendőrség adatkezelésével összefüggő ügyek száma is jelentősen emelkedett; néhány – rendőrségi vezetőtől vagy nemzetközi szervezettől érkezett – konzultációs kérdésen kívül 25 beadványban kifogásoltak egyes adatkezeléseket, vagy kértek véleményt rendőrségi eljárásokkal összefüggésben. A megvizsgált panaszok jelentős részében az adatvédelmi biztos azt állapította meg, hogy az eljáró rendőri szervek a vonatkozó törvényi előírások szerint gyűjtötték, tárolták, továbbították vagy hozták nyilvánosságra a szóban forgó személyes vagy különleges adatokat.

A jogszerűnek tekinthető adatkezelések között voltak olyanok, amelyek érthető okokból váltottak ki ellenérzéseket az érintettekől. Példaként említhetők a Paksi Atomerőmű állítólagos felrobbanásával kapcsolatos SMS-ek ügyében indított nyomozáshoz kötődő rendőrségi adatkezeléseket vagy egy motoros találkozó résztvevőinek igazoltatását, videofelvételen történő rögzítését kifogásoló beadványok. (769/A/2003, 888/A/2003)

Hasonlóan a korábbi évekhez, 2003-ban is érkeztek olyan, az igazoltatási gyakorlatot kifogásoló panaszok, amelyek arról szóltak, hogy az intézkedő rendőrök – saját elmondásuk szerint – az igazoltatás során a személyes adatokat azért írták fel, mert az adatokat tartalmazó igazoltató lapokkal „*számolnak el*” a végzett munka mennyiségéről. Az illetékes rendőri vezetők ezt a gyakorlatot helytelenítették, és elrendelték, hogy az igazoltatás során a vonatkozó előírások alapján járjanak el a rendőrök, és az adatok rögzítésére csak a Szolgálati Szabályzatban meghatározott esetekben, például további intézkedés megtétele érdekében kerüljön sor. (829/A/2003, 1445/A/2003)

Az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérték abban a kérdésben, hogy jogszerűnek tekinthető-e az, ha az igazoltatást végző rendőr rádiókészüléken, nyilvános csatornán keresztül (azaz lehallgathatóan) forgalmazza az eljárás alá vontak személyes adatait. Arra is utalt az egyik beadványozó, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jog akkor is sérülhet, ha például egy forgalmas bevásárló utcában járőröző rendőr rádióján hallható egy másik intézkedő rendőr és az ügyelet közötti forgalmazás. Válaszlevelében a biztos említette az adott kérdéskörhöz tartozó, adatvédelmet érintő harmadik ügytípust is, azt, amikor az igazoltató rendőr úgy priorál rádióon keresztül a zsúfolt nyilvános helyen (például piacon, pályaudvaron), hogy az intézkedés alá vont személy személyi azonosítóját és a nevét a közelben állók hallhatják.

A biztos levélben arra kérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy saját hatáskörében tegye meg, illetve a belügyminiszternél kezdeményezze azokat az intézkedéseket, amelyek nyomán az igazoltatáshoz kapcsolódó adatkezelések – rövid időn belül – jogszerűvé válhatnak.

E levélben arra is utalt, hogy

„Miatán a – polgárok tízezreivel naponta kapcsolatba kerülő – rendőri állomány korszerű, hordozható eszközökkel való ellátása igen lassan halad, a rendőri vezetésnek kell olyan átmeneti intézkedéseket hoznia, amelyek a további jogsértéseknek elejét veszik, vagy azokat jelentősen csökkentik. Gondolok például arra, hogy átmenetileg megtiltsák a rádión történő priorálást azokon a helyeken, ahol az intézkedés környékén mások is tartózkodnak, esetleg előírják, hogy ilyen helyeken csak megfelelő védelmet biztosító technika alkalmazása esetén lehet priorálni. Az is megoldás, ha a rendőr – kellő tisztelettel – megkéri az intézkedés alá vont személyt, hogy az igazoltatás idejére húzódjanak félre a tömegtől, vagy ha két rendőr igazoltat, akkor egyikük az igazolvánnyal elvonul olyan helyre rádiózni, ahol azt illetéktelenek nem hallják.” (313/A/2003, 524/K/2003)

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy az Esztergomi Rendőrkapitányság egy állampolgári bejelentés alapján – miszerint nagyfokú látászavara van – kezdeményezte soron kívüli gépjárművezetői egészségi alkalmassági vizsgálat elvégzését. A jogi helyzet elemzése alapján az adatvédelmi biztos arra a következtetésre jutott, hogy sem törvényi, sem más jogszabályi felhatalmazás nincs arra, hogy a „rendőrség egy bejelentés alapján, büntető- vagy szabálysértési eljárás hiányában az érintett fogyatékoságára vonatkozóan vizsgálódjon, és soron kívül orvosi vizsgálatot kezdeményezzen”. A kapitányságvezető – a biztos konkrét ügygel kapcsolatos ajánlását elfogadva – felvetette, hogy „egy olyan bejelentés, amely a közlekedés biztonságát érinti, beletartozik abba a körbe, melyet az 1977. évi I. törvény közérdekű bejelentésként aposztrofál”. Az adatvédelmi biztos korábbi álláspontját fenntartva, levélben fejtette ki véleményét az ilyen jellegű bejelentések intézésének jogszerűségével kapcsolatban. (E levél a Mellékletekben olvasható.) (39/A/2003)

Állampolgári beadvány a rendőrség egy kifogásolható, ám országosan követett gyakorlatára hívta fel a figyelmet. Az adatvédelmi biztos szerint a rendőrség a személykörözések során időnként jogellenesen hoz nyilvánosságra egyes személyes adatokat azzal, hogy a körözési felhívásban – a személyazonosító adatok és esetleg a képmás mellett – azt is szerepelteti, hogy nevezett személyek például tartás elmulasztása, azaz vétségi eljárás miatt állnak körözés alatt. A személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény szerint azonban a rendőrség csak „a büntett megnevezését” hozhatja nyilvánosságra. Az országos rendőrfőkapitány válaszelevelében jelezte: szükségesnek tartja, és ezért kezdeményezi a törvény módosítását, és a megfelelő joggyakorlat kialakítás érdekében módszertani útmutatót kerül kiadásra. (6/A/2003)

Több rendőrségi nyomozó hatóság is megkereséssel fordult a Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítványhoz (a továbbiakban: MAZSÖK), amelyben azt kérték, hogy a MAZSÖK küldje meg néhány megnevezett személy kárpótlási kérelme mellett az adott településről benyújtott – a helyi cigány kisebbségi önkormányzat képviselői által hitelesített – valamennyi kárpótlási kérelmet. Más megkeresésben pedig azt kérték, hogy küldjék meg egy adott megyéből az összes kárpótlási kérelmet benyújtó személyek és az általuk tett nyilatkozatukat tanúsító személyek adatait, valamint az okiratok másolatait. Egy további megkeresés arra irányult, hogy a felsorolt személyekről közölje a közalapítvány: közülük kik és mikor nyújtottak be kárpótlási igényt, és közülük kik és milyen összegű kárpótlást kaptak (vagy fognak kapni).

A MAZSÖK vezetői, mivel e kérések teljesítésével különleges adatokat volnának kénytelenek a rendőrség felé továbbítani, az adatvédelmi biztostól kértek állásfoglalást.

Az adatvédelmi biztos első állásfoglalásában arról tájékoztatta a MAZSÖK-öt, hogy „a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint az etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok különleges adatoknak minősülnek, amelyek csak igen szigorú feltételek mellett kezelhetők. A rendőrségi megkeresésben említett kárpótlási kérelmek – miután arra utalnak, hogy a kérelmezők cigány származásúak – különleges adatokat tartalmaznak, így azokat (az érintettek írásbeli hozzájárulásán túl) csak egyértelmű törvényi felhatalmazás alapján lehet kezelni”.

Azt is megállapította, hogy a szóban forgó adatkérést, azaz kárpótlási kérelmek továbbítását a közalapítványnak meg kell tagadnia, mivel a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 80. §-a szerint a „rendőrségi adatot kezelő szerv – a büntetett előéletre vonatkozó, valamint a külön törvényben szabályozott államigazgatási feladatköréhez kapcsolódóan az ott meghatározott adatok kivételével – különleges adatot kizárólag a 84. § i)-n) pontjában felsorolt bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személy esetében kezelhet”, továbbá a „különleges adat csak a konkrét cselekménnyel közvetlenül összefüggően kezelhető”. Az Rtv. hivatkozott 84. § i)-n) pontjai közé egyrészt nem lehet besorolni a megkeresésekben jelzett bűncselekményt, másrészt a megkeresés nem olyan személyek különleges adataira vonatkozik, akik a törvény vonatkozó pontjaiban felsorolt bűncselekmény elkövetésével gyanúsíthatók.

Miután az adatvédelmi biztos – a MAZSÖK által továbbított – jogi álláspontját egyes nyomozó hatóságok vezetői nem osztották, és a közalapítványt „további szükséges intézkedések” megtételének kilátásba helyezésével próbálták jobb belátásra (pontosabban jogellenes adattovábbításra) rábírní, az alábbiakat tanácsolta a közalapítványnak:

„Természetesen, ha a nyomozó hatóság úgy gondolja, hogy az adatkezelő szervezet jogellenesen tagadta meg egy megkeresés teljesítését, akkor egyet megtehet: figyelemmel az esetleges jogi következményekre, más módszert választ a nyomozáshoz szükséges adatok megszerzésére. Az adatkezelő szervezet (jelen esetben a MAZSÖK) pedig – tudomásul véve a nyomozó hatóság jogértelmezését – eltűri a különleges adatok jogellenes módon történő megszerzését. Ebben az

esetben ugyanis fel sem merülhet, hogy a közalapítvány jogellenesen továbbított etnikai hovatartozásra vonatkozó különleges adatokat.”

Ilyen előzmények után nyilvánvalóvá vált a biztos számára – és ezt jelezte az Országos Rendőr-főkapitányság illetékesének –, hogy a szóban forgó, akár több száz, bűncselekményre utaló esemény felderítése kapcsán, illetve azokkal összefüggésben a jogi bizonytalanság miatt könnyen jogellenes adatkezelésekre kerülhet sor, sőt akár visszaélés személyes adattal bűncselekmény minősített esete is megvalósulhat.

A rendőrség főigazgatója rövid időn belül jelezte, hogy keresi azt a megoldást, amely hozzásegítheti a nyomozó hatóságokat az ügyek felderítéséhez szükséges információk megszerzéséhez úgy, hogy az eljárás minden tekintetben jogszerű legyen. Az adatvédelmi biztos a főigazgatói értesítésre így reagált:

„Értem és magánemberként akár el is fogadhatnám az Ön jogértelmezését, miszerint a felmerülő bűncselekményekben a »nyomozó hatóságoknak a bizonyítás során nem kell felhasználniuk az érintettek szenzitív (különleges) adatait, így azok beszerzése is szükségtelen«. Jogszként és adatvédelmi biztosként azonban nem. A jogi helyzet ugyanis egészen más: a rendőrségi nyomozó hatóság (a rendőrségről szóló törvény speciális szabályai szerint) csak kivételes esetekben kezelheti (például gyűjtheti, tárolhatja) az etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatokat. A Be. (büntetőeljárásról szóló törvény) megkezdésére vonatkozó 71. §-a az általános szabályokat rögzíti, míg a speciális szabályokat (tehát a korlátokat) az Rtv. 80. §-a határozza meg.

Az adatvédelmi követelményeknek is megfelelően tehát úgy kell folytatni a büntetőeljárást, hogy – amennyiben a törvényi feltételek (például Rtv. 80. §-ának előírásai) azt nem teszik lehetővé – még véletlenül se kerüljenek a nyomozó hatósághoz a szóban forgó különleges adatok. Ennek megfelelően szerintem az is jogellenes, ha olyan jegyzőkönyvekhez jut hozzá a nyomozó hatóság, amelyekben egyesek arról nyilatkoznak, hogy őket roma származásuk miatt vitték kényszermunkára.

Köszönettel fogadom, hogy Ön – a további félreértések elkerülése végett – úgy intézkedett, hogy az elkövetkező időkben a nyomozó hatóságok megkereséseiket egységesen a Be. 71. § vonatkozó rendelkezései szerint terjesszék elő az alapítványhoz, hangsúlyozva, hogy különleges adatok átadására a megkeresés nem vonatkozik, és a megkeresés céljával össze nem függő adatok törlésre kerülnek. [...]

Tájékoztatom, hogy figyelemmel levelének azon szándékára, hogy a további félreértések elkerülhetők legyenek, és attól a szándéktól vezérelve, hogy a szóban forgó ügyekből a közvélemény vagy egyes nemzetközi szervezetek téves következtetéseket ne vonjanak le, az elmúlt héten munkatársaim megbeszélést folytattak a MAZSÖK vezetőivel a rendőrségi megkeresések teljesíthetőségéről. Abban állapodtak meg, hogy a – törvényi előírásoknak megfelelően előterjesztett – rendőrségi megkeresésekre:

– természetes személyazonosító- és lakcímadatokat listán vagy a különleges adatok letakarásával fénymásolaton átadnak, továbbítanak a nyomozó hatóságnak;

– jelzik a nyomozó hatóságnak, ha a kért adatok olyan okmányokon vannak, amelyek úgy tartalmaznak különleges adatokat, hogy azokat nem lehet kitakarni; ebben az esetben fel lehet ajánlani, hogy a MAZSÖK székhelyén gyűjtsenek adatokat a nyomozók;

– ha eredeti irat írásszakértői vizsgálatának szükségessége merülne fel, akkor – miután a különleges adatokat tartalmazó iratokat nem továbbíthatja a közalapítvány, javasolni kell a nyomozó hatóságnak, hogy a MAZSÖK székházába rendelje ki az írásszakértőt.” (543/K/2003, 1162/K/2003, 1201/K/2003, 1202/K/2003)

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság Vizsgálati Osztálya gyanúsítottként idézte DNS nyilvántartáshoz történő mintavétel céljából, holott az ellene folytatott büntetőeljárás már jogerősen befejeződött. Az adatvédelmi biztos – a vonatkozó jogszabály alapján – azt válaszolta, hogy a Rendőrség idézésének a panaszos nem köteles eleget tenni, hiszen egyrészt nem „gyanúsított”, másrészt a nyomozás befejezése, illetve a jogerős ítélet után a rendőrségnek nincs joga a DNS minta pótlására. Természetesen célszerű telefonon vagy írásban értesíteni arról a rendőrséget, hogy az idézésnek ezen okok miatt nem tesz eleget. Az év utolsó napjaiban újabb hasonló panasz érkezett a biztoshoz.

Az ügy vizsgálata során kiderült, hogy a DNS minták pótlólagos levételét azért kezdte meg a rendőrség, mert a minták kezeléséhez szükséges technikai feltételek csak ez év tavaszán teremtetek meg.

A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint – a tevékenységük felett felügyeletet ellátó ügyészség egyetértésével, és figyelemmel a jogszabályi előírásokra – a rendőrség pótlólagosan akkor vesz le DNS mintákat, és azokat akkor továbbítja a központi nyilvántartáshoz, ha az adott személy(ek) ügyében még nem született jogerős ítélet. (1538/A/2003, 1609/A/2003)

Határőrség

Egy ügyvéd – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának küldött, de hatáskör hiánya miatt az adatvédelmi biztoshoz továbbított – beadványában azt kifogásolta, hogy ügyfelét a határátkelések alkalmával rendszeresen félreállítják, útlevelét elveszik, körülbelül fél-egy óráig várákoltatják, majd hosszas telefonálások után léptetik csak át. Ebből azt a következtetést vont le, hogy ügyfelével szemben határfigyelőztetést rendeltek el, amelynek jogosságával kapcsolatban kétségeik merültek fel.

Miután az ügygel kapcsolatban korábban előterjesztett panasz kapcsán a Határőrség Országos Parancsnoksága azt állapította meg, hogy az érintett személyt az útlevelkezelők „jogszerűen és csak a szükséges ideig ellenőrizték”, az adatvédelmi biztos személyesen is ellenőrizte a Határőrség minden olyan nyilvántartását, ahol a szóban forgó személlyel kapcsolatos adatkezelés

folyt, folyik vagy folyhat. A helyszíni vizsgálat eredményeként az adatvédelmi biztos megállapította, hogy „a Határőrség eljárása során adatvédelmi szempontból kifogásolható adatkezelés nem történt”. (493/A/2003)

Nemzetbiztonsági szolgálatok

Az Avtv., valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény (továbbiakban: Nbtv.) előírásaira figyelemmel, az adatvédelmi biztos vizsgálatot folytatott a Nemzetbiztonsági Hivatalnál (továbbiakban: NBH) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál (továbbiakban: NBSZ) a személyes adatok kezelése adatvédelmi, adatbiztonsági szabályozottságának megismerése, az adatkezelésre vonatkozó törvényi rendelkezések betartásának ellenőrzése, továbbá a közérdekű adatok kezelése gyakorlatának feltárása érdekében.

Az adatkezelések jogszerűségének ellenőrzése menetében néhány állampolgár – adatvédelmi biztoshoz eljuttatott, a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő – panaszának kivizsgálására is sor került. A vizsgálatot arra is felhasználta a biztos, hogy az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvény ez év közepén hatályba lépett módosulása utáni helyzetről a szolgálatoknál tapasztalatokat gyűjtson, mivel több jelzés is érkezett hozzá a törvénymódosítás ellentmondásairól.

Az adatvédelmi biztos a vizsgálatok – összességében kedvező – tapasztalatait december elején ismertette a szolgálatok főigazgatóival, majd a vizsgálatokról szóló jelentések másolatát megküldte számukra. E vizsgálatokról, illetve azok eredményéről, főbb megállapításairól írásban tájékoztatta az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát is.

A vizsgálatok legfontosabb – nyilvánosságra is tartozó – tapasztalatai a következők voltak:

- A vizsgált szolgálatok a tevékenységüket meghatározó törvény és az annak végrehajtására kiadott nyílt és titkos kormányrendeletek, határozatok, illetve az ezekre épülő belső szabályzatok és utasítások alapján végzik – a személyes és különleges adatok kezelésével járó – munkájukat.
- Az Nbtv.-re és az Avtv.-re, illetve a vonatkozó kormányzati jogi szabályozásokra épülő részletes belső szabályzatok, utasítások határozzák meg az adatgyűjtés, -tárolás, -továbbítás és -törlés valamennyi kérdését; ezek az előírások egyértelműen elrendezik az adatok kezelésével kapcsolatos vezetői és munkatársi jogosítványokat, kötelezettségeket is.
- Adatkezelési szempontból a szolgálatok egyértelműen nyomon követhető szervezeti rendben, a tevékenység jogszerűségét ellenőrizhető módon és a végrehajtást pontosan dokumentáltan oldják meg feladataikat.
- A szolgálatok feladatainak ellátását segítő nyilvántartások, információs rendszerek működése pontosan szabályozott; az adatok felvétele, felhasználása, továbbítása – visszakereshető módon – naplózott. Ezek alapján egyértelműen meg lehet állapítani, hogy a szolgálatok mikor, milyen ügyben, milyen feladat ellátása érdekében, milyen adatkezeléseket végeztek, például az is kideríthető, hogy milyen szervezet nyilvántartásából, mikor és milyen adatokat vettek át.
- Az adatkezeléssel járó tevékenység jogszerűségének ellenőrzését az illetékes vezetőkön túl a szolgálatoknál működő ellenőrzési szervek végzik.
- A vizsgálat során megismert számítógépes információs rendszerekben és papíralapú nyilvántartásokban (adattárakban) az adatkezelések nyomon követhetők. (Ezt egyébként mind a panaszosokra vonatkozó információk ellenőrzése, mind más – személyekre vonatkozó – adatok rendszerbe vitelével is ellenőrizték a vizsgálatot végzők.) Az informatikai rendszerek biztonságát (a fizikai védelem mellett) a személyhez kötött, több szintű hozzáférési jogosultságok és a jól felépített ellenőrzési rendszer biztosítja.

Az egyes szolgálatokra vonatkozó néhány konkrét tapasztalat:

- Az NBH tevékenysége átláthatóságát (azaz a közérdekű adatok megismerhetőségét) a hivatal – folyamatosan aktualizált – internetes honlapja, a rendszeresen megjelenő évkönyv, valamint az év elején tartott sajtótájékoztatók biztosítják.
- Az elmúlt évben is több állampolgár fordult adataik kezelésére, illetve közérdekű adatok megismerésére irányuló kéréssel az NBH-hoz. Ezekre a kérdésekre a hivatal általában a törvény előírásának megfelelően válaszolt.
- Megállapítottuk, hogy az adatvédelmi biztoshoz ez évben panasszal fordult személyek közül négynek az esetében jogellenes adatkezelést az NBH nem folytatott és nem folytat. (Ezt egyébként korábban – kérelmükre – már a hivatal is megállapította, és erről értesítette őket). Egy panasszal kapcsolatban azt állapítottuk meg, hogy esetében a – vele szemben folytatott – titkos információgyűjtéshez a szükséges engedélyekkel rendelkezett a hivatal. (504/A/2003, 654/A/2003, 656/A/2003, 883/A/2003, 1173/A/2003)
- Egy közérdekű adat megismerésére irányuló – e-mail-en továbbított – kérelemre az érdemi választ az Nbtv. vonatkozó rendelkezésére hivatkozva az NBH megtagadta; ennek jogszerűsége alig vitatható. Ugyanakkor a kérelemhez kapcsolódó ügy intézésének jogszerűsége megkérdőjelezhető.

- Az NBSZ az arra feljogosított kilenc szervezet igényei alapján – a törvényi előírások, és a belső rendelkezések betartásával – biztosítja a titkos információgyűjtő tevékenységhez szükséges különleges technikai eszközöket, alkalmazza a megfelelő módszereket, továbbá gondoskodik a szükséges információk átadásáról.
- Egyértelmű szabályozás és következetes ellenőrzési gyakorlat segíti, hogy a nem megfelelően dokumentált, vagy hiányos adatokat tartalmazó, esetleg nem az arra illetékes személy által engedélyezett – titkos információgyűjtésre irányuló – kérelmeket az NBSZ ne teljesítse.
- Az adatbiztonsági követelményeknek a NBSZ messzemenően eleget tesz. A szolgálathoz való belépés, az épületekben való közlekedés (az egyes szakmai egységekhez való bejutás) szigorúan szabályozott és ellenőrzött.

A fentebb kritikával említett eset kapcsán, illetve más tapasztalatok alapján az adatvédelmi biztos szükségesnek tartja a jelenlegi jogi szabályozás módosítását úgy, hogy a jövőben egyes – személyes és különleges adatok kezelésével együtt járó – feladatok végrehajtását csak törvényi előírás, és ne más, a nyilvánosság által nem ismert jogi norma alapján végezzen a Nemzetbiztonsági Hivatal. (1265/H/2003, 1266/H/2003)

Az állami adóhatóság adatkezelése

Mint a 2002. évi munkáról szóló beszámolóból kitűnt, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (továbbiakban: APEH) adatkezelésére vonatkozóan hivatalból indított vizsgálat teljes lezárására – azaz az APEH elnökének a vizsgálat megállapításaival kapcsolatban megfogalmazott kifogásaira való reagálásra – az év elején kerülhetett sor. Az adatvédelmi biztos válaszlévlében fejtette ki véleményét arról, hogy ezekben – az eltérően megítélt – kérdésekben az elnök álláspontja miért nem esik egybe az adatvédelem vonatkozó elveivel. A biztos többek között leírta, hogy a Dél-budapesti Igazgatóságon található „személyi számos nyilvántartás” léte – bár használata korábban jogszerű volt – a vonatkozó törvény hatálybalépése után hat és fél évvel ma már nem fogadható el.

Az adatvédelmi biztos már korábban felszólította az elnököt arra, hogy az APEH Adatvédelmi Szabályzatának „Titkos!” minősítését szüntesse meg. E felszólítás alapján a minősítést meg kellett volna szüntetni, vagy a felszólítás megalapozatlanságának megállapítása érdekében az elnök a Fővárosi Bírósághoz fordulhatott volna. Mivel egyik lépésre sem került sor, a biztos ismételen felhívta az elnök figyelmét a titkosítás megszüntetésére.

A biztos kifejtette azon véleményét is, amely szerint az elnöknek – a vizsgálatban említett ügyben – nem volt felhatalmazása arra, hogy személyes adatokat továbbítson a pénzügyminiszternek. Meggyőződése szerint az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) módosítása alapján 2003. január 1-jét követően sem lehet – hasonló ügyekben – személyes adatokat továbbítani a felügyeleti jogot gyakorló miniszternek. Egyrészt, mert a törvény világosan rendelkezik az esetleges adattovábbítás céljáról („a törvényesség és a szakszerűség ellenőrzése érdekében”), másrészt, mert a törvény csak azt írja elő, hogy a pénzügyminiszter mit kérhet, de a törvényben nincs arra felhatalmazás, hogy az adóhatóságok vezetői a kért személyes adatokat a miniszternek továbbíthatják is. (701/H/2002)

Az adatállomány mentésével kapcsolatos ügygel szinte egy időben került nyilvánosságra, hogy az APEH – valószínűleg az ellenőrzési feladatainak ellátása során, az adózás alól kibúvó személyek felderítésekor, illetve az eltitkolt jövedelmek feltárásakor – különféle állami nyilvántartásokból, illetve gazdasági társaságoktól pontosan meg nem határozott személyekre vonatkozó adatokat gyűjt. Például az adatvédelmi biztos birtokába került egy levél másolata, amelyben az egyik megyei APEH igazgatóság operatív ellenőrzési osztálya az utazási irodáknál levélben érdeklődött a „300 ezer Ft részvételi díj feletti utakra jelentkező magánszemélyek”-ről.

Az ügygel kapcsolatos véleményét – az Országgyűlés Idegenforgalmi Bizottsága elnökének kérésére – levélben, illetve a bizottság ülésén munkatársa útján fejtette ki az adatvédelmi biztos. Leszögezte például azt, hogy a törvények – így az Art. is – „általában pontosan fogalmazzák: a nyilatkozattételi kötelezettség nem az adózónál rendelkezésre álló valamennyi adatra vonatkozik, hanem csak azokra, amelyek a »szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózók adókötelezettségének, adóalapjának, adókedvezményének, adójának vagy költségvetési támogatásának megállapítása, illetve ellenőrzése érdekében« szükségesek”. Ennek alapján nem lehet olyan adatokra nyilatkoztatni valakit, amelyeket nem kezelhet az APEH. (Így például nem tárolhat általában arra vonatkozó adatokat, hogy kik fizettek be drága utakat. Már csak azért sem, mert ez egy „készletező” adatgyűjtés, amelynek a célja nem egyértelmű, másrészt ez olyan személyekre – nem adózókra – vonatkozó adatok gyűjtését is jelentheti, akik adatainak kezelésére nincs felhatalmazása az APEH-nek.)

Az ülésen arról is tájékoztatást kapott a bizottság, hogy az utazási irodák az APEH kérésének teljesítésével akár bűncselekményt is elkövethettek volna. Egyébiránt a nyilatkozattételre vonatkozó törvénymódosítási javaslat indoklásából – 1998-ban – is az derült ki, hogy a jogalkotó ebben az esetben elsősorban a vállalkozásokra és nem a magánszemélyekre gondolt. Az ettől eltérő értelmezést a korábbi adatvédelmi biztos a jogszabály-veleményezése során kifogásolta. Nehézséget jelent az is, hogy a nyilatkozattételi kötelezettség, illetve a vagyongyarapodási vizsgálat nincs a szükséges mértékig kifejtve az adózás rendjéről szóló törvényben. Az Art. kifogásolt rendelkezésének alkalmazása során különbsé-

get kell tenni a magánszemély és egyéb adózók között, mivel előbbi esetben az adatvédelem alkotmányos követelményeit is érvényesíteni kell.

Március közepén levélben, majd egy héttel később egy – általa kezdeményezett – személyes találkozón az APEH elnöke úgy vélte, hogy a konkrét ügyben „*valóban felmerülhet a törvényi kereteken való túlterjeszkedés olyan esetekben, amikor az adott magánszemélyre [...] egyetlen törvény sem állapít [...] meg adókötelezettséget, így nem tekinthető [...] adózónak*”. Ezen körülményre tekintettel az elnök intézkedett, hogy a természetes személyek vonatkozásában – noha túlnyomó többségük adózó – az apparátus ne alkalmazza az Art. 37 § (1) bekezdését, melyen a nyilatkozattételre kötelezés alapul. Az elnök egyébiránt azt is jelezte, hogy a megkeresett utazási irodák egy része nem reagált az adóhatóság felhívására, más része pedig olyan tájékoztatást adott, hogy ilyen magas összegű utakat nem értékesített. Az ügy végleges rendezése, az esetleges újabb viták elkerülése érdekében az adatvédelmi biztos szükséges tartotta az Art. egyes rendelkezéseinek pontosítását. (123/A/2003)

Az Art 37. §-ának alkalmazását több panaszos is sérelmezte az év során. A biztos felhívta az APEH elnökének figyelmét a hivatkozott § helyes értelmezésére, mert az egyik ügyben az igazgatóság az Art. 37. § (1) bekezdésének, valamint az illetékességi szabályok téves értelmezésével adózóként idézett nyilatkozattételre számos nyugdíjas polgárt egy másik igazgatóság hivatali helyiségébe, illetve az érintett személyek közül huszonnégy polgárt a revizorok otthonukban kerestek fel. A biztos megállapította továbbá azt is, hogy a nyilatkozattételnél használt formanyomtatvány azon része, amely a nyilatkozattételre kötelezés jogalapját tartalmazza alkalmatlan a kívánt cél elérésére, mert a hivatkozott törvényhely részleges és pontatlan közlésével, az illetékességi szabályok mellőzésével az érintettek nem juthatnak megfelelő tájékoztatáshoz, így nem tudják eldönteni mi alapján kötelesek a felhívásnak eleget tenni. (81/A/2003)

A fenti eseteken kívül számos más ügyben is sérelmezték az állampolgárok az APEH adatkezelését

Egy panaszostól nyáron ellopták – egyebek mellett – személyazonosító igazolványát és adókétyáját, és véleménye szerint okirataival vissza tudnak élni, mivel az APEH nem cseréli ki az adóazonosító jelet, csak a régiről ad ki új igazolványt. Így ha valaki azzal jövedelmet vesz fel, nem lesz mód megkülönböztetni a visszaélés elkövetőjét az igazolvány jogos tulajdonosától. A biztos válaszában igyekezett a panaszost megnyugtatni, hiszen az adóigazolvány hátulján is olvasható, hogy az csak a személyazonosító igazolvánnyal együtt érvényes. Az adatkezelőknek lehetőségük van meggyőződniük arról, hogy az adóigazolvány mellé felmutatott személyazonosító igazolvány lopott-e vagy sem. A fentiek alapján az adóigazolvánnyal való visszaélés szinte kizárt, amennyiben mégis visszaélnék vele, az érintettet nem érheti hátrány akkor, ha az igazolvány elvesztését bejelentette. Jelenleg a hatályos törvények alapján nincs lehetőség arra, hogy adóazonosító jelét az APEH megváltoztassa. (1055/A/2003)

Egy polgár azért fordult a biztoshoz, mert többször kérte az APEH-től személyes adatai törlését, mivel már nem fizet személyi jövedelemadót, de az adóhatóság ennek ellenére nem szüntette meg adatai kezelését. Az APEH eljárását főként azért tartotta sérelmesnek, mert egy csomagküldő szolgálat – miután a szolgáltatásait tovább már nem akarta igénybe venni – az adatait törölte a nyilvántartásából. Az Avtv. szerint mind a csomagküldő, mind az APEH által kezelt adat személyes adatnak minősül, így védelemben részesül, azonban az érintett jogosultságai szempontjából jelentős eltérések vannak köztük. Az egyik esetben az adatkezelés az érintett hozzájárulásán alapul, ekkor az érintettnek bármikor joga van a személyes adatok kezelésének megszüntetését kérni.

Az adóhatóság adatkezelése azonban törvényen – elsősorban az Art.-on – alapul. Az APEH-nak joga van meghatározott ideig nyilvántartani az adózók személyes adatait, a nyilvántartás megszüntetését az adózók, illetve az érintettek – ellentétben egy gazdasági társaság kereskedelmi célú tevékenysége okán kezelt nyilvántartással – nem jogosultak kérni. (189/A/2003)

Egy polgárt, aki behajtással foglalkozik, az érdekelte, milyen módon lehetséges az adós értesítése a végrehajtás foganatosításáról, ha többszöri megkeresés ellenére sem található otthon. Egy olyan értesítés bevezetését tervezik, amely alkalmas arra, hogy az adózó (adós) postaládájába helyezve felhívják figyelmét arra, hogy az eljárás időpontjában nem tartózkodott otthon, és a megadott telefonszámon vegye fel a kapcsolatot a végrehajtóval. Az Art. szerint az adóhatóság alkalmazottja a végrehajtási eljárásban az egyes végrehajtási cselekmények foganatosításakor a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.) rendelkezéseit alkalmazza, ha az Art. másképp nem rendelkezik. Az Avtv. értelmében személyes adatnak minősül az, hogy egy természetes személy végrehajtási ügyben félként szerepel. A végrehajtó az eljárása során kezelt személyes adatok tekintetében adatkezelővé válik, a Vht. teremti meg számára az adatkezelés jogalapját. A Vht. és az Art. rendelkezései adják a végrehajtási eljárás törvényes kereteit, melyben széleskörű jogosítványokat biztosítanak a végrehajtónak az eljárás eredményes lefolytatása és az adóra és vagyonára vonatkozó adatok felkutatása érdekében.

A Vht. tartalmazza a kézbesítésre vonatkozó szabályozást, kitérve arra az esetre is, ha az adós távolléte miatt a végrehajtható okiratot nem lehet a helyszínen átadni: ekkor azt postán kell kézbesíteni az adósnak, a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályok szerint. A bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet alapján lehetséges az adózó (adós) megfelelő tájékoztatása a végrehajtási eljárásról, és egyben jogszabályi kötelezettsége is a végrehajtónak, hogy az eljárása során keletkezett iratokon és levélborítékon feltüntesse a saját nevét, a végrehajtói iroda elnevezését, irodájának címét és telefonszámát.

A fentiek alapján a végrehajtási eljárás jogszabályi háttere elegendő jogosítványt nyújt a végrehajtónak az eljárást sikeres lefolytatásához. Az értesítés postaládában történő elhelyezését a Vht. rendelkezései nem teszik lehetővé. A kötelező törvényi előírásokon túllépni az eljárás mielőbbi sikeres lefolytatása érdekében jogellenes. (606/A/2003)

Az adóhatóság jogellenes adatkezelésére világitott rá az az ügy, amelyben egy személyi jövedelemadó ellenőrzése során tanúként meghallgatott magánszemély kifogásolta, hogy – mint az adózónak kölcsönt nyújtó személy – jövedelemadatait az adóhatóság közölte a vizsgált adózóval. Az eljáró revizorok a kölcsönszerződésekben foglaltak ellenőrzésével kapcsolatban meg kívántak győződni arról, hogy a tanúként meghallgatott adózók jövedelme szolgálhatott-e a felüntetett összegű kölcsönök alapjaként, ezért vizsgálta az eljáró Igazgatóság meghatározott magánszemélyek jövedelmi viszonyait is.

Az adatvédelmi biztos vizsgálata megállapította, hogy összesen kilenc állampolgár jövedelmi adatai szerepeltek az átadott dokumentumokban. A megjelölt dokumentumok két kivételtől eltekintve jogi képviselőjén keresztül jutottak el a vizsgált egyéni vállalkozóhoz. Az igazgatóság a tényállás tisztázása, az adózó által tett nyilatkozat valótlanágának bizonyítása érdekében jogszerűen vizsgálta a kölcsönnyújtók jövedelmi adatait, a bizonyítékként felhasznált adatoknak az adózóhoz való továbbítása azonban jogszerűtlen volt. A kérdéses adattovábbítást ugyanis az Art. nem teszi lehetővé, így sem az érintett hozzájárulása, sem pedig jogszabályi felhatalmazás nem állt az igazgatóság rendelkezésére, amelynek alapján a kilenc érintett magánszemély személyes adatait (adótitkait) más számára továbbíthatta volna. (390/A/2003)

Az APEH belső vizsgálata szintén feltárta az említett jogsértéseket, ugyanakkor azt is megállapította, hogy ez az ügy egyedi esetnek tekinthető, az általános gyakorlat szerint a vizsgálat alá vont adózóval kapcsolatban álló, tanúként meghallgatott személyek jövedelmi adatai nem szerepelnek sem a jegyzőkönyvekben, sem a határozatokban. Az adatvédelmi biztos az APEH elnökétől azt a tájékoztatást kapta, hogy az ilyen és hasonló esetek megakadályozása érdekében mind az igazgatóság szintjén, mind pedig országos szinten olyan intézkedéseket fogantatott, amely megfelelő garanciája annak, hogy a beadványban megfogalmazott sérelmek a továbbiakban: elkerülhetők legyenek.

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy az APEH egy „közbenső cég” közbeiktatásával küldi ki az egyéni számla-értékesítőket.

A biztos megállapította, hogy az APEH egyéni számlaértékesítői személyes adatokat tartalmaznak, melyek esetében az adatkezelő az APEH. A beadványban kifogásolt megoldás az Avtv. fogalomrendszere szerint adatfeldolgozó igénybevételét jelenti, melyre az adatkezelőnek törvény erejénél fogva lehetősége van. Az Avtv. szabályai alapján az APEH mint adatkezelő az egyéni számlaértékesítő kézbesítéséhez kapcsolódó műveletek elvégzésére jogszerűen vehet igénybe adatfeldolgozót. (587/A/2003)

A személyi jövedelemadó meghatározott részéről szóló rendelkezéssel, illetve az azzal kapcsolatban tervezett módosításokkal összefüggésben kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását az Egyházi Kapcsolatok Címzetes Államtitkársága. Az eddigi gyakorlat szerint az adófizetőknek csak mintegy tíz százaléka rendelkezett egyházak javára jövedelemadója egy százalékaról, ugyanakkor a népszámlálás során a lakosság hetvenöt százaléka nyilatkozott vallási hovatartozásáról. Véleményük szerint a nagyarányú eltérés egyik oka az lehet, hogy az adófizetők jelentős részéhez el sem jutnak a kellő információk. A probléma megoldására tett két javaslatról kérték a biztos állásfoglalását.

Az egyik megoldás szerint az adóbevallási ívhez perforáltan, leválasztható módon csatolódna a két nyilatkozat (civil szervezetek és egyházak támogatására vonatkozóan), ezek mindenképpen leválasztandók, s ezt követően lehet ezeket zárt borítékba helyezni. Így a munkahely csak a rendelkezés tényéről szerez tudomást, arról, hogy ez kinek a javára történt, nem. Önmagában az, hogy az adóbevallási ívhez perforáltan csatolnák a két nyilatkozatot, adatkezelésként nem értékelhető, hiszen személyes adat ekkor még – a kitöltetlen íven – nem jelenik meg. Az a tény, mely szerint az adózó nyilatkozik adójának egy plusz egy százalékaról (vagy egy százalékaról), az Avtv. alapján személyes adatnak (de nem különleges adatnak, mert a vallásos vagy más meggyőződésre következtetés nem vonható le belőle) minősül. A munkáltató, amennyiben az adózó adóbevallását az adóüggyekkel foglalkozó ügyintézők készítik el, ezt a tényt felveszi és tárolja, tehát személyes adatok kezelését végzi. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor adatvédelmi aggály nem merül fel.

A másik megoldás a munkáltatók kötelezése arra, hogy megfelelő időben juttassák el dolgozóik részére a nyilatkozatokat és borítékokat. Ebben az esetben az átvétel tényét a munkavállalók aláírással igazolják. Ezzel a tervezett intézkedéssel kapcsolatban sem fogalmazható meg adatvédelmi kifogás. A nyilatkozatok és borítékok munkavállalók számára való eljuttatása ugyanis nem érint személyes adatokat. Szintén nincs adatvédelmi szempontból akadálya annak, hogy a munkavállalók aláírásukkal igazolják a nyilatkozatok és borítékok átvételét, és annak sem, hogy ezen kötelezettség teljesítését az APEH megfelelő módon számon kérje a munkáltatókon. (729/A/2003)

Továbbra is előfordulnak olyan esetek, amikor a polgárok az adóhatóság jogszerű adatkezelését kifogásolják.

Egy társkereső szolgáltatást nyújtó állampolgár azt sérelmezte, hogy az ellenőrzést végző revizorok az ügyfelei telefonszámát megszerezték, és kapcsolatba léptek velük. A helyszíni ellenőrzés alkalmával a revizorok számára nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos megsértette az adózásra vonatkozó jogszabályokat, így szükségessé vált meghatározott magánszemélyek nyilatkozattételre való felhívása, melyet az Art. tesz lehetővé. Az érintettek telefonszámát nem magáncélra használták a revizorok, hanem hivatalos eljárásuk során, hivatalos minőségükben. Nyilatkozattételre az érintettek szűkebb körét hívták fel, a nyilatkozattételi kötelezettség nem terjedt ki a teljes ügyfélkörre.

A revizorok eljárása akkor lenne kifogásolható, ha a társkereső személyek adatait teljes körűen megismerték volna (például az érintett dohányzik, iszik vagy nem, kivel él, hány gyermeke van, mi a foglalkozása, érdeklődési köre, mi a hobija, milyen magas, mennyi a

testűly, hány éves) mert ez szükségtelen az adóellenőrzés elvégzéséhez. A vizsgált esetben az adóhatóság a név és telefonszám kezelésével nem lépte túl a vizsgálat céljának megvalósulásához szükséges adatok körét, ezért a vizsgált adatkezelés nem tekinthető jogellenesnek. (1003/A/2003)

Egy konzultációs ügyben egy könyvelőiroda vezetője arról kérte a biztos állásfoglalását, hogy a jelenlegi szabályok szerint adótítoknak minősül-e az az információ, hogy a számla kibocsátója vásárolta-e azt a számlatömböt, amelyből a számlát kiállította. A beadványozó véleménye szerint nincs az adóalanynak törvényes lehetősége arra, hogy tájékoztatást kapjon akár a számlatömb előállítójától, akár az adóhatóságtól arról, hogy a számlatömb vásárlója és kibocsátója ugyanaz a személy vagy szervezet-e. Az adókötelezettség megfelelő teljesítéséhez és az üzleti élet kockázatának csökkentéséhez azonban szükséges lenne annak ismerete, hogy a számlanyomtatványt valóban az vette, aki a számlát kibocsátotta. Ha az adóhatóság ezen információ hiánya miatt megtagadja az adólevonási jog gyakorlását, a vállalkozás akár tönkre is mehet. A beadványozó választ várt arra is, hogy megismerheti-e az adózó a nyomtatványforgalmazók adóhatóság felé teljesített adatszolgáltatásának rá vonatkozó részét.

A vizsgált esetben az általános forgalmi adó levonási jog gyakorlása érdekében szeretne információt szerezni a számlát kiállító fél számlatömb vásárlásának jogszerűségéről annak érdekében, hogy az ügylet megkötése során kellő körültekintéssel tudjon eljárni. Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény szerint a számlakibocsátó felel a számlában feltüntetett adatok valódiságáért. További garanciális szabályként rögzíti, hogy a számlát befogadó fél adózással kapcsolatos jogai nem sérülhetnek, ha a termékértékesítést, illetve szolgáltatást igénybe vevő fél az adóköteles tényállás kapcsán kellő körültekintéssel járt el. Egy vonatkozó irányelv szerint a vevő ügyletkötés során tanúsított eljárásának vizsgálata a bizonylattal kapcsolatos előírások betartásának, valamint az ügylet körülményeinek vizsgálatára terjed ki.

Garanciális szabály, hogy az előzetesen felszámított adó visszaigénylésének jogalapját nem befolyásolhatja, ha a számla kiállítója nem tett eleget számviteli kötelezettségének. Ebből adódóan szükségtelen a számlatömb vásárlásáról szóló adatok kezelése a vevőnél. Tehát összességében megállapítható, hogy nem köteles a vevő a számlatömb eredetét vizsgálni, ezért nincs is jogosultsága a számlatömb eredetét igazoló adatokat megismerni.

A második kérdést illetően a biztos tájékoztatta a panaszost, hogy a rá vonatkozó információt az iratbetekintésre vonatkozó szabályok szerint jogai érvényesítéséhez, kötelezettségei teljesítéséhez ismerheti meg. (867/K/2003)

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

Az uniós adatvédelmi biztosok munkatársai közül létrehozott munkacsoport – az uniós csatlakozással összefüggésben – 2002 júniusában vizsgálatot végzett az Adatvédelmi Biztos Irodájában. A vizsgálat kedvező megállapításokkal zárult, ugyanakkor az értékelő csapat több javaslatot is megfogalmazott azzal kapcsolatban, hogy az uniós adatvédelmi szabályozásra és gyakorlatra is tekintettel, mely területeken fejthetne ki a biztos az eddiginél nagyobb aktivitást. Az ajánlások között szerepel, hogy a biztos erősíthetné kapcsolatait az úgynevezett nagy adatkezelők adatvédelmi felelőseivel, szakembereivel.

Az ajánlásra is tekintettel az adatvédelmi biztos erősítette az együttműködést az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (továbbiakban: ONYF) Adatvédelmi és Informatikai Főosztályának vezetőjével és munkatársaival, továbbá a megyei igazgatóságokkal.

Az informatikusok, és az adatvédelemmel foglalkozó munkatársak részére folyamatos szakmai továbbképzéseket szerveznek, mely alkalmakra előadóként rendszeresen meghívják az adatvédelmi biztost, illetve munkatársait. Az Avtv. módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvény meghatározott adatkezelőknél kötelezően előírja adatvédelmi felelős választását és adatvédelmi szabályzat készítését. Tekintettel a módosítás 2004. január 1-jei hatálybalépésére, az ONYF ez év második felében komoly erőfeszítéseket tett arra, hogy a szükséges szervezési, szabályozási intézkedések az év végéig megvalósuljanak. Ennek érdekében folyamatos konzultációt folytattunk a kijelölt adatvédelmi felelőssel. Január 1-jétől a megyei igazgatóságokon is kineveznek adatvédelmi felelős munkatársakat, akikkel folyamatos konzultációkkal, és szakmai értekezleteken való rendszeres részvétellel kívánjuk együttműködésünket mélyíteni.

2003. júniusában véleményezésre megküldték Irodánkhoz az ONYF vezetőjének az ágazatban kezelt adatok védelméről és biztonságáról szóló utasítás tervezetét. A szabályzat tervezet a személyes adatok védelme szempontjából megfelelő garanciákat biztosít, azonban néhány esetben pontosítást, részletesebb megfogalmazást javasoltunk.

Az utasítás az Általános Szabályok között definiálja a használt fogalmakat. A fogalmak meghatározásakor már figyelembe vették az Avtv. módosításában alkalmazott fogalmakat, azonban néhány esetben eltértek attól. Javasoltuk, hogy az utasításban egységesen már a törvény szerinti megfogalmazások szerepeljenek. Az adatokhoz való hozzáférés szabályozása tekintetében, a jogosultsági rendszer áttekinthetősége és ellenőrizhetősége érdekében differenciáltabb szabályozást javasoltunk: a központi és helyi adatbázisok, a legfontosabb adatállományok részletes megnevezését, az ehhez való hozzáférési jogosultságok pontos meghatározását, illetve, hogy ezen jogosultságokat ki adja. A hozzáférési joga-

sultságok megfelelő differenciáltsága – munkakörre lebontó részletezése – biztosítja, hogy az adatkezelés célhozköthetőségének elve ne csupán általánosságban érvényesüljön.

Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Az előző évi beszámolóban utaltunk arra, hogy az adatvédelmi biztos hivatalból vizsgálatot indított a drogbetegek Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál (továbbiakban: OEP) történő adatai kezelésének jogszerűségéről. A vizsgálat többszöri helyszíni ellenőrzést igényelt, ezért azt csak ebben az évben sikerült befejezni. A jogszabályi rendelkezések betartásán túl ugyanis az adatbiztonság érvényesülésének feltételeit, az informatikai, biztonsági körülményeket is ellenőrizni kellett. A helyszíni vizsgálat feltárta, hogy az OEP hetvenhárom önálló nyilvántartást vezet. A drogbetegek adatait nem kezelik külön adatbázisban, nincs róluk külön nyilvántartás. A drogfogyasztással összefüggő betegségek kódok alapján nem lehet leválogatást végezni. Általánosságban az adatbázisokhoz való hozzáférés megfelelően korlátozott, csökkentett, kielégítően szabályozzák az ügyintézői hozzáféréseket. Az adattovábbítások naplózása megfelel az adatvédelmi előírásoknak. (727/H/2002)

Még 2002 végén kérte a biztos állásfoglalását az OEP főigazgatója az úgynevezett megtérítési ügyekkel kapcsolatban. A főigazgató asszony jelezte, hogy az OEP sajnálatosan az esetek egy részében csak késve értesül a büntetőeljárásról, és mint magánfél nem tud abban részt venni. Az eljárás lezárása után a jogerős ítéletet a bíróságok az Avtv.-re hivatkozva nem adják ki.

A biztos válaszában kifejtette, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény felhatalmazást ad az egészségbiztosítási szervnek arra, hogy a megtérítésre kötelezett személy adatait kezelje. Ha az OEP magánfélként részt vehet a büntetőperben, megismerheti az elkövető adatait, sőt azt fel is használhatja jogszerűen a polgári perben. Azonban nem adatvédelmi probléma az, ha az OEP nem értesül az ilyen ügyek megindulásáról, ehhez jogszabály-módosítás szükséges. Az év végére a kérdés adatvédelmi szempontból megnyugtatóan rendeződött, miután az OEP közölte, hogy sikerült megállapodást kötnie az Országos Rendőr-főkapitánysággal (amelyet véleményezésre az adatvédelmi biztosnak megküldtek): ezentúl a rendőrség a büntetőperben közli a bírósággal, hogy az OEP-nek kárigénye van, amelyet magánfélként kíván érvényesíteni, s az elmarasztaló ítéletről a bíróság tájékoztatja az OEP-et. (929/K/2002)

Az OEP főigazgatója egy másik megkeresésben jelezte az adatvédelmi biztosnak, hogy az ellenőrzési tevékenységüket meghatározó törvényi előírások a gyakorlatban számos jogalkalmazási nehézséget okoznak. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. XLVII. törvény (továbbiakban: Eüak.) úgy rendelkezik, hogy az ellenőrzés során csak orvos, illetve gyógyszerész végzettségű dolgozó kezelheti az érintett összekapcsolt egészségügyi és személyazonosító adatait.

A főigazgató asszony kifejtette, hogy az OEP-nél többféle ellenőrzést végeznek, indokolatlannak tartják ezt a szigorú megszorítást kiterjeszteni a teljes ellenőrzési tevékenységre. Úgy vélte, hogy e jogszabályi rendelkezés hiányos, pontatlan, melyet a jogalkalmazásnak kell az alapvető adatvédelmi jogelvek figyelembevételével pótolnia. Kérdése az volt, hogy elfogadható-e az a jogalkalmazói gyakorlat, mely ezt az ellenőrzési szabályt csak azoknál az ellenőrzéseknél alkalmazza, ahol azok tárgya az érintett egészségi állapota. Az adatvédelmi biztos egyetértett ezzel, és úgy érvelt válaszában, hogy az egyes részfeladatokat végző nem orvos, nem gyógyszerész munkatársak (iktatás, postázás, gépelés, kiadmányozás, irattározás) az Avtv. értelmében rendelkezési szerinti adatfeldolgozást végeznek. Az ő tevékenységükre nézve az Eüak. csak annyit külön rendelkezést tartalmaz, hogy amennyiben munkavégzésük során egészségi állapotra vonatkozó különleges adat a tudomásukra jut, kötelesek azt megtartani: „Az adatkezelő [...] továbbá az adatfeldolgozó az orvosi titkot köteles megtartani” (Eüak: 7.§ (1) bekezdés). A biztos véleménye is az volt az ügyben, hogy a jogalkalmazásnak (az adatkezelőnek) kell az alapvető adatvédelmi jogelvek figyelembevételével, az adatkezelést meghatározó feladatokra, jogokra és köteleességekre tekintettel kialakítania azt a gyakorlatot, amely az érintettek információs önrendelkezési jogának érvényesülését a legmagasabb szinten biztosítja. Az adatkezeléseket előíró törvények nem szabályozhatnak részleteiben minden műveletet, de még azok végrehajtási rendeletei sem. A megkeresését érintő ellenőrzések ügyviteli, adatkezelési rendjét a vonatkozó jogszabályi előírásokon túl belső iratkezelési-adatvédelmi szabályzatokkal lehet tökéletesíteni. (824/K/2002)

Önkormányzatok

Az önkormányzatokat érintő beadványok aránya nem változott jelentősen az összes, hivatalunkhoz érkező ügyszám képest az előző évekhez viszonyítva. A beadványok az önkormányzatok tevékenységének szinte valamennyi területét érintették, vannak azonban olyan témakörök, melyekkel kapcsolatban rendszeresen több panasz érkezik, ezek a szociális ellátásokkal kapcsolatos adatkezelés, az önkormányzatok kezelésében lévő személyes adatok továbbítása és nyilvánosságra hozatala, a helyi adók kérdése. E témakörök kapcsán sok esetben megismételhető lenne a korábbi országgyűlési beszámolókból adott értékelés, ami azt mutatja, hogy e kérdések nem vesztek aktualitásukból, és továbbra is problémaforrásként jelentkeznek. Ebben az évben több

panasz érkezett különféle kérdőíves adatgyűjtések miatt, valamint az önkormányzatok mint munkáltatók állaspályázatok kiírónak tevékenységét kifogásolva, ezen belül sérelmezték az önkormányzat munkáltatói jogokat gyakorló tisztségviselőinek eljárását, a munkavállalók, pályázók személyes adatairól való „*informális tájékozódást*”, érdeklődtek a különféle, főként jegyzői állások betöltése kapcsán folytatott adatkezelés jogszerűségéről. A lefolytatott pályázati eljárások során az önkormányzatok általában igen sok adat megismerésére tartanak igényt, az egyik panaszolt esetben például a jelentkezők személyiségét grafológus szakvéleménye segítségével próbálták feltérképezni. Az ügyben a vizsgálat még folyamatban van.

Az önkormányzatot mint intézményfenntartót és mint munkáltatót érinti az az ügy, melyben a panaszos egy általános iskola igazgatója, és az ellene folyó önkormányzati vizsgálódások során a jegyző elvitette az iskola bizonyos dokumentumait, így a tanulók sok személyes adatát tartalmazó osztálynaplót is. (665/A/2003) (Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben található.)

Az önkormányzat munkáltatóként végzett adatkezelésével kapcsolatos egyéb megállapításokat a beszámoló „*Munkáltatók*” alfejezete részletezi.

Az önkormányzatoknál a jegyző a törvényesség őre, neki kell legfőképpen ügyelnie az Avtv. rendelkezéseinek betartására és betartatására is. A jegyzők általában tiszttában vannak a személyes adatok védelmének alkotmányos kötelezettségével, viszont a jogértelmezéssel, a törvényi rendelkezések végrehajtásának részletkérdéseivel kapcsolatos gyakorlati kérdések megoldása esetén bizonytalanságról tanúskodnak a biztos által vizsgált esetek. Örvedetes, hogy mind a jegyzők, mind a polgármesterek gyakran fordulnak az adatvédelmi biztoshoz véleményt, állásfoglalást kérve, konzultációt kezdeményezve. A nem konzultációs, hanem panaszügyekben megfogalmazott észrevételek többségét is elfogadják, és megteszik a szükséges intézkedéseket, megváltoztatják adatkezelési gyakorlatukat. Vannak azonban olyan ügyek is, amikor a jegyző, illetve a polgármester a biztos állásfoglalásával nem ért egyet – ilyen esetekben további egyeztetés, levelezés vagy a területileg illetékes közigazgatási hivatal ügymenetbe való bevonása szükséges –, és előfordul, hogy nehezen változtatják meg az adott kérdésben kialakított gyakorlatukat. Nehezményezik az adatkezelési tevékenységük „*kritizálását*”, noha az észrevételek minden esetben jogszabályi rendelkezésekkel alátámasztottak. Ennek egy kirívó példája Szigethalom önkormányzatának esete: Szigethalom jegyzője – a polgármester egyetértésével – a biztos állásfoglalására, felszólítására egy különösen udvariatlan, kioktató hangvételű, érdemi jogi érvek nélküli levélben válaszolt.

Szociális ellátás

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 8. §-a szerint a települési önkormányzat feladata a szociális ellátásról való gondoskodás, és az önkormányzat maga határozza meg – a törvények adta keretek között –, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. A vonatkozó törvények és önkormányzati rendeletek áttanulmányozása során nincs könnyű helyzetben az, aki valamely szociális ellátási forma kérelmezése esetén adatainak jogszerű kezeléséről szeretne megbizonyosodni. Az önkormányzatok viszonylag széles körben kezelhetnek olyan személyes adatokat, melyek az ellátást igénylő körülményeinek megítéléséhez szükségesek. Azonban ez nem azt jelenti, hogy az ezekkel kapcsolatos bármely adat kérhető, rögzíthető, nyilvántartható. Fontos, hogy az ügyfeleket – akik gyakran kiszolgáltatott helyzetben vannak – ne terheljék megalapozatlan, szükségtelen adatkérésekkel, a szociális ellátások megállapításához így is széles körű információk megadását teszik kötelezővé a jogszabályi előírások. Az önkormányzatoknak sok gondot okoz az, hogy a különféle szociális ellátások megítélése során olyan eljárást alakítsanak ki, melyben egyértelműen megállapítható és ellenőrizhető az ellátásra való jogosultság, kiszűrhetőek a visszaélések, ugyanakkor nem történik a szükséges mértéken túli adatkezelés.

Egy jegyző állásfoglalást kért arról, hogy a lakhatást segítő támogatást kérelmezők és a támogatásban részesülők személyes adatainak nyilvánosságra hozásával vélemény kérhető-e a lakosoktól az egyes kérelmezőkről. A biztos válaszában hangsúlyozta, hogy csak törvény és csak közérdekből rendelheti el személyes adat nyilvánosságra hozatalát, önkormányzati rendelet nem, mivel ez a személyiségi jogokat erősen korlátozó intézkedés. Törvényi rendelkezés hiányában csak az érintett beleegyezése esetén lehet az adatokat nyilvánosságra hozni. A biztos nem látta indokoltnak, hogy szociális jellegű juttatásokról a lakosság véleményt nyilvánítson arra való hivatkozással, hogy az adófizetők pénzéből fizetik a juttatásokat. A közvetlen demokrácia jogintézményei nem ezt a célt szolgálják, és a szociális ellátásokra vonatkozó eljárás törvény által szabályozott, amelyben nincs szerepe a lakossági véleménynyilvánításnak még akkor sem, ha a szociális ellátásokkal való esetleges visszaélés nem zárható ki teljesen, és nehézséget okoz a jogosultság ellenőrzése. Az önkormányzatnak lehetősége van olyan szabályok alkotására, melyek személyiségi jogi sérelmek nélkül elősegítik a kérelmek megfelelő elbírálását. (496/K/2003)

A polgármesteri hivatal eljárását sérelmezve fordult a biztoshoz az a panaszos, aki beadványában leírta, hogy fia munkanélküli segélyért folyamodott a polgármesteri hivatalhoz, ahol a jogosultság megállapítása érdekében a szükséges orvosi papírok becsatolását kérték, így különleges adatokat ismerhetett meg az ügyintéző. Az Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdése határozza meg a célhoz kötött adatkezelés követelményét, így csak olyan személyes adat kezelhető, amely a cél megvalósulásához elengedhetetlen és a cél elérésére alkalmas. A jegyző az ellátás megállapításához szükséges személyes adatokat egy – a betegséget csak részleteiben tartalmazó – orvosi igazolás alapján is megismerheti, a szűkített adattartalom is alkalmas a határozat meg-

hozatalához. Az egészségi állapotra vonatkozó különleges adatok az érintett írásbeli hozzájárulásának hiányában csak törvény alapján kezelhetők. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről szóló 1997. évi XLVII. törvény 4. § (2) bekezdése *i*) pontja alapján közigazgatási eljárás céljából lehet kezelni egészségügyi és személyazonosító adatot. Az ellátás megállapítását és folyósítását végző ügyintéző jogosult az orvosi véleményben foglalt adatok megismerésére, és a működése során tudomására jutott orvosi titkot köteles megtartani. (386/A/2003)

Helyi adóhatóság

Állásfoglalást kért az egyik televíziós társaság főszerkesztője, mert tudomására jutott, hogy a horgászegyesület elnöke a helyi adóhatóság kérésére a tagok személyes adatait tudtuk nélkül továbbította az adóhatóságnak. Értesülései szerint a helyi adóhatóság a helyi tavon álló horgászállások deszkaépítményeire építményadót fog kivetni. Tudomása szerint az egyesület elnöke telefonon közölte a kért személyes adatokat (tagok listája, címe, egyéb adatai). A személyes adatok ismeretében küldte ki a helyi adóhatóság a bevallási formanyomtatványt.

Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 15. § (9) bekezdése értelmében a tagnyilvántartás nem nyilvános, tehát az adattartalma bárki által nem ismerhető meg. A biztos rendelkezésére bocsátott információk szerint a tagok hozzájárulásának ténye kizárható, ezért az egyesületekről szóló jogi szabályozásban kell keresni olyan törvényi szintű rendelkezést, amely kifejezetten a helyi adóhatóság adatkérésének teljesítését teszi lehetővé meghatározott jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében, az adóhatóság által meghatározott célból. Ilyen rendelkezést a hatályos joganyag a vizsgált cél teljesülése érdekében nem tartalmaz.

A helyi adóhatóság adatkérését az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 45. §-a szabályozza, de ez a rendelkezés az egyesület nyilvántartásából nem teszi lehetővé az adatok továbbítását. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 51. §-a értelmében például az építményadó megállapítása céljából az adó megállapításához szükséges mértékben személyes adatokat kezelhet a helyi adóhatóság, de nem szerezheti be a vizsgált forrásból. Ha a helyi adóhatóság nem ismeri az adó alanyait, a törvény által biztosított nyilvántartásokat veheti igénybe a szükséges adatok megszerzéséhez. Az egyesületi tagnyilvántartásból személyes adatok nem továbbíthatók, a helyi adóhatóság pedig az egyesületi nyilvántartást adatgyűjtés céljára nem veheti igénybe.

A fenti ügyben komoly aggályok fogalmazhatók meg a telefonos adatkérés teljesítését illetően. Az Avtv. 10 §-a szerint az adatkezelő köteles eleget tenni az adatbiztonság követelményeinek. Az adattovábbításért az adatkezelő felelős, telefonos adatkérés alapján utólag nehezen bizonyítható az adatkérés szóban közölt indoka, az adatkérés jogalapja, a kért adatok köre. A szóbeli adattovábbítás miatt az érintettek – Avtv.-ben – biztosított tájékoztatáshoz való joga sem érvényesülhet maradéktalanul. (1417/K/2003)

Több olyan panasz érkezett, amelyben a polgárok a magánszemélyek kommunális adójának megállapításához szükséges bevallásra szolgáló formanyomtatvány adattartalmát kérték megvizsgálni, mert véleményük szerint a helyi adóhatóság az adatok gyűjtésénél túlterjeszkedett a hatályos joganyag szerint kezelhető személyes adatok körén. A vizsgálatok folyamatban vannak. (345/A/2003; 1283/A/2003)

Önkormányzatok által kezelt személyes adatok továbbítása, nyilvánosságra hozatala

Évek óta felmerülő problémakört jelent a személyes adatok harmadik személy részére való továbbításának és nyilvánosságra hozásának kérdése, ezek jogszerűsége. Az Avtv. 8. § (1) bekezdése alapján személyes adatok akkor továbbíthatók, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy azt törvény megengedi és az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek. Adattovábbításnak azt az eljárást tekintjük, melynek során személyes adatok harmadik személy(ek) számára hozzáférhetővé válnak.

Konzultációs megkereséssel fordult az adatvédelmi biztoshoz egy körjegyzőség jegyzője, és arról kért tájékoztatást, hogy a polgármester jogosult-e rácsatlakozni a körjegyzőség számítógépes hálózatára. Mivel a székhelyközség polgármestere a számítógépes hálózat használatával személyes adatokhoz is hozzáfuthat, az ügyben az Avtv. szabályai alkalmazandók. A biztos álláspontja szerint a polgármester helyi hálózathoz való hozzáféréseinek konjunktív feltétele, hogy csak olyan adatokat kezeljen, amelyekre jogszabály felhatalmazza, és amelyek szükségesek feladatai ellátásához. Az Ötv. 35. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerint a polgármester dönt a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben [Ötv. 7. § (1) pont]; továbbá törvény alapján honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben részt vesz az államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában [Ötv. 7. § (2) pont]. A polgármester jogosult az e feladatai ellátásához szükséges adatokba való betekintésre, de kizárólag az adatbiztonságot szavatoló módon, melyért a jegyző a felelős. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 19. §-a lehetővé teszi adatok szolgáltatását a szociális ellátásra való jogosultság megállapítására, az ellátás biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából vezetett nyilvántartásból a szociális hatáskört gyakorló szervek részére, eseti megkeresés alapján. Az Ötv. 36. §-ának (4) pontja a községi körjegyzőségeknél a munkáltatói jogokat a körjegyző és a polgármesterek együttes hatáskörébe utalja. Ez esetben is biztosítani kell a polgármestereknek a köztisztviselői nyilvántartásba való betekintést olyan mértékben, mely garantálja, hogy egyetértési joguk ne sérüljön. (1048/K/2003)

Egy érdekképviselői egyesület elnöke azt kérdezte az adatvédelmi biztostól, hogy kiadhatja-e számukra a helyi önkormányzat az üdülőterületen ingatlanul rendelkező tulajdonosok nevét és állandó lakcímét, valamint az ingatlanok pontos címét.

Az egyesület adattovábbítási kérelmét jogszerűen utasította el az önkormányzat adótitokra és adatvédelmi okokra történő hivatkozással. Az önkormányzat a települési önkormányzat hatáskörébe tartozó adók és adók módjára behajtandó köztartozások nyilvántartásáról, kezeléséről és elszámolásáról szóló 13/1991. (V. 21.) PM rendeletben (a továbbiakban: Rendelet) meghatározott adatkörrel és tartalommal jogosult a hatáskörébe tartozó adókkal és adók módjára behajtandó köztartozásokkal kapcsolatos nyilvántartások vezetésére és személyes adatok kezelésére. Az adatkezelések tekintetében az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (továbbiakban: Art.) rendelkezései szerint kell eljárnia, melynek 47. § (1) bekezdése meghatározza, hogy adótitok mely esetben használható fel alapos indokkal. Az egyesület adótitok felhasználására sem törvényi felhatalmazással, sem az érintettek hozzájárulásával nem rendelkezett. Fontos leszögezni, hogy az önkormányzat a kezelésében lévő adatokat az adózás ellenőrzése céljából kezeli, még akkor is, ha ezzel személyes adatok kezelése is megvalósul. Az adótitok fogalma tehát az adózással kapcsolatban kezelt személyes adatokra is kiterjed. Az önkormányzat helyesen értelmezte a hatályos szabályozást, melynek alapján az adatok továbbítását sem az Art, sem az Avtv. nem teszi lehetővé.

Jogszerű megoldás az, ha az Avtv. rendelkezéseire tekintettel az önkormányzat keresi fel az adózói nyilvántartás alapján az ingatlanok tulajdonosait. A megkeresés célja az egyesületi adatkezeléshez való hozzájárulás kérése. A megkeresésben tájékoztatni kell az érintetteket, hogy adattovábbítási kérelemmel fordult az egyesület az önkormányzathoz, de az Avtv.-nek megfelelően az adatok továbbítására az előzetes hozzájárulásuk függvényében, azaz önkéntes beleegyezésük esetén kerül csak sor. Pontosan meg kell jelölni az adattovábbítással érintett adatok körét is. A megkeresésben az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés céljáról és arról, hogy az adatokat kik fogják kezelni. Lehetőség van egy gyorsabb eljárásra is: az egyesület felbélyegzett borítékban címzés nélkül juttatja el megkeresését az önkormányzathoz, a hivatal pedig az érintett ingatlanulajdonosok címét feltüntetve kézbesíti a levelet. Az önkormányzatnak mint helyi adóhatóságnak azonban nem tartozik a törvényben rögzített feladatkörébe az efféle megkeresések kiszolgálása.

Az adatokhoz való hozzáférés törvényes útja lehet az ingatlan-nyilvántartás felhasználása. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 4. § alapján a nyilvántartás – a törvényben meghatározottak szerint – nyilvános, a tulajdoni lap tartalma korlátozás nélkül megismerhető: azt bárki megtekintheti, arról feljegyzést készíthet vagy hiteles másolatot kérhet. Az ingatlan-nyilvántartás alapján gyűjtött adatok tekintetében is elengedhetetlen az érintett ingatlanulajdonosok adatkezeléshez történő hozzájárulásának megszerzése a címlistát felhasználva, mert határozott, önkéntes és tájékozott beleegyezésükkel válik az egyesület adatkezelése törvényessé.

Mindezek alapján a biztos javasolta az önkormányzattal való együttműködés olyan kialakítását, mellyel a jogszerű adattovábbítás megvalósítható, ennek sikertelensége esetén pedig az ingatlan-nyilvántartás segítségével kereshetők fel az érintett ingatlanulajdonosok. (222/K/2003)

Állásfoglalásért fordult az adatvédelmi biztoshoz egy jegyző annak eldöntése érdekében, hogy az önkormányzat szabálysértési hatósága jogosult-e adatokat kérni a közúti közlekedési nyilvántartásból azért, hogy a köztisztasági szabálysértést elkövető személyek által vezetett gépjármű tulajdonos adatait (személyazonosító adatok, lakcím, gépjármű adatai) az önkormányzat által létrehozott környezetgazdálkodási közhasznú társaságnak (továbbiakban: Kht.) átadja további intézkedések/feljelentések megtétele céljából. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény V. fejezetében rendelkezik a bizonyítás általános szabályairól. Az 52. § (1) bekezdése szerint a szabálysértési hatóság és a bíróság az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni, és amennyiben a rendelkezésre álló adatok az érdemi döntés meghozatalához nem elegendőek, a tényállás tisztázása érdekében bizonyítást folytat le. Ha a szabálysértési hatóság (továbbiakban: hatóság) eljárást kezdeményez köztisztasági vagy környezetvédelmi szabálysértés miatt, a lényeges körülményeket a hatóságnak kell kivizsgálnia, ha pedig szükséges, bizonyítást lefolytatnia. Semmilyen más szervezet, hatóság nem jogosult ezt helyette megtenni. A bizonyítás keretében a hatóságnak joga van a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (továbbiakban: Knytv.) 19. § e) pontjának c) alpontja alapján a járműtulajdonos (üzembentartó) személyazonosító adatait, lakcímét és a gépjárműre vonatkozó adatokat megkérni. A Knytv. 22. §-a szerint a kérelemnek tartalmaznia kell az adatfelhasználás céljának és jogalapjának igazolását, mely e törvény 19. § e) pontjának c) alpontja szerint csak a jegyző közterület rendjének biztosításával összefüggő feladatainak ellátása lehet, a Kht.-nak való továbbítás nem, és a nyilvántartásból igényelt adat a kérelemben megjelölt célra használható csak fel, a szolgáltatott adatok harmadik személy részére nem továbbíthatók. (206/A/2003)

Mind az adattovábbítás, mind a nyilvánosságra hozatal problémája felmerült az alábbi esetben:

Egy szülő azt sérelmezte, hogy gyermekének óvodai felvételére vonatkozó személyes adatait az óvoda vezetője továbbította az önkormányzatnak, az önkormányzat képviselő-testülete pedig ezt egy, a gyermek szülőjével kapcsolatos vitás ügy miatt kiadott közlemény szövegébe belefoglalva közzétette. Az a tény, hogy a szülő melyik intézménybe kérte gyermekének felvételét, és az megtörtént-e, személyes adat. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Közoktv.) 2. sz. mellékletében szabályozza az óvoda által kezelhető adatok körét és meghatározza, hogy a gyermekek személyes adatai mely szervezetek részére továbbíthatóak. Eszerint a gyermek óvoda által nyilvántartott valamennyi adata továbbítható a fenntartó önkormányzat részére. Azonban ennek során vizsgálni kell az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség követelményének érvényesülését is, mely szerint „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet”. Az önkormányzat a panaszolt ügyben nem fenntartói feladatai ellátása céljából kérte az óvodától a gyermek felvételével kapcsolatos információk továbbítását, hanem az önkormányzat egy peres ügye és az azzal kapcsolatos közlemény

kiadása céljából, ez azonban nem jelent megfelelő jogalapot az adattovábbításra, mert a fenntartói feladatkörétől eltérő célú adatkezelésre a törvény nem hatalmazza fel az önkormányzatot. Ennek megfelelően az önkormányzat ilyen célból nem tartja nyilván, az óvodák pedig nem továbbíthatják a gyermek óvodai felvételére vonatkozó adatát még akkor sem, ha az önkormányzat és a gyermek szülője, illetve annak gazdasági társasága között vitás ügy áll fenn. A Közoktv. 10. § e) pontja is megerősíti, hogy az óvodának tiszteletben kell tartania a gyermek személyiségi jogait, így különösen önrendelkezési jogát, cselekvési szabadságát, családi élethez és magánélethez való jogát. A Közoktv. 2. sz. melléklete szerint a gyermek óvodai felvételével, átvételével kapcsolatosan az adatok továbbíthatóak az érintett óvodához, tehát a gyermek azon adatának továbbítása, hogy az adott óvodában felvételre került-e, nem kifogásolható. (723/A/2003)

A nyilvánosságra hozatal során már nem csak egy meghatározott személy, szervezet tudomására hozza az adatkezelő az adott információt, hanem egy kisebb vagy nagyobb közösség általi megismerését teszi lehetővé, és ez különösen érzékenyen érinti az emberek nagy részét, amint azt az alábbi példa is mutatja:

Egy állampolgár azt kifogásolta, hogy hozzájárulása nélkül a helyi újság nyilvánosságra hozta hozzátartozójának személyes adatait, ugyanis a helyi lapban közzétették az 1999 és 2003 között születettek nevét, születésük évét és a szülők nevét, valamint az 1999 és 2003 között elhunytak nevét, születésük és haláluk évét és – nők esetében – leánykori nevüket. A polgármesteri hivatal részéről nem történt adatszolgáltatás az újságírók felé. Az említett adatokat az újságíró és szerkesztő egyrészt a tempomkapura kifüggesztett temetési értesítőkben szerezte meg, a gyermekek születéséről pedig jórészt helyi lakosként szerzett tudomást. A helyi lapban már jelentek meg a mostanihoz hasonló módon a születésre és halálzásra vonatkozó személyes adatok úgy, hogy ahhoz az érintettek nem járultak hozzá. Az újság törvényi felhatalmazás hiányában csak abban az esetben hozhatja nyilvánosságra a fent említett személyes adatokat, amennyiben ahhoz az érintettek hozzájárultak. A vizsgálat lezárását követően a biztos felszólította a lapot kiadó polgármesteri hivatal irányítóját arra, hogy gondoskodjon arról, hogy a továbbiakban: ne hozzanak nyilvánosságra személyes adatot úgy, hogy ahhoz előtte nem szerzik be az érintettek hozzájárulását. (323/A/2003)

Iratbetekintési jog

A személyes adatok harmadik személynek való továbbítása kérdéskörén belül egy külön csoportba sorolhatóak az iratbetekintési joggal kapcsolatos esetek, melyekben az államigazgatási eljárás és az adatvédelmi szabályok egyaránt alkalmazandók. A biztos elé került esetek nagyobb részében az önkormányzat munkatársa nem tette lehetővé az iratokba való betekintést. Ez jogszerű volt például abban a közérdekű bejelentés alapján indult ügyben, melyben az önkormányzat gyommentesítésre szólította fel egy ingatlan tulajdonosát, aki pert kívánt indítani a bejelentő ellen, mivel a sorozatos bejelentéseket alaptalannak tartotta. A közérdekű bejelentés ténye a bejelentő személyes adata, és ennek továbbítására, más személy tudomására hozására csak bizonyíthatóan rosszhiszemű bejelentés esetén van lehetőség, és ennek mérlegelése azon szerv hatáskörébe tartozik, ahová a bejelentést tették. Az adatvédelmi biztos már korábban is foglalkozott a közérdekű bejelentések témájával, és ajánlást adott ki erről. Egy másik esetben a gyámhivatal munkatársa nem tagadhatta volna meg egy édesapa és gyermeke kapcsolattartása ügyében folyó eljárás irataiba való betekintést, mivel a gyermek édesanyja ügyfélnek minősült, és szabályos meghatalmazást adott a képviselőjében eljáró személynek arra, hogy nevében eljárjon és az iratokról másolatot kérjen.

Egy panaszos azzal a problémával fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy az eljáró önkormányzat nem engedélyezte az iratokba való betekintést és a hivatal zaklatásának minősítette az ezt a kérést tartalmazó levelet egy olyan ügyben, melyben az önkormányzat a panaszos gyermekei vonatkozásában egy gyermekvédelmi intézkedést hozott. Az önkormányzat a panaszos feleségének nyújtandó gyermekvédelmi támogatásról határozott úgy, hogy a panaszos, az édesapa az eljárás lefolytatásáról nem is tudott annak ellenére, hogy az eljárás indokál a gyermekek ellátatlansága szolgált. Az önkormányzat jegyzője és polgármestere az iratbetekintési jog elutasítása indokaként azt jelölte meg, hogy nem lehet nevesíteni a férj azon jogát vagy jogos érdekét, melyet az ügy érint, és nem igazolt az a jog, amely megalapozná az iratbetekintési jogot. Az adatvédelmi biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a támogatás ténye, annak összege, a határozathozatal alapjául szolgáló egyéb adatok a férjnek, a feleségnek és gyermekeiknek is személyes adatai, mivel egyértelműen kapcsolatba hozhatóak ezen adatokkal. Az eljárásban a panaszos ügyfélként részt vehetett volna, mivel szülői felügyeleti jogát és jogos érdekét az ügy érintette, de amennyiben mégsem minősülne ügyfélnek, akkor is betekintést nyerhet az iratokba, mivel egyértelműen megállapítható volt, hogy családi viszonyainak rendezése során jogainak érvényesítése érdekében volt szükséges az iratok tartalmának ismerete. A panaszos szülői felügyeleti jogánál fogva is jogosult volt a határozat és az abban foglalt adatok megismerésére ugyanúgy, mint a gyermekek édesanyja. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (13/A/2003)

Ebben az évben is voltak olyan beadványok, melyek az anyakönyv irataiba való betekintéssel kapcsolatos adatkezelést kifogásolták. Az anyakönyvi nyilvántartásokba való betekintés csak olyan állami vagy önkormányzati szerv nevében eljáró személynek engedélyezhető, aki igazolja a betekintés célját és jogalapját. E rendelkezés azonban nem teszi lehetővé az információs önrendelkezési jog érvényesülését. A jogalkotói szándék megvan a teljes anyakönyvi jogszabályi rendszer újraszabályozására, azonban ez sajnos ebben az évben is csak szándék maradt.

Állami nyilvántartásban már szereplő, vallásra vonatkozó adat továbbítására a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény felhatalmazást ad, ha az érintett személy vagy egyenesági rokona kér tájékoztatást, és ekkor hatósági bizonyítványt kell kiállítani. A hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, hogy azt kinek, milyen célból és milyen bizonyítékok alapján adták ki. A közigazgatási szervnek a vallási adatot tartalmazó bizonyítvány kiállítása, felhasználása céljának vizsgálatánál tapintatosan kell eljárnia, és nem kérheti az ügyféltől a célmegjelölést részletekbe menően.

Egy erre vonatkozó konkrét panaszügyben a biztos kijelentette, hogy a circum cisio céljából kiállított, zsidó vallásra vonatkozó adatot tartalmazó közokirat nem tartalmazhatja az eljárásban esetlegesen érintett rabbi vagy orvos nevét, címét, elegendő a kérelmező adatainak feltüntetése. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (192/A/2003)

Kérdőíves adatgyűjtés

Több esetben kértek az érintettek állásfoglalást az önkormányzatok vagy intézményeik által végzett különféle közvélemény-kutatások, kérdőíves felmérések kapcsán. Az egyik önkormányzat közvélemény-kutatásának célja a fiatalok sportolási, kulturális és szórakozási szokásainak felmérése volt, egy általános iskolában pedig a gyermekek érzelmi állapotát kívánták felmérni. Adatvédelmi szempontból a közvélemény-kutatás során végzett adatkezelés nem kifogásolható, ha a kérdőívek kitöltése önkéntes, és a kérdőívek összegyűjtése és a kérdésekre adott válaszok alapján a válaszadó személye nem azonosítható.

Egy állampolgár beadványában azt sérelmezte, hogy lakóhelyén a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyik bizottsága a polgármesteri hivatal hivatalos lapjában kérést jelentetett meg, melynek kitöltésére kéri a fiatalokat. A kérdőívben számos olyan kérdés szerepelt, mely vallási meggyőződéssel, egészségi állapottal, dohányzással, alkohol- és drogfogyasztással kapcsolatos, és különleges adatnak minősül. A kérdőíveket kitöltve a felsorolt helyeken (pl. fodrászat, pizzeria), meghatározott személyeknek kellett átadni. Az adatvédelmi biztos véleménye szerint annak felméréséhez, hogy a fiatalokat mi érdekli, nem kell széles körű információkat megadni az érintett magánéletéről, családi helyzetéről, lakáskörülményeiről, alkohol- és kábítószer-fogyasztásáról, vallásáról. Azok a személyek, akik részére a névtelen kérdőíveket át kellett adni, képesek az érintett és adatai azonosítására, tehát adatkezelőknek tekintendők. Nem volt megfelelő garancia arra, hogy a kérdőívek illetéktelen hozzáférés nélkül jutnak el a bizottsághoz. A településen lakók alacsony számára tekintettel egy névtelenül kitöltött kérdőív alapján is (a válaszokból akár szülőkre, akár gyerekekre való következtetéssel, vagy pedig a személyes átadás következtében) könnyen beazonosítható a kitöltő személye. A kérdőív kitöltése írásbeli hozzájárulás, kiskorú esetében a törvényes képviselő hozzájárulása mellett lett volna jogszerű. Az adatbiztonság követelményét az a megoldás szolgálná a legmegnyugtatóbban, ha a kitöltött kérdőívet lezárt borítékban, azonosításra alkalmatlan módon lehetett volna eljuttatni a bizottsághoz. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (1198/K/2003)

Bíróságok

A korábbi években a bírósági adatkezelés vizsgálata során szembesülni kellett azzal a körülménnyel, hogy – gyakran a felek eljárási jogait is befolyásoló – lényeges adatkezelési szabályok alacsony jogforrási szinten, miniszteri utasításban fordultak elő. Ezen változtatott a bírósági ügyvitel szabályairól szóló, 2003. július 1-től hatályos 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (továbbiakban: BÜSZ). A bírósági ügyvitel definíciójából kiindulva annak célja a bírósági eljárást szabályozó törvényeken és más jogszabályokon, illetve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács szabályzatain keresztül az ítékezés teljesítése. Ebből következik, hogy a bíróság adatkezelésének jogszerűsége alapvető feltétele az alkotmányos elvek szerint folyó ítékezésnek.

Az adatvédelmi biztos minden olyan esetben állást foglalhat, amikor a panasz nem közvetlenül az ítélező tevékenységgel kapcsolatos, vagy az adatkezelés nem az érintettek eljárási jogainak gyakorlásával függ össze, aminek a kereteit az adott eljárásban a bíró jelöli ki az egyes eljárási kódexek alapján. Az előbbi a bizonyítékok szabad értékelését, az utóbbi a pervezetést érinti. A legfontosabb adatkezelési elvnek a bíróságok esetében is a célhoz kötöttséget kell tekinteni, így minden eljárási cselekményt ennek figyelembevételével kell végrehajtani. A pervezetés körében erre adott esetben az eljáró bíró is köteles felhívni az érintettek figyelmét.

Az egyik beadványban azt sérelmezték, hogy a volt munkáltató a bírósági előkészítő iratok között tárgyi bizonyítási eszközként csatolt egy olyan, csoportos létszámleépítésre vonatkozó dokumentációt, amelyből valamennyi, a csoportos leépítéssel érintett dolgozó neve és beosztása megismerhető. Az érintettek adatai anélkül kerültek a peranyagba, hogy ők a munkaügyi perben félként vettek volna részt. A csoportos létszámcsökkentés részletes szabályait a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény határozza meg. Az ennek bizonyítására felhasználható adatokhoz azonban az adatkezelés jogalapját

közvetlenül nem az Avtv., hanem a polgári eljárásban félként részt vevő személyeknek az a joga képezi, hogy az általuk bizonysítani kívánt tényeket a bíróság olyan formában ismerje meg, hogy azok valódiságát mérlegelni tudja. Korábbi állásfoglalásához hasonlóan itt is a bizonyítékok szabad mérlegelését látta biztosítva az adatvédelmi biztos, amikor nem emelt kifogást az ilyen bizonyíték becsatolása ellen. (290/A/2003)

Az iratbetekintési jog korlátozásának van helye, ha a tanúk személyi adatainak zárt kezelésére kerül sor, a különösen védett tanúk adatkezelésére vonatkozó szigorú előírásokat is figyelembe véve (BÜSZ 41., illetve 42–46. §-ai), továbbá az írásbeli bizonyítékok és más fontos iratok zárt kezelését elrendelő bírói határozat esetén. Ez azonban nemcsak a BÜSZ-ben részletesen szabályozott felvilágosítás adásakor, másolatok készítésekor és kiadásakor indokolt (BÜSZ 10–16. §-ai), hanem az adott eljárás minden szakaszában, a végrehajtást is beleértve.

A törvényi rendelkezések alapján csak olyan személyes adatot kezelhet a végrehajtó, amely az adósra és az adós vagyonára vonatkozik, és a végrehajtás eredményességéhez elengedhetetlen. Ennek érdekében a Vht. széleskörű jogosítványokat biztosít a végrehajtó számára, lehetővé téve minden olyan adat felhasználását, amelyhez az eljárása során hozzájut. Ha ezek valamelyikéről egy másik ügy kapcsán szerez tudomást, a Vht. 47. § (6) bekezdése annak külön jegyzőkönyvbe foglalását írja elő. Az Avtv. 7. §-ában szabályozott adatminőségi követelményeknek ilyenkor is meg kell felelni, ami azzal a kötelezettséggel jár, hogy az így megismert adat felhasználása előtt ellenőrizni kell azok valódiságát, elsősorban a törvény alapján azt kezelő szervnél. (333/A/2003)

Súlyos adatkezelési hibát kifogásolt az a panaszos, akinek a volt munkahelyére egy olyan végrehajtási lapot továbbítottak, amit a panaszos nevére állítottak ki, de a végrehajtásról szóló felhívás egy hozzá hasonló nevű személyt, és nem őt nevezi meg adósként. A végrehajtó mind a Vht., mind az Avtv. alapján köteles a kezelésében lévő személyes adatokat pontosan és a törvényes előírásoknak megfelelően kezelni. Két név hasonlósága nem vezethet a végrehajtás téves fogantatásához, kétség esetén ugyanis a Vht. 47. § (2) bekezdése alapján a felsorolt szervek bármelyike felkereshető, és az adós személye beazonosítható. A végrehajtó ezzel nemcsak az adatok minőségének és biztonságos kezelésének szabályait, hanem az adattovábbítás előírásait is megszegte, amikor az érintettől jogalap nélkül téves adatot közölt a volt munkáltatójával. (322/A/2003)

Egy másik esetben a célhoz kötött adatkezelésre figyelmeztetett az adatvédelmi biztos az árverési hirdetmény adattartalmával kapcsolatban. Az árverésről szóló nyilvános hirdetmény nem az érintett adós pellengérré állítását célozza. Az árverés tényének ismertté válásához a hirdetményben elegendő az adott ingatlanra és az árverés körülményeire vonatkozó adatokat közölni, az érintettek nevét ehhez nem kell megismerni. (748/A/2003)

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény szerint a meghallgatást megelőzően – a meghallgatás többi résztvevőjének távollétében – kell megállapítani az eljárás alá vont személy személyazonosságát, továbbá az elkövetett szabálysértéssel nem szorosan összefüggő adatait. Ezek rögzítésekor a tárgyalóteremben nem lehet a bíróságon és a meghallgatott személyen kívül más jelen. (599/A/2003)

A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló törvényalkotási koncepció megfelelő jogalkotási szintre emeli az állampolgári jogokat korlátozó rendelkezéseket, köztük fontos adatkezelési szabályokat. Ezzel összefüggésben az adatvédelmi biztos már előzetesen figyelmeztetett arra, hogy a mellékbüntetések végrehajtásához szükséges adatkezelésnél csak indokolt esetben és törvényi garanciák mellett kerülhet sor a különböző adatállományokban kezelt személyes adatok összekapcsolására. (1145/A/2003)

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Az elmúlt évek ügyszámadataihoz képest 2003-ban megháromszorozódott az egészségügyi adatok kezelését érintő beadványok száma. A hagyományosan visszatérő ügyfajták (a beteg hozzáférése az egészségügyi dokumentáció-jához, ellátóhálózaton kívüli szervek – hatóságok – adatigénylése) köréből terjedelmi okokból csak szűken idézve e fejezet inkább az új jelenségek ismertetésére szorítkozik.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) hatálybalépése óta az idén először folytattunk vizsgálatot a törvény 16. §-a alapján létrehozott, rendellenességgel születettek nyilvántartásával kapcsolatban. E § szerint a betegellátónak továbbítania kell az újszülött személyazonosító és egészségügyi adatait, valamint törvényes képviselője nevét és címét a „Johan Béla” Országos Közegészségügyi Intézet által vezetett Veleszületett Rendellenességek Országos Nyilvántartása részére, amennyiben az újszülött a Betegségek Nemzetközi Osztályozása szerinti valamilyen rendellenességben szenved. Az adatvédelmi biztoshoz forduló panaszos elmondta, hogy terhességét magzata fejlődési rendellenessége miatt meg kellett szakítani, ezt követően a körzeti védőnőn keresztül egy kitöltendő adatlapot kapott az intézettől. Az adatvédelmi biztos megkeresésére az intézet igazgatója elismerte, hogy a hivatkozott § csak az újszülöttek adatainak továbbítását, kezelését írja elő, azonban ennek „kiegészítéseként 1998-ban az Egészségügyi Minisztérium Jogi Osztálya, a korábbi gyakorlatnak megfelelően a terhesség alatt és csecsemőkorban felis-

mert rendellenességekre is jóváhagyta a bejelentést". Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a panaszos egészségügyi adatait jogellenesen továbbították a hivatkozott nyilvántartásba, mert sajnálatos módon nem szülhette meg gyermekét. A fejlődési rendellenesség miatt megszakított terhességek adatai törvényi felhatalmazás hiányában nem szerepelhetnek a nyilvántartásban – ezt a miniszter sem rendelheti el. (689/A/2002)

Az Eüak. ugyan hosszú időtartamot ír elő az egészségügyi dokumentáció megőrzésére, azonban ezek megismerését nehezítheti, hogy a kórházak, rendelőintézetek osztályainak összevonása, áthelyezése, átszervezése folytán előfordul, hogy a beteg számára fontos iratok elvesznek, megsemmisülnek.

Egy panaszos jelezte, hogy kórházától kérte az 1972 és 1977 közötti gyógykezelése során készült egészségügyi dokumentumok másolatát, de a kórház nem adta ki azokat, arra hivatkozva, hogy az iratok eltűntek. A biztos tájékoztatta a panaszost arról, hogy az Eüak. szerint az egészségügyi dokumentációt az adatfelvételtől számított legalább 30 évig, a zárójelentést legalább 50 évig kell megőrizni. A dokumentáció eltűnése, megsemmisülése az Eüak.-on kívül az Avtv. adatbiztonságra vonatkozó szabályait is sérti. Ebben az esetben felmerülhet az adatkezelő jogi felelősségre vonásának lehetősége. (703/A/2003)

Az elmúlt évben is voltak példák arra, hogy – nem az egészségügy területén tevékenykedő – hatóságok különleges adatokat kívántak megismerni. Erre példa a következő eset.

Egy családorvos – aki betegeit rendszeresen felkeresi autóján – beadványában azt kifogásolta, hogy az APEH illetékes igazgatósága 2003 tavaszán lefolytatott vizsgálata során az általa vezetett únyilvántartást nem fogadta el arra hivatkozva, hogy nem jelölte meg a felkeresett betegek nevét, és így az ellenőrzést elvégezni nem tudja. Az orvos a betegei felkereséséhez saját tulajdonú személygépkocsiját használja, és e szolgálati célú használat során költségtérítést vesz igénybe oly módon, hogy a törvényi rendelkezéseknek megfelelően únyilvántartást vezet. Az orvos szerint az adóhatóságnak nincs joga az orvosi titok fogalma alá eső, a beteg személyének azonosítására alkalmas adat (pl. név, lakcím) megismerésére. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az Eüak. és más törvény sem ad felhatalmazást az adóhatóságnak arra, hogy az orvos betegeinek adatait megismerje, kezelje. (891/K/2003)

Az idén is folytatott vizsgálatot az adatvédelmi biztos a drogbetegek adatainak kezelésével kapcsolatban. A Baptista Szeretetszolgálat Alapítvány arról kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a Gyermek, Ifjúsági és Sportminisztérium, valamint az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium (továbbiakban: ESZCSM) támogatásával folytatott mobil tücsereprogram keretében működtetett lakóautójukat ellenőrizhetik-e rendőrök. Tájékoztatásuk szerint öt különböző budapesti kerületben jelennek meg adott időpontban, adott helyszíneken, ezekről előre tájékoztatták az érintett rendőrkapitányságokat. Előfordult, hogy egyenruhás rendőrök jelentek meg a lakóautójukban, és a működési engedélyt kérték, igazoltatták az ott és a környéken megjelenteket. A hatályos törvényi előírások szerint ez a gyakorlat törvénytelen, az adatvédelmi biztos felhívta a rendőrség figyelmét arra, hogy drogbetegek adatait csak nagyon szűk körben kezelhetik, ha súlyos bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsíthatóak. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (909/K/2002)

Az információs technológiai „fejlődés” eredményeként a polgárok magánéletét fenyegető technikai eszközök – úgy tűnik – elértek az egészségügyet is. Egy állampolgár arról kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a rendelő bejáratára a háziorvos felszerelhet-e térfelügyelő kamerákat oly módon, hogy azok az utcára, közterületre is irányulnak. A kifogásolt kamerák alkalmasak az orvosi rendelő előtt várakozók megfigyelésére, beszélgetésük lehallgatására.

A biztos válaszában kifejtette, hogy a hatályos jogszabályok között nincsen olyan törvényi felhatalmazás, amely arra jogosítaná fel a háziorvost, hogy az orvosi rendelő környékét kamerákkal tartsa megfigyelés alatt. Törvényi felhatalmazás hiányában kizárólag saját tulajdonban, illetve használatban lévő ingatlanra irányítottan lehet képfelvévő berendezést működtetni, de ilyenkor is fel kell hívni az oda látogatók figyelmét az elhelyezett kamerákra (figyelmeztető táblával). Amennyiben más személy tulajdonában álló ingatlan, közterület van a kamera látómezejében, jogellenes adatkezelés valósul meg. (1334/K/2003)

Az elmúlt évben nagy visszhangot váltott ki a háziorvosok és védőnők körében végzett országos kérdőíves felmérés. A Magyar Orvosi Kamara elnöke és más magánszemélyek az adatvédelmi biztos és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fellépését kérték az ESZCSM megbízásából végzett országos kutatás kérdőívének tartalmával és eredményét érintő adatkezelésekkel kapcsolatban. Az adatvédelmi biztos felszólította a minisztert a kérdőív jogellenes részeinek törlésére, ezt követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosával közösen közleményt adtak ki az ügyről. A kiküldött kérdőívekhez mellékelte államtitkári és az Országos Alapellátási Intézet főigazgatója által aláírt levelek szerint a kérdőívek célja a roma népesség helyzetének javítása a betegellátásban. A kérdőívek azonban számos olyan adat közlését kérték (mint pl. a kitöltők világnézete, politikai hovatartozása, vallásossága), amelynek az elérni kívánt célhoz semmi köze. A kitöltő csupán a roma közösséget mélyen sértő megállapítások közül választhatott válaszadásakor: a kérdőívből nem derült ki, hogy ezek a negatív értékelések (lusták, összeférhetetlenek, piszkosak, a kellenél több gyermeket nemzének, van bennük bűnöző hajlam) kinek az értékvilágát tükrözik, az ESZCSM-ét, a kérdőív összeállítójáét, vagy – vélelmezten – a megkérdezett foglalkozási csoportok minden egyes tagjáét. Miután a célzatosan pejoratív kérdéscsoportok a pozitív tartalmú válaszadásra nem adnak módot, magukra a válaszadókra is sértőek – állapították meg a biztosok. Álláspontjuk szerint a kérdőívek sértik mind az egyes megkérdezettek, mind az egyes roma és más halmozottan hátrányos helyzetű polgárok személyiségi jogait (emberi méltóságát, becsületét, jó hírnevét), ugyanúgy mindkét (foglalkozá-

si, illetve etnikai) csoport közösségének alapvető jogait is veszélyeztetik. A két biztos felhívta a „*felmérők*” és „*felméretők*” figyelmét arra, hogy az ilyen és ehhez hasonló kérdőívek és módszerek használatát a jövőben kerüljék, és emlékeztettek arra, hogy senkit semmilyen hátrány nem érhet a jogsértő kérdőív kitöltésének jogos megtagadása miatt. Az állásfoglalás és a közös közlemény szövege a Mellékletben olvasható. (1458/A/2003)

2003 augusztusában kelt megkeresésében egy városi ügyészségi adatkérés jogszerűségéről kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását egy állampolgár. A panaszos „*vérzékenységével és Hepatitis C fertőzésével kapcsolatos dokumentumok, feljegyzések másolatát*” kérte egy kórháztól az ügyészség a panaszos gyermekét érintő gyermekelhelyezési per előkészítésére hivatkozva. Az ügyész adatkérését az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 11/1972 (VI. 30.) EüM rendelet 27. § (1) bekezdésére alapozta. A biztos a panaszosnak küldött állásfoglalásában kifejtette, a hatályos törvényi szabályozás szerint személyes adatok kezelése csak az érintett hozzájárulásával vagy törvény felhatalmazása alapján történhet. Az adatkezelést elrendelő törvény azonban korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, ezért meg kell felelnie a korlátozással szembeni, Alkotmányban meghatározott feltételnek, vagyis az alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az ellátóhálózaton kívüli szerv adatigénylésének szigorú szabályai vannak, e szervek hozzáférése a betegek különleges adataihoz nem korlátlan. Az Eüak. egyik alapelve, hogy személyes adatot csak törvényes cél eléréséhez szükséges esetekben és mértékben lehet kezelni (1. §). Ezzel összhangban a 4. § meghatározza, hogy milyen célokra lehet egészségügyi adatot kezelni, ezek között szerepel egyebek mellett az ügyészségi vagy bírósági eljárás is, azonban ilyen célból csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges [4. § (4) bekezdés]. Ezt a rendelkezést megerősíti a 33. § (1) bekezdése is, mely szerint az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli intézmény, illetve szerv vagy személy csak a feladatai ellátásához szükséges mértékben kezelhet egészségügyi és személyazonosító adatot. A biztos szerint az ügyészségi megkeresés nem felelt meg az Avtv. követelményeinek. A beadvány alapján a biztos kezdeményezte az ESZCSM-nél az ügyészségi adatkérésben tévesen hivatkozott 11/1972 (VI. 30.) EüM rendelet Eüak.-kal ellentétes 27. §-ának hatályon kívül helyezését. Az adatvédelmi biztos megkereste a legfőbb ügyészt is, akitől azt kérte, hogy a hivatkozott § hatályon kívül helyezéséig intézkedjen arról, hogy munkatársai hasonló ügyekben adatkezelésüket a vonatkozó törvényi előírásoknak megfelelően végezzék. A legfőbb ügyész és az ESZCSM is kedvezően fogadta a megkereséseket. Ennek megfelelően 2003 decemberében az ESZCSM közigazgatási államtitkára közölte, hogy az EüM rendelet kifogásolt 27.§-át – amelyre az ügyész az adatkérését alapozta – rendeletileg hatályon kívül helyezik, s megküldte e rendelet tervezetét. Ezzel egy időben a legfőbb ügyész is jelezte, hogy egyetértett az adatvédelmi biztos érveivel és közölte, hogy tájékoztatást küld a megyei főügyészeknek a jogszerű ügyészi – egészségügyi adatokat érintő – adatkezelés-adatkérés feltételeiről a polgári perek vonatkozásában. (901/K/2003, 1524/J/2003)

Az elmúlt évben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese és az adatvédelmi biztos megállapodtak abban, hogy folytatják a kórházak előtti inkubátorokba helyezett csecsemők védelme érdekében 2000-ben és 2001-ben végzett közös vizsgálatot. A korábbi biztosok javasolták az igazságügy-miniszternek az anyakönyvezésről szóló jogszabályok módosítását úgy, hogy a gyermekéről az inkubátorba helyezéssel lemondó anya névtelen maradjon, az anyakönyvvezetőnek ne kelljen a rendőrség bevonásával eljárást kezdeményeznie az anya kilétének a megállapítására. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 14.) MTTH rendelkezés vonatkozó részét a 2002. évi XLV. törvénypontja hatályon kívül helyezte, ezzel a kérdés anyakönyvezési része megoldódott.

További problémaként jelentkezett azonban, hogy az újszülöttje inkubátorba helyezésével az anya megvalósítja a családi állás megváltoztatásának büntetettét. Azzal, hogy a büntetőjog az anya felelősségre vonását kilátásba helyezi, előfordulhat, hogy a gyermekükről ilyen ráutaló magatartással lemondani kívánó nők nem ezzel a lehetőséggel élnek, hanem olyan helyre teszik újszülöttjüket, ahol a gyermek életben maradásának feltételei nem biztosítottak, előfordulhat az is, hogy az anya emiatt öli meg gyermekét.

Az újszülöttek életének védelme érdekében a biztosok kezdeményezték olyan jogszabály alkotását, amely a csecsemőnek a kórházak bejáratánál való elhelyezését nem rendeli büntetni. Az igazságügy-miniszter 2001 februárjában kelt válaszában elfogadta a kezdeményezést, ennek eredményeként szakmai vita kezdődött a biztosok, az Igazságügyi Minisztérium és az ágazatilag illetékes Szociális és Családügyi Minisztérium munkatársainak bevonásával. Az egyeztető tárgyalásra 2001 áprilisában került sor, amelyen az a megállapodás született, hogy az Igazságügyi Minisztérium a legfőbb ügyész állásfoglalását kéri arról, hogy az újszülött inkubátorba tétele bűncselekménynek tekintendő-e, továbbá hivatalos állásfoglalást kér Belügyminisztériumtól és a Szociális és Családügyi Minisztériumtól is. A további egyeztető tárgyalások azonban elmaradtak, ezért 2003 őszén a biztosok újból megkeresték az Igazságügyi Minisztériumot. Az új igazságügy-miniszter kedvezően fogadta a megkeresést, a közeli jövőben várható a kérdéskör rendezése.

Munkáltatók

A 2003-as évben – szemben a megelőző év tapasztalataival – az iktatott ügyek számának kiugró növekedéséhez képest is nagyobb arányban emelkedett a munka világát érintő ügyek száma. Az állandóság többnyire az előző évek beszámolóiban szereplő esetekhez hasonló visszasságok és konzultációs kérdések körében érhető tetten. Ezekben az ügyekben az adatvédelmi biztos már vizsgálatot folytatott, illetve kialakította, és következetesen érvényesíti álláspontját. Elgondolkodásra késztet az a tény is, hogy a nyolcvan beadvány közül csak elenyésző számban kérték az érintettek az adatvédelmi biztos közbenjárását, vizsgálatát, és szinte csak akkor, ha a munkaviszony már megszűnt. Ez a jelenség sajnos a munkavállalók – vélt vagy valós – kiszolgáltatottsági érzetére enged következtetni. A legtöbb esetben még a munkaadót sem nevezték nevén a panaszosok. Ennek ellenére az ilyen beadványok esetében is igyekeztünk a lehető leginformáltabb, jól hasznosítható és közérthető tájékoztatást megadni az érintettek számára mind szóban, mind írásban.

Továbbra is érkeztek olyan beadványok, melyek a pályázatokkal összefüggő adatok kezelésével, a személyi jövedelemadó 1%-áról rendelkező nyilatkozattal, pszichológiai vizsgálatokkal, összeférhetlenségre, biztonsági kockázatokra irányuló vizsgálatokkal kapcsolatos adatkezelést sérelmezték. Tekintettel arra, hogy ezen kérdésekről az elmúlt évi beszámoló „*Munkáltatók*” alfejezeteiben már szóltunk, itt csak utalunk a panaszok visszatérő jellegére. Ismétlődő kérdés az adatok törlésének kötelezettsége is.

Egy panaszos beadványában leírta, hogy többször kérte egy állasközvetítő irodánál, hogy adatait töröljék a nyilvántartásból, erre azonban nem kapott választ. Az adatvédelmi biztos tájékoztatta a beadványozót, hogy az Avtv. biztosítja az érintett számára adatai törlésének jogát. Mivel az állasközvetítőt az adatok kezelésére nem törvény kötelezi, hanem az az érintett hozzájárulásán alapul, így a hozzájárulás visszavonásával az adatkezelés jogalapja megszűnik, vagyis az adatkezelő köteles eleget tenni az érintett törlési kérelmének. (692/A/2003)

A panaszok egy jelentős részében a munkavállalók azt kifogásolták, hogy a munkáltató hozzájárulásuk nélkül közölte adataikat harmadik személyekkel. Tekintettel az Avtv. és a Munka Törvénykönyve (továbbiakban: Mt.) vonatkozó rendelkezéseire, a munkáltató a munkavállalóra vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személyekkel csak törvény kifejezett felhatalmazása, vagy az érintett hozzájárulása alapján közölhet. Ebből a szempontból a munkáltató tulajdonosa (fenntartója, irányító, vagy felügyeleti szerve) harmadik személynek minősül, így az adatokat csak akkor ismerheti meg, ha arra törvény felhatalmazást ad, vagy az érintett ahhoz – megfelelő tájékoztatás után – hozzájárult. Az utóbbi esetben az adatkezelés célhoz kötöttségét is vizsgálni kell. Sajátos helyzet a jogutódlás. Az Mt. alapján a jogutódlás esetén az annak időpontjában fennálló munkaviszonyból származó jogok és köteleességek a jogutódlás időpontjában a jogutód munkáltatóra szálltak át, amelyekről a jogelőd munkáltató a jogutódlást megelőzően köteles tájékoztatást adni. Vagyis a jogutódlással a jogutód adatkezelőként is a jogelőd helyébe lép.

Egy vidéki indítványozó azt panaszolta, hogy a munkáltató Rt. kiadta egyes dolgozói személyes adatait egy vagyoni védelmi kft.-nek, még azelőtt, hogy szerződést kötött volna a két társaság. A vizsgált esetben a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás történt. A vezérigazgató nyilatkozata szerint az Mt. alapján a szerződéskötésre irányuló tárgyalások során meg kellett ismertetniük a kft.-t az őrző-védő tevékenység ellátásának személyi feltételeire vonatkozó adatokkal is, melyeket összesített formában továbbítottak, ezen kívül nem adtak ki a munkavállalókat érintő személyes adatokat a tervezett jogutód munkáltatónak. A biztos álláspontja szerint a fenti törvényi szabályok lehetővé teszik, hogy a célhoz kötöttség elvének betartása mellett a munkáltató adatokat továbbítson a jogutód munkáltatóhoz. Az adatkezelés megfelelt az Avtv. és a Mt. szabályainak. (819/A/2003)

Néhány esetben a munkavállalók adatainak nyilvánosságra hozataláról kellett állást foglalnunk. Az előbb elmondottak a nyilvánosságra hozatalra is igazak: az csak törvényen vagy az érintettek tájékozott és önkéntes hozzájárulásán alapulhat. Az egyik ilyen jellegű ügy ismertetése az „*Internet*” alfejezetben olvasható.

Egy ügyben azt kellett vizsgálni, hogy egy építkezésen elhelyezhető-e webkamera oly módon, hogy a közvetített képet az Interneten keresztül bárki megismerheti. A biztos válaszában kifejtette: a közvetített kép nem lehet alkalmas arra, hogy azon a munkavállalókat azonosítani lehessen. Amennyiben ez nem oldható meg teljes körűen – mert egyes munkavállalók mindenképpen a kamera közeli látókörébe kerülnek – az érintettek hozzájárulását kell kérni. (811/K/2003)

Egy budapesti lakos azt kifogásolta, hogy a 7-173-as buszvonlat járatain közszemlére teszik az autóbuszok vezetőjének fényképét, nevét és a szolgálati ideje alatt balesetmentesen addig megtett kilométerek számát. A Budapesti Közlekedési Vállalat Rt.-nél a kifogásolt gyakorlatot már öt éve folytatják, célja az utasok bizalmának erősítése. A társaság tájékoztatása szerint az adatkezelésre csak az érintett dolgozók önkéntes hozzájárulása alapján kerül sor: aki nem akar ilyen feltételekkel dolgozni, másik járatra helyezik át.

A vizsgált esetben az önkéntesség hiányzik akkor, amikor a kiemelt járaton dolgozót írásban figyelmeztetik a tájékoztató tábla használatára, és ismételt rendzavarás esetére súlyosabb fegyelmi büntetést helyeznek kilátásba. Sérti az önkéntességet az is, hogy azoknak, akik nem járulnak hozzá a felsorolt adataik nyilvánosságához, önként le kell mondaniuk arról a munkabeosztásról, amit egyébként a személyes adottságaikkal, „*rátermettségükkel*” már kivívtak maguknak. Az adatkezelés fent megjelölt – a vezérigazgató által is hangsúlyozott – céljának eléréséhez sem szükséges az adatok nyilvánosságra hozatala: a cél elérhető különböző, adott járaton dolgozókra általánosságban jellemző adat ismertetésével. (584/A/2003)

Egy munkavállaló beadványában leírta, hogy a Munkaügyi Bíróság ítéletével visszahelyezte őt munkahelyére. A társaság vezérigazgatója a korábbi munkaviszony helyreállítása céljából értekezletet hívott össze, amelyen közölte, hogy az eseményről szó szerinti, névvel ellátott, írásos emlékeztetőt készítenek, majd több vezető előtt ismertette a bíróság ítéletét. A panaszos később szerette volna megismerni az emlékeztetőt, de kérését az értekezleten felszólaló személyek személyes adatai védelmére hivatkozva – hozzájárulásuk hiányában – elutasították.

Az adatvédelmi biztos – a panaszos kérésére kialakított – elvi álláspontja szerint az emlékeztető az értekezleten részt vett, meghatározott személyek személyes adatait is tartalmazhatja. Ha a jelenlévők előre tudhatták, hogy az eseményről emlékeztető készül, és azt, ami ott elhangzik, részben vagy teljes egészében, vagy tartalmi összefoglalás révén, írásban rögzítik, akkor a felszólalók által magukról és másokról a jelenlévők (meghatározott személyek) számára „továbbított, hozzáférhetővé tett” adatait a jegyzőkönyvvezető jogszerűen rögzíthette. Arról, hogy mindazon információkból, ami az értekezleten elhangzott, és amit a panaszos érzékelt, mit kezel az adatkezelő, vagyis mit rögzített az emlékeztetőben, továbbá, hogy az érintette vonatkozó, az emlékeztetőben szereplő személyes adatait kiknek és milyen formában továbbították, tették hozzáférhetővé, az adatkezelő köteles – akár másolat formájában is – tájékoztatást adni. (838/A/2003)

Napjainkban egyre elterjedtebbé válnak az úgynevezett biometrikus – az érintett fizikai, biológiai ismertetőjegyein alapuló – azonosítási módszerek, melyek alkalmazására a munkaviszonyban is sor kerülhet. Egy indítványozó munkahelyen ujjlenyomattal működő beléptető rendszert telepítettek, ennek adatvédelmi vonatkozásairól kellett állást foglalni.

A biometrikus azonosítók (ujjlenyomat, a retina és az írisz képe, a kéz geometriája, a hang és az arc jellemzői) személyes adatok. Ha ezen adatok kezelését az adatkezelő számára törvény nem írja elő, azt kizárólag az érintettek, tehát minden egyes jövőbeli felhasználó előzetes hozzájárulásával teheti. Ennek a hozzájárulásnak tájékozottnak és önkéntesnek kell lennie, ez pedig annyit jelent, hogy a hozzájárulás megadásakor az érintetteknek tisztában kell lenniük azzal, hogy mely személyes adataikat, milyen céllal, kik fogják kezelni; továbbá az érintetteknek teljesen szabadon kell dönteniük arról, hogy megadják-e hozzájárulásukat vagy sem. A munkáltatók, biometrikus azonosító rendszerek forgalmazói több esetben kérték az adatvédelmi biztos álláspontját e rendszerek alkalmazására vonatkozóan. A biometrikus azonosító rendszerek bevezethetőségének elvi lehetőségét a biztos nem vitatta, azonban veszélyeire tekintettel több biztosítékot javasolt kiépíteni.

Az eljárás akkor támadható adatvédelmi szempontból, ha az azonosításban való részvétel nem önkéntesen történik a munkavállaló részéről. Az utasításra történő hozzájárulás nem önkéntes, így nem is tekinthető adatkezelésre alapot adó hozzájárulásnak. Nem beszélhetünk valódi önkéntességről akkor sem, ha a hozzájárulás megtagadása esetén az érintetteknek munkájuk elvesztésével kell számolniuk. (874/A/2003)

Egy köztisztviselő beadványt tett, mert sérelmezte egy fővárosi kerületi önkormányzat által kezdeményezett, az európai uniós csatlakozási folyamat előtti belső auditálásra felkért Rt. – személyzeti tanácsadással összefüggő – adatkezelési tevékenységét.

A vizsgálat során az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a vizsgált adatkezelésre nincs törvényi felhatalmazás. Sem a magánszektorban dolgozó munkavállalókra érvényes Mt., sem a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) nem írja elő az adatok kötelező közlését. Az Mt. 77. §-ának (1) bekezdése szerint a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhető, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat. A Ktv. meghatározott eljárást ír elő a köztisztviselők értékelésére és minősítésére. Ezen kívül minden, a köztisztviselők munkavégzésének minőségére vonatkozó további adatgyűjtés a közzétételben tilos. A Ktv. meghatározza a köztisztviselőről nyilvántartható adatok körét is, ezen túlmenően a köztisztviselőről adatot gyűjteni csak törvény felhatalmazása alapján lehet. Vagyis megfelelő jogalap hiányában a személyzeti tanácsadó cégek ilyenfajta adatgyűjtése nem jogszerű. A biztos felhívta a polgármester figyelmét, hogy külső személyzeti tanácsadó cég igénybevételére csak a személyes adatok védelmére vonatkozó általános és a munka világára vonatkozó szektorális törvények figyelembevételével kerülhet sor. (511/A/2003)

Egy volt munkavállaló beadványában azt sérelmezte, hogy az egyik minisztériumban a munkavégzésre irányuló jogviszonya megszűnését követően elektronikus postafiókját nem szüntették meg, hanem az oda érkező leveleket átirányították egy másik postafiókba. Minderről úgy szerzett tudomást, hogy a levél elolvasásáról a feladó (a másik indítványozó) részére visszajelzés érkezett, de nem a címzett e-mail címéről, hanem egy másik, általa korábban nem használt címről. A panaszos sérelmezte azt is, hogy elolvasták és kinyomtatták a leveleket, a levelek érkezésének tényét és tartalmát eltitkolták, nevével egy új e-mail címet hoztak létre, amikor már nem dolgozott ott, tudta és beleegyezése nélkül nevében visszajelzést küldenek, és ezzel megtevesztik a levél feladóját, és hozzájárulása nélkül személyes leveleit ismeretlen céllal a minisztérium egy háttérintézménye dolgozójának továbbították.

Az adatvédelmi biztos nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyekkel megállapítható volna a beadványozó által közölték valóságtartalmát, illetőleg az általa csatolt dokumentumok valóságát. A munkáltató által biztosított elektronikus levelezés tekintetében különbséget kell tenni a munkavállaló személyes használatára adott, esetleg a nevét, vagy nevének töredékét is tartalmazó, valamint az olyan e-mail címek között, amelyek a cég ügyeinek intézését szolgálják, és nem egy-egy munkavállaló személyéhez kötöttek. A személyes, csak az érintett munkavállaló (illetve a rendszergazda) számára hozzáférhető e-mail címen folytatott levelezést adatvédelmi szempontból ugyanúgy kell megítélni, mint a hagyományos személyes levelezést és telefonálást. Mint ahogy a munkáltató az érintettek hozzájárulása nélkül nem ismerheti meg a munkavállalója részére a céghez érkező küldemények tartalmát, azokat nem tarthatja vissza, illetve nem semmisítheti meg, és a telefonbeszélgetéseit sem hall-

gathatja le, ugyanúgy nem jogosult a személyes e-mail címre érkező és az onnan elküldött levelek tartalmának megismerésére, azok továbbítására vagy törlésére sem mindaddig, amíg ahhoz az érintett hozzájárulását nem adja. Függetlenül attól, hogy a fentieknek megfelelően jogszerűen vagy jogellenesen tekintett be valaki egy munkavállaló levelezésébe, ha felfedezi, hogy a címzett részére személyes tartalmú levél érkezett, akkor jár el helyesen, ha az eredeti címzettet értesíti a levél érkezéséről, és átadja azt neki, de semmiképpen sem továbbítja azt illetékteleneknek, a levél tartalmát nem ismerteti másokkal. Egy volt dolgozó nevével új e-mail cím létrehozása is jogellenes, tekintettel arra, hogy az érintett hozzájárulása nélkül használták fel az egyik személyes adatát, a nevét. (105/A/2003, hasonló ügyek: 571/K/2003, 638/K/2003)

A Vám- és Pénzügyőrség, mint munkáltató adatkezelését sérelmezte egy hivatásos tiszt. A beadványozó azt kifogásolta, hogy a Vám- és Pénzügyőrség arra kötelezte a hivatásos állományú tagjait, hogy szolgálati jogviszonyukkal kapcsolatos, illetve egyéb személyes adataikról nyilatkozzanak. Az elküldött kérdőíven szerepeltek az érintett családjára vonatkozó adatok is.

A biztos megkeresésére a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoka tájékoztatta a biztost az adatkezelés részleteiről. Az érintetteknek két adatlapot adtak át kitöltésre. Ezek közül az egyik kitöltése kötelező volt, ez azonban csak olyan adatokat tartalmazott, melyet a Vám- és Pénzügyőrség a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény alapján kezelhet. A biztos megállapította, hogy jogszerűen kötelezték az érintetteket olyan adatok szolgáltatására, melyek úgy is változhatnak, hogy arról a munkáltató nem szerez tudomást (lakcím, gyermekek száma). Kifogásolható azonban az, hogy az érintetteknek olyan adataikról is nyilatkozniuk kellett, melyeknek szerepelniük kell a nyilvántartásban (előléptetésre, fegyelmi eljárásra, szolgálati helyre vonatkozó adatok).

A másik adatlap kitöltése teljesen önkéntes volt, és azt a célt szolgálta, hogy a jövőbeni, az uniós csatlakozás miatt elkerülhetetlen átszervezés során olyan szolgálati helyre helyezték át az érintettet – amennyiben az áthelyezés szükséges –, amely személyi, családi körülményeinek (pl. gyermekei száma, iskolájuk helye stb.) leginkább megfelel. Az önkéntességet támasztja alá az is, hogy az adatlapot az érintettek alig több, mint fele töltötte ki. Az érintetteket megfelelően, írásban tájékoztatták az adatkezelés céljáról, módjáról, annak önkéntességéről; emellett lehetőség volt a szakszervezet segítségét igénybe venni. Az adatkezelés e vonatkozásban tehát jogszerű volt. (920/A/2003)

Ugyancsak a túlzott munkáltatói adatgyűjtést sérelmezte a Magyar Államvasutak Rt. (továbbiakban: MÁV Rt.) több dolgozója és a Vasutasok Szakszervezete is. A panaszosok azt kifogásolták, hogy a társaság vezérigazgatója utasításban kötelezte a munkavállalókat arra, hogy további munkaviszony, munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése esetén azt jelentsék be munkáltatójuknak. Az e célra kiadott nyilatkozaton rögzíteni kellett a munkavállaló gazdasági érdekeltségeire (tagságára, részesedésére, tisztségére stb.) vonatkozó adatokat is. Bejelentési kötelezettség alá estek a tudományos oktatói, valamint szerzői jogi védelem alá eső tevékenységek is. A nyilatkozattételi kötelezettség részben kiterjedt a munkavállaló közei hozzátartozóira is.

A vizsgálat során az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a sérelmezett adatkezelés nem felelt meg a vonatkozó törvényi előírásoknak. Sem az Mt., sem más jogszabály nem teszi ugyanis lehetővé a kérdéses adatok kezelését a munkáltató számára, az adatgyűjtés túlterjeszkedett az Mt. összeférhetetlenségi – jórészt vezetőkre vonatkozó – szabályain is. A nyilatkozat hozzátartozókra vonatkozó adatait sem kezelhette a munkáltató. Törvény felhatalmazása hiányában csak az önkéntes hozzájárulás lehetett volna az adatkezelés alapja, azonban – mivel a nyilatkozatot utasítás írta elő – önkéntességről nem lehet szó.

A biztos kifogásait közölte a MÁV Rt. vezérigazgatójával is, aki a vonatkozó utasítást felülvizsgálta, és a biztos állásfoglalásának megfelelően módosította. (1112/A/2003, 1211/A/2003, 1228/A/2003, 1260/A/2003, 1391/A/2003)

Szintén állampolgári panasz alapján indult vizsgálat a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF) székházában kiépített biztonsági rendszerről.

A PSZÁF elnöke a biztos megkeresésére azt a választ adta, hogy az épületben behatolásjelző, videokamerás és beléptető rendszer működik. A beléptető rendszer tárolta a munkatársak adatait. A videokamerás megfigyelő rendszer személyazonosításra alkalmas volt, a felvételeket a rendszer automatikusan rögzítette 24 órás időtartamra. Mindkét rendszer esetében biztosították azt, hogy az adatokhoz csak meghatározott munkatársak férhessenek hozzá. A telefonközpont szintén tárolt adatokat (a hívó melléklet, a hívott számot és a beszélgetés időtartamát) ezek hozzáféréstől való védeltségét megfelelő módon biztosították.

A biztos válaszában tájékoztatta az elnököt arról, hogy a kérdéses adatok – törvényi felhatalmazás hiányában – csak az érintettek hozzájárulásával kezelhetők. Tekintettel arra, hogy az érintetteket nem tájékoztatták az adatkezelés részleteiről, hozzájárulásuk nem egyértelmű, egyes esetekben pedig hiányzott. Az adatkezelés ezen kívül indokolatlanul széles adatkörre terjedt ki. Az elnök a biztos állásfoglalását elfogadta, és a rendszer módosítása felől intézkedett. (614/K/2003)

Szintén az állami szféra munkavállalóit érintette az a vizsgálat, amely az APEH adatkezelését sérelmezte. A Ktv. alapján minden köztisztviselő meghatározott összegű ruházati költségtérítésre jogosult, melynek felhasználását korábban számlával kellett igazolni. Ez a kötelezettség a 2003. évre járó költségtérítés vonatkozásában már megszűnt, ugyanis a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosítását követően a ruházati költségtérítés adómentes jövedelemnek minősül, vagyis az érintetteknek azzal nem kell elszámolni. Az APEH közszolgálati szabályzata ennek ellenére továbbra is előírta az elszámolási kötelezettséget.

A biztos tájékoztatta az APEH elnökét, hogy Ktv. azon rendelkezése, amely felhatalmazza a hivatali szerv vezetőjét arra, hogy a ruházati költségtérítés fizetésének és elszámolásának feltételeit megállapítsa, nem eredményezheti személyes adat kezelését.

Ennek megfelelően – törvényi felhatalmazás hiányában – jogellenes az, ha az APEH nyilvántartja a vásárlás adatait (ideje, összege, a vásárolt termék megnevezése), amelyek a köztisztviselő személyes adatai. Az APEH elnöke a biztossal egyetértett, és ígéretet tett a szükséges intézkedések megtételére. (1187/A/2003)

Az Avtv. 2004. január 1-jétől hatályos értelmező rendelkezése alapján az érintett érdekképviselői szervezeti tag-ságára vonatkozó adat különleges adatnak minősül. Különleges adat kezeléséhez pedig törvény felhatalmazása vagy az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges. Ez azt jelenti, hogy magának a szakszervezetnek is be kell szerezni tagjaitól az írásbeli hozzájárulást. Ennek gyakorlati megvalósításával kapcsolatban kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását a Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (1522/K/2003)

Oktatásügy

Ebben az évben az oktatással összefüggő adatkezelésekkel kapcsolatban az egyik legnagyobb port felverő ügy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvénynek a tanárok titoktartási kötelezettségére vonatkozó módosítása volt. Az új szabályt a 2003. évi LXI. törvény iktatta be, 2003. szeptember 1-jén lépett hatályba. Az érintett felek nemtetszését elsősorban a szülővel szembeni titoktartás és az annak feloldására vonatkozó szabályok váltották ki.

Az adatvédelmi biztos korábban már javasolta, hogy a pedagógusok kerüljenek be azon körbe, akik a foglalkozásuk, hivatásuk gyakorlása során megismert információkról nem kötelesek hatósági eljárásban felvilágosítást nyújtani vagy vallomást tenni. Az új szabály ilyen rendelkezést nem tartalmaz, ellenben a szülőt zárja ki – részben – a gyermekére vonatkozó információk megismeréséből, mivel azt a gyermek írásbeli hozzájárulásához köti. (Különösen értelmetlen e rendelkezés az óvodások tekintetében, akiknek a túlnyomó többsége nem tud írni.)

A fentiek miatt újrainduló szakmai egyeztetéseken az adatvédelmi biztos is kifejtette véleményét, mely szerint a nevelőtestület csak a tanuló nevelésével, oktatásával és előmenetelével kapcsolatos információkat ismerhesse meg, valamint a nevelőt, tanárt a neveléssel, oktatással össze nem függő kérdések tekintetében a hatósági eljárásban illesse meg a tanúvallomás tételi kötelezettség megtagadásának joga. A nevelőnek, tanárnak a tanulóra vonatkozó egyéb információk szülővel való közlésének kérdése nem tartozik az adatvédelmi biztos kompetenciájába, így arról a biztos nem foglalt állást. Az érvelést a tárca elfogadta és a miniszteri előterjesztésbe beillesztette. (1413/J/2003)

Sokakat érintő vizsgálat tárgya volt a Sulinet Expressz program, melynek keretében számítástechnikai eszközöket lehetett kedvezményesen vásárolni.

A panaszos kifogásolta, hogy mivel a programban részt vevők éves összevont adóalapjukat csökkenthetik a minisztériumok által kiírt pályázatok keretében megvásárolt eszközök megszerzésére fordított összeggel, az értékesítő helyek rögzítik a vásárlás körülményeit, a kiállított számla sorsszámát, termékkódját és a vásárló adóazonosító jelét.

A biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak a Sulinet Expressz Monitort üzemeltető Educatio Kht. Sulinet Programirodájánál, ahová az értékesítési helyek on-line továbbítják a vásárlás egyes adatait és a vásárló adóazonosító jelét. A monitorrendszer automatikusan, emberi közreműködés nélkül dolgozza fel az adatokat, és azokból kódokat képez. Az adóazonosító jel a kód képzését követően helyreállíthatatlanul törlődik a rendszerből. Az így előállított tranzakciós kódokból lehet kinyerni azokat az adatokat, melyekből a jövőben igénybe vehető adókedvezmény költségvetést érintő nagyságrendjét meg lehet állapítani. Az adóazonosító jelet csak anonimizálva használja a rendszer.

A biztos megállapította, hogy az értékesítő helyeket az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény felhatalmazza arra, hogy az adókedvezmény igénybevételére jogosító igazolást kiállítsa és arról az adóhatóságot tájékoztassa. Az adóazonosító jel nem adózási – törvényben meg nem határozott – célú felhasználása nem felel meg a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény rendelkezéseinek, azt más kód képzésére használni nem szabad. A Kht. ügyvezetője ígéretet tett arra, hogy a biztos érveinek figyelembe vételével átalakítják a rendszert. (726/A/2003)

Egy szülő azzal a panasszal fordult a biztoshoz, hogy gyermekéről – másokkal együtt – a település iskolájában filmfelvételt készítettek, melyet feltehetően reklámcéllal kívánt a felvétel készítője négy nap múlva egy országosan fogható televíziócsatornán leadni. Az indítvány megérkezését követően irodánk munkatársa telefonon konzultációt folytatott az érintett iskola igazgatójával, aki ekkor értesült a történetről. Az igazgató haladéktalanul megette a szükséges lépéseket, melynek következtében sikerült megakadályozni azt, hogy a gyermekekről törvényes képviselőik hozzájárulása nélkül készült felvételeket köz-
zétegyék. (318/A/2003)

Egy felsőoktatási dolgozó indítványa alapján ismét felvetődött az oktatók hallgatók általi minősítésének kérdése, a minősítés nyilvánossága. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény biztosítja a hallgatók jogát ahhoz, hogy oktatóik munkáját véleményezzék, de nem rendelkezik a véleményezés eredményének nyilvánosságáról, a nyilvánosságra hozatal módjáról.

Amennyiben az adatok felvétele és feldolgozása módszertanilag korrekt, az eljárás kizárja a visszaélések lehetőségét, az érintett oktató betekinthez a személyére vonatkozó egyedi (anonim) véleményekbe, megjegyzést fűzhet az értékelés eredményéhez, vitathatja az adatgyűjtés körülményeit, tisztességes voltát. Az adatfelvétel csak olyan kérdésekre terjed ki, amelyek köz-

vetlenül az oktató munkájára vonatkoznak, és nem tartalmaz az oktató politikai pártállására, vallásos vagy más meggyőződésére vonatkozó vagy egyéb különleges adatokat, sem pedig magánéletére, külső megjelenésére, személyes kapcsolataira stb. vonatkozó információkat, az értékelés pedig világossá teszi a véleményezés érvényességi körét és korlátait. Ebben az esetben az adatok belső nyilvánossági szabályainak meghatározása az adatvédelmi biztos megítélése szerint az egyetemi autonómia körébe utalható.

A „*belső nyilvánosság*” elsősorban az egyetem azon egységére értelmezhető, amely nemcsak szervezetiileg, hanem az oktatók és hallgatók kapcsolata szempontjából is szerves egységet képez, ilyenek minősülhet tehát a kar vagy az intézet, esetleg az önálló tanszékcsoport. A belső nyilvánosság korlátainak figyelembevételével a hallgatói vélemények eredményét célszerű például a hallgatói önkormányzat, a titkárság, a tanulmányi osztály helyiségeiben kifüggeszteni, vagyis olyan helyeken, ahol jellemzően az egyetem oktatói és hallgatói fordulnak meg, nem pedig olyan faliújságon, amely a vendégek által is látogatott helyen van elhelyezve.

Az eredmények közzétételénél – az esetleges jogvitákat is megelőzendő – olyan megoldás javasolható, amely az eredményeket értéksorrend nélkül közli, például az egyes kérdésekre adott válaszok objektív mérőszámait (pl. a pontok összegét vagy átlagát) tartalmazza, s amelyben az oktatók betűrendben, szervezeti besorolás szerinti vagy más, az értékelés eredményétől független sorrendben vannak feltüntetve. (79/K/2003)

Távközlési szolgáltatók és a Posta

Miként más területeken, a távközlési szolgáltatók esetében is megfigyelhető, hogy bizonyos adatkezelések annak ellenére előfordulnak, hogy korábban már megállapítottuk azok jogellenes voltát. Ilyen, évek óta visszatérő kérdés a különböző azonosító okmányok – elsősorban a személyazonosító igazolvány – másolása. Ezek hatására az adatvédelmi biztos közleményt bocsátott ki, melyben ismételt felhívta az adatkezelőket az adatvédelem törvényi követelményének betartására. A közlemény szövege a Mellékletekben olvasható. (8/A/2003; 756/A/2003; 836/A/2003)

Egyre jellemzőbbek az adattovábbítást kifogásoló panaszok is. Akárcsak az elmúlt években, 2003-ban is vizsgáltunk olyan panaszt, mely azon alapult, hogy a szolgáltató – annak ellenére, hogy az előfizető ehhez nem járult hozzá – szerepeltette adatait a nyilvános telefonkönyvben, előfizetői névsorban. (930/A/2003)

Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai nyomán a polgárok egyre tudatosabban vizsgálják az adatkérés jogalapját személyes adataik rendelkezésre bocsátását megelőzően. Az adatkezelők és a polgárok kapcsolatában az adatok automatikus, minden előzetes tájékoztatást-tájékozódást nélkülöző áramoltatása már a múlté.

Egy polgár a UPC Magyarország Kft. telefonos ügyfélszolgálatának adatkezelési gyakorlatát azért kifogásolta, mert a különböző műnivalasztást követően az ügyfélszám megadásán és visszaigazolásán túl, az ügyintéző a számlareklamációjával kapcsolatos adatokról csak akkor adott volna információt, ha az érintett bediktálja az anyja nevét, születési dátumát, lakcímét és a telefonszámát. A panaszos felháborítónak és indokolatlannak tartotta a társaság alkalmazottjának eljárását.

A biztos álláspontja szerint az adatok egyeztetését megelőzően tájékoztatni kellett volna a panaszost az adategyeztetés céljáról, indokáról és jogalapjáról. Különösen többlépcsős telefonos bejelentkezés esetében, ahol az ügyfélszám ismerete a sikeres telefonkapcsolat megerősítésének alapfeltétele, a személyes adatok legminimálisabb körének igénylése lenne indokolt az érdemi ügyintézés megelőzően. A reklamáció telefonos érdemi intézése nem tagadható meg a szolgáltató értelmezése szerinti „*teljeskörű*” adatszolgáltatás hiányában. A szolgáltató a telefonos ügyintézésből azért nem zárhat ki egyetlen ügyfelet sem, mert a biztonságos adattovábbítás célját szolgáló, de az ehhez szükségszerűen kezelendő adatok körét meghaladó többletadatok szolgáltatását az ügyfél megtagadja. (483/A/2003)

Egy panaszos arról kérte a biztos állásfoglalását, miként lehet nem vagyoni kár miatt kártérítésre kötelezni a Matáv-ot, mivel a telefonkönyvben nem a nyilatkozata szerinti tartalommal jelentette meg adatait. A biztos tájékoztatta az érintettet a kártérítésre vonatkozó hatályos szabályozásról, egyben megállapította, hogy a Matáv Rt. megfelelő tájékoztatást adott a vagyoni kár miatti kártérítés lehetőségéről, azonban nem utalt a nem vagyoni kár miatti kártérítés szabályaira. Az Avtv. és a Polgári Törvénykönyv kártérítési szabályain túl a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (továbbiakban: Hit.) 16. § (1) bekezdése is tartalmaz a hibás teljesítéséért való felelősségre vonatkozó rendelkezést, mely szerint a felelősség csak a felhasználó vagyonában okozott értékcsökkenésért áll fenn. Ez a törvény eltér a Ptk. általános felelősségi szabályaitól, mivel a Ptk. 355. § (4) bekezdésének alkalmazása a Hit. indokolása szerint „*a szolgáltatókra adott esetben indokolatlan terhet róhatna, és érvényesítése is nehézségekbe ütközne, valamint rosszhiszemű visszaélésekre is alkalmat adna*”. (591/A/2003)

A TVNetWork Rt. adatkezelését kifogásolta egy polgár, mert a kábel-szolgáltató a blankettaszerveződést előzetesen kitöltve postázta az előfizetőknek, nem adva lehetőséget arra, hogy az adatok kezelési módjáról az érintett önálló nyilatkozatot tegyen a direkt marketing célra való további felhasználás tekintetében. Az előzetesen kitöltött – a szolgáltató szempontjából kedvező – egyoldalú lemondó nyilatkozat befogadása nem minősül az adatkezeléshez történő önkéntes hozzájárulásnak. (968/A/2003)

Egy másik, hasonló ügyben a szerződést úgy kívánták az ügyféllel aláíratni, hogy a szerződés részét képező hozzájáruló nyilatkozatokat előre kitöltötték. A biztos a szolgáltató jogi igazgatójának figyelmét felhívta a szükséges intézkedések megtételére. (973/A/2003)

Egy polgár arról érdeklődött, hogy adatkezelési nyilatkozataival ellentétesen eljárhat-e a Vodafone Rt., ugyanis a Citibanktól hitelkártya ajánlattal keresték meg a szolgáltatóval kötött szerződése alapján, a Matáv Rt. és a Vodafone Magyarország Rt. tudakozójában pedig nyilatkozatával ellentétesen szerepelnek az adatai. A különböző adatkezelési célok érdekében megtiltotta adatai felhasználását és továbbítását. Válaszában a biztos ismertette a Hit. 59. § (4) bekezdését, melynek értelmében a távközlési szolgáltató saját üzletszerzési céljából – az előfizető beleegyezésével – kezelheti az előfizető egyes adatait. Az előfizető számára biztosítani kell azt a jogot is, hogy a telefonkönyvek, illetve a tudakozó adattartalmáról nyilatkozzon, ennek eredményeként kérheti kapcsolási száma titkosítását.

A vizsgált ügyben az előfizetői szerződésben meghatározott adatkezelési nyilatkozatok lényege, hogy a szolgáltató köteles az előfizető hozzájárulását beszerezni az ott megjelölt adatkezelési célok érdekében való adatkezeléshez. Az előfizető szabadon dönthet, hozzájárul-e személyes adatai meghatározott célból való kezeléséhez (felhasználásához, továbbításához) vagy nem. A szolgáltató köteles a nyilatkozatnak megfelelően kezelni az előfizető személyes adatait. Az ettől eltérő adatkezelés jogellenes. A panaszos írásos nyilatkozatai alapján a szolgáltató nem továbbíthatta volna személyes adatait az ott megjelölt célok érdekében. Ennek megfelelően azt javasolta a biztos, hogy az Avtv. 7. §-ában foglalt adatminőség követelményére hivatkozással – mely szerint a kezelt adatoknak pontosaknak kell lenni – kérjen a panaszos a szolgáltatótól tájékoztatást adatai kezeléséről. (1223/A/2003)

Egyre többen érdeklődnek arról is, milyen szabályok alkalmazandók az ügyfélszolgálattal, hibabejelentővel folytatott beszélgetések rögzítésére. Tekintve, hogy az ügyfélszolgálatoknak a lefolytatott beszélgetések rögzítésével kapcsolatban – adatvédelmi szempontból – számos kötelezettségük van, az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében a biztos véleményét a jogszerű eljárás lehetséges gyakorlati megoldásait is tárgyalva részletezte.

A beszélgetés rögzítése – törvény felhatalmazása hiányában – csak az érintett hozzájárulásával történhet. A hívást kezdeményező ügyfelet a beszélgetés előtt tájékoztatni kell arról, hogy a beszélgetés hanganyagát rögzítik. Ezzel a tájékoztatással annak lehetőségét kell megteremteni, hogy az ügyfél eldönthesse: hozzájárul ahhoz, hogy az ügyfélszolgálattal folytatott beszélgetését rögzítsék, vagy személyesen kívánja az ügyfélszolgálati helyiséget felkeresni. Emellett az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az ügyfélszolgálatoknak rendelkezésre kell bocsátaniuk az ügyfél számára egy olyan telefonszámot is, ahol a lezajlott beszélgetésekről nem készül hangfelvétel. Amennyiben az ügyfélszolgálat nem kínál fel olyan telefonszámot, ahol a kezdeményezett hívásokat nem rögzítik, biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az ügyfél személyesen is választ kaphasson kérdéseire. A rögzített hanganyag mindkét fél által hozzáférhető és felhasználható kell, hogy legyen, amennyiben annak bizonyítása válik szükségessé, hogy mi hangzott el a rögzített beszélgetés során. Ha rögzítik a beszélgetést, az ügyfél számára biztosítani kell, hogy az általa kezdeményezett, és hozzájárulásával készített hangfelvétellel rendelkezessen. A különböző ügyfélszolgálatok eltérő gyakorlatot alakítottak ki az ügyfél rendelkezési jogának biztosítására. Van olyan ügyfélszolgálat, ahol magát a hangfelvételt adják ki az érintettnek, ha ezt kéri (ilyenkor az audio kazetta költségét általában az ügyfélnek kell állnia), és van olyan ügyfélszolgálat is, ahol az érintett kérelmére a beszélgetésről készített jegyzőkönyvet bocsátják rendelkezésre. (133/A/2003)

Hasonló ügyben hívta fel a Vodafone Rt. figyelmét a biztos arra, hogy az ügyfélszolgálattal folytatott telefonbeszélgetések rögzítése csak mindkét fél által tudottan történhet, akkor is, ha csak egyes beszélgetések rögzítésére kerül sor. (300/A/2003)

Egy panaszos azért fordult a biztoshoz, mert trágár hangú telefonhívással zaklatták. A Westel Rt. ügyfélszolgálatáról SMS formájában megkapta az arról szóló információt, hogy a trágár hangú hívást kezdeményező telefonszám mellett az Ő neve van feltüntetve előfizetőként. Ugyanez az adat található a Westel internetes honlapján elérhető tudakozóján is.

A vizsgálat során beigazolódott, hogy valaki a panaszos személyes adatait felhasználva kötött előfizetői szerződést. A biztos tájékoztatta a panaszost a Ptk.-ban, illetve a Büntető Törvénykönyvben rendelkezésre álló igényérvényesítés további lehetőségeiről. (270/A/2003)

Egy folyamatban lévő ügyben a biztos azért indított vizsgálatot, mert hibás telefonkártya miatti reklamáció során a Matáv Rt. csak abban az esetben vizsgálja ki a bejelentést, ha a hibabejelentő személy feltünteti valamely igazolványának számát. A „Telefonkártya hibafeltevő jegyzőkönyv” elnevezésű nyomtatványon a bejelentőnek meg kell adnia személyi vagy katonai igazolványának, útlevelének vagy jogosítványának számát. (1046/A/2003)

Egy 2003. november elején érkezett panaszban a Matáv Rt. adattovábbítását kifogásolta egy polgár. Állítása szerint 2002. júliusi vagy augusztusi részletes számlájának adatait volt élettársának továbbította a szolgáltató. Az ügy jelenleg folyamatban van. (1277/A/2003)

Az internetes tudakozó működését is egyre többen sérelmezik. Arról kért tájékoztatást egy panaszos, hogy jogszerű-e az, hogy a Matáv internetes honlapjának tudakozó szolgáltatásán keresztül megismerhető a mobil távközlési szolgáltatók előfizetőinek telefonszáma. Arra is választ kért, hogy ezen az úton (az országos tudakozó szolgáltatáson keresztül) kiadhatók-e az adatai közvélemény-kutató cégek, marketing tevékenységet végző piaci szereplők számára.

A biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy a Hit. 17. §-a együttműködési kötelezettséget fogalmaz meg a különböző távközlési szolgáltatók között. Ezt annak érdekében rendeli el a törvény, hogy az összes távbeszélő, illetve mobil rádiótelefon szolgáltató kapcsolási számát nyilvántartó, országos területre kiterjedő tudakozó szolgáltató (országos tudakozó) rendelkezzen az összes szükséges adattal és a szolgáltatók technikailag biztosítsák előfizetőiknek, hogy igénybe tudják venni az országos tudakozó

szolgáltatást. Ez az együttműködési kötelezettség a létrejövő összes országos tudakozó tekintetében fennáll. Mindezek után az állapítható meg, hogy a távközlési szolgáltatóknak törvényi kötelezettségük, hogy olyan országos tudakozó szolgáltatást ajánljanak fel előfizetőiknek, amelyen keresztül az összes távbeszélő, illetve mobil rádiótelefon kapcsolási száma megismerhető. Az előfizetőnek természetesen továbbra is lehetősége van arra, hogy kérje telefonszámának titkosítását. Ezek után sem a szolgáltató saját tudakozóján, sem pedig a szóban forgó országos tudakozó szolgáltatáson keresztül nem lesz megismerhető a telefonszáma. (306/A/2003)

Az MMS-szolgáltatás adatvédelmi vonatkozásait hivatalból vizsgálja az adatvédelmi biztos. A vizsgálat során kiadott közlemény nemzetközi viszonylatban is nagy visszhangot váltott ki. A vizsgálat jelenleg folyamatban van.

Számos állampolgár sérelmezte a Posta adatkezelését is. Egy panaszos azért fordult a biztoshoz, mert külföldi tartózkodása miatt késve kapott meg egy hivatalos irat érkezéséről szóló postai értesítőt. Bár két postahivatalt is felkeresett, az ügyét nem sikerült elintéznie. Az Informatikai és Hírközlési Minisztériumban – levele szerint – telefonon arról tájékoztatták, hogy az adatvédelmi biztos vonatkozó intézkedései miatt nem közölhetik a levél feladójának az értesítőt nem szereplő további adatait.

A biztos tájékoztatta a panaszost, hogy ilyen tartalmú állásfoglalást nem adott, és nem is adhatott volna ki. Tekintettel arra, hogy a beadványához csatolt fénymásolatból egyértelműen kiderül, hogy a hivatalos irat feladója valamelyik bíróság, elvileg fel sem merülhet, hogy a beadványában leírt adatvédelmi, személyiségvédelmi okból a postai szolgáltató a tájékoztatást mellőzze. A panaszosnak fontos érdeke fűződhet ahhoz, hogy a bíróság által elküldött hivatalos iratot megismerhesse, vagy a bíróságon utólag átvehesse. A biztos felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy a hivatalos iratok kézbesítésének egyszerűsítéséről szóló 43/1953. (VIII. 20.) MT rendelet – melyre az értesítőt is található hivatkozás – alapján írásban tájékoztatást kérhet a küldeményről. Ezt támasztja alá az Avtv. 11. §-a is, mely szerint az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről. (1013/A/2003)

Több olyan beadvány is érkezett, amelyek arra hívták fel a figyelmet, hogy a Posta számos esetben jogellenesen kezel személyes adatokat.

Egy polgár beadványában arról írt, hogy az adóbevallásának feladásakor a postai alkalmazott azt reklamálta, hogy nem tüntette fel a borítékon a személyi számát. A Posta azonban sem az Avtv., sem a postára vonatkozó jogszabályok – a Hit., illetve a postai szolgáltatások ellátásáról szóló 204/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet – alapján nem jogosult a személyi szám kezelésére. A kormányrendelet lehetőséget ad ugyan arra, hogy a szolgáltató bizonyos esetekben – például könyvelt küldeményeknél – meggyőződjön a küldeményt átvevő személyazonosságáról, ez azonban nem jelentheti a személyi szám kezelését. (386/A/2003)

Érkezett olyan beadvány is, amelyben az érintett azt sérelmezte, hogy egy postahivatalban, amikor OTP-bankkártyával szeretne volna kiegyenlíteni a csekkek ellenértékét, a postai alkalmazott elkérte a személyazonosító igazolványát, majd egy kockás füzetbe adatokat másolt be az igazolványból és a bankkártyáról. Tiltakozását követően a postai alkalmazott közölte, hogy ez az eljárás kötelező. A biztost a Magyar Posta Rt. Adat- és Információvédelmi Osztályának vezetője arról tájékoztatta, hogy a bankkártyás tranzakciók feltétele a PIN-kód használata és a személyazonosság igazolása. Az ügyfélre vonatkozó további adatok rögzítése szükségtelen. Adatvédelmi szabályzatuk meghatározza, hogy a személyazonosság igazolása mely okiratokkal történhet. A biztos jelzését megelőzően a postának nem volt tudomása a kifogásolt adatkezelésről. (38/A/2003)

A 2002. évi parlamenti beszámoló tartalmazza azt az ajánlást, amely a postahivatalokban a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog érvényesülésével foglalkozik. Az ajánlás lényege az volt, hogy a posta gondoskodik 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. Ilyen intézkedés lehet például a padlón színes csíkok, figyelmeztető táblák elhelyezése annak érdekében, hogy a pulnál ügyét intéző ügyfél személyes adatait mások, a mögötte várakozók ne ismerjék meg.

A Posta vezérigazgatója 2002. decemberi válaszában közölte, hogy felméréseik alapján az ajánlás „megvalósításának jelentős költségigénye van”, ezért nem tudják végrehajtani. Az adatvédelmi biztos válaszában emlékeztetett arra, hogy félreértésről lehet szó, mivel a figyelmeztető tábla, színes csík elhelyezése nem költségigényes. A posta vezérigazgatója ezt követően elfogadta a választ és az ajánlást, és ígéretet tett az intézkedések megtételére. Az ügy jól példázza azt, hogy az adatvédelem nem csak pénzkérdés, sok esetben a szemléletmódon, jóakaraton múlik érvényesülése.

Internet

Az előző évek tendenciájához hasonlóan a 2003-as évben is számos spam-mel (kéretlen üzleti célú e-mail) kapcsolatos beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához. A jelenség elszaporodása jelzi, hogy sajnálatos módon Magyarországot is elérte a spammelés láza, noha az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kéréseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény szerint kizárólag az érintett egyértelmű, előzetes hozzájárulása alapján küldhető elektronikus úton reklám. A beadványok száma jelzi, hogy a társaságok szolgáltatásaik reklámozása során korántsem veszik figyelembe a vonatkozó törvényi előírásokat.

Konzultációs kérdésként felmerült, hogy a domainregisztrációval nyilvánosságra hozott e-mail címekre küldhetők-e üzleti ajánlatok, illetve hozzájárulást kérő elektronikus levelek. A biztos álláspontja szerint az érintett előzetes hozzájárulása nélkül ezekre az e-mail címekre sem küldhető reklám. A hozzájárulást kérő levelek szintén reklámnak minősülnek, mert a reklámozóra hívják fel a figyelmet, annak ellenére, hogy konkrét termékre, szolgáltatásra nem tartalmaznak utalást. A nyilvánosságra hozatal tehát nem jelent automatikus felhatalmazást a különböző adatkezelési célok érdekében történő adatgyűjtésekhez. (957/K/2003, 1241/K/2003)

Az internet által teremtett nyilvánosság a munkáltatók figyelmét is felkeltette, és egyre több közigazgatási szerv, önkormányzat üzemeltet honlapot az elektronikus információszabadság biztosítása érdekében. Több beadvány foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy milyen személyes adatok jeleníthetők meg a cég, szervezet honlapján a munkavállalókkal, alkalmazottakkal kapcsolatban. A munkavállaló neve, beosztása, arcképe, telefonszáma és az adott szervezettel fennálló munkaviszony jellegű jogviszonyának a ténye is személyes adat, melyek nyilvánosságra hozatala – törvény felhatalmazása hiányában – csak akkor lehetséges, ha az érintett ahhoz hozzájárult. A közalkalmazottak tekintetében a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 83/B. §-a megfelelő felhatalmazást nyújt a közalkalmazottak nevének és besorolásának nyilvánosságra hozatalához. Ezzel összhangban áll a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, melynek 61. § (2) bekezdése szerint szintén nyilvános a köztisztviselő neve és besorolása. Mindazon személyes adatok, melyek ezen a körön kívül esnek, csak az érintettek önkéntes hozzájárulása alapján hozhatók az interneten nyilvánosságra. Így nem kötelezhetők az alkalmazottak arra, hogy képmásuk interneten történő megjelenítését tudomásul vegyék és túrják. (162/K/2003, 181/A/2003, 440/A/2003, 762/A/2003)

Az internet széles körű felhasználási lehetőségét jelzi, hogy a tájékoztatás legfontosabb fórumává kezd válni hazánkban is. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara az interneten nyilvánosságra hozta a felvételizők nevét, születési idejét és felvételi eredményeit. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 83. § (8) bekezdéséből azonban nem következik, hogy ezen adatok bárki számára hozzáférhetővé tehetők az interneten. A törvény szerint ugyanis a közzétételre csak az intézményben, a szokásos módon kell sort keríteni. A világháló nyilvánossága és az általa nyújtott lehetőségek más dimenzióba helyezik a nyilvánosságra hozatalt, így az olyan közzététel, mellyel bárki számára, az intézmény falain kívül is hozzáférhetővé válnak a személyes adatok, nem felelnek meg a törvény rendelkezéseinek. (789/A/2003)

Egy hallgató a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtárának (BME-OMIKK) weblapjára hívta fel az adatvédelmi biztos figyelmét. A webes felületen az e-katalógusra kattintva minden regisztrált olvasó használhatja az elektronikus könyvtárat, ahol a kölcsönzéssel kapcsolatos adatokon kívül személyes adatok is találhatóak. Az adatbázisba történő belépéshez elegendő egy 10 számjegyből álló számsor, amely egyedi jelszó nélkül azonosítja a felhasználót. A panaszos aggályosnak tartja, hogy egy 10 számból álló azonosító – amely véletlenszerűen is kitalálható – elegendő ahhoz, hogy egy olvasó személyes adatai bárki számára az interneten láthatóvá váljanak.

A biztos megállapította, hogy a bejelentkezési rendszer lehetőséget ad a visszaélésre, egy 10 jegyű véletlenszerűen kiválasztott számsorral bárki számára hozzáférhetővé válnak az azonosítóhoz kapcsolható olvasó személyes adatai. A biztonsági szint elégtelen ahhoz, hogy megvédje a személyes adatokat a jogosulatlan adattovábbítástól és nyilvánosságra hozataltól. A biztos a szükséges intézkedések megtételére szólította fel az intézmény főigazgatóját. A könyvtár az állásfoglalás alapján módosította a beiratkozási nyilatkozatot, valamint figyelemfelkeltő szórólapokat helyezett el, melyben tájékoztatta az olvasókat, hogy egyedi jelszó használatával gondoskodhatnak személyes adataik védelméről. (960/A/2003)

Beadvány érkezett a Kempelen Farkas Hallgatói Információs Központ (továbbiakban: HIK) adatkezelésével kapcsolatban is. A beadványozó arról számolt be, hogy az intézmény a szolgáltatásainak igénybevételéhez túlzott mértékű adatgyűjtést folytat. Az intézménynek a biztos megkeresésére adott válaszából kiderült, hogy a szerződő fél (adatkezelő) és az adatfeldolgozó személyének egyértelmű rögzítésére nem került sor a szerződés megkötésekor, valamint indokolatlanul kezelnek olyan személyes adatokat (úgy mint e-mail cím, azonosító okmány típusa, diákigazolvány száma és típusa, milyen tanszék hallgatója), melyek csak az érintettek önkéntes hozzájárulása alapján kezelhetők. Végül a biztos elfogadhatatlannak tartotta, hogy a szerződés aláírásával az érintett lemond adatvédelmi igényeinek érvényesítéséről. Az ügy vizsgálata folyamatban van, a HIK a megtett intézkedéseiről még nem tájékoztatta az adatvédelmi biztost. (815/K/2003)

Miként arra a korábbi beszámolókból már utaltunk, számos honlap üzemeltetője figyelmen kívül hagyja az Avtv. rendelkezéseit a regisztráció során. A leggyakoribb visszasság a túlzott adatkör – amely a célhoz kötöttség elvét sérti – vagy az érintett tájékoztatásának hiányos volta.

Az idei évben olyan adatbiztonsági kérdések is felmerültek, melyek az adatvédelmet új megvilágításba helyezik. A világháló ugyanis a nyilvánossághoz közvetítés olyan sajátos eszközévé vált, amelyben számtalan adatbázis összekapcsolódásával áramolnak az adatok adatkezelőtől adatkezelőig. Ha a felhasználó belép ebbe a globális hálózatba, elképzelhető, hogy személyes adatai abban a pillanatban valahol a világ egy távoli pontján egy szoftver segítségével kezelhetővé válnak. Az adatgyűjtés egyrészt statisztikai felmérések készítését szolgálja, egyes esetekben azonban direkt marketing célú adatkezelés valósul meg.

Egy beadványozó a weboldalak látogatottsági statisztikájának mérésével összefüggő adatvédelmi problémára hívta fel figyelmet. A gyakorlatban a weblapok üzemeltetői egy közvélemény-, vagy piackutató céget bíznak meg a látogatottsági statisztika

elkészítésével, amely egy úgynevezett web bug segítségével nemcsak a statisztikához szükséges adatokat gyűjti össze, hanem számos más, a felhasználó által a honlapon magáról közölt adatokat is.

A web bug elsősorban olyan adatokat küld feldolgozásra a felhasználó gépéről, amelyek alapján statisztikai felmérések készíthetők egy adott oldal látogatottságát illetően, illetve egy-egy banner reklámkampány hatékonyságára nézve. A bug azonban a számítógépbe korábban bevitt személyazonosító, demográfiai adatokat, valamint mindazon információkat, melyeket a felhasználó a honlapon magáról közölt, továbbítja a piackutatással és marketinggel foglalkozó cég részére, amely személyiségprofil létrehozására használja fel ezeket az adatokat. (1180/A/2003)

Az internet közegeiben az adatvédelem hagyományos fogalomrendszere sajátos értelmezést nyer, melyben különös szerepe van a különböző technológiáknak, informatikai újításoknak. Egy adat abban a pillanatban személyes adattá válik, ha valamilyen technológia segítségével és ésszerű mértékű erőfeszítéssel lehetővé válik a felhasználó azonosítása. Ennek megfelelően a felhasználó által felkeresett honlapok címe személyes adat, hiszen alkalmasak lehetnek egy személyiségprofil kirajzolására. Az IP-címek vonatkozásában az adatvédelmi biztos arra az álláspontra helyezkedett, hogy egyaránt személyes adatnak minősülnek a dinamikus és fix IP-címek, mivel lehetséges a kapcsolat helyreállítása a számadat és a felhasználó között. Az Európai Unió 95/46/EC irányelve 29-es cikkelyével létrehozott Adatvédelmi Munkabizottság is egyértelműen kinyilvánította, hogy az IP-cím személyes adatnak tekintendő, mivel legtöbbször lehetséges egy adott időpontban, egy adott IP-címről érkező információ és a hozzá tartozó természetes személy közti kapcsolat ésszerű mértékű erőfeszítéssel történő helyreállítása.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájához beadvány érkezett egy telefontársaság és egy internetszolgáltató adatbázisában kezelt előfizetői adatokkal való visszaélés tárgyában. A panaszos IP-címének felhasználásával a telefonszámhoz tartozó előfizetői nevet és címet kiderítette valaki, majd ezeket harmadik személy tudomására hozta. Az eljáró ügyészség a nyomozást arra való hivatkozással tagadta meg, hogy a törvényi tényállási elem – azaz személyes adat – hiányában a fenti cselekmény nem minősül bűncselekménynek.

Az adatvédelmi biztos tájékoztatta álláspontjáról az illetékességgel rendelkező ügyészségeket, melyben hangsúlyozta, hogy az IP-cím is személyes adatnak tekintendő. Annak megállapítására azonban, melyik személyes adatra vonatkozóan, milyen adatkezelési műveleteket végeztek jogosulatlanul, nyomozati hatáskörrel az ügyészség rendelkezik, az adatvédelmi biztos nem. Az ügy vizsgálata még folyamatban van. (120/A/2003)

Az önkéntesség is egészen más megítélés alá esik azon adatgyűjtéseknél, melyekhez az internetet hívja az adatkezelő segítségül. Az információs önrendelkezési jogból következik, hogy az érintett szabadon eldöntheti, hogy milyen adatkezelési célból, milyen adatokat bocsát az adatkezelő rendelkezésére. Az internethasználattal vélelmezhető, hogy a felhasználó tisztában van annak rendszerével és sajátos jellemzőivel, valamint azzal, hogy magánszférája milyen mértékben sérülhet a barangolás során magáról megadott és a szoftverek által kereshető személyes adatok alapján. Az internet szereplőinek tudniuk kell azt, hogy a magánszféra fokozottan sérülékeny a hálózati közegben.

A privacy hatékony védelmét a megfelelő szintű tájékoztatás és a technológiák ismerete biztosítja. Az internetes adatvédelmi kultúra magyarországi terjedését jelzi, hogy egyre több honlap üzemeltetője helyezi el adatvédelmi nyilatkozatát a honlapján. Ennek a közleménynek tartalmaznia kell minden olyan lényeges információt, amely az adatvédelmi elvekkel, intézkedésekkel, az adatok gyűjtésével, továbbításával, direkt marketing célú felhasználásával, valamint az adatbiztonsági követelményekkel kapcsolatos. A honlap üzemeltetőjének egyfajta „*kitanítási-kötelezettsége*” is van, mely alapján – a saját adatkezelésével kapcsolatos tájékoztatáson túl – fel kell hívnia a felhasználó figyelmét az Internet használatával együtt járó, magánszférát fenyegető veszélyekre, valamint a bizalmas kommunikáció lehetőségét biztosító technológiákra.

Az Avtv. 27. § (1) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos hatásköre olyan beadványok vizsgálatára terjed ki, melyben személyes adatok kezelésével kapcsolatban jogsérelem történt, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. Így az adatvédelmi biztos nem bocsátkozhat informatikai megoldások fejtegetésébe, és nem vállalkozhat arra sem, hogy egyes technológiák alkalmazását preferálja.

A „*bitsütik*” (cookie) olyan kis programok, melyek a felhasználó gépének azonosításával segítik a honlapok használatát. Ez felvet ugyan adatvédelmi problémákat, azonban a biztos gyakorlatában eddig még nem szerepelt a cookie-k kezeléséből fakadó jogsérelem vizsgálata. Ha ezzel kapcsolatban panasz érkezik az Adatvédelmi Biztos Irodájához, természetesen sor

A hitelintézetek és a biztosítótársaságok adatkezelése

A pénzügyi közvetítő rendszer szereplőinek tevékenységét az elmúlt évben több alkalommal is vizsgálta az Adatvédelmi Biztos Irodája. Az állampolgári bejelentések alapján kezdeményezett vizsgálatok száma és tematikája hasonlóan alakult a korábbi évekhez képest. Néhány, egymással szorosan összefüggő ügýtípust azonban külön kiemelnénk, melyek megjelenése egyrészt jogszabályi változásokra vezethető vissza, másrészt a pénzügyi közvetítő rendszerben végbemenő integrációs folyamatok eredménye.

Az elmúlt évben az Országgyűlés a pénzmosság megelőzése és megakadályozása érdekében új jogszabályt alkotott, mely pontosítja a pénzügyi szolgáltatók azonosítási kötelezettségét érintő rendelkezéseket. A pénzmosság megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (továbbiakban: Pmt.) szerint az azonosításnak két tevékenységből kell állnia, ezek: az ügyfél (a meghatalmazott, a rendelkezésre jogosult) személyazonosságáról meghatározott

dokumentumok alapján történő meggyőződés, valamint a törvényben meghatározott adatok írásban történő rögzítése. A szolgáltató 2003. december 31-ét – a határidőt az Országgyűlés az adatszolgáltatással kapcsolatos vizsgálatok kezdete után 2004. április 1-jére módosította – követően köteles az ügyleti megbízás teljesítését megtagadni, amennyiben az ügyféllel a Pmt. hatálybalépése előtt létesített üzleti kapcsolatot, és az ügyfél a szolgáltató írásbeli értesítése ellenére a szolgáltatónál azonosítás céljából személyesen nem jelent meg, és az ügyfél 5. § (1) bekezdésében meghatározott adatai nem állnak teljes körűen rendelkezésére.

Ezen rendelkezés végrehajtása érdekében egy nagy lakossági ügyfélkörrel rendelkező bank ügyfeleit adatszolgáltatásra hívta fel. A bank adatkezelését számos ügyfele kifogásolta. A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a Pmt.-ben meghatározott azonosítási kötelezettség végrehajtását szolgáló adatlapon olyan adatok is szerepeltek (adóazonosító jel, munkahely címe, megnevezése), melyek nem a fenti kötelezettséghez kapcsolódnak és ezen adatok vonatkozásában az ügyfelek nem kaptak tájékoztatást az adatkezelés céljáról, így az ügyfél hozzájárulása nem tekinthető az adatkezelés jogalapjának. A biztos felszólította a hitelintézetet, hogy az időközben beérkező adatlapokat már ne fogadja be, s a személyes adatokat egyéb módon rögzítse, a már kitöltött és bankhoz eljuttatott adatlapok kifogásolt rovataiban szereplő ügyféladatokat mind a nyomtatványon, mind pedig az elektronikus adatbázisból törölje. A bank vezetője válaszában ígéretet tett az adatkezelés módosítására, és arra, hogy ügyfeleiket megfelelően tájékoztatják az adatkezelés céljáról. Az állásfoglalás a Mellékletben megtalálható. (1247/A/2003, 1269/A/2003, 1280/A/2003, 1295/A/2003, 1389/A/2003, 1448/A/2003)

A pénzügyi közvetítő rendszerben évek óta bizonyos határelmosódás figyelhető meg. A hitelintézetek, befektetési vállalkozások, biztosítótársaságok együttműködése – a tulajdonosi érdekelttség okán – sokszor azt célozza, hogy kölcsönösen egymás szolgáltatásait is kínálhassák ügyfeleiknek.

A Lakáskassza-Wüstenrot Lakás-takarékpénztár Rt. egyik ügyfele a bankcsoport tagjai közötti adattovábbítást lehetővé tevő, az adatkezelő által megfogalmazott nyilatkozatot sérelmezte. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény az összevont alapú felügyeletre vonatkozó rendelkezések teljesítése érdekében lehetőséget teremt bankcsoporton belül történő adatátadásra. Ezen túl a bankcsoport tagjai között személyes adatok továbbítására – törvényi felhatalmazás hiányában – csak az ügyfelek hozzájárulása esetén kerülhet sor. A hozzájáruló nyilatkozat a biztos álláspontja szerint nem képezheti részét a „Nyilatkozat a kiutalás elfogadásáról és a lakáskölcsön igényléséről” című nyomtatványnak. Az önkéntesség kritériuma csak abban az esetben érvényesülhet, ha erről az ügyfél külön nyilatkozhat. Az adattovábbításhoz való hozzájárulás nem lehet feltétele a lakás-előtakarékossági betétszámla szerződéses összeg kiutalásának. (278/A/2003)

Egy másik ügyben a panaszos Credit Suisse & Pension Önkéntes Egészségpénztár (továbbiakban: CSLP-EP) Cafeteria kártyájával összefüggő adatkezelést kifogásolta. A Cafeteria Program Szabályzata szerint a Cafeteria kártya igénylésére a CSLP-EP, a CS Life & Pension Önkéntes és Magánnyugdíjpénztár és a CS Life & Pension Biztosító Rt. (együttesen: CSLP) ügyfelei jogosultak. A regisztráció során az ügyfél egyetlen nyilatkozattal adja beleegyezését adatainak a CSLP-EP általi kezeléséhez és adatainak marketing célból történő továbbításához. A biztos úgy foglalt állást, hogy ez a megoldás jogellenes, sérti az érintettek információs önrendelkezési jogát, hiszen az ügyfél a kártyaigénnyel együtt aláírásával hozzájárul ahhoz is, hogy a CSLP szervezetei üzleti ajánlataikkal megkeressék. A kártyaigénylést és a direkt marketing tevékenységhez történő hozzájárulást egymástól el kell választani. (216/A/2003)

Sajnálatos módon továbbra is előfordulnak olyan esetek, amikor az állampolgár azt sérelmezi, hogy számlanyitáskor a bank ügyintézője személyazonosító igazolványáról hozzájárulása nélkül fénymásolatot készít. A biztos 2003 nyarán közleményt adott ki, melyben tájékoztatta az adatkezelőket, hogy 2004-től hatósági jogkörével élve, kiemelt figyelmet fog fordítani a másolatok készítésének gyakorlatára. (758/A/2003)

Adatvédelmi szempontból az a gyakorlat is kifogásolható, mely szerint a hitelintézet elutasított ügyfelének nem ad felvilágosítást arra vonatkozóan, hogy miért minősítették hitelképtelennek. A biztos véleménye szerint önmagában a hitelképtelenség tényének közlésével a bank nem tesz eleget az adatkezelőket terhelő tájékoztatási kötelezettségének. Az egyik bank olyan általános szerződési feltételt dolgozott ki, mely lehetőséget biztosít számára a hitelkérelem indoklás nélküli elutasítására. A biztos ezt aggályosnak ítélte, hiszen a szóban forgó esetekben a polgár csak a hitelintézet által előírt feltételekkel tehet ajánlatot. A blanketszerződést kidolgozó félnek fokozottan ügyelnie kell arra, hogy a szerződés a másik felet csak azon adatainak kiszolgálására kötelezze, amelyek indokoltak a szerződés célját tekintve, s a többi, a szerződés által előírt adatkezelés is az ügylet céljához igazodjon. (818/A/2003)

Az általános tendenciák mellett néhány egyedi adatkezelői hibát is említünk, mely sértette az állampolgárok információs önrendelkezési jogát.

Az egyik hitelintézet telefonos ügyfélkapcsolatának működtetése során a biztos adatvédelmi hiányosságokat tárt fel. A hitelvonalon érdeklődővel a bank ügyintézője közölte, hogy a felvehető hitel összegéről és egyéb kondíciókról csak személyes adatai megadását követően tudja tájékoztatni. A panaszos, miután a felkínált konstrukciót nem kívánta igénybe venni, kérte adatainak a számítógépes nyilvántartásból való törlését. Az ügyintéző kérésének nem tett eleget. A biztos fellépésének köszönhetően a bank felülvizsgálta adatkezelési gyakorlatát, és azt úgy módosította, hogy a tájékoztatáshoz nincs szükségük személyes adatokra. Ha a telefonáló előzetes hitelbírálatot kezdeményez, a bank kéri az ehhez szükséges személyes adatok megadását. Ebben az esetben tájékoztatják a telefonálót arról, hogy személyes adatait a bank csak akkor kezelheti jogszerűen, ha ahhoz kifejezetten hozzájárul. Az előzetes hitelbírálat végeztével a bank ügyintézője minden telefonáló figyelmét felhívja arra, hogy az előzetes hitelbírálat eredményéhez képest dönthet arról, hogy hoz-

zárul az adatai rögzítéséhez és kezeléséhez, vagy kéri azok törlését. Az utóbbi esetben az ügyintéző haladéktalanul intézkedik a törlés iránt. (368/A/2003)

A hitelezés a bankszektor tevékenységi körén belül a legtipikusabb pénzügyi szolgáltatás, így a legtöbb állampolgári bejelentés is ezzel kapcsolatban érkezik az Adatvédelmi Biztos Irodájához. Az egyik beadványozó azt kifogásolta, hogy hitelkérelmének elutasításáról a bank olyan formában értesítette, hogy a boríték bárki számára látható részén a névén és lakcímén kívül a „Tárgy: *hitel kérelem elutasítása*” című felirat is szerepelt. A hitelintézet elismerte, hogy technikai hiba következtében a hitelkérelem elutasítására vonatkozó szöveg pozicionálása nem megfelelően történt. E technikai hiba következtében történhetett meg az, hogy a levél tartalmát képező információk mások számára is hozzáférhetővé váltak. A biztos megállapította, hogy az adott ügyben jogsértés történt. (828/A/2003)

A hitelbírálat egyik legfontosabb információforrása az adós- és hitelinformációs rendszer. A Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszerben (továbbiakban: BAR) nyilvántartott adatok a hitelezők számára segítséget nyújtanak a hitelkockázat felmérésében és kezelésében. Hitelmulasztás esetén csak abban az esetben van mód a BAR-on keresztül történő információcserére, ha az adós a szerződésben vállalt kötelezettségeinek kilencven napot meghaladóan, összegszerűségében pedig a minimálbért meghaladóan nem tesz eleget. A folyósított kölcsön nyilvántartása, és figyelemmel kísérése során az egyik esetben a hitelintézet jogosulatlanul továbbította az indítványozó személyes adatait. A bank a biztos megkeresésére küldött válaszában elismerte, hogy az adattovábbítás törvényi feltételei valóban hiányoztak, ugyanis az adós hátralékát a késedelmes részlet és az aktuális törlesztőrészlet adta, ami csak együtt haladta meg a minimálbér összegét. A biztos az adott ügyben megállapította a jogsértést, és tájékoztatta a panaszost, hogy kérheti személyes adatai törlését. (1050/K/2003)

2003-ban a bankszektor – az elmúlt évhez hasonlóan – több ízben is javaslatot tett a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer adattartalmának kibővítésére. A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosítása kapcsán ismételen előtérbe került a pozitív listás adónyilvántartási rendszer felállításának terve. A kibővítés indokai között mind üzleti-hatékonysági, mind költségvetési szempontok is szerepeltek. Az adatvédelmi biztos a pénzintézetek képviselőivel folytatott tárgyalásokon egyértelműen leszögezte, hogy továbbra is határozottan ellenzi a pozitív listás adónyilvántartási rendszer felállítását. A tervezett szabályozás nem felel meg az alapjogi korlátozás alkotmányos követelményének. A biztos felhívta a bankszektor figyelmét, hogy a kamattámogatások igénybevételi feltételei meglétének ellenőrzésére megfelelő módszernek tartja – pozitív listás adónyilvántartás hiányában –, ha a folyósító hitelintézet meghatározott tényekről az igénylőt büntetőjogi felelőssége mellett nyilatkoztatja.

A pénzügyi szektor adatkezelését az adatvédelmi biztos elsősorban állampolgári bejelentések alapján vizsgálta. 2003 júliusában azonban azt tapasztalta, hogy egy bróker cég ügyleteihez kapcsolódva több olyan, azonosítható személyre vonatkozó adat, információ került nyilvánosságra a médiában, melynek megszerzése és közzététele valószínűleg nem az Avtv. rendelkezései szerint történt. A biztos közleményt adott ki, melyben felhívta az írott és elektronikus sajtó munkatársait, illetve a szóban forgó ügyekben információkkal rendelkezők figyelmét arra, hogy a személyes adatok alkotmányos védelem alatt állnak, s azokat csak az érintettek hozzájárulása vagy törvény előírása esetén hozhatják nyilvánosságra. A Közlemény teljes szövege a Mellékletekben olvasható.

Áruküldők, direkt marketing cégek

2003 a direkt marketing szektorral kapcsolatos beadványok vizsgálatára szempontjából nyugodt év volt. Nem talákoztunk kirívó, az adatszerzésre vonatkozó törvényi szabályozást szándékosan figyelmen kívül hagyó gyakorlattal, persze kisebb-nagyobb szabálytalanságok előfordultak. A beadványok egy részében főleg az elmúlt években is felmerült legfontosabb kérdés ismétlődött, tehát az, hogy milyen jogon „*árulja*” a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal az állampolgárok adatait. (678/A/2003, 959/A/2003, 994/A/2003, 1043/A/2003, 1157/A/2003) A korábbi évek beszámolóiban részletesen foglalkoztunk a központi nyilvántartásból történő adatigénylés jogszabályi hátterének kifejtésével, az érintett előzetes hozzájárulása nélküli adatszerzés garanciális korlátaival, a vonatkozó jogszabályi rendelkezések az év folyamán nem változtak.

Sok esetben talákoztunk azzal, hogy a törvények által előírt, az adatszerzés-adatkezelés körülményeiről és a letiltás lehetőségéről szóló tájékoztató szöveg egyértelműen szerepel a kapott küldeményben, azonban azt az állampolgárok nem olvassák el, hanem egyből tollat ragadnak, és bepanaszolják az adatkezelőt. (7/A/2003, 31/A/2003, 302/A/2003, 1022/A/2003) Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az állampolgárok még mindig nincsenek tisztában azzal, hogy adataik direkt marketing célú kiadása megtiltható.

Több beadvány érkezett egy inkontinencia-betétet reklámozó küldeménnyel kapcsolatban. Sokakat érzékenyen érintett, hogy a küldeményt feladó cég miért feltételezi róluk, hogy ilyen termék használatára szorulnak, illetve a cég honnan szerzett tudomást az egészségi állapotukról. A kft. a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 19. § (1) bekezdésében biztosított lehetőségével élve csoportos adatszolgáltatást kért általános ismérvek alapján a központi nyilvántartásból, megjelölve

feltételezhetően egy bizonyos kor feletti rétegét a lakosságnak, tehát nem konkrét személyekre vonatkozó információt szerzett. A panaszosokat megnyugtattuk, hogy a megkereső cég nem egészségi állapotra vonatkozó adatokat kapott, ilyenről nem lehet tudomása. Az adatszerzés jogszerű voltán felül azonban a küldemény számos hiányosságot tartalmazott, szerepelt ugyan pár szavas tájékoztató szöveg a kiadványban, azonban annak megfogalmazása nem volt egyértelmű és részletes, így az nem volt alkalmas arra, hogy az érintett előzetes hozzájárulása nélküli adatszerzés törvényi garanciáit biztosítsa. A hiányosságok pótlására felhívtuk az adatkezelőt. (938/A/2002, 939/A/2002, 941/A/2002, 945/A/2002, 49/A/2003, 237/A/2003, 1124/A/2003)

Még 2002 végén érkeztek beadványok, de 2003-ban zárult le az a vizsgálat, mely az SOS Gyermekfalv részére támogatást kérő anyagok ügyében indult. Mint ismeretes, a nonprofit szervezetek – ellentétben a kereskedelmi cégekkel – nem igényelhetnek állampolgári adatokat a központi nyilvántartásból. Az adatvédelmi biztos már kezdeményezett törvénymódosítást ez ügyben, azonban az igazságügy-miniszter nem támogatta a kezdeményezést. A vizsgálat feltárta, miszerint az adatokat egy kft. igényelte a központi adatbázisból, majd ők készítették el a névre szóló leveleket. Az egyesület a kiküldött levelek adatbázisát kapta meg, és ők regisztrálták az adataik letiltását kérők listáját. Mivel azonban a kft. által igényelt adatbázis átadására törvényi felhatalmazás nincs, ezért eljárásuk nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. Az egyesület számára felvázoltuk azt a megoldási módot, melynek segítségével kapcsolatba tudnak lépni reménybeli támogatóikkal úgy, hogy közben az adatvédelem követelményei sem sérülnek. (866/A/2002, 870/A/2002, 492/A/2003)

Még lezáratlan, de érdeklődésre tarthat számon az az ügy, amiben egy számítógépes magazin több előfizetője kapott reklámanyagot, ám a kiadó állítása szerint az előfizetői adatbázist nem ők szolgáltatták ki, valamint az, hogy egy kft. olyan direkt marketing adatbázist árul, melyben jövedelmi adatok is szerepelnek. Ezek eredményéről a vizsgálatok lezárása után tudunk beszámolni.

Sajtó

Hivatalunk minden évben kap olyan leveleket, melyekben büntetőeljárással, büntetett előélettel kapcsolatos személyes adatok közzétételét sérelmezik, ez ebben az évben sem volt másként. A bírósági tárgyalás nyilvános – ezt az Alkotmány rögzíti –, ennek korlátozására csak kivételesen, törvényben meghatározott esetekben kerülhet sor. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (továbbiakban. Stv.) 5. §-a kimondja, hogy a sajtó – az érdekeltek hozzájárulása nélkül is – tájékoztatást adhat a bíróságok nyilvános tárgyalásairól. A tárgyaláson azonban számos olyan adat válik megismerhetővé, amely személyes adatnak minősül; a büntetett előéletre vonatkozó adat pedig különleges adat (az Avtv. január 1-jén hatályba lépett módosítása már a büntetőeljárással összefüggő adatokat is különleges adatként határozza meg). A nyilvánosság azonban korlátozható – ez az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányellenes. Amennyiben a bíróság kizárta a nyilvánosságot a tárgyalásról, vagy annak egy részéről, határozatát abban az esetben is nyilvánosan hirdeti ki, tehát mindazon adatok és információk, amelyek az ítélet (határozat) részét képezik, nyilvánosnak tekinthetők. Adatvédelmi szempontból nincs annak jelentősége, hogy az ítélet jogerős-e vagy sem.

Az egyik panaszt a bíróság csalás büntette miatt jogerősen két év börtönbüntetésre ítélte, azonban az egyik újság már az elsőfokú bíróság nem jogerős ítéletét követően nyilvánosságra hozta nevét, lakcímét, illetve azt, hogy milyen bűncselekmény elkövetése miatt folyik ellene büntetőeljárás. A fent kifejtetteknek megfelelően a biztos véleménye szerint az újság nem sértette meg az Avtv. szabályait, mivel a szerző a bíróság nyilvános tárgyalásáról és a nyilvánosan kihirdetett ítéletről – akkor is, ha nem jogerős – jogszerűen beszámolhatott. A jogerős ítélet meghozatala után a panaszos kérheti az újságtól, hogy a közvéleményt tájékoztassa a jogerős ítéletről is, különösen akkor, ha az eljárás a panaszos számára kedvező eredménnyel zárult. Fontos azonban, hogy a tájékoztatás során a sajtó a bűncselekmény és a büntetőeljárás megítéléséhez szükséges mértékben informálja a közvéleményt az ítélet meghozatalát követő ésszerű határidőn belül. (680/A/2003)

Előfordultak olyan jogesetek, amikor az érintett kifejezetten tiltakozott személyes adatainak közzététele ellen, de a sajtószerző a tiltakozást nem vette figyelembe, és hozzájárulás nélkül, tehát megfelelő jogalap hiányában is a nyilvánosságra hozatal mellett döntöttek. A természetes személyek különféle – magánéletére, vagyoni helyzetére stb. vonatkozó – személyes adatainak a gyűjtése, bemutatása adatkezelésnek minősül, amelyre az Avtv. általános szabályai alkalmazandók, és ahhoz az érintett hozzájárulására vagy törvényi felhatalmazásra van szükség. Az összegyűjtött adatok nyilvánosságra hozatalára (amely szintén az adatkezelés fogalmába tartozik) törvényi szabályok híján kizárólag az érintett önkéntes, határozott és tájékozott beleegyezése esetén kerülhet sor.

A Magyar Hírlap „A 100 Leggazdagabb Magyar” című kiadványában annak ellenére jelentek meg a panaszos személyére és vagyonára vonatkozó adatok, hogy azok közzététele ellen a megjelenés előtt kifejezetten tiltakozott. A természetes személy vagyonáról, annak becsült nagyságáról, korábbi munkahelyéről, foglalkozásáról, hobbijáról, érdeklődési köréről szóló adatok személyes adatnak minősülnek, és ezek ismeretében lehetőség nyílik további következtetések levonására is. A sajtó feladatáról, a hiteles tájékoztatásról rendelkező törvényi szabályok indokolatlanul kiterjesztő értelmezését jelenti, ha azokból olyan következtetés levonására jut valaki, hogy a száz legtehetősebb magyar polgár meghatározott körű személyes adatait az érintettek hozzájárulása nélkül nyilvánosságra lehet hozni. Az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságának elve sem értelmezhető korlátlan nyilvánosságként. A tulajdonos valamennyi ingatlanának kigyűjtése jogszerűtlen cél, az ingatlan-nyilvántartás nem abból a célból nyilvános, hogy egyes személyek vagyoni helyzetének feltérképezéséhez segítséget nyújtson. A cégnyilvántartás-

ról, cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (Ctv.) az ingatlan-nyilvántartásról szóló szabályokhoz hasonlóan alapelveként rögzíti a nyilvánosság elvét, mely ebben az esetben sem jelent a nyilvános adatok felhasználását illetően korlátlan szabadságot. Valamely személy cégtulajdonosi minőségére, vezető tisztségére vonatkozó adatok ugyanis csak törvényben meghatározott esetekben kérhetőek csoportosított formában, és ezek az adatok nem nyilvánosak.

Önmagában az a tény, hogy valaki vagyonos, még nem jelenti azt, hogy közszereplő. Ingatlan vásárlása, vállalkozás létrehozása nem értelmezhető közszereplésként még akkor sem, ha egy adott természetes személy akár a nemzetgazdaság szempontjából is jelentős vagyonnal bír. Törvényes jogcím hiányában az információt kérőnek az érintettek hozzájárulását igazolnia kell. Tehát törvényi felhatalmazás vagy az érintett hozzájárulásának hiányában a csoportosított cégdatok kezelése (gyűjtése, nyilvánosságra hozatala) jogellenes. (1472/A/2003)

Vagyonos emberek bemutatása miatti hasonló ügyben a biztos már korábban is kifejtette álláspontját, azonban a jelenlegi eset azt mutatja, hogy az újságok ma még elsődlegesnek tartják a példányszámnövelést, a piaci versenyben való helytállást, és ezzel szemben a személyes adatok védelmének kötelezettségét nem kellőképpen veszik figyelembe.

Egy másik ügyben az adatvédelmi biztos közbenjárására sikerült megakadályozni, hogy egy gyermekkorú személy szerepeltetésével készült felvételt egy televíziós műsorban bemutassanak.

Az érintett részt vett a „Mónika Show” című műsor felvételén, ahol korábbi barátja a becsületét és jó hírnevét sértő módon nyilatkozott róla. Ő azonban nem tudta, hogy a műsorban volt barátja is meg fog jelenni, és meglepetésként érték a történetek. A felvétel során elhangzottak az adott személy személyes adatainak minősülnek. Tekintettel arra, hogy az érintett a Polgári Törvénykönyv alapján korlátozottan cselekvőképes kiskorú, helyette a hozzájárulást törvényes képviselője adhatja meg. A kiskorú édesapja levélben fordult a televízióhoz és közölte, hogy a gyermek törvényes képviselőjeként nem járul hozzá ahhoz, hogy a leányáról készült műsor rész adásba kerüljön. A biztos felszólította a televízió vezetését, hogy a panaszos kérésének tegyenek eleget. A programigazgató válasza szerint – miután meggyőződtek arról, hogy megfelelő hozzájárulás nincs a birtokukban – a gyermekkel készült műsor rész nem került adásba. (296/A/2003)

A fenti ügyön kívül más esetben is sérelmezték a „Mónika Show” készítésének körülményeit, a műsor, a felvételek elkészítése kapcsán adott tájékoztatást. Bár a felvételek elkészítése és a műsorban való közzététele egy hozzájáruló nyilatkozaton alapul, azonban a hozzájárulással szembeni követelmény, hogy az önkéntes, tájékozott és határozott legyen. Kiemelt jelentősége van a tájékozott beleegyezésnek, mivel az érintett csak a műsorról, az adatkezelés céljáról, a nyilvánosságra hozatal módjáról adott megfelelő tájékoztatás birtokában tudja felelősen eldönteni, hogy rendelkezésre bocsátja személyes adatait, vagy inkább nem kíván a nyilvánosság előtt szerepelni. Amennyiben a megfelelő tájékoztatás hiányzik, akkor a hozzájárulás nem tekinthető az adatkezelés jogalapjának, tehát a megfelelő hozzájárulás nélküli adatkezelés jogellenes.

A tájékoztatás fontosságát mutatja az az ügy, amelyben a hiányos tájékoztatás miatt az érintettek nem voltak tisztában azzal, hogy adataik kezeléséért a felvételeket készítő produkciós cég vagy a televízió felel. Ugyanezen ügyben kifogásolható volt az indokolatlanul széles adatkört érintő adatkezelés is. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (169/A/2003)

Az egyik beadványozó arról tájékoztatta a biztost, hogy magánlevelet írt az egyik kereskedelmi televízió egyik szereplőjének, és véleményt nyilvánított a közszereplésével kapcsolatban, a következő heti adásban pedig a levél címzettje szó szerint felolvasta a levélben leírt véleményt és nyilvánosságra hozta a levélíró nevét. A biztos válaszában kifejtette, hogy a levélíró neve és a levél tartalma személyes adat (és egyúttal levéltitok, magántitok is), melynek kezelésére az Avtv. szabályai vonatkoznak. A levél tartalmát a levélíróval kapcsolatba hozható módon csak akkor lehet jogszerűen közzétenni, ha a levélíró ehhez hozzájárult. Kétség esetén, ha a hozzájárulás megléte nem egyértelmű, vagy nincs ilyen nyilatkozat, a személyes adatot nem lehet nyilvánosságra hozni. (136/A/2003)

Az Avtv. csak az élő természetes személyek személyes adatainak védelméhez fűződő jogát ismeri el, a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog sérelmének csak élő ember lehet alanya. A személy halálával megszűnik a jogképessége, elveszíti személyiségét és a rá vonatkozó valamennyi adat is megszűnik személyes adat lenni. Bár a halál pillanatában elenyészik az érintett információs önrendelkezési joga is, ez mégsem eredményezheti, hogy az elhunyt adataival az adatkezelő szabadon rendelkezék és a védelem alól kikerült adathalmazt önkényesen felhasználja, mivel az adott személy halála után is tiszteletben kell tartani magánéletét, emberi méltóságát. Ez a jog által is elismert védendő érték, ezért az elhunyt személyéhez fűződő emlék sérthetlenségét a polgári jog jogintézménye, a kegyeleti jog védi. A halálesettel összefüggésben keletkezett adatok megismerését más méltányolható érdekre tekintettel törvény korlátozhatja. Ilyen méltányolható érdek lehet a halotthoz fűződő rokoni kapcsolat is, ami a kegyeleti jogon túl a háborítatlan magánélethez való jogot is magában foglalja. Az Stv. a sajtószabadsággal szemben mások személyhez fűződő jogának ad prioritást, amelybe adott esetben az elhunyt élő hozzátartozója zaklatásának tilalma is beleértendő. A személyes adatok, illetve azok információ tartalma gyakran nem egy, hanem több személyhez is kötődnek, és ennek leginkább a különböző adatok együttes ismeretében van jelentősége. Az elhunytak korábbi személyes adatai egyben a hozzátartozók személyes adatai is lehetnek.

Egy állampolgár azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a családjában történt tragikus esemény, egy emberölés színhelyéről, egy magánlakás belső teréről a rendőrség videofelvételt készített, ezt átadta a televíziónak, és a felvételek szerepeltek a televízió műsorában. Ezáltal egy magánterületen készített felvétel az érintettek beleegyezése nélkül nyilvánosságra került, és az áldozat közeli hozzátartozói szembesültek a látvánnyal. A biztos álláspontja szerint a túlélő hozzátartozók információs önrendelkezési jogát is érinti ez a panasz, ezért a kegyeleti jogon túl figyelembe kell venni a személyes adatok védelmének kötelezettségét is. Ebben a konkrét esetben a rendőrség által készített felvételek átadása a sajtó részére kifogásolható volt, mert bár a rendőrség tájékoztatási kötelezettségére hivatkozással adott információt, azonban ennek során nem vették kellően figyelembe a személyiségi jogokat. A szükséges mértéken túli tájékoztatás, ha az eljáró rendőri szerv a nyomozási célból, a bűncselekmény elkövetésének helyszínén (magánterületen) készített videofelvételt átadja a sajtónak, és nem csupán szóbeli vagy írásbeli felvilágosítást ad eljárásáról. Ilyen esetben a magánlakás tulajdonosa/örököse joggal kifogásolja, hogy nem voltak tekintettel személyiségi jogaira, mert nem járult hozzá ahhoz, hogy lakásában a televízió felvételeket készítsen, és azokat bemutassa, azonban a nyomozó szervek által készített felvételek révén erre mégis sor került. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (821/A/2002)

Az elmúlt évek beszámolóiban már többször írtunk a bűnügyi és az igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX. 1.) IM–BM rendelet alkotmányellenesnek tartott szabályairól. A 2003. július 1-jén hatályba lépett, a büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtónak adandó tájékoztatásról szóló 26/2003. (VI. 26.) BM–IM rendelet – a rendőrség és a határőrség vonatkozásában – új szabályokat határozott meg. E rendelet 4. és 5. §-a szerint a nyomozó hatóság a nyomozásról a nyilvánosság hiteles és pontos tájékoztatása érdekében szükséges adatot és felvilágosítást a sajtó rendelkezésére bocsátja, kivéve, ha a felvilágosítás megtagadásának van helye. A nyomozó hatóság által lezárt területre újságíró csak az eljáró szerv helyszíni nyomozási cselekményt irányító tagja által adott engedély alapján léphet be, készíthet kép-, fénykép- vagy hangfelvételt. Ezen engedélyt kiadó személy köteles az újságíró figyelmét felhívni a személyes adatok és a személyhez fűződő jogok védelmére, és ez azt is jelenti, hogy magánterület esetében nem elég a hatóság engedélye, hanem a magánterület tulajdonosának, használojának hozzájárulására is szükség van.

Már eddig is több panasz érkezett az adatvédelmi biztoshoz valamely bűncselekmény vagy egyéb tragikus esemény következtében elhunyt személyek személyes adatainak kezelésével kapcsolatban. Egyes sajtószervek a „közvélemény fokozott érdeklődésére” hivatkozva előszeretettel foglalkoznak olyan élethelyzetekkel, eseményekkel, melyekben balesetek, bűncselekmények áldozatai, kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű vagy különféle egészségügyi problémával küszködő emberek szerepelnek. Az érintettek, illetve hozzátartozóik sokszor sérelmezik a különféle személyes adatok nyilvánosságra hozását, a körülmények részletes taglalását. Bemutatásuk sokszor hozzájárulásuk nélkül, sőt időnként azzal ellentétes módon, illetve kegyeletstörténet formájában történik. A személyes adatok egy részét a rendőrség – a sajtónak való tájékoztatási kötelezettségére hivatkozással – bocsátja a sajtóorgánumok rendelkezésére.

A fokozódó hírverseny, a nézőszám és a nézettségi mutatók növelése által remélt gazdasági, piaci előny szerzés sok esetben háttérbe szorítja az alkotmányos jogok érvényesülését. Alkotmányunk védi az emberi méltósághoz való jogot, a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot, ugyanakkor biztosítja a jogot a szabad véleménynyilvánításra, továbbá elismeri a sajtó szabadságát. Tehát az Alkotmány a személyes adatokat és a sajtó szabadságát egyaránt védi, e jogok azonban nem korlátlanul, hanem egymásra tekintettel érvényesülnek. A valóság hű tájékoztatáshoz fűződő társadalmi igény kielégítése és a személyiségi jogok érvényesülése nem egymást kizáró jogosultságok, hanem a kettő között a sajtó gyakorlatában kialakítható egy mindenki számára elfogadható, járható út.

Az írott és elektronikus sajtószervek napi gyakorlata azonban azt mutatja, hogy még sok mindent kell tenni annak érdekében, hogy az újságírók munkájuk során tiszteletben tartsák az állampolgárok személyes adatok védelméhez való jogát anélkül, hogy a sajtószabadság korlátozására kerülne sor. E célok elérése érdekében az adatvédelmi biztos a sajtószervek adatkezelésének vizsgálatára egy bizottságot hozott létre, ennek működése során a biztos és munkatársai áttekintették a sajtóra vonatkozó, adatvédelemmel kapcsolatos jogi szabályozást, az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatait és a külföldi tapasztalatokat.

A sajtószabadság értékeinek és a személyiségi jogok védelmének összhangját figyelembe vevő, helyes újságírói gyakorlat kereteinek kialakítása érdekében az adatvédelmi biztos ez év decemberében „Lehet-e az újságíró adatvédő?” címmel egy szakmai fórumot rendezett, melyre meghívta a sajtóban dolgozó szakembereket, újságírókat. A rendezvényen vitaindító előadások hangzottak el a sajtószervek adatkezelését érintő különféle témákban, és lehetőség volt a kötetlen információ- és véleménycserére. A jelenlévő újságírók és az adatvédelmi szakemberek időnként markánsan eltérő nézetet képviseltek, azonban több kérdésben közeledtek az álláspontok. A konferencia résztvevői megállapodtak abban, hogy együttműködnek az alapjogok közötti összhang megteremtése érdekében, és törekednek mind a sajtószabadság vívmányainak megőrzésére, mind az adatvédelmi követelmények fokozott figyelembevételére.

Levéltár, tudományos kutatás

Az év elején fogadta el az Országgyűlés az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvényt, mely az információs kárpótlás és az iratbetekintési jog, valamint az egykori állambiztonsági szolgálatok irataiban való kutatás tekintetében az 1994.

évi XXIII. törvény helyébe lépett. Az új törvény szabályai az információs jogok szempontjából azonban több tekintetben hátrányosabbak a korábinál, ezért az adatvédelmi biztos ajánlásban hívta fel a jogalkotót a törvény rendelkezéseinek megváltoztatására.

Az ajánlásban a biztos kifejtette, hogy megítélése szerint a törvény által felhatalmazottak által megismerhető – kizárólag velük kapcsolatba hozható – adat fogalma tisztázatlan; hasonlóan az előbbihez nem egyértelmű a szabályozás és ezért az iratmegismerés során jogsérelmet okozhat az egykori megfigyeltet feljogosítani a vele kapcsolatba hozható hálózati személy, operatív kapcsolat, és hivatásos alkalmazott azonosításához szükséges adatok megismerésére. A közszereplő fogalmának az értelmező rendelkezések szerinti meghatározásából nem világlik ki, hogy ki tekinthető e körbe tartozónak; a hivatásos alkalmazottak adatainak kezelésére vonatkozóan a korábbi szabályozáson alapuló gyakorlattal szemben a jelenlegi szabályozás szűkítést tartalmaz.

A fentiekén túl a törvény a hozzátartozó fogalmát a korábbi szabályozásnak megfelelően határozza meg, és továbbra sem korlátozza e kör iratmegismerési jogát. Nem tartja fenn az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzését végző bírák eljárása során keletkezett iratok és az azokban szereplő adatok védelmét, mivel hibásan hivatkozik e tekintetben az államtitokra vonatkozó szabályozásra. Indokolatlanul nem biztosítja az átvilágítási eljárás során keletkezett anyagok tekintetében a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvényben meghatározott levéltári zárolási időt, mely szerint az 1990. május 2. után keletkezett iratok 30 évig főszabályként nem kutathatók. A tudományos kutatás szabadságát támogató alkotmányos alapelvvel nem egyeztethető össze az a rendelkezés, mely szerint csak az tekinthető tudományos kutatónak – és juthat hozzá anonimizálatlan iratokhoz – aki ezen információkat korábban elkezdett és publikációkkal igazolt kutatásaihoz kívánja felhasználni. Az ajánlás megtalálható a Mellékletekben. (813/K/2003)

A Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) a 2001-es népszámlálás előkészítésével párhuzamosan elkezdte a KSH-nak a németek kitelepítése előkészítésében való szerepét bemutató dokumentumok módszeres feltárását, gyűjtését, csoportosítását. Az adat- és dokumentumgyűjtő munka kapcsán találtak rá a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalában egy 1948 első félévében készült öszszesítő névjegyzékre, amely a kitelepítésben érintettek adatait tartalmazza. Az így megszerzett adatokat statisztikai feldolgozás céljából számítógépen rögzítették.

A kitelepítésben érintettek, valamint az ő rokonaik többször keresték már meg a KSH-t, és az 1941-es népszámlálás adatai után érdeklődtek. Az említett kiadvány megjelenését követően várhatóan nagy lesz az érdeklődés a személyes adatokat tartalmazó névjegyzékek iránt. A KSH illetékes azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy adhat-e, illetve köteles-e az eredeti dokumentumokról készített fénymásolatok útján birtokába került személyes adatokról felvilágosítást adni az érintetteknek, illetve az érintettek rokonainak?

A biztos véleménye szerint az ügyben az a helyes eljárás, ha az 1945–48 közötti, a német lakosságot érintő kitelepítésekre vonatkozó adatokról érdeklődő kérelmezőket a KSH az eredeti dokumentumok jelenlegi birtokosához, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalához irányítja, hiszen ez az a szerv, amely a szóban forgó adatok teljes körét kezeli, és amely mérlegelheti, hogy az adott kérelmezőnek a meghatározott adatról ad-e tájékoztatást. (721/K/2003)

Egy állampolgár beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a paksi önkormányzat megbízásából a Jelenkutató Intézet Helyi Társadalomkutató, Fejlesztő és Szolgáltató Kft. (továbbiakban: intézet) által végzett közvélemény-kutatással összefüggésben fogalmazta meg a személyes adatok védelmére vonatkozó aggályait.

A biztos megkeresésére küldött válaszlevelekből, valamint a csatolt kérdőívből megállapítható volt, hogy a kutatás során rögzítettek olyan adatokat, amelyeknek más nyilvántartásokkal, adatbázisokkal való összekapcsolása esetén személyes adatokhoz lehet eljutni, azonban a kutatásnak nem volt célja, hogy a felvett adatok és meghatározott természetes személyek közötti kapcsolatot megteremtse, és ennek lehetőségét megfelelő technikai és szervezési intézkedésekkel zárják ki. A kérdőíven szereplő kérdésekre való válaszadást összességében és egyenként, kérdésenként is meg lehetett tagadni.

A kérdezőbiztosok munkájuk során egy úgynevezett sétálónapló kitöltésére kötelezettek, amelyben feljegyzik, hogy mely címeken jártak, és hol kaptak válaszokat. A sétálónapló és a kérdőívek azonban nem azonos helyre kerülnek a kérdezőbiztostól. A sétálónapló a kérdezőt megszervező alvállalkozó birtokában marad (elzárva), melynek célja a kérdezőbiztos munkájának ellenőrzése, míg a kérdőíveket feldolgozás céljából az Intézethez juttatják el. Amennyiben az intézetnek kétségei fogalmazódnak meg a minta helyességével kapcsolatban, megtekintheti az alvállalkozó birtokában lévő sétálónaplót, de ebben az esetben sem kerül sor a kérdőíveknek címekkel való összekapcsolására.

A vizsgálat azt állapította meg, hogy az intézet az adatok feldolgozása során nem tett olyan lépéseket, amelyek arra irányultak volna, hogy konkrét személyeket hozzanak összefüggésbe a kérdőíveken található válaszokkal, az intézet a Pakson végzett közvélemény-kutatás során tiszteletben tartotta a munkájára vonatkozó jogszabályokat. (798/A/2003)

Közüzemi szolgáltatók

Az Avtv. 2004. január 1-jén hatályba lépő módosítása jelentősen kihat a közüzemi szolgáltatók adatkezelésére. A módosuló törvény 31/A. §-a szerint valamennyi közüzemi szolgáltatónál kötelező lesz az adatvédelmi felelős megbízása, továb-

bá az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat elkészítése. Elsősorban a nagyobb területre kiterjedő, illetve nagy ügyfélkört érintő szolgáltatási tevékenységet folytató cégek már ezt megelőzően is felismerték annak a jelentőségét, hogy az ügyfélnyilvántartás adatbázisának „*naprakész*” kezelése az ügyfelek bizalmának növelésén keresztül az ő gazdasági érdekeiket is szolgálja. Ehhez azonban több, az adatkezelés jogalapját is érintő megoldást alkalmaztak az egyes szolgáltatók, amelyeket évek óta visszatérően sokan kifogásolnak. Ebből a szempontból az ügyek két nagy típusát különböztethetjük meg. Az egyik gyakran vitatott körülmény az, hogy az írásban újrakötött szolgáltatási szerződések adattartalma kibővült. A korábbi név- és lakcímadatok mellett az érintett természetes személyazonosító adatait – születési hely és idő, továbbá az anyja leánykori neve – is rögzítik a szolgáltatók. A lakcímnnyilvántartásból ugyanis ezeknek az adatoknak az ismeretében lehet egy meghatározott személyre adatot kérni, a kezelésükhöz azonban hiányzik az egyes közműszolgáltatók közvetlen törvényi felhatalmazása. Jelenleg az érintettek a jogviszony folyamatos fenntartása érdekében kényszerülnek a többlet adatok átadására, ami nem felel meg a módosuló Avtv. 3. § (7) bekezdésében már részletesen szabályozott önkéntességnek. Ha a közműszolgáltatók esetében is egységesen törvény teszi kötelezővé a természetes személyazonosításához szükséges adatok kezelését, ugyanezen a szinten kell szabályozni annak a feltételeit is. Ezt külön jeleztük a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénnyel (továbbiakban: Víztgv.) és az annak végrehajtására kiadott közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelettel kapcsolatban. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter ígéretet tett arra, hogy a 2004. évi jogalkotási program végrehajtása során, a fenti jogszabályok módosításakor, figyelemmel lesznek az adatvédelmi szempontokra.

Az érintett beadványában azt kifogásolta, hogy a helyi polgármester – más magánvállalkozók személyes adataival együtt – az övét is átadta a szennyvíztisztító társaságnak. Tekintettel arra, hogy az adatkezelés kereteit sem a Víztgv., sem a felhatalmazása alapján kiadott önkormányzati rendelet nem szabályozza, az önkormányzatnak nem volt felhatalmazása arra, hogy személyes adatokat továbbítson és erre vonatkozóan kötelezettséget vállaljon a koncessziós társasággal kötött szerződésben. (721/A/2002)

Ugyanez volt az álláspont azzal a beadvánnyal kapcsolatban, amelyben a jegyző a szemétszállítási díj számlázása céljából az érintett ingatlanulajdonosok név- és lakcímadatait a hulladékkezelőhöz továbbította, és az adatvédelmi biztostól a jogszerűség utólagos megállapítását kérte. Amennyiben a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Huttv.) 23. §-ában kapott felhatalmazás alapján a hulladékkezelési közszolgáltatásról alkotott helyi rendelet nem szabályozza az adatkezelést, és az erre való felhatalmazást, akkor a szolgáltatást végző szervezet részére csak a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szabályai szerint, az adatkérés céljának és jogalapjának igazolásával, díjfizetési kötelezettség mellett van lehetőség a személyes adatok továbbítására. (367/K/2003)

Másik esetben önkormányzati rendelet szabályozta az adatkezelés módját, mellékelésében azonban olyan adatkört jelölt meg, amely az adatkezelés céljától lényegesen eltért (adóazonosító jel, házasárs adatai). Ezen adatok szolgáltatásának kötelezettsége az önkormányzati rendelet módosításával megszűnt. (219/A/2002, 1056/A/2003)

A jegyző az önkormányzati rendeletnek azt a részét, amelyik a Huttv. 25. § (1) bekezdésére figyelemmel a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan úgy határozza meg, hogy ehhez kötelezi a lakókat arra, hogy az ingatlanon lakók számát megadják a szolgáltatást végző cégnek, nem tartotta jogszerűtlennek. A hulladékkezelési közszolgáltatás szabályozása esetén a hivatkozott törvényből nem vezethető le az ingatlanon lakókra vonatkozó adat kezelésére szóló felhatalmazás, ezért ezeknek az adatoknak a közlésétől nem lehet függővé tenni a szerződés megkötését. Amennyiben az ingatlanon lakók száma alapján számolják ki a hulladékmennyiséget, akkor a szolgáltatónak folyamatosan nyomon kell követnie ingatlanonként a születéseket, elhalálozásokat, elköltözéseket, ez pedig nyilvánvalóan túlzott adatigénylés, így ellenkezik a célhoz kötöttség elvével. Továbbá az ingatlanon rendszeresen tartózkodó személyek számáról megadott adatot a szolgáltató nem ellenőrizheti, és ezen alapuló intézkedést nem hozhat az elvégzett szolgáltatás során. A fenti rendelet vizsgálata az Avtv. 24. § b) pontján alapult. Ez független attól, hogy az önkormányzat a másik országgyűlési biztos mintarendeletét vette alapul, amelyet előzetesen adatvédelmi szempontból nem véleményezett az adatvédelmi biztos. A megyei közigazgatási hivatal a fentiekre kapott tájékoztatást követően elfogadta ezt az álláspontot, és a rendelet módosítását kezdeményezte az illetékes jegyzőknél. (898/A/2003)

Még nem zárult le az a hivatalból indult vizsgálat, amely az egyes közműszolgáltatóknak azt az adattovábbítását vizsgálja, amikor az ügyféladatbázisuk kezelését átadják egy erre a célra létrejött cégnek, amely a továbbiakban: kapcsolatot tart az ügyfelekkel. A vizsgálat során elsősorban az adatfeldolgozásra, illetve az ügyfelek tájékoztatására vonatkozó szabályok érvényesülését kell vizsgálni. (18/H/2003, 288/H/2003)

Ingatlan-nyilvántartás

Az elmúlt évben az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatban számos állampolgári beadvány érkezett az adatvédelmi biztoshoz. A beadványok többsége a nyilvántartás nyilvánosságával volt kapcsolatos: több állampolgár kifogásolta azt, hogy a földhivatalok az ingatlanok tulajdoni lapjáról bárkinek adnak ki a tulajdonosok személyes adatait is tartalma-

zó hiteles másolatot. A panaszosokat a biztos tájékoztatta arról, hogy a nyilvánosság, mint az ingatlan-nyilvántartás alapelve a forgalom biztonságát szolgálja (87/A/2003, 495/A/2003, 747/A/2003, 1262/A/2003).

A nyilvánosság így az állampolgár személyes adatai védelméhez való joga törvényben szabályozott korlátjaként jelenik meg, az érintettnek azonban biztosítani kell azt a jogot, hogy megismerhesse azt, hogy adatait kinek továbbították.

Egy állampolgár azt kifogásolta, hogy a földhivatalok a hiteles tulajdoni lap másolat kiadásakor rögzítik a kérelmező adatait, holott ezt az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Inyt.) nem teszi lehetővé. A panaszost a biztos tájékoztatta arról, hogy az adatszolgáltatási nyilvántartás nem az Inyt., hanem az Avtv. szabályain alapul. (715/A/2003)

A biztos ugyanezen ügy vizsgálata során megkereste a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, és tájékoztatást kért a hiteles tulajdoni lap másolatok kiadásának gyakorlatáról, illetve az adatszolgáltatási nyilvántartásról. A biztos kifejtette a miniszternek, hogy az adatszolgáltatási nyilvántartás vezetésének kötelezettségét és módját – mivel az adatkezelést jelent – törvényben kell szabályozni. A biztos álláspontjával a miniszter egyetértett. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható.

Szintén a tulajdoni lap másolatok kiadásával volt kapcsolatos a Magyar Posta Rt. egyik igazgatóságának felvetése, amelyben a tulajdoni lapok postai úton történő igénylésével, illetve kézbesítésével kapcsolatban kérték a biztos állásfoglalását. Válaszában a biztos kifejtette: a jelenleg hatályos jogszabályok alapján nincs akadálya annak, hogy az érintettek ne személyesen járjanak el a földhivatalnál, hanem meghatalmazott vagy megbízott útján képviseltessék magukat. Az eljáró harmadik személy bárki lehet (ügyvéd, közjegyző, ingatlanközvetítő stb.), aki a Polgári Törvénykönyv alapján ilyen jogviszony alanya lehet. Így természetesen az érintett a Postát is igénybe veheti, és a Posta jogszerűen járhat el a földhivataloknál. (646/K/2003)

Számos ponton érintette a földhivatalok adatkezelését az Országgyűlés Önkormányzati és rendészeti bizottsága „*úgynevezett lakásmaffia tevékenységet feltáró*” albizottságának tevékenysége. Az albizottság a lakásmaffia típusú bűncselekmények megakadályozása érdekében több olyan javaslatot fogalmazott meg, amelyek eltértek az ingatlan-nyilvántartás jelenlegi szabályaitól. A biztos az adatkezelést támogató, újabb adattovábbításokat lehetővé tevő javaslatokkal nem értett egyet. Az albizottság elnökének írt levelében kifejtette: a cselekmények megelőzése elsősorban a földhivatalok helyzetének javításával, az adatszolgáltatások ellenőrzésének szigorításával érhető el. A biztos állásfoglalása a Mellékletekben olvasható. (491/J/2003)

A 2003-as évben is több állampolgár kifogásolta azt, hogy a földhivatalok határozatai, amennyiben azok több ingatlanra vonatkoznak, valamennyi tulajdonos adatait tartalmazzák, és az érintettek így kapják meg azokat.

A panaszosokat a biztos tájékoztatta arról, hogy – annak ellenére, hogy a határozat csak nyilvános adatokat tartalmaz – a kifogásolt gyakorlat az adatkezelés célhoz kötöttségének elvét sérti: az adatkezelés célja ugyanis különböző jogok, kötelezettségek bejegyzése, átjegyzése, vagy törlése volt, és e cél nem indokolja valamennyi érintett tájékoztatását a többi érintett adatairól. Ezt támasztja alá az Inyt. végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet is, melynek 99. §-a szerint „*ha egy határozat több olyan intézkedést tartalmaz, amely nem vonatkozik valamennyi érdekeltre (pl. telekalakítás, kisajátítás stb.), az egyes érdekeltet részére a határozatnak csak a rájuk vonatkozó kivonatát kell kézbesíteni*”. A biztos felkérte a minisztert, hogy a földhivatalok figyelmét hívja fel a jogellenes adatkezelésre. (686/A/2003, 763/A/2003, 788/A/2003)

Összegzésképpen megállapítható, hogy – habár az ingatlan-nyilvántartás szabályozása nagyrészt összhangban van az Avtv.-vel – szükséges a vonatkozó jogszabályok módosítása; és ennek során olyan megoldást kell találni, amely elősegíti mind a visszaélések megelőzését, mind az érintettek jogainak érvényesülését.

További jellemző ügycsoportok

Az állami kezelésű autópályákkal kapcsolatos adatkezelésről

2002. január elején sajtóhírek jelentek meg arról, hogy kamerák figyelik az autópályák forgalmát abból a célból, hogy az úthasználati díj megfizetését igazoló matricával nem rendelkező autókat kiszűrjék, és azok tulajdonosaival, üzemben tartóival szemben pótdíjigényt érvényesítsenek. Az adatvédelmi biztos a forgalom figyelésével összefüggő adatkezelési kérdésekkel kapcsolatban hivatalból indított vizsgálatot.

A vizsgálat kezdetén kiderült, hogy az akkor hatályos jogi szabályozás nem tette lehetővé az elektronikus ellenőrző rendszer jogszerű működését. Hiányzott az a törvényi felhatalmazás, amely a közút kezelője számára lehetővé tette volna, hogy az úthasználati díj és a pótdíj behajtása céljából olyan ellenőrzési rendszert működtessen, amely az érvényes matricával nem rendelkező gépjárművek rendszámát, áthaladásának helyét és időpontját rögzíti. Hiányzott az a törvényi szintű felhatalmazás is, amely biztosította volna a közút kezelője számára, hogy – amennyiben tárolná a jogosulatlanul áthaladó gépjármű rendszámát – a rendszám alapján igényeljen adatokat a pótdíj behajtása céljából a közúti közlekedési nyilvántartásból. Az adatvédelmi biztos erről tájékoztatta az Állami Autópálya Kezelő Részvénytársaság (továbbiakban: ÁAK) jogi képviselőjét 2002 elején.

Az ÁAK, valamint a Belügyminisztérium (továbbiakban: BM) illetékesei a vizsgálat során a következőkről tájékoztatták az adatvédelmi biztost:

Az ÁAK saját és viszonteladói értékesítési helyein rögzítik a rendszámot, a matrica azonosítóját és a jogosultsági időtartamot, ami bekerül az úgynevezett jogosultsági adatbázisba, melyet az elektronikus ellenőrző rendszer használ. Az ellenőrző rendszert a BM, az értékesítési informatikai rendszert a Nemzeti Autópálya Rt. (továbbiakban: NA) valósította meg. Az autópályák különböző pontjaira felszerelt kamerák minden elhaladó jármű rendszámáról digitális fényképet készítenek, de a fényképen a jármű utasainak arca nem látszik. Senki nem figyel a felvételeket, a rendszer működése során emberi beavatkozásra nincs szükség, csupán a pótdíjfizetésre felszólító levelek postázása előtt. A felvételek alapján a számítógépes rendszer felismeri a rendszámot, és azt az áthaladó járművek adatbázisában tárolja. Az elhaladók adatbázisát a számítógépes rendszer automatikusan összeveti a jogosultak adatbázisával, melynek eredményeképpen megállapítható, hogy mely járművek vették jogosulatlanul igénybe az állami kezelésű autópályát. A jogosulatlanul áthaladó járművek rendszáma alapján az ÁAK adatokat igényel (tulajdonos/üzemben tartó neve és lakcíme, illetve megnevezése és székhelye, telephelye) a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalától, (továbbiakban: KÖANYV), és ezen adatok felhasználásával küldi ki a pótdíjfizetési felszólítást. A pótdíjfizetési felszólítás előtt a kezelő személyzet összehasonlítja a digitális fényképen rögzítetteket a számítógépes rendszer által felismert rendszámokkal, és csak ezután postázzák a felszólításokat. Amennyiben a jármű üzemben tartója a pótdíjat megfizeti, azonnal törlik a tárolt adatokat, ellenkező esetben a követelés elévüléséig tárolják azokat.

Az adatvédelmi biztos több jogszabály módosítását tartotta szükségesnek ahhoz, hogy az elektronikus ellenőrző rendszer jogszerűen működhessen, és figyelmeztetett, hogy az adatkezeléssel kapcsolatos szabályokat törvényben kell rögzíteni. A konzultációk során az adatvédelmi biztos mindvégig hangsúlyozta, hogy az ellenőrző rendszer működtetésében csupán két szereplő vehet részt: a jogosultságot a rendszám alapján ellenőrző ÁAK, és a pótdíjigény érvényesítéséhez szükséges adatokat szolgáltató BM. Az ÁAK, a BM és az adatvédelmi biztos közötti konzultációkon az adatvédelmi biztos leszögezte: amennyiben a BM marad a rendszer tulajdonosa, megfelelő és jogszerű megoldást jelentene, ha az ÁAK üzemeltetésre átvinné a Belügyminisztériumtól a rendszert.

A kormány korábban a 2185/2001.(VII. 20.) Korm. határozatban arról döntött, hogy szükséges a gyorsforgalmi úthálózaton az elektronikus felügyeleti és ellenőrzési rendszer bevezetése (ezzel egyidőben le kell bontani a kapukat). A vizsgálat másfél éves ideje alatt több jogszabály módosult, kialakult az a jogszabályi környezet, amelyben az elektronikus ellenőrző rendszer jogszerűen működhet. A 2/2003. (I. 14.) GKM rendelet meghatározza, hogy az M1, M3 és az M7 autópálya használatáért díjat, továbbá a díjfizetés elmulasztása esetében pótdíjat kell fizetni, amely az ÁAK-t illeti meg. A díjat meghatározott időtartamra előre, matrica megvásárlásával kell kiegyenlíteni. A matrica vásárlása alkalmával a gépjármű rendszámát rögzíti a rendszer (így jön létre a jogosultak adatbázisa). Az ÁAK közútkezelői feladatokat lát el. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 2003. január 1-jén hatályba lépett módosítása után a 45. § (5) bekezdése szerint „*a közútkezelők az úthasználati díj megfizetésének ellenőrzése és a pótdíj behajtása, valamint az e törvényben meghatározott feladataik ellátása céljából olyan elektronikus ellenőrzési rendszer működtetésére is jogosultak, amely az érvényes matricával nem rendelkező gépjármű rendszámát, áthaladásának helyét és időpontját az adatfeldolgozást követően rögzíti*”. A kiszűrés tehát a rendszám alapján történik meg. A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló, szintén módosított 1999. évi LXXXIV. törvény (továbbiakban: Kknyt.) lehetővé teszi az ÁAK számára, hogy a rendszám alapján adatokat igényeljen a BM-től. A Kknyt. 19. § (1) bekezdés m.) pontjaként beillesztett módosítás (hatályos 2003. április 19-től) alapján a közútkezelő az autópálya használatáért fizetendő díj elmaradása esetén a pótdíjbehajtás érdekében igényelheti a KÖANYV-tól a gépjármű üzemben tartójának személyazonosító adatát, lakcímét, megnevezését, székhelyének (telephelyének) címét.

A vizsgálat utolsó fázisában az adatvédelmi biztos a helyszínen is ellenőrizte a rendszer működését, és megismerte az ÁAK és a BM között a rendszer üzemeltetésének átvételéről szóló megállapodás-tervezetét. Úgy ítélte meg, hogy minden adatvédelmi aggály és akadály elhárult az elektronikus ellenőrző rendszer üzembe helyezése elől. A próbaüzemet követően az ÁAK által kezelt rendszer a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülése mellett a hatályos jogszabályoknak megfelelően biztosítja az autópályát érvényes matrica nélkül igénybe vevő autók üzemben tartóival szembeni pótdíjigény érvényesítésének lehetőségét. Minderről az adatvédelmi biztos közleményben tájékoztatta a közvéleményt 2003. június 18-án.

Az elektronikus ellenőrző rendszer más célú hasznosítására is születtek javaslatok. Az adatvédelmi biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy az osztott információs rendszerek alkotmányos követelményének maradéktalanul érvényesülnie kell. Mivel a nyár elején elkészült tervezet adatvédelmi szempontból aggályosnak találta, ezért az arról szóló döntés elhalasztását javasolta. A javaslat végül nem került a kormány elé.

A „valóság show”-k és az adatvédelem

Magyarországra 2002-ben érkeztek meg a „valóság show”-k, amelyekről több más szakma képviselői (média-szakemberek, pszichológusok, pszichiáterek, jogászok, publicisták stb.) is kifejtették már véleményüket. Az adatvédel-

mi biztos e műsorokat – tekintettel a Big Brother című műsor ellen érkezett panaszra is – hatásköre korlátai között, az adatvédelem követelményeinek szempontjából tette vizsgálat tárgyává.

A „*valóság show*”-k számos, a magánszférát és a személyes adatok védelméhez fűződő jogot érintő kérdést vetettek fel, emellett a vizsgált műsorszolgáltatók és gyártók a vizsgálat során és azt követően többször vitatták az adatvédelmi biztos hatáskörét és eljárási jogosítványainak terjedelmét. A műsorkészítők elsősorban azt vitatták, hogy az adatvédelmi biztos hatásköre kiterjedne a kiválasztott résztvevőkkel a műsor helyszínén felvett kép- és hanganyagok felvételeire, nyilvánosságához közvetítésére.

Az Avtv. ugyan nem definiálja az „*adat*” fogalmát, ugyanakkor az érintettel való kapcsolata okán személyes adat minden, ami egy adott természetes személyről – más számára – bármilyen ismeretként jelenik meg, függetlenül attól, hogy ez az ismeret milyen relevanciával bír akár az érintett, akár az adatot megismerő számára. Az Avtv. definíciójából is következik, de az Alkotmánybíróság 35/2002. (VII. 19.) AB határozata is megerősítette, hogy egy természetes személy kamerával történő megfigyelése és a megfigyelés eredményének rögzítése adatkezelés. A személyes adat fogalmának ilyen meghatározottsága miatt az adatvédelmi biztos hatásköre mind a műsorok résztvevői kiválogatásának szakaszára, mind pedig a kép- és hangfelvételek nyilvánosságra hozására kiterjedt.

Az adatvédelmi biztosnak ez ügyben is foglalkoznia kellett a tisztességes adatkezelés követelményével, részben a műsorba jelentkezők kiválasztása során felvett adatok többször indokolatlanul széles köre miatt, másrészt pedig a szerződések tartalma, illetve a műsorkészítőket megillető, szinte korlátlan utasításadási jog miatt is.

Az adatvédelmi biztos megállapította: az Avtv.-ben meghatározott két követelmény – az adatkezelés tisztességes és törvényes volta – külön hangsúlyozása világossá teszi, hogy az adatkezelés jogszerűsége nem szűkíthető le pusztán arra, hogy az adatkezelő formálisan betartja-e az adatkezelésre vonatkozó törvényi szabályokat, illetve rendelkezik-e formális jogalappal a személyes adatok kezelésére. Az adatkezelés tisztességes volta ennél tágabb követelmény, az érintett információs önrendelkezési jogának, és ezen keresztül magánszférájának, emberi méltóságának tiszteletben tartását jelenti: az érintett nem válhat kiszolgáltatottá sem az adatkezelővel, sem más személlyel szemben. Az érintett mindvégig alanya marad a személyes adatok kezelésével járó folyamatnak, és nem válik, nem válhat annak pusztá tárgyává.

Különösen fontos e követelmény érvényesítése az érintett hozzájárulásán alapuló adatkezelés esetén, amikor az adatkezelő a saját érdekei érvényre juttatása érdekében akarja mások személyes adatait kezelni. A profit vagy bármilyen más előny maximalálásában érdekelt adatkezelő és az érintett ténylegesen egyenlőtlen pozíciójának kiegyensúlyozását csak az adatvédelem garanciális szabályainak jóhiszemű, a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét szem előtt tartó értelmezésével, gyakorlásával – szükség esetén kikényszerítésével – lehet elérni.

Az érintett hozzájárulásán alapuló adatkezelés tisztességes voltának kulcseleme az érintett megfelelő tájékoztatása. Olyan részletességű tájékoztatása, amely alapján az érintett képes megítélni az adatkezelés hatását jogaira, illetve megalapozottan dönthet az adat kiadásáról. A „*valóság-show*”-k vizsgálata e területen, illetve a célhoz kötött adatkezelés követelményének érvényesítése terén tapasztalt jelentős hiányosságokat.

A célhoz kötöttség területén az volt megállapítható, hogy a műsorkészítők „*szimpatikus*”, „*érdekes*”, valamely okból karakteres személyeket kerestek. Szubjektivitása miatt ez a szempont alapot adott olyan adatok igénylésére is, amelyből egyfajta „*személyiségprofil*” rajzolódott ki. A jelentkezőkkel a jelentkezéskor kitöltetett kérdőíven indokolatlanul tág körben kértek személyes adatokat (különösen a Big Brother című műsor esetében). A célhoz kötöttség megköveteli, hogy minden egyes adatról igazolják, hogy az a személyes adatok kezelését igénylő eljárás mely mozzanatához, milyen feltétel, követelmény igazolásához szükséges. Olyan adat igénylése, amely adat közlésének elmulasztása érdemben nem befolyásolja az eljárás kimenetelét (ahogy a műsorok készítői maguk is nyilatkoztak), nem felel meg az említett követelményeknek. A Big Brother Házban, illetve a Való Világ Villában tartózkodás során rögzített felvételek esetében magát a célt is nehéz megragadni. Olyan adatkezelés esetén, amelyhez a személyes adatok (kép- és hangfelvételek) abból származnak, hogy egy természetes személy egész napi tevékenységét, életét „*mindenre kiterjedően*” követik, dokumentálják, és róla felvételt készítenek, a cél határozatlanságát mutatja. A határozatlanság a műsorkészítők oldaláról abban is tetten érhető volt, ahogy és amennyiben a résztvevőknek adott feladatokat a műsor folyamán történt események függvényében alakították.

Az adatkezeléshez adott „*tájékozott hozzájárulás*” azt is jelenti, hogy a hozzájáruló nyilatkozatot kiterjesztően értelmezni nem lehet. Ebben az esetben ugyanis a hozzájáruló nyilatkozattal engedélyezetthez képest már megváltozik a cél, az adatkör és/vagy az adatkezelő/adatfeldolgozó személye. A tájékoztatással kapcsolatban az adatvédelmi biztos még súlyosabb kifogásokat fogalmazott meg, mint a célhoz kötöttség esetén. A vizsgálat ugyanis megállapította, hogy a műsorokba történő jelentkezéstől kezdve a válogatáson át a szerződéskötésig folyamatosan bővült az a kör, amire az érintett adatait fel kívánták használni. A műsorba jelentkezéskor az érintett még nem tudhatta, hogy adatait (képmását és hangfelvételét) a műsorszolgáltató más műsoraihoz is fel kívánják-e használni. Erről csak a hozzájáruló nyilatkozatban rendelkeztek, amiben viszont arról nem kaptak tájékoztatást, hogy promóciókban, reklámokban kell részt venniük, továbbá hogy a műsorkészítők igényt formálnak a képmásuk és hangfelvételük másodlagos kereskedelmi hasznosítására is. Azt is csak a szerződésből tudhatták meg, hogy a műsor folyamán akár súlyos egészségkárosodás is érheti őket, vagy a társadalmi helyzetükben, családi kapcsolataiban hátrányos változások állhatnak be. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a jelentkezők tájékoztatása akkor lett volna megfelelő, ha legkétsősőbb a kiválasztás érdekében használt kérdőíveken tájékoztatást kapnak mindarról, amiről csak a szerződéskötéskor szerezhettek tudomást.

Súlyos – és nem csak a személyes adatok védelméhez fűződő jogot sértő – mulasztása volt a műsorok készítőinek, hogy egyáltalán nem tájékoztatták a jelentkezőket, hogy a kábítószer-fogyasztásra, illetve – a Big Brother című műsor esetében – a korábbi szexuális zaklatásra vonatkozó adatok megadásával hivatalból üldözendő bűncselekmények elkövetésével vádolhatják önmagukat, hozzátartozói körükbe tartozó személyeket vagy másokat.

Az adatvédelmi biztos az ajánlásait az előzőekben kifejtettekre figyelemmel fogalmazta meg, részint általános jelleggel, részint pedig az egyes műsorokról külön-külön is. A biztos ajánlását a Mellékletekben található közlemény tartalmazza.

A „*valóság show*”-k utóéletéhez tartozik, hogy az adatvédelmi biztos – figyelemmel a sajtóban a Való Világ harmadik sorozatával kapcsolatos sajtóhírekre is – új vizsgálatot indított a Magyar RTL Klub Televízióval annak megállapítására, hogy az új műsor tekintetében betartják-e az ajánlásban megfogalmazottakat.

A vizsgálat megállapította, hogy csak a kiválasztásnál használt kérdőívek tekintetében történt előrelépés: szűkítették a kiválasztás során felvett személyes adatok körét, illetve tájékoztatást adtak az adatkezelés önkéntességéről. Nem történt azonban változás a „*castingon*” felvett kép- és hangfelvételek felhasználására jogosító nyilatkozat tartalmán, illetve a résztvevőkkel kötendő szerződés korábban kifogásolt feltételein sem. A televízió többszöri levélváltás után sem mutatott érzékelhető affinitást a változtatásra, noha az adatvédelmi biztos – funkciójától kissé szokatlan módon – szinte szövegszerűen megfogalmazta, mit és hogyan kellene megváltoztatni ahhoz, hogy az említett dokumentumok kielégítsék az adatvédelmi minimumkövetelményeket.

A vizsgálat során a televízió – 2003. szeptember elején – akként nyilatkozott, hogy „*a Való Világ 3. műsorra tűzését előre nem látható ideig*” elhalasztják. Az adatvédelmi biztos válaszában emlékeztette a műsorkészítőket, hogy jogellenes adatkezelést valósít meg, ha a televízió bizonytalan ideig anélkül kívánja tárolni a már felvett adatokat, hogy eldöntené, elindítja-e egyáltalán az új műsort. Ez ugyanis sérti a célhozkötöttség követelményét, ezen belül a készletre, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás tilalmát, valamint az adatminőség azon követelményét, hogy a felvett adatok pontosak, teljesekek és időszerűek legyenek. A már felvett adatok megsemmisítésére vonatkozó felszólítás teljesítése helyett a televízió 2003. szeptember végén új jelöltek toborzását, a kiválasztási folyamat újraindítását határozta el. A televízió csak ezzel egyidejűleg gondoskodott az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezéséről, az adatkezelést az adatvédelmi biztos – az Avtv. 28. §-a alapján – azonban csak a 2003. szeptember 30-a után jelentkezett személyek adatai tekintetében vette nyilvántartásba. (866/H/2003)

A „*valóság show*”-khoz tartozott, hogy a nézők távszavazással, SMS-ek küldésével befolyásolhatták a szereplők sorsát, illetve véleményt nyilváníthattak. Az ezzel kapcsolatos panaszok alapján az adatvédelmi biztos vizsgálta a műsorokhoz kapcsolódó távközlési szolgáltatásokat üzemeltető cégek adatkezelésének gyakorlatát is.

A vizsgálat megállapítása szerint a Magyar RTL Klub Televízióval, illetve a tv2-vel kapcsolatban álló, kommunikációs szolgáltatást nyújtó cégek adatkezelése alapján megfelel az adatvédelmi követelményeknek. Az adatvédelmi biztos mindkét cégnek javasolta, hogy az adatkezelésük, szolgáltatásuk igénybevitelének feltételeiről a szolgáltatást igénybe vevőket jobban tájékoztassák, és az egyes SMS-ekre adott válaszüzenetekben is adjanak információt az említett tudnivalók fellelhetőségének helyéről. Az adatvédelmi biztos a Magyar RTL Klub Televízió kommunikációs szolgáltatását végző Cemtex Kft-t írásos adatkezelési szabályzat kidolgozására kérte fel. (547/A/2003)

Választások

A 2002. év egyik jelentős ügycsoportja a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adataiból a jelölő szervezetek kérésére választási kampány céljára történő adatszolgáltatás kérdése volt. Az ügyben született ajánlás szerint a törvénynek biztosítania kellene a személyes adataik kiadását korlátozó, illetve tiltó nyilatkozatot tett választópolgárok azon jogát, hogy adataikat ne szolgáltatassák ki a választási kampány céljaira. (Az adatvédelmi biztos beszámolója 2002., 39–41. oldal.) Ilyen jellegű beadvány 2003-ban is érkezett az adatvédelmi biztoshoz.

Ugyanez a kérdés 2003-ban, az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló népszavazás kapcsán ismét felmerült, mégpedig két formában is. Egyrészt az adatvédelmi biztos és az Országos Választási Bizottság (továbbiakban: OVB) közötti, a testület egyik állásfoglalása körüli jogértelmezési vitában, másrészt pedig az Európai Unió Kommunikációs Közalapítvány adatkezelését érintő panaszok esetében.

Az adatvédelmi biztos észlelte, hogy a Magyar Közlöny 2003. évi 20. számában megjelent az OVB 2/2003. (II. 21.) állásfoglalása az Alkotmány által kiírt országos népszavazás egyes kérdéseiről. Az állásfoglalás – annak megállapítása mellett, hogy az Alkotmányban kiírt országos népszavazás esetében „*jelölés, jelölt és jelölő szervezet nincs*” –, azt a következtetést vonja le, hogy a 2003. április 12-én megtartandó népszavazáson „*a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatala a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét, illetőleg a helyi választási iroda vezetője a közszemlére tett névjegyzék másolatát – kérelemre, díjfizetés ellenében – minden, Magyarországon bejegyzett és nyilvántartott pártnak és társadalmi szervezetnek köteles átadni*”.

Az adatvédelmi biztos hivatalból eljárva az állásfoglalás felülvizsgálását kérte az OVB-től: részben azért, mert ellentétes az információk önrendelkezési joggal, ha az adatkezelő az adatkezeléshez való jogát nem tudja törvényre visszavezetni, másrészt pedig azért, mert jelölti és jelölő szervezeti minőség hiányában értelemszerűen egyetlen társadalmi szervezet sem gyakorolhatja a kifejezetten a jelölteknek, jelölő szervezeteknek biztosított jogokat. (Az OVB korábban megállapította: „a jelölő szervezet, a jelölt, illetve a lista [...] választási eljárásban való részvételét illetően e minőségét a Ve. 55. § szerinti nyilvántartásba vételtől nyeri.”) A törvényi feltételeknek meg nem felelő személyek, szervezetek nem jogosultak arra sem, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 45. §-ának (1) és/vagy (2) bekezdése alapján a névjegyzékbe vett választópolgárok személyes adatainak szolgáltatását igényeljék. A jelölti, illetve jelölő szervezeti minőség hiányában az Avtv. 1. és 8. §-ában írt – a személyes adatok kezeléséhez szükséges és nélkülözhetetlen – feltétel hiányzik. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (240/H/2003)

A kép teljességéhez hozzá kell tenni, hogy az OVB – több, ám a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatainak nyilvánosságra hozhatóságával kapcsolatos alkotmánybíróági határozattal alátámasztott – választ küldött az adatvédelmi biztosnak, viszontválaszra azonban, részben az időmúlás okán is, nem került sor.

Az adatvédelmi biztos ugyanezt az érvelést ismételte meg a 2003. április 12. napjára kitűzött országos népszavazás eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 33/2002. (XII. 23.) BM rendelet módosításáról szóló 9/2003. (III. 21.) BM rendelet tervezetének véleményezése során is. A rendelet végleges szövegében a kifogásolt rendelkezés nem jelent meg. (240/H/2003)

Az EU Kommunikációs Közalapítvány adatkezelését többen kifogásolták, sérelmezve azt, hogy hogyan jutott a közalapítvány az adatokhoz, illetve meddig tárolják az érintettektől felvett adatokat.

Az adatvédelmi biztos vizsgálata során megállapította, hogy a közalapítvány a tájékoztató, bemutatkozó levelét a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalához (továbbiakban: KÖANYV) küldte meg, ahol a megadott szempontok alapján megcímezték és postázták a leveleket. Amennyiben valaki élni kívánt a közalapítvány által felkínált lehetőséggel, a válaszkártya visszaküldésével igényelhetett tájékoztató anyagokat. A visszaküldött válaszkártyákon szereplő adatokat a közalapítvány kezeli, azokat csak az uniós csatkozással összefüggő tájékoztató tevékenységre használja fel. A kiküldött tájékoztatóon szerepelt az a felhívás, mely szerint az adatokat a KÖANYV nem adta át a közalapítványnak, továbbá, hogy a visszaküldött válaszkártyán megadott adatokat a közalapítvány fogja kezelni; emellett a küldeményen feltüntetett az adatszolgáltatás önkéntességére való felhívást is. Amennyiben valaki meg akarja tiltani adatai további kezelését, ezt megteheti az adatkezelő postacímén, de kapcsolatba léphet a közalapítvánnyal telefonon is. Az adatok törlésének határideje a csatlakozás időpontja, 2004. május 1. (107/A/2003, 197/A/2003, 465/A/2003)

A „Jogsabály-véleményezés” részben részletesen szólunk a kisebbségi önkormányzatok választásával összefüggő törvények koncepcióiról, illetve tervezeteiről. (204/J/2003, 746/J/2003, 1355/J/2003, 1387/J/2003, 1581/J/2003)

Az országos kisebbségi önkormányzatok választására a még hatályos – és több szempontból is kifogásolt – szabályok alapján került sor. Az adatvédelmi biztosnak két ügyben kellett kifejtetnie álláspontját, mindkét ügy arra vonatkozott, hogy az országos kisebbségi önkormányzat választására jogosult electorok mely adatait lehet kiadni a kisebbségi választásban érdekelt szervezetek számára. Az említett adatok kezelésének megítélését bonyolítja, hogy sem törvény, sem más jogszabály nem rendezte egyértelműen az electorok adatbázisának jogi helyzetét.

Farkas Flórián, az Országos Cigány Önkormányzat akkori elnöke arra kért választ, hogy electori gyűlésen résztvevő electorok név szerinti regisztrációja lehetséges-e, illetve ha igen, akkor az erről készült nyilvántartásba kiknek van betekintési joga. Válaszában az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy minden választás jogszerű lebonyolításának egyik megkerülhetetlen alapfeltétele, hogy a választók kétséget kizáróan azonosíthatóak legyenek, és azonosításukra is sor kerüljön. Az electorokról vezetett nyilvántartás ezt a célt is szolgálja.

A nyilvántartás személyes adatokat tartalmaz, megismerése tehát korlátokba ütközik. E korlátok terjedelmének megértéséhez vizsgálni kellett az electorok jogállását is. Az electorok választott tisztséget töltenek be, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben írt feladatuk az országos kisebbségi önkormányzat létrehozásában való közreműködés. Ekkor nem magánszemélyekként járnak el, hanem egy kisebb közösség képviselőiként. A kisebbséghez tartozó polgárok az országos kisebbségi önkormányzat létrehozásához való közösségi jogukat csak az electorok működése révén tudják gyakorolni. Közfeladatot ellátó személyként az elector neve, ebbéli minősége és az őt állító jelölő szervezet neve – az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdése értelmében – bárki számára megismerhető nyilvános adat. Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatára figyelemmel az adott kisebbséghez tartozóknak joguk van megismerni azt a tényt is, hogy az elector részt vett-e vagy sem az országos kisebbségi önkormányzatot választó electori gyűlésen. Az electorok funkciójával össze nem függő (fentebb nem említett) egyéb személyes adatok megismerése már csak az érintettek kifejezett és egyértelmű hozzájárulásával lehetséges. Az electorok valamennyi adatát tartalmazó nyilvántartás tehát nem tekinthető olyan adatbázisnak, ami korlátozás nélkül bárki rendelkezésére állhatna. (172/K/2003, 173/K/2003)

Hasonló tartalmú választ küldött az adatvédelmi biztos Avanesian Alexnek, az Országos Örmény Önkormányzat akkori elnökének is, aki a független electorok megkereséséhez igényelte volna az electorok adatbázisát. (100/K/2003)

2003-ban számos népszavazási kezdeményezésről, népi kezdeményezésről és egyéb aláírásgyűjtésről számolt be a sajtó. Az adatvédelmi biztos 2003. november 12-én közleményben hívta fel az aláírásgyűjtők figyelmét az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezési kötelezettségre.

Az adatvédelmi biztoshoz érkezett egyedi ügyekből leszűrhető tanulságok összefoglalásaként az adatvédelmi biztos 2003. december 4-én állásfoglalásban összegezte az országos, illetve helyi népszavazásokhoz, népi kezdeményezésekhez kapcsolódó, valamint egyéb aláírásgyűjtések adatvédelmi szempontjait.

Az állásfoglalás rámutat arra, hogy alapvetően kétféle aláírásgyűjtésről lehet beszélni: egyrészt a népszavazáshoz, népi kezdeményezés (továbbiakban: együtt: népszavazás) támogatásához kapcsolódó aláírásgyűjtésekről, amelyek menete, az eljárásban részt vevők jogai és kötelességei, köztük az adatvédelem szektorális szabályai is, kellően kimunkáltak. Másrészt a „*petíciós jog*”-ról (állami, önkormányzati szervekhez kollektív kérelemmel, panasszal fordulás lehetőségéről), aminek az esetében már „*csak*” az Avtv. megfelelő alkalmazásával lehet biztosítani a személyes adatok védelmét. A kétféle aláírásgyűjtés esetén eltérő azoknak az adatoknak a köre, amelyeket fel kell, illetve fel lehet tüntetni az íveken, és más szabályok vonatkoznak az adatok továbbítására, tárolására idejére. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (842/K/2003, 1322/H/2003, 1330/H/2003.)

Az aláírásgyűjtés szervezője dönthet a tekintetben, hogy melyik eljárást választja. Amennyiben az egyszerűbb, „*petíciós jog*” szerinti aláírásgyűjtést választja, a címzett állami, önkormányzati szervek nem követelhetik meg a népszavazás támogatásához megkívánt adatok, különösen a személyi azonosító, megadását vagy más azonosító adat (például személyazonosító igazolvány száma) rendelkezésre bocsátását, mint érvényességi kelléket. Amennyiben azonban az aláírásgyűjtés a népszavazásra vonatkozó formalizált eljárás szerint történik, a választási szervek is kötve vannak a Ve. szabályaihoz.

Egy választópolgár azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a Ráckevei Helyi Választási Iroda vezetője és a Helyi Választási Bizottság a törvény kötelező szabálya ellenére több hónappal az erre szabott határidő lejárta után sem semmisítette meg egy helyi népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit. A jegyzőtől kapott felvilágosítás szerint a kezdeményező nem tudta összegyűjteni a szükséges számú aláírást, az aláírásgyűjtő íveket mégis leadta, mert „*egy esetleges testületi döntésnél segítheti a döntés meghozatalát a kérdést támogatók száma*”. Ugyanezen okból nem került sor az aláírásgyűjtő ívek megsemmisítésére sem. A szükséges számú aláírás hiányáról a Helyi Választási Bizottság pedig nem hozott határozatot.

Állásfoglalásában az adatvédelmi biztos rámutatott arra, hogy – függetlenül attól, hogy a helyi népszavazás kezdeményezője kéri-e vagy sem – a helyi választási bizottságnak határozatot kell hoznia arról, hogy a benyújtott aláírások száma eléri-e a kezdeményezéshez az önkormányzat rendeletében megkívánt számot. A személyes adatokat tartalmazó aláírásgyűjtő ív benyújtását követően a helyi választási bizottság és a helyi választási iroda tagjain kívül senkinek – beleértve a polgármestert és a képviselő-testület tagjait is – nincs joga az aláírásgyűjtő íveken szereplő személyes adatokat megismerni. Így arra hivatkozva sem lehet a törvényben írt határidőn túl tárolni őket, hogy információként lehessen az aláírások darabszámára hivatkozni. Erre a helyi választási bizottság határozata szolgál. (504/A/2003)

Külön említést érdemel az az eset, amikor az egyik település képviselő-testülete a nagyközség lakossága körében a tervezett egészségház helyéről – helyi népszavazás kiírása helyett – „*közvélemény-kutatást*” végzett. A kérdőívek névvel (aláírással) ellátva lehetett visszajuttatni a polgármesteri hivatalba, a címzettek körének meghatározásához pedig a népszerűségi nyilvántartás adatait, valamint – némileg ellentmondó információk alapján – az önkormányzati választásokon használt névjegyzéket használták. Az ügyben a polgármester, a térség országgyűlési képviselője és egy civil szervezet is állásfoglalást kért az adatvédelmi biztostól.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy mind a választói névjegyzék, mind pedig a népszerűségi nyilvántartás adatainak a felhasználása jogellenes volt, illetve lenne. A névjegyzék csak választási célokra használható fel, és a választás napját követő 90 nap elteltével meg kell semmisíteni. Az önkormányzat szervei a népszerűségi nyilvántartásból adatot csak feladataik ellátásához igényelhetnek, feltéve, hogy ezt törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet lehetővé teszi. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy a „*közvélemény-kutatás*” nem önkormányzati feladat, a másik oldalról viszont – noha az egészségház helyének kijelölése önkormányzati feladat –, nem létezik olyan törvény, amely az önkormányzat szerveit e tekintetben adatkezelési jogosultsággal ruházná fel. Az adatvédelmi biztos felhívására a polgármesteri hivatalban tárolt, névvel ellátott kérdőíveket megsemmisítették. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (1133/K/2003)

Nemzeti és etnikai kisebbségi ügyek

Az Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: IM) 2003-ban elkészítette a nemzeti és etnikai kisebbségeket érintő joganyag korszerűsítését előirányzó koncepcióját, melyet véleményezésre megküldött az adatvédelmi biztosnak is. Elsősorban arról kértek véleményt, vajon alkotmányossági szempontból elfogadható szabályozásnak tekinthető-e az olyan megoldás, mely szerint a kisebbségekhez tartozó választópolgár az önkormányzati választáson akkor vehet részt, ha a kisebbségi névjegyzékben szerepel. A rendszerváltást követő kisebbségi önkormányzati választásokon számos visszaélés történt ezzel kapcsolatban. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog nem abszolút jog, korlátozható, de csak akkor, ha az más alapjog érvényesülése érdekében elke-

rülhetetlenül szükséges és nem aránytalan. Ezért elfogadhatónak tartotta az IM álláspontját, mely szerint az adott kisebbséghez tartozók válasszák meg a kisebbségi önkormányzatot, s ez olyan alkotmányos cél, amelynek érdekében elrendelhető különleges adat kezelése. Azzal is egyetértett az adatvédelmi biztos, hogy – figyelemmel az Avtv.-ben foglalt célhoz kötöttség elvére – e cél megvalósításához szigorú, garanciális adatkezelési szabályokat kell megalkotni.

A koncepció elfogadása után készült törvénytervezeteket a biztos szintén véleményezte, e körben említést érdemel az az adatvédelmi biztos javaslat, hogy a kisebbségi választók névjegyzékét ne állami szerv, hatóság, hanem maguk a kisebbségi önkormányzatok (országos szerveik) kezeljék. Az egyeztetések során a biztos amellet érvelt, hogy szigorúan, pontosan kell szabályozni a névjegyzékhez való hozzáférést. (204/J/2003, 1581/J/2003)

Sajtótudósítások révén országos nyilvánosságot kapott az az eset, amikor az egri kórház szülészeti osztályán rejtett kamerás felvételeket készített a Roma Sajtóközpont, és azt nyilvánosságra hozta egy kereskedelmi televízióban. A rejtett felvétel készítéséről nem tudó nővért arról kérdezte az újságíró, hogy a roma édesanyákat elkülönítik-e az osztályon.

A kórház igazgatója emiatt megkereséssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, aki válaszában kifejtette, hogy a rejtett vagy nem rejtett kamerákkal készített hang- és képfelvételek személyes adatnak minősülnek, amennyiben meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozhatóak. Az érintett hozzájárulása (tudta) nélküli kép- és hangfelvételek készítésére törvény csak kivételes esetben ad felhatalmazást, különleges garanciális rendelkezések betartása mellett (pl. a rendőrségről szóló 1993. évi XXXIV. törvény és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályai). A sajtó tevékenységét meghatározó törvények nem adnak lehetőséget rejtett felvételek készítésére és nyilvánosságra hozatalára. A kórházigazgató egy napilap tudósítása szerint figyelmeztetésben részesítette a felvételen szereplő ápolónőt nyilatkozata miatt. A biztos véleményében hangsúlyozta, hogy amennyiben az elmarasztalás a jogellenesen rögzített nyilatkozaton alapul, az elmarasztaló is megsértette az ápolónő személyiségi jogait, valamint véleménynyilvánításhoz fűződő alkotmányos jogát. (595/K/2003)

A „Rádió C” megkeresése alapján folytatott vizsgálatot az adatvédelmi biztos a „Roma Egészségügyi Program” kérdőív és az ehhez kapcsolódó adatkezelések jogszerűségéről. A roma kárpótlási program keretében a svájci székhelyű Nemzetközi Migrációs Szervezet (továbbiakban: IOM) néhány éve összegyűjtötte körülbelül 22 ezer kollektív kárpótlásra jelentkező személy adatait. Közülük az IOM-tól 2003 júniusában 2054 személy adatait megkapta a magyarországi „Sex Edukációs Alapítvány”. A kárpótlásra jelentkező adatait ez továbbadta a Társutas Egyesületnek, amely megbízott más, további személyeket azzal, hogy végezzenek az érintettek körében „egészségfelmérést”. Az egyesület célja az volt, hogy szeptembertől klubot szervezzenek az érintetteknek házi orvos és más segítő bevonásával, amely fél évig tart, ez alatt háromszor találkoznak és az egészséges életmódról (táplálkozás, káros szenvedélyek, stb.) beszélgetnek. A fél évre elosztva összesen 31 000 Ft értékű élelmiszerjegyet és 2 000 Ft tűzifajegyet kapnak az érintettek, ha megjelennek az előadásokon.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az adatkezelés során aggályosan keveredtek a kárpótlási és az egészségfelmérési elemek, nem volt utalás arra – holott az adatkezelés célhoz kötöttségi elve szempontjából lényeges lett volna –, hogy a külföldi szervezet által biztosított kárpótlásnak feltétele-e az érintettek egészségi állapotára vonatkozó különleges adatoknak, vagyoni helyzetének, lakáskörülményeire vonatkozó adatainak részletes ismerete. Ahhoz, hogy a Sex Edukációs Alapítvány előadást tartson az érintetteknek klubfoglalkozás keretében, a házi orvos jelenlétében az egészséges, káros szenvedélytől mentes életmódról, nem szükséges feltétlenül különleges személyes adatokat kezelnie. Tekintettel arra, hogy egy adatkezelő más adatkezelőnek csak törvényi felhatalmazás, vagy az érintett hozzájárulása alapján továbbíthat személyes adatokat, és ez nem érvényesült a jelen ügyben, valamint arra, hogy az adatfeldolgozó további adatfeldolgozót nem bízhat meg, és a vizsgálat szerint ez a szabály sem érvényesült, a biztos megállapította, hogy a Sex Edukációs Alapítvány és a Társutas Egyesület megsértette az érintettek információs önrendelkezési jogait. Mindezek mellett azonban tovább kell vizsgálni, hogyan jutottak el az érintettek különleges adatai (nemzetiségi, etnikai hovatartozás) az IOM-hoz, onnan vissza Magyarországra, ennek során hogyan érvényesült az érintettek információs önrendelkezési joga. Ennek vizsgálata folyamatban van. (810/A/2003)

A kisebbségi biztos és az adatvédelmi biztos közös vizsgálatában feltárta, hogy egyes általános iskolákban még mindig használatban van egy olyan osztálynapló-típus, amelynek az „Összesített statisztikai adatok” című oldalán szerepel a cigány tanulók számára vonatkozó kérdés. Az ombudsmanok az oktatási miniszterhez fordultak, és kifejtették ezzel kapcsolatos aggályait. Szerintük ez a rovat arra hívja fel a pedagógust, hogy egyébként teljesen feleslegesen, kizárólag külsődleges jegyek alapján besorolja, megkülönböztesse a gyerekeket e számadat képzése érdekében. Ez a magatartás viszont a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 7. §-ába ütközik, hiszen e törvényhely szerint, a kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. Ez sérti az Avtv. több alapelvét – a célhoz kötöttség elvét, illetve a tisztességes és törvényes adatfelvétel és adatkezelés szabályát – is. A biztosok kezdeményezték a miniszternél e jogsértő nyomtatványok forgalomból való kivonását, illetve, tekintettel a folyamatban lévő tanévre, azt kérték, hogy a miniszter körlevélben tudassa az iskolákkal, hogy hagyják ki, ne töltsék ki a jogsértésre alkalmas adó rovatot. A miniszter kedvezően fogadta a kezdeményezést s biztosította a biztosokat azok végrehajtásáról. (1353/H//2003)

Videokamerás megfigyelések

Az adatvédelmi biztoshoz 2003-ban érkezett beadványok egyértelműen bizonyítják, hogy egyre többen látják úgy, hogy a videokamerák által készített felvételek, illetve a kamera látványa hatékony eszköze annak, hogy a jogellenes cselekményeket megelőzzék, valamint azok felderítéséhez, az elkövetők felkutatásához segítséget nyújtsanak.

Az idei évben számos olyan panaszt kapott az adatvédelmi biztos, melyben magánszemélyek azt kifogásolják, hogy szomszédjuk állandó megfigyelés alatt tartja őket. Az ilyen ügyek kapcsán felhívta a kamerát működtető személyek figyelmét arra, hogy – törvényi felhatalmazás, és az érintett hozzájárulásának hiányában – kizárólag saját területükre irányíthatják a képfelvévő berendezést. Ebben az esetben is van még két kötelezettségük: a területükre látogatókat megfelelő módon tájékoztatni kell az elhelyezett kamerákról, és adatkezelésüket be kell jelenteniük az adatvédelmi nyilvántartásba. Magánszemély közterületet, valamint más tulajdonában, használatában álló ingatlant képfelvévő berendezéssel nem figyelhet meg (1111/A/2003, 1296/A/2003).

A Budapesti Közjegyzői Kamara elnöke konzultációs beadvánnyal kereste meg az adatvédelmi biztost, és arra kért választ, hogy milyen feltételek között lehetne biztosítani azt, hogy a közjegyzői irodák egységes felhatalmazás alapján képfelvételeket készíthessenek az oda belépőkről. Állásfoglalásában a biztos az érintettek választási lehetőségének hiányára utalt (például egy hagyatéki tárgyalás résztvevője hátrányba kerül, ha nem jelenik meg az idézésre), ilyen módon azonban személyes adatai kezelését illetően sem dönthet szabadon, ha a kamerák felvételeket készítenek. Leírta, hogy amennyiben ilyen törvényjavaslat születne, a véleményezés során jelezné a jogalkotó felé az adatvédelmi aggályokat. (1332/K/2003)

B. KÖZÉRDEKŰ ADATOK

Talán nem túlzás állítani: a 2003-as esztendő az adatvédelmi biztos számára az információs szabadság éve volt. Nem csupán azért, mert ez az esztendő még az adatvédelemhez képest is jelentős arányú ügyszámnövekedést hozott, hanem mert az Avtv. elfogadása óta ebben az esztendőben születtek meg a legnagyobb horderejű jogszabályi változások, melyek nemcsak kiterjesztették a közérdekű adatok megismerésének jogát, de – remélhetően – megszüntették az eddigi jogértelmezési bizonytalanságot az üzleti titok–közérdekű adat konfliktusában, és látványos előrelépést hoztak az elektronikus információs szabadság terén. A közérdekű adatokkal kapcsolatban minden eddigi évet felülmúlóan 139 beadványt kaptunk, s ez az előző évhez képest (54) közel 140 százalékos növekedést jelent.

Ebben az évben 42 panasz- és 74 konzultációs ügyünk volt, 7 esetben indítottunk eljárást hivatalból és 13 alkalommal kellett szolgálati titokkörök megállapításával, módosításával kapcsolatos tervezeteket véleményeznünk. Az információs szabadság körébe tartozik továbbá három, 2003-ban kezdődött hosszabb szakmai együttműködés: részvétel az Informatikai és Hírközlési Minisztérium által kezdeményezett Információs Társadalom Tárcaközi Munkabizottságban, annak Nemzeti Digitális Tartalom Albizottságában, valamint a közérdekű adatok közzétételével kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás rendszerének a Központi Statisztikai Hivatallal közös kidolgozása.

Az ügyek indítványozók szerinti megoszlásában a megelőző évekhez képest lényeges változások történtek: erősen visszaesett az újságírók és a civil szervezetek aránya. További elemzést érdemlő tapasztalat, hogy az adatvédelmi biztos intézményét eddig minden esztendőben sokkal gyakrabban „vették igénybe” a közérdekű adatokat kezelő szervezetek, mint a média és a civil szervezetek együttvéve.

2003-ban az információs szabadsággal kapcsolatos beadványok egyharmada az adatkezelőktől származó ún. konzultációs ügy volt, amikor is a hivatalok a közérdekű adatok kezelését illetően az adatvédelmi biztoshoz fordultak tanácsért. Egyfelől helyénvaló, ha a közfeladatot ellátó szervek igyekeznek az adatvédelmi törvény szabályait pontosan értelmezni és alkalmazni, másfelől azonban tíz évvel a törvény hatálybalépése után aligha örvendetes, ha a hivatalok ennyire tanácstalanok és az adatvédelmi biztos állásfoglalásai mögé akarnak bújni.

Munkánk során több új jelenséggel is szembesültünk. Gyakran kaptunk panaszt azért, mert a közfeladatot ellátó szervek elmulasztják a közérdekű adat szolgáltatására a törvényben előírt 15 napos határidőt. Még mindig előfordult, hogy egyes adatkezelők azért nem teljesítették az adatszolgáltatást, vagy vonakodtak attól, mert értelmezésük szerint a kért adat közzétételéhez nem fűződik „közérdek”. Ez az értelmezés nemcsak azt hagyja figyelmen kívül, hogy a „közérdekű adat” egy törvényi fogalom, mely nem enged a jogalkalmazó számára mérlegelést, hanem az Alkotmánybíróság 19/1995. (III. 28.) AB határozatának indoklásában kifejtett érvelést is: „Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem.” (753/K/2003, 909/A/2003, 1149/A/2003)

Előfordult, hogy az adatkezelő azért nem adott ki közérdekű adatokat, mert azokat nyilvánvalóan közzététel céljából kérték, pedig a magyar Alkotmány 61. § (1) bekezdése 1989 óta úgy szól, hogy a közérdekű adatokat bárki megismerheti és terjesztheti. (371/K/2003)

Az információs szabadságot érintő ügyek indítványozók szerinti megoszlása az elmúlt három évben a következő volt:

| | 2003 | 2002 | 2001 |
|--|------|------|------|
| Magánszemély | 37% | 29% | 27% |
| Újságíró | 3% | 7% | 9% |
| Maga az adatkezelő | 34% | 28% | 27% |
| Civil szervezet | 4% | 20% | 14% |
| Hivatalbóli eljárás | 6% | – | 7% |
| Önkormányzati képviselő, polgármester | 3% | 5% | 4% |
| Parlamenti képviselő | 3% | 4% | 2% |
| Ügyvéd (valamely szervezet képviselőjében) | 1% | – | 4% |
| Gazdasági társaság | 9% | 5% | – |
| Egyéb | – | 2% | – |

„Üvegseb-program” – információs szabadság

1992-ben az Avtv. elfogadásával az Országgyűlés megalkotta az információs szabadság „alaptörvényét”, mely meghatározta ezen alapjog tartalmának és gyakorlásának legfőbb szabályait. Rendelkezéseinek többsége kiállta az idő próbáját. Az elmúlt több mint tíz év alatt azonban kiütköztek hiányosságai is. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy

megalkotói annak idején nem számoltak az üzleti titok és a közérdekű adatok konfliktusának kérdésével. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának megannyi beadvány nyomán szerzett tapasztalata erősítette azt a véleményt, hogy a konfliktust megnyugtatóan nem lehet pusztá jogértelmezéssel feloldani. A körültekintő és egyértelmű törvényi szabályozás az adatkezelők, az adatkérők és az üzleti adataikat féltő gazdálkodó szervezetek számára egyaránt kívánatosnak tűnt. Az elmúlt évek egyre-másra kirobbanó korrupciós ügyei is érlelték azt a jogalkotói szándékot, hogy precízen meg kell jelölni a gazdálkodó tevékenységgel kapcsolatos azon adatok körét, melyeket nem illet meg az üzleti titok védelme.

2003 áprilisában, az Igazságügyi Minisztérium által szervezett több forduló szakmai vitát követően – melynek során a törvénytervezetbe az adatvédelmi biztos valamennyi érdemi észrevételét beépítették – a Parlament elfogadta a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényt, mely voltaképpen egy 19 törvényt módosító törvénycsomag. A köznyelv által röviden csak „Üvegzszeb” törvénynek nevezett törvény kihirdetését követően a kormány – ugyancsak elfogadva az adatvédelmi biztos észrevételeit – megalkotta az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 95/2003. (VII. 15.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Kormányrendelet), valamint a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítéséről szóló „üvegzszeb”-törvényből eredő és az államháztartási információs és működési rendszer korszerűsítését szolgáló egyes feladatokról szóló 1096/2003. (IX. 11.) Korm. határozatot (a továbbiakban: Kormányhatározat).

Az úgynevezett „üvegzszeb-program” keretében megalkotott normák az információszabadság terén számos lényeges előrelépést jelentenek. Ezek közül a legfontosabbak:

- A törvényhozó feloldotta az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti ellentmondást, és
 - = a közérdekből nyilvános adat intézményének bevezetésével az információszabadságot kiterjesztette a magánszférának az államháztartással pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítő szervezeteire is.
- A Kormányrendelet az államháztartással összefüggő közérdekű adatok széles körére vonatkozóan előírta a
 - kérelem nélküli – internetes honlapon történő közzétételi kötelezettségét, ezzel az eddiginél jóval szélesebb körre terjesztette ki az elektronikus információszabadságot, és
 - = az államháztartás körébe tartozó valamennyi szervezet köteletségévé tette, hogy a közérdekű adatok közlésével kapcsolatos feladatok ellátásával megfelelő szakértelemmel bíró személyt vagy szervezeti egységet bízson meg.
- A Kormányhatározat felszólította a minisztereket és felkérte más, fejezetek felügyeletét ellátó szervek vezetőit, hogy
 - = az adatvédelmi biztos véleményének kikérésével készítsenek intézkedési tervet az állampolgárok hiteles és közérthető tájékoztatására, a rendelkezésre álló adatok közzétételi lehetőségének vizsgálatára, az államháztartási információrendszer korszerűsítésére vonatkozóan a hatáskörükbe tartozó feladatok áttekintésére, és
 - = tegyenek javaslatot azon jogszabályok módosítására, amelyekben indokolt előírni meghatározott közérdekű adatok közzétételi kötelezettségét, valamint hogy
 - = az „üvegzszeb-program” megvalósításához szükséges feltételek megteremtése érdekében a 2003. évi kiegészítő költségvetési támogatásról egyeztessenek a pénzügyminiszterrel, továbbá
 - = felhívta a pénzügyminisztert, hogy gondoskodjon a program végrehajtásához szükséges előirányzatnak a 2004. évi költségvetésben való létrehozásáról, végezetül
 - = felhívta a Központi Statisztikai Hivatal elnökét, hogy az adatvédelmi biztossal közösen alakítsa ki a közérdekű adatok közlésével kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás rendszerét.

Az „üvegzszeb-program” keretében megkezdődött változások értékelése még korai lenne, mégis néhány fontos tapasztalat megemlíthető. Az egyik, hogy a jogalkotás folyamatában nemcsak az Igazságügyi Minisztérium, hanem a Pénzügyminisztérium is komolyan épített az adatvédelmi biztosi észrevételekre, ennek eredményeként nemcsak az államháztartási információs rendszer korszerűsítése, de az információszabadság fejlesztése is a program fontos eleme lett. Legalábbis elvi elismerést nyert, hogy az információszabadság költségekkel jár, melyet a költségvetési tervezéskor tekintetbe kell venni.

Az információszabadság garanciáit erősítő jogszabályi változások irányát helyeselve szóvá kell tenni ugyanakkor, hogy a változások túl gyors üteme kérdésessé teheti a végrehajtás eredményességét. Ha nincs mód a Kormányrendeletben, illetve a Kormányhatározatban előírt határidők betartására, féltő, hogy veszélybe kerül az ügy komolysága. Tartva ennek lehetőségétől, az adatvédelmi biztos 2003 szeptemberében kiadott egy figyelemfelhívó közleményt a közérdekű adatok kezelői számára, sorba szedve az információszabadsággal kapcsolatos legfontosabb jogszabályi változásokat és új feladatokat (1020/H/2003). A közlemény szövege a Mellékletekben olvasható.

Az aggodalom nem volt alaptalan. Ezt jelzi, hogy a tárcák, illetve a fejezetgazdák közül 2003-ban mindössze kettő (az Oktatási Minisztérium és az Állami Számvevőszék) tett eleget a Kormányhatározatban előírt feladatának, hogy az információszabadságot érintő további teendők meghatározásával kapcsolatos intézkedési tervét megküldje véleményezés-

re az adatvédelmi biztosnak. (Intézkedési tervet készített még a Pénzügyminisztérium és a Központi Statisztikai Hivatal, mindkettő közzé is tette a honlapján, de véleményezésre egyik szerv sem küldte meg.)

Az „*üvegseb-programnak*” az eddigi leginkább kiemelendő gyakorlati eredményeként kell megemlíteni azt a szakmai munkát, mellyel az Oktatási Minisztérium – példát szolgáltatva a közérdekű adatokat kezelő valamennyi szerv számára – igyekszik felkészülni az új feladatokra. Jóllehet ilyen jogszabályi kötelezettség nincs: a minisztérium 2003 decemberében két szabályzat tervezetét készítette el és küldte meg véleményezésre az adatvédelmi biztosnak. Az egyikben a közérdekű adatok kérelemre történő szolgáltatásának, a másikban a kötelezően közzéteendő adatokkal kapcsolatos eljárásnak a rendjét kívánják szabályozni, mégpedig rendkívül körültekintően, az „*üvegseb-program*” céljait és az adatkérők jogait messzemenőkéig szem előtt tartva. A tervezetekkel kapcsolatban az adatvédelmi biztos vélemény leszögezte, hogy az adatszolgáltatásnak, illetőleg -közzétételnek pontos és részletes szabályozása egyaránt érdeke az adatkérőnek és az adatszolgáltatónak. A biztos javasolta továbbá, hogy az elkészült szabályzatokat a tárca és az adatvédelmi biztos közösen mintaszabályzatként ajánlja a többi adatkezelő figyelmébe. (1116/K/2003)

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

2003-ban az önkormányzatok kezelésében lévő közérdekű adatokkal kapcsolatos beadványok száma is emelkedett, miközben aránya változatlan maradt: a mintegy három tucatnyi beadvány ebben az évben is az információszabadságot érintő ügyek közel 30 százalékát tette ki. Az ügyszámnövekedés egyik feltételezhető oka a 2002. októberi önkormányzati választás, az új képviselő-testületek megalakulása. Az újonnan megválasztott képviselők és a tisztségviselők között korábban is tapasztalt konfliktusok mellett a testületeken belüli ellentétek feloldásához is többször kérték az adatvédelmi biztos állásfoglalását. Az adatvédelmi biztosnak ezen ügyekben világossá kellett tennie, hogy hatásköre nem terjed ki az önkormányzati képviselők jogállását szabályozó törvényi rendelkezések értelmezésére. Ezért az önkormányzatok által felvetett egyes kérdésekre nem adhatott választ.

Az Ötv.-nek a képviselő-testület üléseinek, dokumentumainak nyilvánosságára vonatkozó szabályai ugyanis azt az esetet szabályozzák, amikor a választópolgárok akarják megismerni a testület működése során keletkezett iratokat, hallgat viszont a képviselő-testület „*belső*” viszonyairól, a képviselőket e tekintetben megillető jogokról. Az Ötv. rendelkezéseinek értelmezése azonban meghaladja az adatvédelmi biztos hatáskörét.

Ügyeink túlnyomó többsége konzultációs ügy volt, többnyire az önkormányzatok tisztségviselői fordultak hozzánk. A megválaszolandó kérdések az elmúlt évekből már jól ismert témák körül csoportosultak: a képviselő-testület zárt ülése, a képviselőket az önkormányzati törvény alapján megillető tájékoztató jog, továbbá a polgármesteri hivatal kezelésében lévő adatok megismerése körüli vitás kérdések, illetve olykor mindezek kombinációja.

Egy panasz alapján állást kellett foglalnunk abban a kérdésben, vajon egy polgármester köteles-e tájékoztatást adni arról a tevékenységéről, amelyet egy vállalkozásnak a nagyközséget támogató tevékenységével összefüggésben kifejt. Más szavakkal: közfeladatnak minősül-e az említett tevékenység.

Fót nagyközség polgármestere több éve közreműködik az egyik áruházlánc „*mecenási*” tevékenységében. Annak ellenére azonban, hogy a helyi lapban kijelentette: a vállalkozás által a településnek nyújtott támogatásokat „*átlátható, nyomon követhető módon realizáltuk*”, semmilyen formában nem hajlandó tájékoztatást adni erről a tevékenységről sem a képviselő-testület előtt, sem a nyilvánosság más fórumain.

Fót polgármestere csak második felszólítására volt hajlandó érdemben válaszolni az adatvédelmi biztos kérdéseire. Álláspontja szerint a vállalkozás „*mecenási*” tevékenységéhez kapcsolódó „*jószolgálati közvetítés*” nem tartozik sem a képviselő-testület, sem pedig a polgármester törvényben írt feladatai közé.

Az adatvédelmi biztos – Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható – válaszában az önkormányzati törvény, valamint Fót Nagyközség Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata alapján rámutatott: „*minden olyan esetben az önkormányzat – mint közfeladatot ellátó szerv – nevében jár el, amikor az önkormányzat törvényben előírt vagy önként vállalt feladatai ellátásához kapcsolódóan a lakosság önszerveződő közösségei részére támogatásokat keres, vagy közreműködik ilyen, önkéntes támogatások elosztásában.*” (687/A/2003)

A képviselő-testületi zárt ülések szabályait ebben az évben is különböző szempontokból kellett értelmeznünk. 2003 első negyedévében több jegyző is állásfoglalást kért arról, hogy milyen terjedelemben ismerhetik meg az önkormányzati képviselők a korábbi képviselő-testület zárt üléseinek dokumentumait. A konzultációs kérdést előterjesztők részéről olyan állásponttal is találkoztunk, miszerint az a képviselő, aki a korábbi ciklusban nem volt a képviselő-testület tagja, a korábbi testület működésének dokumentumait csak mint állampolgár ismerheti meg, azaz a zárt ülések dokumentumait nem.

Az adatvédelmi biztos a differenciált megközelítés szükségességére hívta fel a figyelmet. Az Ötv. és az Avtv. rendelkezéseinek együttes alkalmazásakor ugyanis különbséget kell tenni aszerint, hogy a képviselői kérés személyes adat megismerésére vagy közérdekű adatra vonatkozik-e. Az előbbi esetben a képviselő-testület, illetve a bizottságainak feladat- és hatásköre szabja meg a képviselők lehetőségeinek terjedelmét, nem pedig az, hogy mikor választották képviselőnek. A képviselő önálló feladat-

és hatáskörrel nem bír, „képviseleti munkája” elsősorban a képviselő-testület és bizottságai döntési kompetenciájába tartozó egyes ügyek döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében való részvételt jelenti. Az Avtv.-vel azonban csak olyan értelmezés van összhangban, amely szerint a képviselő konkrét ügyben – az erre hatáskörrel rendelkező bizottság tagjaként, illetve a képviselő-testület ülésén – a személyes adatok kezelését igénylő eljárás részeként ismerheti meg a személyes adatokat. Ebben nem akadályozza azonban az a körülmény, hogy a korábbi ciklusban képviselő volt-e vagy sem. Nem a képviselővé választás időpontja, hanem az a körülmény a döntő, hogy a képviselő az alkotmányos szervezetrendszer része, egy „intézmény”. Jogai nem személyéhez, hanem a betöltött funkcióhoz kapcsolódnak.

A közérdekű adatok közül a képviselő értelemszerűen megismerheti a nyilvános ülések dokumentumait. Hatásköre hiánya miatt azonban az adatvédelmi biztos a Belügyminisztérium önkormányzati ügyekkel foglalkozó helyettes államtitkárához tette át annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a zárt testületi ülések előterjesztéseinek, jegyzőkönyveinek és határozatainak megismerésére irányuló képviselői kérések mennyiben teljesíthetők. (812/K/2002, 106/K/2003, 144/K/2003)

Külön csoportot alkottak azok az esetek, amelyekben az volt a kérdés, hogy a zárt ülés napirendjén szereplő (pl. önkormányzati hatósági, vagy állásfoglalást igénylő személyi) ügyben érintett személyek mennyiben ismerhetik meg a zárt ülés dokumentumait, illetve azt felhasználhatják-e valamire. A kérdés látszólag egyszerű, hiszen az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése a zárt ülés előterjesztéseit, illetve jegyzőkönyveit kategorikusan elzárja a nyilvánosság elől. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az Ötv. hivatkozott szabálya tipikusan az önkormányzat vagy harmadik személyek üzleti érdekei [Ötv. 12. § (4) bek. b) pont], illetve személyes adatai [Ötv. 12. § (4) bek. a) pont] védelme érdekében korlátozza a zárt ülések anyagának megismerését az adott ügyben nem érintett személyek részéről. Az Ötv. 17. §-ának szó szerinti értelmezése ellentétben állna az Avtv.-nek az érintett jogait biztosító rendelkezéseivel, különösen a tájékoztatáshoz való joggal (Avtv. 11–12. §). Az alább ügy ismertetése előtt fontos hangsúlyozni, hogy az adatvédelmi biztoshoz nem önkormányzati hatósági ügyben fordultak.

Bükkzsérc község képviselő-testülete 2002. december 12-i ülésén állásfoglalást igénylő személyi ügyben döntött és az ügyfél kérelmét elutasította. A kérelmező nem volt jelen a képviselő-testület ülésén (a törvény diszkrecionális jogot biztosít a polgármesternek a tekintetben, hogy meghívja-e az érintettet), de röviddel az ülés után tudomást szerzett a kérelem elutasításáról és arról is, hogy egyes képviselők hogyan szavaztak. A község polgármestere abban kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy az érintett ügyfél milyen részletességgel olvashatja el a zárt ülés jegyzőkönyvét. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette: „a zárt ülés anyagának megismerése, pontosabban a megismerés terjedelme attól függ, hogy az érintett részt vehetett-e vagy sem a zárt ülésen. Az Avtv. 11. §-a értelmében ugyanis az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről. Ezt a jogot azonban korlátozni lehet – többek között – helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, valamint az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében is (Avtv. 16. §). [...] Egyértelmű, hogy az érintett teljes terjedelmében megismeri a zárt ülés anyagát, ha azon részt vesz. Abban az esetben, ha az érintett nem kapott meghívást az ülésre, vagy meghívása ellenére azon nem vett részt – álláspontom szerint – az Avtv. 11. §-ára hivatkozva a zárt ülés jegyzőkönyvének [Ötv. 17. § (1) bek.] a rá vonatkozó részét megismerheti.” (67/K/2003)

Hasonló, de jóval bonyolultabb megítélésű ügyben fordult az adatvédelmi biztoshoz Biatorbágy nagyközség képviselő-testülete.

Az előzmények szerint a képviselő-testület egyik tagja zárt ülés tartását, majd – az érintett nyilatkozatása nélkül elrendelt – zárt ülésen fegyelmi eljárás megindítását indítványozta a jegyző ellen az önkormányzat egy korábbi ügyében vélelmezett kötelességszegés miatt. A képviselő az indítványát végül visszavonta, de a jegyző személyiségi jogi, illetve büntetőeljárás kezdeményezett az érintett képviselő ellen, és ehhez csatolta a „zárt” ülés anyagát, illetve egyes, az önkormányzat birtokában lévő dokumentumokat. A képviselő indítványára a képviselő-testület az adatvédelmi biztoshoz fordult a következő kérdéssel: „az önkormányzat zártan kezelt, üzleti titkokat, illetve magánszemélyek személyes adatait tartalmazó okiratoknak – a titok, illetve személyes adat nyilvánosságra hozása, milyen megítélés alá esik, milyen felelősséget alapoz meg. ... A titoksértést és vélhetően jogtalan adatkezelést esküt tett közalkalmazott, illetve önkormányzati képviselő részéről történő elkövetés esetében kérjük minősíteni”. Válaszában az adatvédelmi biztosnak nemcsak hatásköre terjedelmét kellett tisztáznia és erre az indítványozó figyelmét felhívnia, hanem részletesen ki kellett térnie arra, milyen mozgásteret van a képviselő-testületnek a zárt ülés elrendelésének egyes eseteiben, mennyire kötött az érintettek nyilvánosság kérdésében tett nyilatkozataihoz, illetve milyen különbségek vannak a személyes adatok és az esetleges üzleti titkok más eljárásokban való felhasználhatósága között.

A tényállás helyes megállapításához nélkülözhetetlen volt annak tisztázása, hogy valóban zárt ülésnek lehet-e tekinteni a képviselő-testület ülését. Az indítványhoz csatolt iratokban ugyanis utalás volt arra, hogy a jegyző – mint érintett – tiltakozott a zárt ülés ellen, illetve utólag tett nyilatkozatában hozzájárult a fegyelmi felelősségre vonást indítványozó előterjesztés nyílt ülésen történő tárgyalásához. A nyilatkozat eredeti példányának, valamint az ülés jegyzőkönyvének beszerzése után az adatvédelmi biztos megállapította: „Az információs önrendelkezési jogból következően a képviselő-testület köteve van az érintett nyilatkozatához, azt nem bírálhatja felül, az érintett rendelkezési jogát nem vonhatja el. Olyan értelmezés, amely a képviselő-testületnek e tekintetben bármiféle döntési, avagy mérlegelési jogot biztosítana, ellenkezne az érintett említett jogaival. Amennyiben az érintett nyilatkoztatására nem került sor, és emiatt zárt ülést tartottak, az érintett a nyilvánosság kérdésében utólag is nyilatkozhat.”

Az érintett nyilatkozata, annak megváltoztatása kihat a zárt ülés jegyzőkönyvének megismerhetőségére is: „Amennyiben tehát az érintett a zárt ülést követően a nyilvános üléshez való hozzájáruló nyilatkozatát pótolja, avagy a zárt ülés tartását kérő nyilatkozatát visszavonja, akkor a zárt képviselő-testületi ülés őt érintő része a továbbiakban: nyilvános ülésnek tekintendő, az ülés jegyzőkönyvét ... az érintett, de bármely más választópolgár kérésére is rendelkezésre kell bocsátani ugyanúgy, mint minden más nyilvános ülés anyagát. Ilyen esetben – hasonlóan a zárt ülés elrendeléséhez – a képviselő-testületnek nem kell döntést hoznia, a közfeladatot ellátó szerv képviselőjének kell vizsgálni a szükséges nyilatkozat meglétét az Avtv. 20. §-a szerinti eljárás ... során.” Az állásfoglalás teljes terjedelemben a Mellékletekben olvasható. (607/K/2003)

Szintén az előbb említett jogértelmezési problémát vetette fel egy, a mandátumától nem jogerősen megfosztott önkormányzati képviselő, aki azt vitatta, hogy a képviselő-testület a perben felhasználhatja-e a zárt ülés anyagát, illetve a képviselő-testületet képviselő ügyvéd számára hozzáférhetővé teheti-e. A – Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható – állásfoglalásában az adatvédelmi biztos kifejtette: „Jelen esetben az adatkérés jogalapját nem a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) képezi, hanem a polgári eljárásban félként résztvevő személyek azon joga, hogy az általuk bizonyítani kívánt tényeket a bíróság megismerje, azok valódiságát a bíróság mérlegelni tudja. ... Álláspontom szerint elképzelhetetlen a bíróság előtt folytatott tisztességes eljárás, a felek egyenjogúsága, a fegyverek egyenlősége és a bizonyítási elv érvényesülése olyan esetben, amikor az alperes jogi képviselője nem ismerheti meg a per eldöntéséhez szükséges iratokat.” (393/A/2003)

Szintén a zárt ülésre vonatkozó szabályok értelmezését érintette a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének indítványa, amelyben arról kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a képviselő-testület zárt ülésén a képviselők által elkövetett széksértés tényének és szankciójának nyilvánosságra hozása sérti-e az adatvédelmi szabályokat. Válaszában az adatvédelmi biztos nem tartotta az Avtv.-vel, illetve az adatkezelésre vonatkozó egyéb szabályokkal összeegyeztethetetlennek az olyan szabályozást, amely a képviselő-testület zárt ülésén elkövetett széksértés esetén is lehetővé teszi e tény és következményei nyilvánosságára hozását. Az adatvédelmi biztos válasza a Mellékletekben olvasható. (802/K/2003)

2003-ban is többször kellett foglalkoznunk azzal a kérdéssel, hogy az önkormányzati képviselők mennyiben ismerhetik meg az önkormányzat szerveinél, intézményeinél alkalmazottak munkaviszonyával kapcsolatos adatokat, illetve egyéb, nem a képviselő-testület vagy bizottságai eljárása során keletkezett – gyakran személyes adatokat, üzleti információkat tartalmazó – iratokat. Az ügyek jelentős részében az adatvédelmi biztos csak megismételte a korábban már többször kifejtett álláspontját, miszerint a képviselő-testület tagjai – polgármester foglalkoztatási jogviszonyával kapcsolatos adatokon túl – csak a képviselő-testület kinevezési jogkörébe tartozó személyek (jegyző, aljegyző, intézményvezetők) közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyával összefüggő és a képviselő-testület által gyakorolt munkáltatói jogok által behatárolt adatok megismerésére jogosultak. Egyéb köztisztviselők, közalkalmazottak és munkavállalók e jogviszonyával összefüggő adatok kezelésére, abból adat szolgáltatására a jogviszonyra vonatkozó külön jogszabályok rendelkezései az irányadók. (144/K/2003, 283/K/2003, 653/K/2003, 862/K/2003)

Egy önkormányzati képviselő az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte abban, hogy kire terjed ki a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) azon szabálya, miszerint a „törvényességi ellenőrzést végző szerv” adatot igényelhet a közszolgálati alapnyilvántartásból. Válaszában az adatvédelmi biztos akként foglalt állást, hogy „a törvényességi ellenőrzés is olyan hatáskör, amelyet jogszabálynak kell megállapítania. Ilyen hatáskört állapít meg pl. a Ktv. 64/A. §-a a belügyminiszternek, illetve a közigazgatási hivatal vezetőjének. Sem a Ktv., sem az Ötv. nem tartalmaz azonban olyan rendelkezést, amely – a Ktv. 63. §-a által érintett körben – törvényességi ellenőrzési jogosítvánnyal ruházná fel a képviselő-testületet, annak valamely bizottságát, illetve az egyes önkormányzati képviselőket. A közszolgálati jogviszony nem önkormányzati ügy, így a képviselő e tekintetben nem hivatkozhat az Ötv. 19. §-ában biztosított általános jogosítványokra sem.” (862/K/2003)

Dr. Vadai Ágnes országgyűlési képviselő indítványára az adatvédelmi biztos megvizsgálta Tiszafüred város Város gondnoksága átszervezésének jogszerűségét a tekintetben, hogy a költségvetési szervnél foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyának munkaviszonya alakításakor érvényesültek-e az adatvédelem szabályai.

A megállapított tényállás szerint a Tiszafüredi Önkormányzati Vagyonkezelő Rt. (a TÖVA Rt.) az önkormányzattal kötött megállapodás szerint „világította át” a Város gondnokságot, és ennek során áttekintette a dolgozók munkaügyi helyzetét, és tett javaslatot a munkavállalók átvételére, valamint az át nem vett munkavállalók munkajogi helyzetének rendezésére. Az átszervezés alapja a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 25/A. §-a volt. A közalkalmazottak adatait a Város gondnokság továbbította a TÖVA Rt.-nek, amely azt előterjesztése mellékleteként továbbította a képviselő-testületnek, így a képviselő-testület számos olyan adat birtokába jutott, aminek megismerésére nem lett volna jogosult.

A vizsgálat a Kjt. említett szabályának alkalmazásával összefüggésben is hiányosságot állapított meg: a leendő munkáltatónak számos, a közalkalmazott továbbfoglalkoztatására vonatkozó, illetve a közalkalmazotti jogviszony munkaviszonnyá alakításával összefüggő jognyilatkozatot kell tennie, azonban nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy a közalkalmazottak alapnyilvántartásából adatot igényeljen. Az adatok továbbításához nem kérték az érintettek hozzájárulását sem, ezért az átszervezés e mozzanatát az adatvédelmi törvénybe ütköző módon hajtották végre. Az is jogellenes volt, hogy a közalkalmazottak nevét, születési idejét, a közalkalmazotti jogviszony kezdetét, a közalkalmazotti jogviszony megszűnése esetén a felmentési időre és a végkielégítési időre, valamint a közalkalmazott bérére, felmentési idejére járó bérére és a végkielégítésként fizetendő bérére vonatkozó adatokat, valamint a közalkalmazottak munkájának értékelésével kapcsolatos megállapításait a TÖVA Rt. a képviselő-testület és bizottságai elé tárta. (461/K/2003)

Az adatvédelmi biztos évek óta következetes álláspontja azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne olyan eset, amikor indokolt volna nyilvánosságot biztosítani meghatározó pozíciót betöltő köztisztviselők egyes, jellemzően jövedelmi adatainak. Ezekre az ügyekre a következő fejezetben térünk vissza.

Az önkormányzatokat érintő – tipikusan a gazdálkodásra, vagyonkezelésre vonatkozó – egyéb adatkérések megítélését nagymértékben befolyásolta az Avtv.-nek az „*üvegseb*”-törvénnyel történt módosítása, amely tágította a nyilvános személyes adatok, illetve üzleti információk körét. A Ptk. 81. §-ának módosítása (az üzleti titok fogalmának és az az alóli kivételek körének meghatározása, a közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetése) a korábbiakhoz képest egyszerűbbé tette egyes információk kiszolgáltatását.

A Ptk. 81. §-ának (3) bekezdése szerint nem minősül üzleti titoknak a személyek gazdasági tevékenységével összefüggő, az önkormányzati vagyon birtoklásával, használatával, hasznosításával, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat. Ezek az adatok nem titkolhatók el a nyilvánosság elől, rájuk a természetes személyt megillető adatvédelmi szabályok nem vonatkoznak. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a szabály csak a gazdasági tevékenységet folytató személyekre vonatkozik, de pl. az önkormányzati bérlakás bérlőjére (mint az önkormányzat vagyont birtokló személyre) nem. (653/K/2003, 753/K/2003, 844/K/2003)

Egy állampolgár azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy az önkormányzatok kötelesek-e válaszolni arra a kérdésre, hogy milyen kondíciókkal vezeti a számlavezető pénzügyi intézet az önkormányzat számláit, milyen szolgáltatást nyújt számukra, milyen betétkondíciókkal dolgoznak, valamint – a kiegészített kérdés szerint – milyen feltételek szerint nyújtanak hitelt számukra. Az adatvédelmi biztos válaszában tájékoztatta a kérelmezőt, hogy az önkormányzat bevételeinek és kiadásainak alakulása, az esetlegesen szabad pénzeszközök betétként való elhelyezése, lekötése, és az ezzel kapcsolatos bankszámla-, betét- és hitelszerződés feltételei az Avtv. 19. §-a szerint közérdekű adatok, melyekről az önkormányzat köteles felvilágosítást adni. A számlavezető hitelintézet azonban – banktitokra hivatkozással – jogosan tagadja meg az említett adatok kiszolgáltatását, hiszen a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény banktitokra vonatkozó szabályait az „*üvegseb*”-törvény nem módosította, így a bank szempontjából ezek az adatok banktitoknak minősülnek, és azokat csak az érintett önkormányzat hozzájárulása esetén adhatná ki harmadik személyeknek. (1027/K/2003)

Az információszabadság és a személyes adatok védelméhez fűződő jog konfliktusa

A közérdekű adat definíciója szerint nem lehet személyes adat. Létezik mégis a személyes adatoknak egy – kissé bizonytalan körvonalakkal behatárolható – köre, amelyek tehát nem közérdekű adatok, de nyilvánosságra kerülésükhöz közérdek fűződik. Az Avtv. hatálybalépése óta vissza-visszatérő kérdés, hogy a politikusok, a közfeladatot ellátó választott vagy kinevezett tisztségviselők személyes adatai közül melyek azok, amelyek ismerete nélkül elképzelhetetlen e személyek tevékenységének megítélése, az állami szervek átláthatósága.

A két jog konfliktusának feloldására mindeztáig csupán az Alkotmánybíróság és az adatvédelmi biztos esetjoga tett kísérletet. Megnyugtató megoldást azonban – ahogy ezt már az adatvédelmi biztos állásfoglalásai és javaslatjai számos alkalommal leszögezték – csak az egyértelmű törvényi szabályozás hozhatna. E javaslatok – sajnálatos módon – 2003-ban sem az „*üvegseb*”-törvény elfogadásakor, sem az Avtv. európai uniós jogharmonizációs célú módosításakor nem kerültek bele a törvénybe. Az Avtv. módosítása következtében ugyan bővült a közfeladatot ellátó személyek azon személyes adatainak köre, amelyet nyilvánosságra lehet hozni (a közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre), továbbra sem egyértelmű a válasz azonban, számos, a közvéleményt okkal érdeklő kérdésre. Hasonlóképpen, a „*közérdekből nyilvános adat*” 2004. január 1-jei bevezetése is csak holt betű marad, ha a törvényhozó nem mutat hajlandóságot arra, hogy az előbb említett körbe tartozó adatok nyilvánosságra hozhatósága mellett döntsön.

Máig megoldatlan a vezető állami tisztségviselők, kizárólagos állami tulajdonú, és állami feladatokat ellátó szervek vezetőinek az államtól, az adófizetők pénzéből húzott jövedelmének, egyéb juttatásainak nyilvánossága. A miniszterek és polgármesterek illetményén, az országgyűlési és önkormányzati képviselők tiszteletdíján kívül törvény nem rendelkezik az említett körbe tartozó más személyek juttatásainak megismerhetőségéről.

Megfelelő törvényi szabály híján a Magyar Fejlesztési Bank elnöke, illetve más tisztségviselői jövedelmének megismerése előtt is korlát áll.

A Magyar Fejlesztési Bank kommunikációs igazgatója az adatvédelmi biztostól kért állásfoglalást, nyilvánosak-e a bank vezető tisztségviselőinek javadalmazására vonatkozó adatok. Az adatvédelmi biztos válaszában rámutatott arra, hogy a Magyar Fejlesztési Bank törvény alapján közfeladatot lát el, tehát köteles a közérdekű adatokról (köztük a gazdálkodásával kapcsolatos adatokról is) tájékoztatót adni. Az adatvédelmi biztos – az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatára való hivatkozás mellett – megállapította azt is, hogy „*az Avtv. nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket arról, hogy kötelező-e a nyilvánosságra hozatal azokban az esetekben, amikor (a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának adatai) egyben meghatározott személyhez köthető személyes adatok is. Az Avtv. ... 19. § (4) bekezdése – álláspontom szerint – nem alkalmazható az olyan adatkérésekre, amely egy meghatározott személy adataira vonatkozik. Az Avtv. szükséges kiegészítésére vonatkozó javaslatom sajnálatos módon mindeztáig eredménytelennek bizonyult.*

Amíg a szükséges korrekciót az Országgyűlés – akár az adatvédelmi törvény kiegészítésével, akár egyéb törvények módosításával – el nem végzi, az Avtv. szellemének és betűjének maradéktalanul megfelelő megoldás az volna, hogy a közfeladatot ellátó szervek vezető tisztségviselői önkéntesen járuljanak hozzá, hogy közpénzekből származó valamennyi jövedelmük, juttatásaik nyilvánosságra kerüljenek.” (1037/K/2003)

Egy állampolgár az adatvédelmi biztos 1998. évi állásfoglalása alapján a Magyar Nemzeti Bank elnökének fizetése felől érdeklődött a jegybanknál, ahol a választ arra hivatkozva tagadták meg, hogy az MNB jogállása az adatvédelmi biztos állásfoglalásának kibocsátása óta megváltozott, megszűnt például a hatósági jogköre. Az ügy vizsgálata folyamatban van. (1278/A/2003)

Az országgyűlési képviselők juttatásainak mértékét törvény szabályozza, melyet összevetve a választások nyilvános adataival, megismerhető a képviselők e minőségében szerzett jövedelme. Az országgyűlési képviselők utazási költségterítésének és lakhatási támogatásának mértéke azonban a képviselő döntésétől is függ, módjában áll a lakóhelye mellett a választókerülete székhelye alapulvételével is (magasabb összegű) juttatás igénylésére.

Az RTL Klub Televízió indítványára az előbbi kérdésben az adatvédelmi biztos a következő álláspontot alakította ki: „Az országgyűlési képviselők e minőségével kapcsolatban eddig az adatvédelmi biztos elé került ügyekben kialakított álláspontot továbbra is irányadónak tekintem: a képviselőknek a feladatuk ellátása körében tanúsított magatartásával, tevékenységével kapcsolatos valamennyi adat ismerete a tájékozott választópolgári értékelés alapja, a választópolgárok későbbi döntéseit befolyásoló tényezők. Így ebbe a körbe sorolható az az adat is, hogy az országgyűlési képviselők valóban úgy használják-e fel az adófizetők pénzét, ahogy azt a törvények lehetővé teszik.

Természetesen azok az adatok, amelyek az országgyűlési képviselőknek az indokoltan védett magán-szférájához kapcsolódnak, nem tartoznak a nyilvánosságra. Az országgyűlési képviselőknek személyenként juttatott költségterítési átalány és szállasköltség-terítés ismeretéből – még az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény 3. § (2) bekezdésében és 4. §-ának (1) bekezdésére figyelemmel – sem lehet a képviselő lakóhelyére vagy lakcímére (mint az országgyűlési képviselő feladatával össze nem függő személyes adatra) vonatkozó következtetést levonni, az említett adatoknak a nyilvánosságra hozatala tehát nem eredményezi a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét.” (264/K/2003)

Az állami tisztségviselőkön kívül az önkormányzati szférában is lehet diszkrecionális jogkörben megállapított jogvédelmekkel találkozni, melyeknek a nyilvánosságát – megfelelő törvénnyel – szintén indokolt lenne biztosítani.

Kiskunfélegyháza város alpolgármestere, egyben a Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat közgyűlésének tagja állásfoglalást kért az adatvédelmi biztostól, melyben azt tudakolta, megismerheti-e képviselői minőségében az előző közgyűlés elnökének „megbízása” alapján tevékenykedő szakértő díjazását, illetve tevékenységéről milyen információkat kaphat. Tudomása van ugyanis olyan, meg nem erősített információkról, amelyek jelentős összegű díjazásról szólnak, miközben „az elvégzett tevékenységéről igazából semmilyen dokumentációt nem sikerült fellelni”. Az adatvédelmi biztos – a Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható – állásfoglalásában felvázolta a munkavégzés lehetséges jogi kereteit, amelyek közül a köztisztviselői jogviszony keretében [önkormányzati (fő)tanácsadói munkakörben] történő tevékenységgel összefüggő adatok megismerése előtt valóban áll jogi korlát, azonban „kétségtelen, hogy – figyelemmel az illetmény diszkrecionális jogkörben történő megállapítására is – indokolt lenne az egyes önkormányzati (fő)tanácsadói munkakörben foglalkoztatottak esetén az illetmény összegének nyilvánosságot biztosítani.” (653/K/2003)

Az adatvédelmi biztos azonban nem egyoldalúan, a közhatalmat gyakorlók személyes adatainak minél szélesebb körű nyilvánossága érdekében küzd. 2001 óta kifogásolja az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvánosságát előíró szabályt, mely több tízezer személy egzisztenciáját fenyegeti, és amely az elérni kívánt célhoz képest aránytalan jogkorlátozást jelent. Ezzel egyetértett az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága is, és jöllehet 2003-ban több olyan törvény is született, amely módosította a vagyonyilatkozatra vonatkozó szabályokat, az önkormányzati képviselők ügyében nem történt változás.

Az Avtv. módosítása – a közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személyek munkaköre nyilvános adattá minősítése – részben konkurálni látszanak más törvényi szabályokkal.

Az egyik település jegyzője a képviselő-testület határozata ellenére sem szolgáltatta ki a testületnek a polgármesteri hivatal egyes vezető munkatársainak munkaköri leírását, hivatkozva a Ktv.-nek a közszolgálati alapnyilvántartásból történő adatszolgáltatást korlátozó szabályaira (a Ktv. értelmében a munkaköri leírás a kinevezési okmány része, melléklete, a kinevezési okmány pedig a személyi anyag részét képezi). A testület a határozata megsértése miatt fegyelmi eljárást kezdeményezett és fegyelmi büntetést szabott ki a jegyzőre köztisztviselői jogviszonyból eredő köteleesség vétkes megszegése miatt. A jegyző az adatvédelmi biztoshoz fordult, akinek abban a kérdésben kell állást foglalnia, vajon az Avtv. 19. §-ában szereplő „munkaköre” kifejezés milyen viszonyban van a Ktv.-ben meghatározott „munkaköri leírás” intézményével. Az ügy vizsgálata folyamatban van. (1495/K/2003)

Ki ellenőrzi az ellenőröket?

Az adatvédelmi biztos információszabadsággal kapcsolatos tevékenységének kezdetektől fogva egyik fontos csoportját alkotják azok az ügyek, amelyek az ellenőrző, felügyeleti funkciókat ellátó különböző állami szervek működésé-

nek nyilvánosságát érintik. Vissza-visszatérő kérdés, hogy az e szervek által végzett ellenőrzésekkel kapcsolatos dokumentumok mennyiben nyilvánosak.

Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség, az Állami Számvevőszék, a környezetvédelmi, a fogyasztóvédelmi felügyelőségek működésének nyilvánosságát vizsgálva az adatvédelmi biztosnak számos ügyben állást kellett foglalnia. Az érveket is mérlegelve alakította ki a vizsgálati jelentések nyilvánosságával kapcsolatos álláspontját.

2003-ban két beadvány nyomán vizsgálat kezdődött a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatban. Egy panaszos azt kifogásolta, hogy a KEHI megtagadta tőle a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél (PSZÁF) végzett vizsgálatáról szóló jelentés megismerését.

A KEHI alelnöke a megtagadás indokaként arra hivatkozott, hogy a KEHI ellenőrzési jelentései belső használatra készültek, döntés-előkészítéssel összefüggő adatokat tartalmaznak, ezért az Avtv. 19. § (5) bekezdése hatálya alá tartoznak, és harminc évig nem nyilvánosak. Ezen túlmenően a PSZÁF ellenőrzéséről készített jelentés a szolgálati titokkör 1. pontja hatálya alá tartozó adatokat is magában foglal, ezért a KEHI elnöke törvényes hatáskörében eljárva a jelentés szolgálati titokká minősítéséről rendelkezett. Így a jelentésben foglalt adatok az Avtv. 19. §-a (5) bekezdése, valamint a Ttv. 11. §-a (2) bekezdése alapján nem közérdekűek. A panaszos e választ követően fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához mert álláspontja szerint a PSZÁF működéséről szóló jelentés nyilvánosságra hozatala nemhogy veszélyezteti a KEHI vagy a PSZÁF működését, hanem épp ellenkezőleg, elősegíti a PSZÁF működésének javítását, átláthatóságának biztosítását. A panaszos ezenfelül alaptalannak tartja a KEHI a Magyar Közlöny 2003. évi 49. számában megjelent szolgálati titokköri jegyzékének azon pontját, mely a törvényi maximumban, vagyis 20 évben határozza meg a KEHI valamennyi jelentésének titkosíthatóságát.

A vizsgálat megindítását követően érkezett újabb beadvány arról kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a KEHI által végzett vizsgálatokról készült jelentések megismerhetők-e. A két beadványban felvetett kérdések – 2004 elejére átnyúló – vizsgálatára a továbbiakban: egy eljárásban kerül sor. (757/A/2003, 989/K/2003)

Titokfelügyelet

Az adatvédelmi biztos titokvédelemmel kapcsolatos tevékenységének 2003-ban az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint azzal összefüggésben más törvények módosításáról szóló 2003. évi LIII. törvény megalkotása szabott irányt. A törvénymódosítás új minősítési jelölési rendszert vezetett be és módosította az államtitok, illetve a szolgálati titok törvényi meghatározását, ezzel összefüggésben előírva a szolgálati titokköri jegyzékek felülvizsgálatát, amelyre a törvény hatálybalépésétől számított 90 napot hagyott a törvényben meghatározott minősítők számára. A Ttv. 4. § (4) bekezdése előírja, hogy a szolgálati titokköri jegyzék tervezetéről ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét, ezért a biztos a szolgálati titokköri jegyzékek felülvizsgálatára megszabott határidő közeledtével közleményben hívta fel a minősítőket törvényes kötelezettségük teljesítésére. (1019/H/2003) A közlemény szövegét a beszámoló Mellékletek című része tartalmazza.

2003. év végéig a következő szervezetek szolgálati titokköri jegyzékének tervezetét küldték meg véleményezésre:

- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (116/T/2003 és 1329/T/2003),
- Országos Egészségbiztosítási Pénztár (378/T/2003),
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (505/T/2003),
- Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint az irányítása alatt álló intézmények és államigazgatási szervek (651/T/2003),
- Magyar Energia Hivatal (1089/T/2003),
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (1195/T/2003),
- Honvédelmi Minisztérium (1255/T/2003),
- Gyermek- Ifjúsági és Sportminisztérium (1256/T/2003),
- Határőrség (1304/T/2003),
- Rendőrség (1336/T/2003),
- Informatikai és Hírközlési Minisztérium (1466/T/2003),
- Alkotmánybíróság és az Alkotmánybíróság Hivatala (1523/T/2003)

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 3/1995. (XII. 19.) TNM rendelet módosításáról szóló 11/2003. (X. 10.) MeHVM rendelet tervezetét törvénytörő módon elmulasztották véleményezésre megküldeni, ezért az adatvédelmi biztos a szolgálati titokkör módosítására vonatkozó javaslatát utólag fogja megtenni. Az adatvédelmi biztos 2004-ben azt is vizsgálni kívánja, hogy megfelelnek-e a Ttv. új szabályainak azok a szolgálati titokköri jegyzékek, melyeket a törvénymódosítás hatálybalépését követően nem dolgoztak át.

A szolgálati titokköri jegyzék-tervezetek véleményezése során az adatvédelmi biztos minden esetben vizsgálta, hogy az azokban felsorolt adatokra igaz lehet-e, hogy az esetleges titoksértés az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjének sérelmével vagy veszélyeztetésével, illetve a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól

mentes gyakorlásának akadályozásával összefüggésben közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit is hátrányosan érintené. Utóbbi feltétel ugyanis új eleme a szolgálati titok törvényi meghatározásának, és elsősorban ez tette szükségessé a szolgálati titokkörüi jegyzékek felülvizsgálatát. Emellett az adatvédelmi biztos több alkalommal felhívta a figyelmet arra is, hogy a megalapozatlan minősítések lehetőségének csökkentése érdekében minél pontosabban meg kell határozni azt az adatkört, amelyre nézve a nyilvánosság korlátozása szükséges lehet. A titokkörüi jegyzék egyértelmű, pontos megszővegezése ugyanezért fontos.

Az egyik tervezet a minisztérium érdekei sérelmének lehetőségére tekintettel szolgálati titokkörbe kívánta vonni a minisztérium vezető tisztségviselői által elrendelt vizsgálatok részanyagait, jegyzőkönyveit, jelentéseit, valamint a javasolt és megtett intézkedésekről készült összefoglalókat. Az adatvédelmi biztos ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy ezen adatok eltitkolása ellentétes lenne az információszabadság alapvető rendeltetésével, azaz a közfeladatot ellátó szervek működésének a társadalom számára átláthatóvá, ellenőrizhetővé tételével. A minisztériumi belső vizsgálatok adatai csak kivételesen minősíthetők szolgálati titokká; ha az adatok nyilvánosságra kerülése közvetlenül veszélyeztetné a közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét és ezáltal közvetve törvényben nevesített államérdekeket. Ilyenek lehetnek például az adatbiztonsági, titokvédelmi vagy éppen a minisztérium épületének őrzésvédelmi hiányosságait feltáró vizsgálat adatai. (1256/T/2003)

A szolgálati titok intézményének alkotmányjogi megítélésével kapcsolatban a Ttv. hatálybalépése óta megoszottak a vélemények. Sokan aggályosnak tartják, hogy egy alkotmányos jog, az információszabadság korlátozását nem törvény tartalmazza, hanem az csupán felhatalmazást ad meghatározott állami szervezeteknek, hogy összeállítsák saját titokkörüi listáikat, melyeket a Magyar Közlönyben közzétesznek. A közkeletű ellenérv ezzel kapcsolatban, hogy a hivatalok indokolatlan titkolozási törekvése ellen garanciát jelent, hogy a szolgálati titokkörök tervezetét véleményezésre meg kell küldeni az adatvédelmi biztosnak. Az adatvédelmi biztosnak a szolgálati titokkörök véleményezésével kapcsolatos tapasztalata igazolni látszik ezt az érvet.

Ugyanakkor nem hagyható szó nélkül, hogy létezik egy állami szerv, amely rendre figyelmen kívül hagyja a biztosi észrevételeket. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) 1999 márciusában megküldött tervezetével kapcsolatosan az akkori adatvédelmi biztos súlyos kifogásokat fogalmazott meg (178/T/1999). Mintegy másfél évvel később egy panasz vizsgálata során derült ki, hogy a KEHI akkori elnöke elmulasztotta a titokkörüi jegyzéket közzétenni. Amikor 2001 januárjában e mulasztást pótolta, kiderült, hogy a KEHI elnöke nemcsak, hogy nem vette figyelembe az adatvédelmi biztos véleményét, de az eredeti tervezetet két olyan további ponttal is kiegészítette, amelyek ugyancsak súlyosan kifogásolhatók.

2003 júniusában a KEHI új szolgálati titokkörüi jegyzékének tervezetét (116/T/2003) véleményezve az adatvédelmi biztos ismét alapvető kifogásokat fogalmazott meg. Hangsúlyozta, hogy „a szolgálati titokkörök pontos és a hatályos törvényi előírásoknak megfelelő megállapítása nemcsak azért fontos, mert a szolgálati titok az információszabadság, tehát egy alkotmányos jog korlátozását jelenti, hanem azért is, mert a szolgálati titok megsértése bűncselekmény.” A biztos véleményét követően a KEHI elnöke megküldte az átdolgozott tervezetet, mellyel kapcsolatban a biztos kénytelen volt ismét kifogásainak hangot adni: „A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog alkotmányos jog, melynek korlátozása is csak alkotmányos keretek között lehetséges. A szolgálati titok intézménye egyike az ilyen korlátozásoknak. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) alapján Magyarországon a közérdekű adatok titokká (államtitokká vagy szolgálati titokká) minősítése voltaképpen nem ad mérlegelési lehetőséget az adatkezelő szerv számára. Az államtitok fajtáit a Ttv. taxatív módon felsorolja. A szolgálati titok esetében pedig az adatkezelő szerv vezetője állítja össze a titokkörüi jegyzéket, melyet az adatvédelmi biztos véleményének kikérése után a Magyar Közlönyben közzétesz. A tervezet 1. pontja ezzel szemben a KEHI vezetőjének eseti döntésére kívánja bízni, hogy az ellenőrzésekkel összefüggő dokumentumok, illetve adatok közül melyeket kíván szolgálati titokká minősíteni. Ez egy alkotmányos jog esetében – álláspontom szerint – elfogadhatatlan.”

Ezt követően jelent meg a KEHI szolgálati titokkörüi jegyzékéről szóló közlemény a Magyar Közlöny 2003/49-es számában, mely ismételten figyelmen kívül hagyta a biztosi álláspontot.

2003 novemberében a KEHI megküldte a Ttv. módosítás miatt esedékessé vált új szolgálati titokkörüi jegyzékének tervezetét, mellyel kapcsolatban az adatvédelmi biztos újra lényeges kifogásokat fogalmazott meg: „Ismételten hangsúlyozni kívánom, hogy a szolgálati titokköröket, az adott szerv kezelésében lévő konkrét adatfajták megnevezésével, csak a Ttv.-vel összhangban lehet meghatározni. A különböző törvényekben meghatározott titokfajták a magyar jogrendben polgári jogi, munkajogi és büntetőjogi védelem alatt állnak. Elfogadhatatlannak tartom egy alkotmányos alapjog partalan, és az adatkezelő belátása szerinti korlátozását a közigazgatás esetleges fegyelmezetlen működésének megakadályozására. A KEHI vizsgálatai elsősorban a közpénzek felhasználásának ellenőrzésére irányulnak. A közpénzekkel összefüggő adatok főszabály szerint [lásd Avtv. 19. §, Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdése] nyilvánosak. A KEHI vizsgálati dokumentumaiban esetlegesen szereplő üzleti titkokat, banktitkokat stb., a magánszemélyekre vonatkozó adatokat a hatályos törvényi előírások szerinti védelemben kell részesíteni”. (1329/T/2003) A december 11-én megküldött átdolgozott tervezet a biztosi véleményben megfogalmazottak valamennyi lényeges megállapítását figyelmen kívül hagyja.

Tekintettel arra, hogy 2003-ban a KEHI közérdekű adatkezelését érintő két beadvány alapján átfogó vizsgálat indult, az ezt lezáró adatvédelmi biztosi ajánlás tartalmazza majd a biztos tapasztalatainak összegzését.

A titokszabályozás jelentős módosítása az információszabadság érvényesülésének feltételeit is befolyásolja, ezért az adatvédelmi biztos hivatalból indított vizsgálatot a Ttv. új szabályai alkalmazásának megismerésére. A vizsgálat a Nemzetbiztonsági Szolgálat és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat minősített adatkezelésére terjedt ki, és megállapította, hogy a vizsgált szerveknél a titokminősítés általában jogszerűen történik, azonban a szabályozás változása váratlanul érte a jogalkalmazók egy részét, és a törvény hiányosságai nehezítik a jogalkalmazást. Az egyik vizsgált szerv vezetője például minősítőként átmenetileg megtiltotta a szolgálati titokhoz rendelt „*Bizalmas!*” és „*Korlátozott terjesztésű!*” minősítési jelölés alkalmazását a neki alárendelt minősítőknek. Az adatvédelmi biztos levelében kereste meg az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elnökét, felajánlva, hogy igény esetén részletesen tájékoztatja a bizottságot vizsgálata nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő megállapításairól.

C. JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSE ÉS JOGALKOTÁSSAL KAPCSOLATOS KEZDEMÉNYEZÉSEK

A jogszabálytervezetek véleményezése

Az alábbi táblázat jogforrási szint szerinti bontásban, az előző évek megfelelő adataival összehasonlítva mutatja be az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabálytervezetek, valamint jogalkotással kapcsolatos egyéb tervezetek (koncepciók, határozatok stb.) számát:

| Év | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------|------|------|------|
| Törvény | 25 | 32 | 75 |
| Kormányrendelet | 43 | 42 | 77 |
| Miniszteri rendelet | 34 | 79 | 134 |
| Önkormányzati rendelet | – | – | 1 |
| Kormányhatározat | 11 | 12 | 48 |
| Egyéb | 10 | 15 | 19 |
| Összesen | 123 | 180 | 354 |

(A véleményezett normák jegyzékét a beszámoló Függelék tartalmazza.)

Megállapítható, hogy 2003-ban gyorsult a jogalkotással kapcsolatos ügyek számának növekedése, majdnem megduplázva a 2002. évi ügyszámot. Ez az előre nem látható fejlemény elsősorban az európai uniós csatlakozás jogharmonizációs igényével függhet össze.

A megküldött jogszabálytervezetek hozzávetőleg harmada – leggyakrabban miniszteri rendelettervezet – nem tartalmazott a személyes adatok védelme, illetve a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából értékelendő, adatkezeléssel összefüggő részt. Ez az arány némi növekedést mutat a korábbi években tapasztaltakhoz képest. Indokolt megismételni, hogy az adatvédelmi biztos törvényes feladatkörébe csak az adatkezelést és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő jogszabálytervezetek tartoznak. Az adatvédelmi biztos nem tekinti feladatának azoknak a jogszabálytervezeteknek a véleményezését, amelyek nem adatkezelés szabályozására vonatkoznak, hanem csak bizonyos adatok, adatállományok – például termékek megnevezése, ártámogatási adatok, vámtarifák stb. – közzétételére.

Szükségtelenül küldték meg például az alábbi jogszabályok tervezeteit:

- Az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról szóló 7/2003. (III. 11.) ESZCSM rendelet (153/J/2003)
- Az egyes levegőtisztosítók anyagok összkibocsátási határértékeiről szóló 7/2003. (V. 16.) KvVM–GKM együttes rendelet (289/J/2003)
- A Környezetvédelmi alap célfeladatok fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 3/2003 (III. 7.) KvVM rendelet, valamint a Vízügyi célirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2003 (III. 7.) KvVM rendelet módosításáról szóló 11/2003. (VII. 18.) KvVM rendelet (360/J/2003)
- A géntechnológiai bírság megállapításáról szóló 148/2003 (IX. 22.) Korm. rendelet (583/J/2003)
- A gyógyintézetek működési rendjéről, illetve szakmai vezető testületéről szóló 43/2003. (VII. 29.) ESZCSM rendelet (626/J/2003)

- Az alapellátmányról, a valuta-költségtérítésről és egyes állomáshelyekhez kapcsolódó további ellátmánypótlékról szóló 5/1997. (XII. 29.) KüM rendelet módosításáról szóló 12/2003. (VII. 9.) KüM rendelet (671/J/2003)

Figyelemre méltó, hogy növekvő számban érkeztek véleményezésre a jogalkotással kapcsolatos egyéb tervezetek (kormányhatározatok, szabályozási koncepciók). Ez arra utal, hogy a jogszabály-előkészítést végzők már a koncepcióalkotás szakaszában be kívánják vonni az adatvédelmi biztost az adatkezeléssel kapcsolatos jogszabályok előkészítésébe. A jogalkotási koncepciók véleményezése nincs nevesítve az adatvédelmi biztos törvényben meghatározott feladatai között, és alkotmányos pozíciója a kormányzati jogszabály-előkészítő szervek körén kívül helyezi, azonban indokolt felkérés teljesítésétől továbbra sem fog elzárkózni, hiszen például elhibázott elképzelés alapján vagy elhúzódozó előkészítést követően, elkésve megalkotott jogszabály esetenként kedvezőtlenül befolyásolhatja az információs önrendelkezési jog, illetve az információs szabadság érvényesülését. Az adatvédelmi biztos hasonló megfontolás szerint jár el az adatkezeléssel kapcsolatos belső utasítások, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközei véleményezésére vonatkozó felkérés esetén is.

A beszámoló terjedelmi keretei a továbbiakban: csak a legfontosabb, illetve jellegzetes ügyek bemutatását teszik lehetővé.

Az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság érvényesülési feltételeinek meghatározásában betöltött szerepére tekintettel elsőként a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvény előkészítéséről kell szót ejteni.

A több éve folyó munkálatok során mindvégig példás volt az együttműködés a törvény előkészítéséért felelős Igazságügyi Minisztérium és az adatvédelmi biztos, illetve kijelölt szakértők között. Az adatvédelmi biztos a közigazgatási egyeztetés során többször is véleményezte a törvény tervezetét, amelybe beépítették észrevételeit, javaslatait. Ezt követően egészült ki a tervezet egy olyan résszel, amely lehetővé tette volna mindhárom szakazonosító kódot (a személyi azonosító, az adóazonosító jel és TAJ-szám) tartalmazó elektronikus azonosító kártya kiadását. Ez a kártya nélküli adatkezelési felhatalmazás aligha való abba a törvénybe, melynek szabályozási tárgya a személyes adatok védelme. A három szakazonosítót tartalmazó elektronikus igazolvány általános elterjedése sértheti az osztott információs rendszerek alkotmányos elvét. Az adatvédelmi biztos levélben közölte aggályait az igazságügyi-miniszterrel és az „*ötletgazda*” minisztériumot vezető belügyminiszterrel. Az előkészítők ezt követően elláttak a vázolt elképzeléstől. (472/H/2003, 1286/J/2003)

Az Avtv. új szabályainak ismertetése nem a beszámoló tárgya, de ehelyütt annyi megemlítenéd, hogy az Avtv. 3. §-ának új (3) bekezdése – az adatvédelmi biztos korábbi joggyakorlatának megfelelően – kifejezetten azt a követelményt támasztja a jogalkotóval szemben, hogy kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét meghatározza. (139/J/2003.)

Az Avtv. jogharmonizációs célú módosítása elsősorban a személyes adatok védelmét érintette. Az adatvédelmi biztos által védett másik alapvető jog, azaz az információs szabadság érvényesülését biztosító, fontos új szabályokat az úgynevezett „*ívegzseb*”-törvényben és más, ahhoz kapcsolódó jogszabályokban hirdették ki. Ezek részletes ismertetése a beszámoló közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló fejezetében található.

Az információs szabadság érvényesülését a másik oldalról, a korlátozás oldaláról befolyásolja az államtitok és szolgálati titok, amelyek szabályozása szintén változott 2003-ban. Több éves jogalkotási folyamatot zárt le, hogy 2003. július 19-én hatályba lépett az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint azzal összefüggésben más törvények módosításáról szóló 2003. évi LIII. törvény. A törvényelőkészítést végző Belügyminisztérium tisztviselőivel a titokszabályozás módosításának szükségességéről és lehetséges irányáról folytatott, korrekt szakmai vita már az előző biztos hivatali ideje alatt elkezdődött, amint arról a korábbi beszámoló is tanúskodik. A hivatalban lévő biztos is fellépett azok ellen a törekvések ellen, amelyek az államtitok és a szolgálati titok védelmi tárgyának eltérő voltát figyelmen kívül hagyva, a minősítői mérlegelésnek elfogadhatatlanul tág teret biztosító, úgynevezett káralapú minősítési rendszert kívántak bevezetni. A többszöri egyeztetés eredményeként olyan megoldás körvonalazódott, amely az államtitok és a szolgálati titok kategóriák, illetve a minősítési eljárás időálló szabályainak megőrzése mellett pontosítja a törvény rendelkezéseit és differenciálja a minősítési jelölések rendszerét. Ez az alapjog-korlátozás szempontjából lényeges szabályok változatlanul hagyása mellett lehetőséget biztosít a titokbirtokos szervezetek az egyes minősítési jelölésekhez tartozó adminisztratív-technikai védelmi „*intézkedés-csomagok*” alkalmazására. Ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy a normaszöveg egyes – a törvénytervezet előkészítésének utolsó szakaszában és a törvényjavaslat országgyűlési vitája során történt – módosításai a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából kifogásolhatók, illetve egyébként a titokszabályozás belső ellentmondásához vezetnek. A főbb problémák a következők:

A titokszabályozás korrekciójának koncepcionális eleme volt a minősítési automatizmust előíró törvényhelyek hatályon kívül helyezése. Ez a helyes cél azonban csak részben valósult meg. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben (Nbtv.) maradtak „*ex lege*” titokminősítést eredményező részek. [Az Nbtv. 30. § (4) bekezdése, a 42. § (1) bekezdése, továbbá az Nbtv. mellékletében nemzetbiztonsági ellenőrzéshez használatos kérdőív mintája ilyen.]

A titoktörvény melléklete feleslegesen határoz meg az államtitokhoz rendelt „*Szigorúan titkos!*” minősítési jelölés alkalmazásához irányadó szempontokat, mert ezt – és csakis ezt – a minősítési jelölést minden államtitokra alkalmazni kell. Jogalkalma-

zási problémákhoz vezethet, hogy az államtitok minősítési jelölésénél irányadó szempontok nincsenek összhangban az államtitok törvényi meghatározásával. A szabályozás belső koherenciázavara olyan adatok államtitokká minősítését akadályozhatja meg, amelyek esetében fennállnak a nyilvánosság korlátozásának alkotmányos feltételei.

Kétséges, hogy szolgálati titok alkalmas-e a törvényalkotó koncepciója szerint neki szánt „gyenge államtitok” szerepének betöltésére, hiszen az államtitok és a szolgálati titok között továbbra sem fokozatbéli, hanem – az eltérő közvetlen védelmi tárgyra tekintettel – minőségi különbség van. Az adatvédelmi biztos igény esetén részletesen tájékoztatja a titokszabályozás előkészítéséért felelős minisztert az új titokszabályozás alkalmazásáról szerzett tapasztalatairól és a titoktörvényt illető, további ki-fogásairól és javaslatairól is. (69/J/2003, 250/J/2003, 1375/H/2003)

Az adatvédelmi biztos feladatkörébe tartozó alapjogok érvényesülése szempontjából különösen fontos törvények esetében egyébként is egyre többször fordul elő, hogy a formális közigazgatási egyeztetést megelőzően, a koncepcióalkotás időszakában is kikérik az adatvédelmi biztos véleményét.

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény tervezetének közigazgatási egyeztetése még 2002-ben megkezdődött, de csak 2003-ban vitatta meg azt az Országgyűlés. A szabályozás érzékeny pontja volt a biztosítók közötti adattovábbítás, amelyet több módosító indítvány is érintett. Az adatvédelmi biztos a törvényelőkészítő és a vitában a kormányzati oldalt képviselő Pénzügyminisztérium felé jelezte, hogy a biztosítási veszélyközösség érdekeire mint az adatkezelés céljára való hivatkozás túl általános, mert a lehetséges érdekek pontosan meg nem határozott csoportját fogja át. A veszélyközösség érdekeinek összessége nem azonosítható egyetlen alapjoggal és szabadsággal sem, ezért egészében véve nem lehet az információs önrendelkezési jog alkotmányos korlátja. A törvényalkotó feladata azt konkretizálni, hogy milyen esetben és milyen mértékben lehet szükséges és arányos a veszélyközösség valamilyen pontosan körülhatárolt, az alapjogi korlátozás feltételeinek megfelelő érdekének előnyt biztosítani az információs önrendelkezési joggal szemben. A biztos levelében azt is leszögezte, hogy a vagyoni visszaélések konkrét gyanúok nélküli, közvetett, távoli lehetősége nem elégséges az információs önrendelkezési jog törvényi korlátozásához. A vitatott módosító indítványokat végül részint visszavonták, részint nem kapták meg az elfogadásukhoz szükséges támogatást. (739/J/2002)

Az egységes foglalkoztatási nyilvántartásról szóló törvénytervezet első változata olyan központosított nyilvántartás létrehozását irányozta elő, amely valamennyi foglalkoztatott és munkanélküli számtalan adatát jórészt a hasonló céllal működő nyilvántartások adatainak átvételével, azokkal párhuzamosan kezelte volna. Az adatkezelések összekapcsolásával létrejövő, főként származtatott adatokat tartalmazó nyilvántartás sértette volna az osztott információs rendszerek elvét, továbbá azt a követelményt, hogy a információs önrendelkezési jog mint alapvető jog korlátozására az alkotmányosan elfogadható célra is csak a szükséges mértékben kerülhet sor. Az előterjesztő képviselőivel folytatott, több fordulás egyeztetés során azonban sikerült olyan szabályozási megoldást találni, amely a személyes adatok védelméhez való jog szükséges és arányos korlátozásának keretei között marad. Sajnos az egyeztetést követően, a törvényjavaslat országgyűlési vitája során olyan adatfajtákkal is bővült a nyilvántartás adatköre, amelyek az adatkezelés céljának eléréséhez nem szükségesek. (115/J/2003)

A korábbi példaktól eltérő az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény, amelynek tervezetét megküldték ugyan véleményezésre az adatvédelmi biztoshoz, azonban ezt követően lényegesen megváltoztatták a normaszöveg egy adatkezeléssel kapcsolatos rendelkezését. A törvény 223. §-a értelmében azok a cégek, amelyek megbízási jogviszonyként leplezték a munkaviszonyt, mentesülnek minden hátrányos következmény alól, ha 2004. június 30-ig megszüntetik ezeket a jogviszonyokat, és a továbbiakban: munkaviszonyban foglalkoztatják a munkavállalókat. Az „amnesztia” további feltétele, hogy a munkáltatók 2004. július 30-ig jelentést küldjenek az APEH-nak a színlelt szerződés helyett a munkavégzés alapjául szolgáló jogviszonyra vonatkozó foglalkoztatási jogszabályok alkalmazásáról, és a foglalkoztatottak társadalombiztosítási nyilvántartásba vételéről. E § eltér az adatvédelmi biztos által korábban ismert és véleményezett törvénytervezet szabályozási alternatíváitól és a jogalkalmazás során problematikus, hogy milyen adattartalmú értesítést ír elő. A hivatkozott rész nem határozza meg, hogy kiknek, milyen személyes adatait kellene jelenteni az adóhatóságnak, ezért – az Avtv. 3. §-ának (3) bekezdésére tekintettel – nem értelmezhető személyes adat továbbítását előíró szabályként. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a vitatott tartalmú értesítés személyes adatokat tehát nem tartalmazhat, csupán a megbízási jogviszony megszüntetésének tényét közölhetik az adóhatósággal.

Az informatika és a távközlés robbanásszerű fejlődése új lehetőségeket és veszélyeket egyaránt rejt az alapvető jogok érvényesülésére nézve. Noha a technika fejlődése a jogalkotó által csak korlátozottan befolyásolható, nagy szerepe lehet abban, hogy a kedvező hatásoknak utat engedjen, míg a kedvezőtleneket visszaszorítsa.

Az internet megkönnyítheti az állampolgárok közügyekben való tájékozódását és a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. Az államháztartással kapcsolatos közérdekű adatok közzétételéről a beszámoló közérdekű adatokról szóló fejezete szól. Az adatvédelmi biztos a jogalkotásról szóló törvény előkészítése során mind a jogszabálytervezetek, mind a jogszabályok elektronikus közzétételéért sikra szállt. A törvényelőkészítést végző Igazságügyi Minisztérium nagyrészt egyetértett e törekvéssel. A biztos a fennmaradó néhány vitás kérdésben megfogalmazott javaslatairól az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottságának elnökét tájékoztatta. (1252/H/2003)

Új jelenség a videokamerás megfigyelés, illetve a mozgóképfelvétel mind szélesebb körben való elterjedése. Erre vonatkozó szabályozást több szektorális törvény is tartalmaz. Az Alkotmánybíróság 35/2002. (VII. 19.) AB határozata miatt szükségessé vált a sportról szóló CXLV. törvény felülvizsgálata. A szabályozás korrekciójában az adatvédelmi biztos a koncepció megalkotásától kezdve részt vett észrevételeivel és javaslataival. Állásfoglalásában elfogadhatónak tartotta, hogy a rendbontások megelőzése érdekében felvétele-

ket készítő videokamerákat szereljenek fel a sportrendezvény helyszínén, azonban szükségesnek tartotta törvényi szinten meghatározni, hogy a személyes adatokat tartalmazó felvételeket mennyi ideig lehet tárolni, továbbá ki és milyen célból használhatja fel azokat. (266/J/2003, 609/J/2003) A tökepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény módosításáról szóló törvény tervezetének esetében a képrögzítő kamerák felvételeinek ötven napos, szükségtelenül hosszú megőrzési idejét kellett kifogásolni. (662/J/2003) A Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény véleményezésekor a mozgóképfelvételek megőrzési idejének korlátozása mellett a felvételt készítés feltételeinek pontosítására is javaslatot kellett tenni. (1183/J/2003) A 2003-ban véleményezett egyetlen önkormányzati rendelettervezet szabályozási tárgya is a videokamerás megfigyelés volt. Az adatvédelmi biztos pontosító észrevételeket tett Erzsébetváros Önkormányzata képviselő-testületének a Közterület Felügyeleti Rendszer létrehozásáról szóló önkormányzati rendeletéhez. (35/J/2003)

Javaslatok jogszabályok megalkotására és módosítására

A véleményezendő jogszabálytervezetek számának jelentős növekedése miatt továbbra is csak terv maradt a jogalkotó tevékenység rendszeres figyelemmel kísérése, a kihirdetett jogszabályok folyamatos adatvédelmi elemzése, és azoknak a jogszabályoknak a kiszűrése, amelyek tervezetét elmulasztották megküldeni véleményezésre. Egyelőre csak esetlegesen, például állampolgári panasz vagy konzultációs kérdés kapcsán derül fény a jogszabály-előkészítői mulasztásra.

2003 őszén az adatvédelmi biztos levélben kereste meg az országgyűlési bizottságok elnökeit, és az Országgyűlés tevékenységének hathatósabb segítése érdekében kérte az intézkedésüket, hogy a jövőben – akár rövid úton, telefaxon, vagy elektronikus levélben – küldjék meg számára az adatvédelmet és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő képviselői módosító indítványokat. Ezzel elkerülhetővé válhat, hogy a biztosnak utólag, a törvény kihirdetését követően kelljen törvényt módosítást kezdeményeznie. (1308/H/2003)

A javaslat többnyire kedvező fogadtatásra talált, de a napi gyakorlat során továbbra sem biztosított, hogy az adatvédelmi biztos teljes körűen és főként időben értesüljön a módosító indítványokról, képviselői kezdeményezésre elfogadott törvényekről.

Országgyűlési képviselők a T/5967. szám alatt nyújtottak be vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó egyes szabályok módosításáról szóló törvényjavaslatot, amelyet az Országgyűlés a 2003. évi CXXIV. törvényként fogadott el. A törvény elfogadására annak ellenére került sor, hogy az adatvédelmi biztos már 2002-ben és 2003-ban is több alkalommal, országgyűlési bizottságok előtt is kifejtette aggályait a kötelező vagyonynyilatkozat intézményével kapcsolatban, és ez ügyben törvényt módosítást is kezdeményezett. Az adatvédelmi biztos a 2003. december 22-én elfogadott törvény tartalmáról utólag, a Magyar Közlönyből értesült, azért később fogja megtenni javaslatait a szabályozás módosítására.

Az adatvédelmi biztos törvényes jogkörében eljárva természetesen olyankor is javaslatot tesz az adatvédelem vagy az információszabadság szempontjából kifogás alá eső jogszabály módosítására vagy hatályon kívül helyezésére, ha azt az adatvédelmi biztosi intézmény létrehozását megelőzően alkották, vagy egyébként az adatvédelmi biztos által előzetesen véleményezett jogi norma adatkezelési szabályairól a jogalkalmazás során derül ki, hogy nem állják ki a gyakorlat próbáját.

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 32. §-ának (4) bekezdése a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. §-ának (4) bekezdésében előírtakkal ellentétben lehetővé tette, hogy a rendőr a helyszínen átadja az általa igazoltatott személy adatait az igazoltatást kérő, közfeladatot ellátó személynek. Az adatvédelmi biztos felhívta a szabályozásért felelős belügyminiszter figyelmét a Szolgálati Szabályzat személyes adatok védelmét sértő rendelkezésére, melyet ezután hatályon kívül helyeztek. (243/A/2003)

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy gépjárművezetői engedélye meghosszabbításakor munkahelye nevének és címének megadásától tették függővé a vezetésre való alkalmassága igazolását, noha ő nem hivatásos gépjárművezető és nem is ilyen engedélyért folyamodott. Az ügyben folytatott vizsgálat megállapította, hogy a célhoz kötött adatkezelés elvét sértő jogalkalmazási gyakorlat azért alakult ki, mert az engedély kiadásához szükséges adatkör nincs megfelelően szabályozva, így egy 1964-ben bevezetett formanyomtatvány szolgál etalonul az eljárásban megadandó személyes adatok körét illetően. Az adatvédelmi biztos javaslatot tett az űrlap módosítására és az eljárásban kezelhető személyes adatkör megfelelő jogi szabályozására. (706/A/2003)

Az adatvédelmi biztos 2001-es ajánlásban arra hívta fel a jogalkotó figyelmét, hogy a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog hatékonyabb védelme a vonatkozó büntetőjogi és szabálysértési tényállások módosítását teszi szükségessé. Ezt követően a jogalkotó enyhítette a büntetőjogi tényállás túlzott, esetenként – paradox módon – a hatékony felelősségrevonást akadályozó szigorát, azonban nem teremtette meg a büntetendő körből kikerülő magatartások szabálysértési szankcionálásának jogi feltételeit. Az adatvédelmi biztos ezért levélben kereste meg a belügyminisztert, olyan jogszabálymódosítást kezdeményezve, amely a személyes adatok védelmének kisebb tárgyi súlyú megsértése ellen szabálysértési jogi fellépést tesz lehetővé. (658/A/2003)

2003-ban több olyan panaszbeadvány érkezett, amely azt kifogásolta, hogy az ingatlan-nyilvántartás hatályos szabályai nem biztosítják megfelelően az érintett számára, hogy tudomást szerezzen az ő személyes adatait megismerők kilétéről. Az adatvédelmi biztos kezdeményezte a szakminiszternél, hogy az ingatlan-nyilvántartás szabályait hozzák öszhangba az Avtv.

adattovábbítási nyilvántartásra vonatkozó követelményeivel. A miniszternek szóló megkeresést a beszámoló Mellékletek tartalmazza. (715/A/2003)

Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára főigazgatójának indítványára folytatott vizsgálat tapasztalatait összegző ajánlás javaslatokat fogalmazott meg az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról 2003. évi III. törvény adatkezelési szabályainak módosítására. Az ajánlás szövegét a beszámoló Függelék tartalmazza. (813/K/2003)

Sziget Fesztivál 2003

2003. július 30. és augusztus 6. között, a tizenegyedik alkalommal megrendezett Sziget Fesztiválon az Országgyűlési Biztosok Hivatala először képviseltette magát. A hivatal munkatársai a „Civil Sziget” területén felállított OBH-sátorban fogadták a szigetlakókat.

Az egy hetes programsorozat, július 30-án, a „Civil Sziget” nagyszínpadán tartott közös pódiumbeszélgetéssel indult. A vitaindító beszélgetésen a négy országgyűlési biztos vett részt, témája pedig „az ombudsmanok szerepe az előítéletek, a hátrányos megkülönböztetések elleni küzdelemben, a társadalmi szolidaritás erősítésében” volt. A pódiumbeszélgetést Szombathy Pál, a Magyar Hírlap főszerkesztője vezette.

Az érdeklődők egy héten keresztül ismerkedhettek az állampolgári jogok biztosának és általános helyettesének, a nemzeti és etnikai jogok biztosának és az adatvédelmi biztosnak a tevékenységével, a hivatal működésével, valamint az ombudsmanok éves beszámolóival, egyéb kiadványaival. A tájékoztatáson túl lehetőséget biztosítottunk a panaszbeadványok helyszínen történő felvételére is. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai ez alatt az egy hét alatt mintegy 15 db panaszt, illetve az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezést regisztráltak. Az adatvédelmi biztos intézményéről sokan hallottak, azonban az ismeretek gyakran hiányosnak bizonyultak főleg atekintetben, hogy kik, illetve milyen esetekben fordulhatnak az Adatvédelmi Biztos Irodájához, milyen alkotmányos alapjogok felett örökdik az ombudsman, illetve hogy feladatai ellátásához milyen jogosítványokat biztosít számára az adatvédelmi törvény.

Népszerűségünkhöz nagyban hozzájárult az is, hogy egyebek mellett, olyan érdekes előadásokat hallgathattak a résztvevők, mint: mit írhatnak rólam az újságban?, a bűnügyi tájékoztatás adatvédelmi problémái, az egészségügyi adatok kezelése, a BKV-ellenőrök milyen személyes adatokat kezelhetnek stb. A beszélgetéseket a résztvevők aktív jelenlétét igénylő játékokkal is színesítettük. Az érdeklődőknek emellett lehetősége volt a biztosok irodái által készített totók kitöltésére. A játékokra vállalkozók emberi jogi, kisebbségi, általános ombudsmani és adatvédelmi kérdéseket tartalmazó totók közül választhattak, melyek nagy részét – tekintettel a Sziget nemzetközi jellegére – angol nyelven is kitölthették a külföldi fiatalok.

Az adatvédelmi kérdések összeállításánál az ismeretek bővítése és az információ átadása mellett arra törekedtünk, hogy tudatosítsuk: a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog alkotmányos alapjog. A kitöltött totók közös javítása során a beszélgetésekből kiderült, hogy a fiatalok nagyon nyitottak és érdeklődők az adatvédelem iránt, hiszen számtalan, a saját életükben felmerülő, adatvédelmet érintő kérdést tettek fel munkatársainknak. A telitalálatos totók tulajdonosait ajándékokkal jutalmaztunk.

Az adatvédelmi biztos napja 2003. augusztus 4., hétfő volt, amikor részletesebb, színesebb programot állítottunk össze az adatvédelem iránt érdeklődőknek. Előadás hangzott el a biometrikus azonosítókról, majd az azt követő beszélgetés során a gyakorlati alkalmazásuk során felmerülő adatvédelmi problémákat ismertettük.

A délután folyamán a drogbetegyek személyes adatainak védelméről nyújtottunk tájékoztatást. A beszélgetésen részt vett Dr. Csorba József, a Nyírő Gyula Kórház Drogambulanciájának vezetője, aki a praxisa során felmerülő konkrét esetekkel kapcsolatos problémákra, kérdésekre mutatott rá.

A Sziget Kulturális Szervezőiroda közkapcsolatokért felelős munkatársa, Wootsch Péter véleménye szerint a Sziget Fesztivál lelkiismeretének titulálható „Civil Szigeten” idén is rengeteg szigetlakó töltötte az idejét. A „Civil Sziget” régi és új résztvevői egyaránt és közösen teremtették meg azt a hangulatot és légkört, amelyre az egyikük azt mondta: „kár, hogy vége van, mindig ilyen társadalomban szerettem volna élni!”

Az elismerő szavakból is megállapítható, hogy 2003-ban a Sziget Fesztiválon sikerült megvalósítani jelenlétünk legfontosabb célját, hogy erősítsük a fiatalokban az előítéletmentes gondolkodást, hangsúlyozzuk intézményünk állampolgárbarát jellegét, illetve, hogy megismertessük velük hivatalunk tevékenységét.

A fiatalok lelkesedése, érdeklődése volt a legnagyobb elismerés, amit munkánkért kaphattunk.

Bízunk benne, hogy részvételünk hagyományteremtő lesz, és 2004-ben ott leszünk a Sziget Fesztiválon!

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

Az iroda működésének kiemelkedő eseménye volt a Közép- és Kelet-Európai Adatvédelmi Biztosok Negyedik Munkatalálkozója, amit az idén először rendezhettünk Magyarországon.

Általánosságban a munkatalálkozók igen hasznosak az adatvédelmi biztosok és munkatársaik számára, mert az unióhoz csatlakozó országok újabb kori politikai-jogi változásainak rokon vonásai miatt a hasonló kihívások megoldásában segíthetik egymást tapasztalataik megosztásával, állásfoglalásaik ismertetésével. 2003. április 28–29. között két napon keresztül tartott a munkamegbeszélés, melynek főbb tárgyai a következők voltak:

- A nemzeti adatvédelmi törvények uniós harmonizációja a 95/46/EC Irányelvnek megfelelően. A régióban a magyar adatvédelmi törvény volt az első 1992-ben, három évvel az Irányelv előtt. A többi állam későbbi törvényei már az Irányelvvel egyezően készültek. A magyar harmonizáció elsősorban a biztos hatáskörének bővülését, az adatfeldolgozást, az adatok külföldre továbbítását érintette.
- A parlamenti és önkormányzati képviselők vagyonyilatkozata. Ez más országokban is alkotmányossági aggályokat vet fel, nemcsak Magyarországon.
- A kommunista időszak titkos ügynökeinek megismerhetősége. A pártállami titkosszolgálatok nyilvántartásai mindeütt el voltak rejtve a kíváncsi szemek előtt. A rendszerváltást követően mindenütt jelentkezett az az igény, hogy legyenek megismerhetőek az ügynökök; a polgárok megtudhassák, megfigyelték-e őket, s ha igen, miért. Általános probléma volt, hogy több országban is eltűntek fontos nyilvántartások. Vannak olyan országok, amelyekben független szervek ellenőrzik meghatározott állami vezetők esetleges ügynökmúltját.
- A nemzeti egészségügyi adatbázisok tekintetében a résztvevő adatvédelmi biztosok és munkatársaik egyetértettek abban, hogy külön törvényben kell rendelkezni az egészségi állapotra vonatkozó érzékeny adatok nyilvántartásainak garanciáiról, a titkosság és az adatkezelői felelősség kérdéseiről.

Az adatvédelmi biztos közleménye az MMS-ekről (lásd. a Mellékleteket) és állásfoglalása az amerikai hatóságoknak a légi utasok adatait érintő igényléséről a MALEV Rt. tekintetében rövid időn belül hír lett a többi csatlakozó államban is, ezek iránt érdeklődést mutattak a külföldi kollégák is. A MALEV adattovábbítását érintő vizsgálat arra irányult, hogy feltárja, miként érvényesülnek az utasok adatainak továbbítása során a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései. Helyszíni vizsgálat és többszöri levélváltás után kiadott állásfoglalásomban felkértem a Malév Rt. elnök-vezérigazgatóját, hogy fordítsanak nagyobb figyelmet az érintettek hozzájárulásának megszerzésére és tájékoztatására. Az adattovábbítást amerikai törvények „írják elő”, amelyeknek semmiféle relevanciájuk nincsen a magyar jogra. Mivel tehát az adattovábbítást nem törvény írja elő, ezért az adattovábbítás csak az érintettek kifejezett és tájékozott hozzájárulásán alapulhat. Az érintetteket tájékoztatni kell az adattovábbítás valamennyi lényeges körülményéről, úgymint: a továbbítandó adatok köre, az adattovábbítás célja, az adatkezelő személye az Amerikai Egyesült Államokban, felelőse, székhelye, az adatkezelés időtartama, az érintett jogainak érvényesíthetősége (a közlemény és az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható).

Ebben az évben fordult elő első alkalommal, hogy egy ún. szektorális adatkezelési ügy vizsgálata során külföldi biztosokhoz is fordultunk, hogy megtudjuk, milyen náluk a szabályozás és a gyakorlat.

A futballhuliganizmus immár Magyarországon is olyan problémává vált az elmúlt években, amelyet a Parlament szabályozni kívánt, ezen belül is a stadionokba történő beléptetést, személyazonosítást, ellenőrzést.

A külföldi adatvédelmi biztosokat arról kérdeztük, hogy regisztrálják-e a szurkolókat; milyen adatokat rögzítenek róluk; milyen beléptetési rendszerük van; csak fényképes igazolvánnyal lehet-e a stadionokban futballmeccset nézni; azonosítják-e a jegy tulajdonosát belépéskor.

A futballhuliganizmus elleni küzdelemről, illetve szabályozásról az egyes országoktól kapott tájékoztatásból megállapítható, hogy beléptető kártyát, illetve beléptető rendszert nem alkalmaznak. Egyedül Hollandiában ismert az úgynevezett klubkártya, melyen név, cím és tájékozott beleegyezéssel készített digitalizált fénykép található.

Több országban bevett gyakorlat a futballmeccsek video megfigyelése, a felvételeket meghatározott időn belül – például Norvégia egy hét – törlik. Egyes országokban, a sportrendezvényen erőszakos bűncselekményt elkövetőkről (vagy stadionból bírói ítélettel kitiltottokról) nyilvántartást vezetnek, melyek általában a következő adatokat tartalmazzák: név, születési idő, cím, nem, nyilvántartásban szereplés oka. Az esetek többségében a nyilvántartást a belügyminisztérium vezeti. (Németországban a Szövetségi Bűnügyi Hivatal vezeti a nyilvántartást, Dániában a rendőrség által vezetett nyilvántartás kizárólag belső használatra szolgál).

Franciaországban a stadion-belépőjegyek nem névre szólóak, nincs személyazonosság-ellenőrzés a belépéskor. A futballhuliganokat eltilthatják bírói ítélettel sportesemények látogatásától max. 5 évre, a belbiztonságról szóló 2003. évi törvény alapján. A főbüntetés 30 ezer Euro és 2 év börtön is lehet. E törvénymódosítás felhatalmazza a rendőrséget arra, hogy a stadionokból kitiltottak listáját elküldje a sportvezetőknek azért, hogy felügyeljék, ilyen személyek

ne kaphassanak belépőjegyet. Az indokolás szerint a klubvezetők és a szurkolói klubok jobban ismerik az ilyen eltiltott szurkolókat, mint a rendőrök. Ha kitiltott személy próbálna jegyet venni, ezt jelezni kell a rendőrségnek.

A közérdekű adatok terjesztése alkotmányos kötelességének is eleget téve az alábbiakban áttekintést adunk a „29-es Munkacsoport” (az Unió Bizottsága mellett működő független tanácsadó szerv, melyet a tagállamok adatvédelmi biztosai alkotnak) 2003-as fontosabb állásfoglalásairól.

A Munkacsoport 2003-ban állásfoglalást adott ki a biometrikus azonosítókról. A munkairat meghatározza a biometrikus rendszereket, a 95/46/EC Irányelv alkalmazhatóságát, illetve az alapelveket. A Munkabizottság szerint a legtöbb biometrikus adat személyes adatok kezelésével jár. Szükséges ezért a biometrikus rendszerek kifejlesztésekor teljes mértékben tekintetbe venni a 95/46/EC Irányelvben meghatározott adatvédelmi alapelveket, figyelemmel a biometria különleges természetére; a biometrikus adatok gyűjtésének lehetőségét az érintettek tudta nélkül.

A Munkacsoport szándéka az, hogy ezt a munkairatot a nemzeti adatvédelmi hatóságok tapasztalatai, illetve a fejlődő technológiák tükrében újra megvizsgálja a későbbiekben.

Az adatvédelmi munkacsoport megvizsgálta az Európai Direktmarketing Szövetség Magatartási Kódexét, melyről megállapította, hogy összhangban áll az Irányelvvel. A Magatartási Kódex speciális adatvédelmi kérdésekkel és problémákkal foglalkozik, elkészítésének alapja az Irányelv 27. cikke, mely szerint:

„1. A Tagállamok és a Bizottság bátorítja olyan etikai szabályzatok készítését, amelyek – figyelemmel a különféle ágazatok sajátos jellegére – elősegítik a jelen Irányelv értelmében hozott belső rendelkezések megfelelő alkalmazását.

2. A Tagállamok elrendelik, hogy azok a szakmai egyesületek vagy az adatkezelők egyéb köreit képviselő testületek, amelyek országosan érvényes szabályzatokat készítettek vagy amelyek ilyen szabályzatok módosítását vagy kiterjesztését tervezik, ezeket – véleményezésre – a belső hatósághoz benyújthassák”.

A Munkacsoport hangsúlyozta, hogy egy általános kódex – mint amelyről jelen esetben is szó van – nem nyújthat megoldást minden esetlegesen felmerülő speciális problémára. Erre tekintettel felkérte az Európai Direktmarketing Szövetséget, hogy készítsen egy kiegészítést (függelék) a Kódexhez, amely ilyen speciális problémákkal foglalkozik. A kiegészítésnek különösen a gyermekek védelmére kell irányulnia, akiknek a jogaik az on-line-kommunikáció, illetve direkt marketing során különösen sérülékenyek.

A Munkacsoport felkérte az Európai Direktmarketing Szövetséget, hogy a Kódexet széles körben tegye ismertté, melynek során az érintett személyek ennek létéről és tartalmáról tudomást szereznek. Továbbá felkérte a Szövetséget, hogy ezen a területen továbbra is vállaljon kötelezettséget a személyek védelmének javítására. A Munkacsoport különös figyelmet kíván szentelni az Európai Direktmarketing Szövetség Adatvédelmi Bizottsága által a Kódex alkalmazásáról készített éves jelentéseinek a jövőben.

A Munkacsoport 2003. decemberi állásfoglalásában arra a kérdésre kívánt választ adni, hogy lehetséges-e az Irányelv alapján a közzsféra azon információinak további felhasználása, melyek személyes adatokat tartalmaznak. Ennek eldöntése egyedi, különleges vizsgálatot igényel, melynek során a magánszféra védelméhez való jog és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog között kell mérlegelni. A közzsféra intézményeinek a konkrét esetben kell tisztázniuk, hogy a továbbadás az adatvédelmi irányelv szerint megengedett-e. Mivel a célhoz kötöttség elvének érvényesülése és vizsgálata központi szerepet játszik, ezért az állásfoglalás meghatároz bizonyos tényezőket, melyeket a vizsgálat során figyelembe kell venni. Ilyenek például: pontosan meghatározott cél, összeegyeztethetőség, az eredeti feldolgozás célja, kereskedelmi célra történő újbóli felhasználás. A továbbítás során a közzsféra intézményeinek az érintett jogait biztosítani és védeni kell (információhoz való jog, érintett tiltakozási joga a továbbítás ellen), melynek különös jelentősége van akkor, ha az adatokat ipari-kereskedelmi célból, például direkt marketing célból kívánják újból felhasználni.

A Munkacsoport az on-line hitelesítő szolgáltatások egyre erőteljesebb terjedése miatt elhatározta, hogy megvizsgálja működésük adatvédelmi vonatkozásait. A Munkacsoport fontosnak tartja, hogy a biztonságos hitelesítő mechanizmusok tegyék lehetővé az elektronikus tranzakciók biztonságát, integritását. A munkairat kiemeli, hogy az ilyen szolgáltatások fejlesztésénél figyelembe kell venni az Irányelvet és az azt végrehajtó nemzeti szabályozásban lefektetett adatvédelmi alapelveket.

A különböző résztvevő feleknek világos, tiszta szerződéses viszonyokat kell kialakítaniuk. Megfelelő információt szükséges nyújtani a felhasználóknak a rendszer adatvédelmi vonatkozásairól (kezelő személyazonossága, célok, gyűjtött adatok, azok fogadói és így tovább). Ezt a tájékoztatást könnyen elérhető és felhasználóbarát módon kell nyújtani. A személyes adatok harmadik fél részére történő továbbításakor a hitelesítést nyújtóknak olyan kiszolgálókkal kell együtt dolgozniuk, akik minden szükséges intézkedést megtesznek a megfelelő védelem biztosítására, akik hatékony biztosítókat vezetnek be a rendszer felhasználói személyes adatai védelmének biztosítására szerződések vagy kötelező erővel bíró belső szabályzatok használatával. A Munkacsoport olyan szoftvert támogat, amely minimalizálja az internetfelhasználók személyes adatainak központosítását. Hangsúlyozza, hogy a felhasználók részére egyszerű eszközzel kell biztosítani jogaik gyakorlását.

Mind a „*NET Passport*” szolgáltatás, mind a „*Liberty Alliance projekt*” és más hasonló hitelesítő szolgáltatások fejlődő természete miatt a Munkabizottság ezen a területen tovább folytatja a jövőbeli fejlesztések vizsgálatát.

A Munkacsoport foglalkozott a (távközlési) forgalmi adatok számlázási célú tárolásával is. Ez az állásfoglalás azt a tárolási időtartamot érinti, amely alatt az elektronikus kommunikáció során keletkező forgalmi adatokat számlázás céljából kezelik.

A tagállamokban az elektronikus kommunikációs tevékenységet végző vállalatok közötti gyakorlat eltér a forgalmi adatok tárolási időtartamát tekintve. A Munkacsoport azt az álláspontot képviseli, hogy minden olyan gyakorlat, mely az álláspontjában megfogalmazott alapelveknek ellentmondó, illetve amelyet a 2002/58/EC irányelv 15. cikkének feltételei alapján jogszabályi rendelkezés világosan nem engedélyez, *prima facie* összeegyeztethetetlen az EK adatvédelmi jogának követelményeivel.

A Munkacsoport fontosnak tartja, hogy megfelelő lépéseket tegyenek azért, hogy azt a korlátozott időtartamot, amely alatt a távközlési szolgáltatóknak engedélyeznék a forgalmi adatok számlázási és összeköttetési célú kezelését, harmonizált módon értelmezzék. A Munkabizottság szerint az adatvédelemről szóló irányelvek ésszerű értelmezése az, hogy rendes körülmények között ennek magában kell foglalnia a legfeljebb 3–6 hónapos szokásos tárolási időt számlázás esetében. Ezen kívül csak a megfelelő, releváns és a számlázási és összeköttetési célt nem túllépő adatokat lehet kezelni. Az egyéb forgalmi adatot törölni kell.

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS

A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS

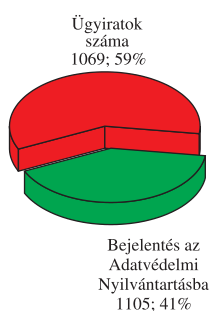
Az adatvédelmi biztos, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 24. § c) pontjában (összhangban az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EC irányelvével) meghatározott feladata keretében gondoskodik az adatvédelmi nyilvántartás vezetéséről.

Az adatvédelmi nyilvántartás célja, hogy a különböző államigazgatási és magáncélú adatkezelésekben érintett személyek betekintést nyerjenek abba, hogy mely adatkezelők milyen személyes adatukat és milyen célból kezelik. Az adatvédelmi nyilvántartás amellelt, hogy nyilvánossága miatt hozzájárul az érintettek önrendelkezési jogának érvényesítéséhez, átfogó képet ad arról, milyen szervek, szervezetek és milyen formában, céllal végeznek személyes adat kezelést.

Az adatvédelmi nyilvántartás funkcióját akkor tudja megfelelően betölteni, ha az Avtv. szabályainak megfelelően az adatkezelők adatkezeléseiket bejelentik, hiszen így a nyilvántartás átfogó képet adhat az országban működtetett adatkezelésekről.

Az adatok széles körű felhasználását teszik lehetővé a globalizált világunkban elterjedt új információs technológiák, a földrajzilag elkülönült, néha több ezer kilométer távolságban található adatbázisok és/vagy web oldalak összekapcsolásával. A bonyolult informatikai hálózati megoldások következtében az érintettek egyáltalán nem vagy csak sejtésszerűen tudják követni személyes adataik áramlásának útját. Az adatvédelmi nyilvántartás ezekben az esetekben is segítséget nyújt az érintetteknek információs önrendelkezési joguk érvényesítésében, elősegítve ezzel az információs esélyegyenlőség megteremtését. Az adatvédelmi biztoshoz érkezett összes ügyirat arányát az alábbi ábra szemlélteti.

*Az Adatvédelmi Biztos Irodája tevékenységi körében az adatvédelmi nyilvántartás helyzete
2003 (%)*



A Nyilvántartási Főosztály már több éve folyamatos üzemmódban működteti az adatvédelmi nyilvántartást. A korábbi tapasztalatokkal ellentétben ma már elmondható, hogy növekedett az adatkezelők körében az adatvédelmi nyilvántartással kapcsolatos tájékozottság. A bejelentkezésekkel kapcsolatban szinte folyamatos konzultációt tartunk az adatkezelőkkel. A nyilvántartásba történő bejelentést a Nyilvántartási Főosztály által kidolgozott adatlap könnyíti meg, amely az Országgyűlési Biztosok Hivatalában átvehető, illetve az adatvédelmi biztos honlapjának fejlesztését követően az Internetről is letölthető már. Az űrlapok interaktív bevitele folyamatosan történik, így egyre nagyobb méretűvé válik az adatkezelőket és adatkezeléseket tartalmazó adatbázis, mely hatékonyan járulhat hozzá az állampolgárok személyes adatainak védelméhez.

A nyilvántartás az adatkezelők, az adatfeldolgozók, az adatfajták és az adatkezelések leírását tartalmazza. A nyilvántartásba történő bejelentkezés minden személyes adatot kezelő szerv számára kötelező, az Avtv. 30. §-ában meghatározott adatkezelések kivételével.

Az adatvédelmi biztos felhívásának, erőfeszítésének ellenére sem fedi le még teljesen az összes lehetséges magyarországi adatkezelést a nyilvántartás. Szerepe mégis egyre jelentősebb a beérkezett panaszok, beadványok vizsgálataánál is. A nyilvántartással összefüggő tevékenység összetételét a következő ábra jellemzi.

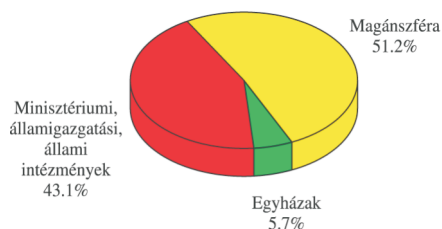
*Az Adatvédelmi Biztos Irodája nyilvántartási tevékenységének megoszlása a beérkezett nyilvántartási kérelmek alapján
2003 (%)*



*Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés
2003. évi tapasztalatai*

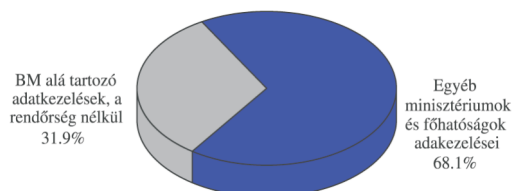
A 2003. évben folyamatos volt az adatkezelők részéről az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés. Különösebb változás a bejelentkező adatkezelők összetételében nem következett be. Elsősorban a direkt marketing tevékenységet végzők jelentették be adatkezeléseiket, de különböző pénzügyi szervek is nagy számban jelentették be adattamentoikkat. Az alábbi ábra a fontosabb adatkezelői csoportok százalékos megoszlását mutatja.

*Főbb adatkezelői kategóriák (önkormányzatok nélkül)
2003 (%)*

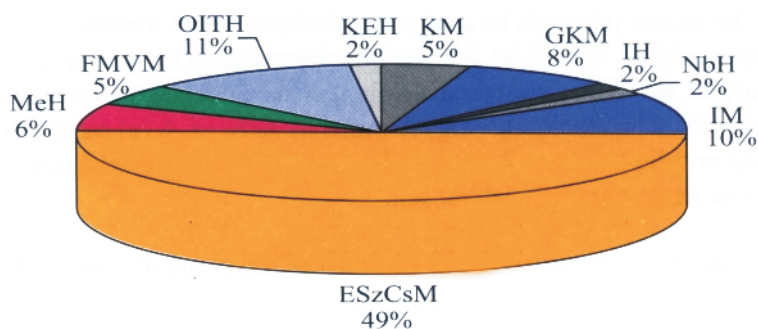


Az állami szféra részéről a korábbi évekhez képest kevesebb bejelentés érkezett, ennek oka, hogy az adatkezelések nagy részét már korábban bejelentették, illetőleg vélelmezhetően az adatvédelmi biztos többszöri felhívása ellenére még mindig sok intézmény nincs tisztában az adatvédelmi törvény által támasztott bejelentési követelményekkel. A következő ábrák a minisztériumok, főhatóságok valamint külön részletezve a Belügyminisztérium adatkezeléseinek szerzeretenkénti összetételét vizsgálják.

Minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseinek megoszlása (%)

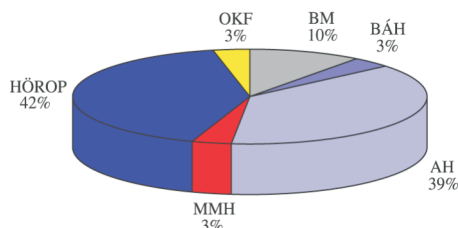


Az egyéb minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseinek megoszlása BM nélkül (%)



| Rövidítés | Teljes megnevezés |
|-----------|--|
| KM | Külügyminisztérium |
| GKM | Gazdasági és Közlekedési Minisztérium |
| MKIH | A Magyar Köztársaság Információs Hivatala |
| NbH | Nemzetbiztonsági Hivatal |
| IM | Igazságügyi Minisztérium |
| ESZCSM | Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium |
| MeH | Miniszterelnöki Hivatal |
| FMVM | Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium |
| OITH | Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala |

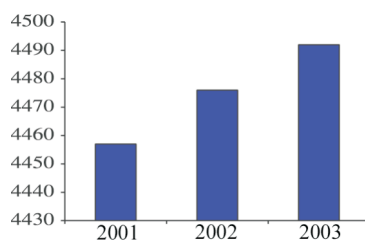
A Belügyminisztérium adatkezeléseinek összetétele a rendőrség nélkül (%)



Önkormányzatok

Az adatvédelmi biztos az önkormányzatok felé 1999-ben és 2000-ben is intézett felhívást, amelyben felhívta a jegyzők figyelmét arra, hogy a hivatalok jelentsék be azokat az adatkezeléseket, amelyeket nem törvény rendel el, hanem az érintett hozzájárulásától függ vagy az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján, saját hatáskörben rendeli el. Ezeknek a felhívásoknak – figyelemmel az Avtv. 28. § (2) bekezdésére – még mindig nem tett eleget minden önkormányzat. A bejelentkezések száma azóta nem nőtt jelentősen.

*Az önkormányzatok által bejelentett helyi adatkezelések
2001–2003*



Az alábbi diagramm a bejelentett helyi adatkezelésekről ad képet.

*Az önkormányzatok adatkezeléseinek
megyéenkénti megoszlása 2003-ban (%)*



| | | | |
|-----|----------------------|-----|------------------------|
| BÁK | Bács-Kiskun | JNS | Jász-Nagykun-Szolnok |
| BAR | Baranya | KOE | Komárom-Esztergom |
| BAZ | Borsod-Abaúj-Zemplén | NÓG | Nógrád |
| BÉK | Békés | PES | Pest |
| BUD | Budapest | SOM | Somogy |
| CSO | Csongrád | SSB | Szabolcs-Szatmár-Bereg |
| FEJ | Fejér | TOL | Tolna |
| GMS | Gyor-Moson-Sopron | VAS | Vas |
| HAB | Hajdú-Bihar | VES | Veszprém |
| HEV | Heves | ZAL | Zala |

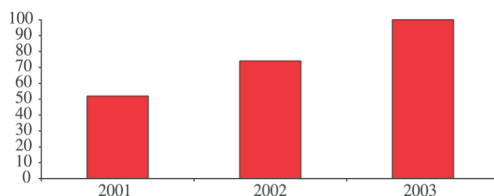
Munkaerő közvetítés

A munkaerő-közvetítés területén is az állami munkaügyi központok teljesítették nagyobb arányban a bejelentkezésre vonatkozó törvényi előírásokat, a magánszférához tartozó közvetítő cégeknek csak kis hányada kért adatkezeléséhez (pl. különböző szakértőkről készült humán erőforrás nyilvántartások, ezek esetlegesen történő továbbítása országon belül vagy külföldre) nyilvántartási azonosítót.

Továbbra is elenyésző számú bejelentés érkezett bérszámfejtésre szakosodott önálló, adatfeldolgozóként működő szervezetek, illetve az ilyen adatfeldolgozót igénybe vevő adatkezelők részéről.

A 2001–2003 közötti időszak magánszférából bejelentett adatkezeléseinek százalékos megoszlása a következő képen látható.

*Bejelentkezett magánszféra
2001–2003 (%)*



Követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok

Az adatvédelmi biztos által 2000-ben kiadott, a követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok személyes adatok kezelésének gyakorlatával kapcsolatos ajánlása ellenére még mindig sok kérdés merül fel az adósságkezelésekkel, illetve az azokhoz kapcsolódó adatkezelésekkel kapcsolatban. Általánosságban elmondható, hogy a követelésbehajtással foglalkozó cégek nem minősülnek adatfeldolgozóknak, mivel a birtokukba került személyes adatokkal nem adatkezelési végrehajtási technikai műveleteket hajtanak végre, valamint azért sem, mert az eredeti adathalmazból valamilyen szempontú kiválasztással elkülönített adatokat az eredetitől eltérő célra használják fel. A megbízó szerv adattovábbítást végez akkor, amikor adósság- és tartozásbehajtó társaság részére személyes adatokat átad. Ezen adatok azonban az Avtv. rendelkezései szerint csak az érintettek hozzájárulásával kezelhetők. A követelés- és adósságbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok ilyen tevékenységét az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

Parkolási szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvényt 2003-ban módosította az Országgyűlés, amelynek következtében lehetővé vált [19. §-ának (1) bekezdés n) pontja], hogy „...*parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok a parkolási díj meg nem fizetése esetén a díj és pótdíj behajtása érdekében*” a nyilvántartásból adatokat igényelhessenek. A módosítással megszűnt a korábbi anomália, miszerint csak a települési önkormányzatok jegyzője volt jogosult adatigénylésre, a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok nem, annak ellenére, hogy a parkolási díj beszedését, valamint az ezzel kapcsolatos adatkezelést a parkolási szolgáltatást nyújtó cég végezte. A parkolási szolgáltatást nyújtó adatkezelők (bizonyos esetben adatfeldolgozók) adatkezelésüket az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni kötelesek. A nyilvántartásban jelenleg nyolc ilyen jellegű regisztráció található meg.

Internetes szolgáltatások

A különböző internetszolgáltatásokkal, illetve az ezekhez kapcsolódó regisztrációval kapcsolatban is érkezett több megkeresés az Adatvédelmi Biztos Irodájához az elmúlt évben. A szerverek üzemeltetői, vagyis a web-oldal szolgáltatók, akik gyakran a web-oldal készítői is és a világháló felhasználói más-más oldalról közelítik meg a személyes adatok védelmének kérdését, így az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezési kötelezettséget is. Ha az internetfelhasználóhoz kapcsolódó adatok (IP-cím, a felhasználó neve stb.) természetes személlyel összekapcsolhatóak, akkor személyes adatnak minősülnek. Ezen adatoknak a szerveren történő tárolása adatkezelés, az adatkezelő ebben az esetben a szerver üzemeltetője. A tartalom készítője általában nem adatkezelő, hiszen internetes oldalain csak olvasható információkat tesz közzé, és nem rögzít személyes adatokat. A tartalomelőállító akkor válik adatkezelővé, amikor az internetfelhasználó regisztrálja magát web-oldalain, például egy levelezési listára történő feliratkozással. Mivel a regisztráció önkéntes, ezért ilyenkor az Avtv. 3. §-ának (5) bekezdése alapján az érintett hozzájárulását az adatkezeléshez megadottnak kell tekinteni. A tartalom előállítójának adatkezelését az adatvédelmi nyilvántartásba nem kell bejelenteni, mivel az adatkezelés az Avtv. 30. §-ának a) pontjában szabályozott kivételek közé tartozik. Az adatkezelő a regisztrált adatokat azonban nem továbbíthatja, más célra nem használhatja, illetve nyilvánosságra sem hozhatja, kivéve, ha ehhez az érintettek külön hozzájárultak. Ebben az esetben azonban az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba is be kell jelenteni.

Aláírásgyűjtés

2003-ban több beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez kapcsolódó, valamint egyéb aláírásgyűjtésekkel összefüggő adatvédelmi kérdésekkel kapcsolatban. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásban összegezte a különböző célú aláírásgyűjtésekre vonatkozó adatvédelmi szabályokat. A biztos kifejtette, hogy „az aláírásgyűjtés időszakában az adatkezelőt terhelő törvényi kötelezettségek teljesítéséért az a személy felel, aki vagy amely az Országos Választási Bizottságnál kezdeményezte a kérdés, illetve az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Felelőssége mindazon személyekért fennáll, akik az aláírásgyűjtés szervezésében részt vesznek, a kitöltött aláírásgyűjtő íveket birtokolják, tárolják”. „Sem a népszavazási kezdeményezéshez, népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó, sem pedig az egyéb aláírásgyűjtés nem esik az Avtv. 30. §-ában meghatározott kivételek körébe, ennél fogva azt az adatkezelőknek a törvény 28. §-a szerinti tartalommal be kell jelentenie az adatvédelmi nyilvántartásba.” Az állásfoglalásnak megfelelően tehát az adatkezelő köteles e tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni az adatkezelés célját; az adatok fajtáját és a kezelésük jogalapját; az érintettek körét; az adatok forrását; a továbbítandó adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját; a törlési határidőt. „A népszavazási kezdeményezéshez, népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó aláírásgyűjtés esetén a bejelentési kötelezettséget az Országos Választási Bizottság, illetve a helyi/területi választási iroda vezetője hitelesítő döntését követően – a jogorvoslatra nyitva álló 15 napos határidő kezdetén – célszerű teljesíteni. Ez esetben az aláírásgyűjtő ív hitelesítő záradékkal történő ellátása idejére az adatvédelmi nyilvántartási azonosító – a hitelesítő záradékkal való elláthatóságtól függő hatállyal – kiadható a kezdeményezők részére. Egyéb aláírásgyűjtés esetén az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezést követően kezdhető meg ez a tevékenység.”

Kivételek az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól

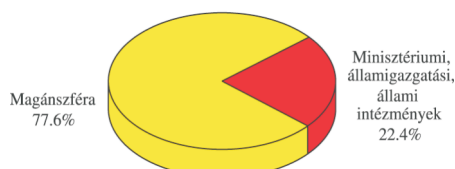
Az adatvédelmi biztos beszámolóiban már korábban kifejtette, hogy hogyan értelmezendő az Avtv. 30. §-ának a) pontjában szabályozott ügyfélkapcsolat fogalma, ennek ellenére még mindig nehézséget okoz egyes adatkezelők részére az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alóli kivételek értelmezése.

A bejelentési kötelezettség alóli mentességet élvező ügyfélkapcsolat esete csak akkor áll fenn, ha az Avtv. indoklásában említett, a mentességet megalapozó tényezők fennállnak, vagyis az adatkezelés célja az érintettek számára ismert, és az adatfelvétel közvetlenül az érintettől történik, valamint a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódik. A törvényi kivételek között említett esetekben is be kell jelenteni az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba, ha az adatokat az adatkezelő más személy vagy szerv részére hozzáférhetővé teszi, nyilvánosságra hozza, vagy egyébként az eredetétől eltérő célra használja fel.

Megállapításaink szerint az adatfeldolgozási tevékenység bejelentése még mindig nem az elvárható mértékben történik. A bejelentett adatfeldolgozók száma nagy mértékben elmarad az országban valószínűsíthetően ezzel a tevékenységgel foglalkozó szervezetek mennyiségétől. Ennek igazolásaként a nagyon elterjedt, külső vállalkozásoknak kiadott (outsourcing) munkabérfeldolgozási tevékenységet említhetjük, ebben a körben azonban csak elvéve jelentik be az adatfeldolgozót a nyilvántartásba.

Az államigazgatási, minisztériumi, kamarai intézmények a magánszektor bejelentéseivel együtt összesen megközelítőleg 400 adatfeldolgozást végző szervezetet regisztráltak. Az államigazgatási és a magánszférából megbízott adatfeldolgozók arányát a következő ábra illusztrálja.

Főbb adatfeldolgozói kategóriák a megbízó adatkezelők alapján (önkormányzatok nélkül)
2003 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartás a 2003. év végén az alábbi összetétellel jellemezhető:

| | |
|--|--------|
| Minisztériumi, államigazgatási, állami intézmények mint adatkezelők: | 364 |
| adatkezeléseik: | 172 |
| A magánszférába tartozó adatkezelők: | 432 |
| adatkezeléseik: | 1 090 |
| Önkormányzatok mint adatkezelők: | 3 158 |
| törvény által elrendelt és helyi adatkezeléseik: | 29 730 |
| Egyházak mint adatkezelők: | 48 |
| adatkezeléseik: | 57 |

*Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének
állapota és fejlesztése*

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának informatikai működése és szolgáltatása jelenleg az Országgyűlési Biztosok Hivatala informatikai hálózatán alapul.

Az adatvédelmi törvény 2004-től érvénybe lépő módosítása újabb feladatokat ró a Nyilvántartási Főosztályra: az adatkezelések során alkalmazott új információs technológiák helyszínen történő ellenőrzése, a belső adatvédelmi felelősökkel megvalósuló együttműködés.

A megnövekedett feladatok ellátása új típusú együttműködés kialakítását igényli az OBH informatikai részlege és az ABI Nyilvántartási Főosztálya között a hálózat menedzselése, az adatvédelmi biztos honlapjának újjászervezése és üzemeltetése terén. E téren figyelembe kell venni a közép-európai adatvédelmi biztosok együttműködéséből fakadó számítógépes hálózati feladatok összehangolását, valamint ezen országok adatvédelmi biztosainak közös honlap fejlesztési és gondozási elképzeléseinek megvalósítását.

2003-ban megtörtént az OBH szervereinek és tűzfalának a cseréje, így az adatvédelmi nyilvántartás adatbázisának lekérdezéséhez védett útvonalat biztosít a hivatal firewall rendszere.

*A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
módosítása, illetve annak várható hatásai az adatvédelmi nyilvántartási tevékenységre*

2004. január 1-jei hatállyal módosította az Országgyűlés a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényt. A törvény módosította az Avtv. fogalomrendszerét, így 2004. január 1-je után ennek megfelelően kell az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettségnek eleget tenni.

A módosító törvény 18. §-a két új paragrafust iktatott be az Avtv.-be, a 31. §-t, amely az előzetes ellenőrzés, valamint a 31/A. §-t, amely a belső adatvédelmi felelős, valamint az adatvédelmi szabályzat fogalmát vezeti be az adatvédelmi törvény fogalomrendszerébe.

A módosítás szerint „*az adatvédelmi biztos a nyilvántartásba vételt megelőzően előzetes ellenőrzést végezhet*”. Ez a szakasz a korábbi szabályozással ellentétben lehetőséget biztosít az adatvédelmi biztos részére, hogy az adatkezelések nyilvántartásba vétele előtt megvizsgálja az adatkezelés jogszerűségét. A törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy országos hatósági, munkaügyi és bűnügyi adatállományokat, pénzügyi szervezetek és közüzemi szolgáltatók ügyfelekre vonatkozó adatkezeléseit, távközlési szolgáltatóknak a szolgáltatást igénybe vevőkre vonatkozó adatkezeléseit, valamint a külön törvényben meghatározott egyedi statisztikai adatokat tartalmazó adatállományokat kezelő szerveknél az adatvédelmi biztos új adatállomány feldolgozását vagy új adatfeldolgozási technika alkalmazását megelőzően előzetes ellenőrzést végezzen. „*Az adatkezelőknek az új adatállomány feldolgozására vagy új adatfeldolgozási technológia alkalmazására irányuló szándékát a tevékenység megkezdését megelőzően 30 nappal be kell jelentenie az adatvédelmi biztosnak.*” Ezt követően, amennyiben a biztos szükségesnek látja előzetes ellenőrzés folytatását, a bejelentéstől számított 8 napon belül jelzi ebbéli szándékát az adatkezelő felé. Az adatkezelő a feldolgozást csak az előzetes ellenőrzés befejezése után kezdheti meg.

Már az idei év során sok kérdés érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához a belső adatvédelmi felelőssel, valamint az adatvédelmi szabályzattal összefüggésben, ezért indokoltnak tartjuk ezen új intézmények előzetes bemutatása.

Az adatvédelmi felelős

Az Avtv. 28. §-ának (1) bekezdése a módosítást követően egy új ponttal egészült ki, mely szerint az adatkezelő köteles adatkezelői tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni

„a belső adatvédelmi felelős nevét és elérhetőségi adatait”. Az adatkezelők a bejelentési kötelezettségüknek a már rendszeresített módon, az új követelményeknek megfelelően módosított bejelentési adatlapon vagy külön levélben tehetnek eleget.

Az adatvédelmi felelős intézménye korábban is megtalálható volt a magyar jogrendszerben, még ha jogállása, feladatköre, illetve elnevezése nem is feltétlenül azonos a törvénymódosításban megfogalmazottakkal.

A törvény rendelkezése kötelező jelleggel írja elő bizonyos adatkezelők számára az adatvédelmi felelősök kinevezését. Ez az általános jellegű kötelezettség nem érinti a korábban megjelölt speciális szabályokat, hiszen a speciális szabályokban megjelenő rendelkezéseket az Avtv.-vel összhangban, illetve a mellett kell használni. Az Avtv. módosító rendelkezései korábban ilyen szempontból nem szabályozott adatkezelők, illetve adatkezelési területek tekintetében pedig önálló, kötelező szabályként jelenik meg.

Adatvédelmi felelőst kell kinevezni:

1. Országos hatósági, munkaügyi vagy bűnügyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelőknél és adatfeldolgozóknál

Itt a törvény csak az országos hatáskörű adatállományokra vonatkozóan, az azokat kezelő, illetve feldolgozó adatkezelőknek és adatfeldolgozóknak ír elő kötelezettséget. A törvény célja elsősorban a lakosság széles körét érintő, „nagy” adatkezelések esetében adatvédelmi felelős működésének biztosítása. Bár a törvény ilyen kötelezettséget nem ír elő, szerteágazó nyilvántartási rendszerek működtetőinél, amelyek széles adatkört fognak át, illetve amelyek szerteágazó adattovábbítást folytatnak indokolt lehet még adatvédelmi felelős foglalkoztatása. Az adatvédelmi biztos gyakorlati értelmében az adatkezelőknek adatvédelmi felelőst kell megbízni/kinevezni abban az esetben is ha az adatkezelő, illetve adatfeldolgozó hozzáfér ezen országos adatállományokhoz.

2. Pénzügyi szervezeteknél

3. Távközlési és közüzemi szolgáltatóknál

Ezeknél a szerveknél is a lakosság széles körét érintő adatkezelés teszi szükségessé adatvédelmi felelős kinevezését. A hírközlésről szóló törvény, valamint a 253/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet határozza meg külön követelményeket az ilyen területen kinevezésre kerülő belső adatvédelmi felelősökkel kapcsolatban.

Az adatvédelmi felelős:

az adatkezelő, illetőleg az adatfeldolgozó szervezetén belüli személy,

a szerven belül elfoglalt pozíciója alapján közvetlenül a szerv vezetőjének felügyelete alá tartozik,

jogi, közigazgatási, számítástechnikai vagy ezeknek megfelelő, felsőfokú végzettséggel rendelkezik.

Az adatvédelmi biztos szerint kívánatos lenne, hogy a belső adatvédelmi felelős munkajogilag is a szervezeten belül kinevezett/megbízott személy legyen, amennyiben erre nincs mód – akár a szerv nagysága okán, akár más menthető okból –, úgy lehetőség van megbízási szerződéssel történő adatvédelmi felelős alkalmazására. A belső adatvédelmi felelős független személy, aki közvetlenül a szerv vezetőjének felügyelete alá tartozik.

Az adatvédelmi felelős feladataival kapcsolatban a törvénymódosítás részletes felsorolást tartalmaz:

„A belső adatvédelmi felelős:

- a) közreműködik, illetőleg segítséget nyújt az adatkezeléssel összefüggő döntések meghozatalában, valamint az érintettek jogainak biztosításában;
- b) ellenőrzi e törvény és az adatkezelésre vonatkozó más jogszabályok, valamint a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatok rendelkezéseinek és az adatbiztonsági követelményeknek a megtartását;
- c) vizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket, és jogosulatlan adatkezelés észlelése esetén annak megszüntetésére hívja fel az adatkezelőt vagy az adatfeldolgozót;
- d) elkészíti a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot;
- e) vezeti a belső adatvédelmi nyilvántartást;
- f) gondoskodik az adatvédelmi ismeretek oktatásáról.”

A belső adatvédelmi felelős gondoskodik az adatvédelmi rendelkezések betartásáról, az adatkezelések jogszerűségének biztosításáról, vizsgálja az adatkezelésekkel kapcsolatos panaszokat, és elősegíti a visszaszám helyzetek kiküszöbölését.

A belső adatvédelmi felelős közvetlenül a vezetője alá rendelt, speciális szakértelemmel rendelkező személy, melynek fő feladata a jogvédelem, jogérvényesítés elősegítése, segítségnyújtás, valamint az adatbiztonság biztosítása.

Az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat

Az adatvédelmi szabályzat, az adatkezelő szervezetén belül érvényesülő előírás, amely az adatkezelés részleteit határozza meg, és elősegíti a jogszabályok rendelkezéseinek végrehajtását, valamint az érintettek jogainak érvényesítését.

Adatvédelmi szabályzatot a következő szerveknél kell megalkotni:

- az országos hatósági, munkaügyi vagy bünygyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozónál,
- pénzügyi szervezetnél,
- távközlési és közüzemi szolgáltatónál,
- az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentési kötelezettség alá nem eső adatkezelők kivételével egyéb állami és önkormányzati adatkezelőknél.

Olyan állami, illetve önkormányzati szerveknél kötelező adatvédelmi szabályzatot készíteni, amelyek adatkezelést végeznek. Nem kell viszont adatvédelmi szabályzatot készíteni annál a szervnél, ahol az adatkezelő az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba nem köteles bejelenteni.

Az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat célja:

- a törvény általános rendelkezéseinek egyéniesítése,
- az adatkezelő szervezetén belül az adatbiztonság érvényesítése,
- hozzáférési jogok meghatározása,
- ellenőrzési mechanizmusok meghatározása,
- felelősségi viszonyok tisztázása,
- az egyes adatkezelési műveletek részletezése.

Az adatvédelmi szabályzat tartalma:

Az adatvédelmi szabályzat tartalmára nézve a törvény iránymutatást nem ad. Az adatkezelési tevékenységek sokszínűsége miatt nagyon nehéz is lenne egységes adatvédelmi szabályzat, illetve adatbiztonsági szabályzat elkészítése. Tekintettel arra, hogy a törvényben megjelölt adatkezelőkre speciális rendelkezések is vonatkoznak, valamint arra, hogy különböző a kezelt adatok köre, az adattovábbítás rendszeressége, az adatkezelő szervezetének nagysága, az adatkezelés célja, valamint az igénybevett technikai eszközök, ezért mind az adatvédelmi szabályzat, mind az adatbiztonsági szabályzat szervenkénti megfontolást igényel.

A törvénymódosítás tehát új feladatokat ró az adatkezelőkre, melyek a 95/46/EC számú Irányelvnek megfelelően az érintettek jogainak érvényesítését, illetve az adatkezelések ellenőrzését hivatottak elősegíteni.

**B. A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK
ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK BEJELENTÉSE**

2003-ban az adatvédelmi biztos – a Magyar Közlöny 121. számában megjelent – felhívással fordult az adatkezelőkhöz, melyben a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésére hívta fel figyelmüket. A felhívás ellenére még ebben az évben is sok kérdés érkezett az elutasított kérelmekkel, illetve azok bejelentésével kapcsolatban, így szükségesnek tartjuk a bejelentés módjáról az adatkezelők ismételt és folyamatos tájékoztatását.

Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevééről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat. Az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak a törvényben szabályozott esetekben tagadhatja meg. „Az elutasított kérelmekről az adatkezelő az adatvédelmi biztost évente értesíti.” [Avtv. 13. § (3) bekezdés]

„Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy a feladatkörébe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is – köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását”. A fent említett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítás indokairól. [Avtv. 20. § (4) bekezdés]

Az Avtv. mind a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek mind a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek esetében kötelező erővel írja elő az adatvédelmi biztos számára történő, évenkénti bejelentési kötelezettséget. A kérelmek elutasításának indoklásával kapcsolatban az Avtv. eltérő szabályokat tartalmaz a két alapjogot illetően. Az adatkezelők számára csak a közérdekű adatkezelések elutasításának indokát kell bejelentéskor feltüntetni. Jóllehet ezt a törvény nem írja elő, a korábbi felhívásokban is felkértük az adatkezelőket, hogy a teljesített kérelmekről is adjanak tájékoztatást, hiszen ennek segítségével kísérhető figyelemmel az alapjogok érvényesülése.

Több éves tapasztalatunk, hogy az adatkezelőktől érkezett jelentések – a beérkezett adatok pontatlansága miatt – nehezen feldolgozhatók.

Számos ismert adatkezelő nem szolgáltat adatot, ez különösen jellemző a privát szférához tartozó adatkezelőkre. Ez jelentheti azt, hogy ilyen adatkérés az utóbbi évben nem volt, de fakadhat abból is, hogy még mindig bizonytalanság tapasztalható a személyes adatok és közérdekű adatok elkülönítése tekintetében.

Sok jelentésben szerepel nem érintettől származó személyes adat iránti adatkérés annak ellenére, hogy az Avtv. alapján csak az érintettől származó elutasított adatkérést kell bejelenteni.

Bizonytalanság tapasztalható a földhivatalok részéről abban, hogy milyen adatkéréseket kell az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni. Az Avtv. 22. §-a kiveszi a törvény hatálya alól a közhitelű nyilvántartásokat. Ez nem zárja ki, hogy egyes földhivatalok – tekintve, hogy a földhivatal közfeladatot ellátó szerv – jelentési kötelezettség alá eső közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmeket teljesítsenek.

A felhívás ellenére sok adatkezelő nem tájékoztatja az adatvédelmi biztost a teljesített kérelmekről, így nehezen mérhető a kérelmek és elutasítások aránya.

A jelzett bizonytalanságok okán nem lehet pontos képet adni a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmekkel kapcsolatban.

A közérdekű adatkérések teljesítésével kapcsolatban a 2003-as esztendő fontos változást hozott. Megszületett az 1096/2003 (IX. 11.) Korm. határozat, mely előírja a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos kötelező statisztikai adat-szolgáltatást, ezzel előreláthatólag 2005-től szankcionálhatóvá válik a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos jelentési kötelezettség elmulasztása.

Az ez évi beszámolóban a Nyilvántartási Főosztály két év, a 2002. és a 2003. év jelentéseit dolgozta fel. A táblázatok ezen két év adatait tartalmazzák, összehasonlítva a 2001. évben bejelentett adatkérések adataival.

Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása

Személyes adatai kezeléséről minden érintett tájékoztatást kérhet az adatkezelőtől. A tájékoztatást az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban, közérthető formában megadni. A tájékoztatást az adatkezelő csak a törvényben szabályozott okok fennállása esetén tagadhatja meg. 2002-ben összesen 264.993 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, 566 különböző adatkezelőhöz. 2003-ban összesen 147.077 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, 440 különböző adatkezelőhöz, ebből 2002-ben 484, 2003-ban 362 személyes adat iránti kérelmet utasítottak el.

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------------|--------|---------|---------|
| Jelentést küldők száma | 367 | 566 | 440 |
| Személyes adat iránti kérelem | 56.691 | 264.993 | 147.077 |
| Elutasított kérelmek | 752 | 484 | 362 |

[2001-ben 367 adatkezelőhöz 56.691 személyes adat iránti kérelem érkezett, ebből 752 kérelmet utasítottak el.]

Az elutasítás indokai között főként olyan okok fordulnak elő, melyek miatt az adatszolgáltatás gyakorlatilag nem teljesíthető. Ilyen okok, hogy a szerv a kérelmezővel kapcsolatban adatot nem kezel, vagy hogy az érintett adatainak helyesbítésére irányuló kérelem azért nem teljesíthető, mert bebizonyosodott, hogy a kezelt adatok helyesek. Az elutasítás okai között sokszor előfordul az illetékesség hiánya, illetve az, hogy a kérelmező nem saját adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtott be. Néhány esetben a kérelem pontatlansága okán vált lehetetlenné az adatszolgáltatás. Kevés számú elutasítás történt nemzetbiztonsági okra, illetve bűnüldözési okra történő hivatkozással.

246 önkormányzati szervhez 2002-ben összesen 54.595 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 22 kérelmet utasítottak el. 2003-ban 221 önkormányzati szervhez összesen 45.440 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 20 kérelmet utasítottak el.

309 különböző állami szervhez 2002-ben összesen 209.519 személyes adatok iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 462 kérelmet utasítottak el. 2003-ban 212 különböző állami szervhez összesen 86.429 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 289 kérelmet utasítottak el.

A privát szférából 2002-ben 11 társaság jelentett adatkérést az adatvédelmi biztosnak, összesen 876 személyes adat iránti kérelmet, ebből egy kérelmet sem utasítottak el. 2003-ban 7 társaság teljesített adatszolgáltatást, összesen 15.179 személyes adat iránti kérelmet jelentettek, ebből 53 kérelmet utasítottak el.

Közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek nyilvántartása

Közérdekű adatok szolgáltatására állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy köteles. Az említett szervezeteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha a közérdekű adat megismerését törvény korlátozza.

2002-ben összesen 31.103 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet jelentett be 555 adatkezelő. 2003-ban összesen 10.160 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet jelentett be 433 adatkezelő, ebből 2002-ben 21 kérelmet, 2003-ban 66 kérelmet utasítottak el.

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Jelentést küldők száma | 365 | 555 | 433 |
| Közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek | 6.208 | 31.103 | 10.160 |
| Elutasított kérelmek | 29 | 21 | 66 |

[2001-ben 365 adatkezelőhöz 6.208 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem érkezett, ebből 29 kérelmet utasítottak el.]

A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek elutasításának indokai között szerepel főként az, hogy a kért közérdekű adat az adatkezelő szerv kezelésében nem található. Több közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet azért utasítottak el, mert az adat belső használatra készült, vagy döntéselőkészítéssel összefüggő adat. Közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmek elutasításának indokai között többször előfordul nemzetbiztonsági, bűnüldözési érdekre, bírósági eljárásra való hivatkozás. Egy esetben üzleti titokra való hivatkozással utasítottak el ilyen irányú kérelmet.

246 önkormányzati szervhez 2002-ben összesen 3527 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből kérelmet nem utasítottak el. 2003-ban 221 önkormányzati szervhez összesen 3331 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 18 kérelmet utasítottak el.

306 különböző állami szervhez 2002-ben összesen 27.576 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 21 kérelmet utasítottak el. 2003-ban 210 különböző állami szervhez összesen 6829 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 48 kérelmet utasítottak el.

A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésével kapcsolatban az előző évek gyakorlatához képest kevés változás történt. Az adatvédelmi biztos felhívása és tájékoztatása ellenére még mindig nagy bizonytalanság mutatkozik mind a magán adatkezelők, mind a közszféra adatkezelői részéről. Ez arra enged következtetni, hogy továbbra is fel kell hívni az adatkezelők figyelmét az Avtv. szabályainak betartására.

Mellékletek

1. Az adatvédelmi biztos tájékoztatója
2. Az adatvédelmi biztos ajánlásai
3. Az adatvédelmi biztos közleményei
4. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai*

1. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS TÁJÉKOZTATÓJA

TÁJÉKOZTATÓ

az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) és más szervezetek rendkívüli adatkezelésével (az adatállományok másolásával, továbbításával, tárolásával) kapcsolatos adatvédelmi biztos vizsgálatról

Február első felében a közbeszéd, illetve a közvélemény érdeklődésének középpontjába került az a tény, hogy még az elmúlt év közepén a pénzügyminiszter utasítására több – a miniszter irányítása, felügyelete alá tartozó – szervezet az általuk kezelt adatállomány(ok)ról másolatot készített, és az(oka)t elektronikus adathordozón megküldte a minisztériumnak, vagy – ahogyan az az APEH esetében történt – szervezetten belül elkülönített őrzésbe helyezte.

Miután a szóban forgó esetek több millió állampolgár személyes adatainak kezelését érintették, és a média igen élénk érdeklődést mutatott e téma iránt, továbbá az ügyben február 18-án beadvány is érkezett, az adatvédelmi biztos vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy a Pénzügyminisztérium, illetve az érintett szervezetek eljárásuk során (az adatállományok másolásakor, a másolatok tárolásakor, továbbításakor) betartották-e az adatkezelésre vonatkozó törvényi előírásokat.

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága 2003. február 19-i ülésén tárgyalta az APEH-nél történt adatmásolás és az utazási irodáktól történt adatkérés ügyét. Az APEH elnökének tájékoztatóját követően az adatvédelmi biztos is kifejtette álláspontját ezekben az ügyekben, jelezve, hogy ez a véleménye előzetes, hiszen mindkét ügyben vizsgálatot folytat. A bizottság tagjai megfogalmazták azt az igényüket, hogy a biztos vizsgálatának megállapításait szeretnék megismerni.

A vizsgálat megállapításait – a hivatalához érkezett, illetve munkatársai által beszerzett információkat felhasználva, a Pénzügyminisztériumból, illetve az érintett szervezetektől származó dokumentumokra támaszkodva, valamint az ügyben érintett szervezetek vezetőinek sajtónyilatkozatai alapján, és a vonatkozó jogszabályi előírásokra figyelemmel – az alábbiakban összegezte az adatvédelmi biztos.

A pénzügyminiszter az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, az Államháztartási Hivatal, a Magyar Államkincstár, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF), a Szerencsejáték Felügyelet és a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága (VPOP) vezetőit szólította fel adatmentésre. A miniszteri felszólítást a PSZÁF nem, az APEH pedig a többi szervezettől eltérő módon teljesítette. [Az APEH-re vonatkozó eltérések, tények, megállapítások a tájékoztatóban szögletes zárójelben szerepelnek.]

Az összegyűjtött adatok, tények értékelése, valamint a szóban forgó adatkezeléseket érintő törvényi előírások alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy (a pénzügyminiszter utasítására) a személyes adatokat – törvényben részletesen előírt célból és módon – kezelő szervezetek jogellenesen továbbították egy adott időpontban rögzített adatállományukat a Pénzügyminisztériumba, a minisztérium pedig jogellenesen tárolja ezeket az adatállományokat.

[A pénzügyminiszteri utasítás végrehajtása során – egy sajtónyilatkozata szerint tévesen – az APEH elnöke jelezte a minisztérium vezetésének, hogy az APEH területi és központi adatállománya államtitoknak minősül, ezért azt csak a titkos ügykezelés szabályai szerint tudja átadni. E felvetés (tévedés) nyomán az adatállományok az APEH-en belül – de a szokásos mentési eljárásból kivonva – maradtak, így sikerült elkerülni, hogy azokat jogellenesen továbbítsák a Pénzügyminisztériumnak.]

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adatok kezelésére (többek között tárolására, továbbítására) csak akkor van lehetőség, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Jelen esetben ilyen adatkezelésre (például az adózáshoz vagy a vámügyekhez kapcsolódó személyes adatok pénzügyminisztériumi kezelésére, illetve ilyen adatok minisztériumba továbbítására, és ottani tárolására) törvényi felhatalmazás nincs, és nyilvánvalóan az érintettek sem járultak hozzá, hogy a szóban forgó hivataloknál jogszerűen kezelt adataik a Pénzügyminisztériumba, vagy máshová – a jogszerűnek tekinthető eljárástól eltérően tárolva – kerüljenek, ezért ez a fajta adatkezelés jogellenes.

* Az egyes ügyeknél az anonimizálást, az értelmező címek utólagos hozzáadását, valamint az állásfoglalás tartalmát nem érintő rövidítéseket []-lel jelöljük.

[Az APEH központjában, a központi TÜK irodában őrzött adatállományokat – függetlenül attól, hogy azok csak a megfelelő számítógépes környezetben futtathatók, illetve attól, hogy az őrzésük igen biztonságos, és a hozzáférhetőség is korlátozott és szabályozott – személyes adatok tárolásának kell tekinteni, amely csak akkor jogszerű, ha megfelel az adatvédelmi törvény és az Európa Tanács adatvédelmi egyezménye követelményeinek. Például annak, hogy személyes adatok kezelésére (így tárolására) csak meghatározott és törvényes célból kerülhet sor; az adatoknak tárolásuk céljával arányban kell állniuk, és meg kell felelniük e célnak, azon nem terjeszkedhetnek túl; továbbá az adatoknak pontosaknak, teljeseknek és időszerűeknek kell lenniük.]

Jogellenesek a szóban forgó adatkezelések azért is, mert az Avtv. 28. §-át figyelmen kívül hagyva az adatkezelők (a másolásra felszólított szervezetek) nem jelentették be az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett, hogy különféle személyes adatokat tartalmazó adatállományt – valamilyen (esetleg tárolási) célból, valamilyen jogalappal (a miniszter utasítására) – a Pénzügyminisztériumba továbbítottak. (Ha ilyen bejelentésre kísérletet tettek volna az adatkezelők, akkor valószínűleg rájöttek volna arra, hogy a Pénzügyminisztériumot csak adatfeldolgozóként – egy adatkezelési művelet, a tárolás elvégzésére – lehet bejelenteni, ami nyilvánvalóan jogi képtelenség.) A nyilvántartásba vétel bejelentésének elmaradásával az adatkezelők tulajdonképpen sokmillió – személyes adatot tartalmazó – adatállományokat rejtettek el az adatvédelmi biztos elől, és ezzel azokat kivonták az adatalányok kontrollja alól is!

Az Avtv. 5. §-a úgy rendelkezik, hogy „(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.” A 6. § pedig azt a követelményt fogalmazza meg, hogy „az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés céljáról és arról, hogy az adatokat kik fogják kezelni”.

A Pénzügyminiszter által elrendelt adatmentések, és ezen adatállományok elkülönült tárolása nem szolgálnak olyan célt, amelyeket a vonatkozó törvények – valamiféle jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében – meghatároznának. Az adatállományok másolásának és – a hagyományos biztonsági másolatoktól eltérő – tárolásának sajtóból megismert indokai sem felelnek meg azoknak az alkotmányos követelményeknek, amelyek alapján személyes adatok bármiféle kezelésére sor kerülhet.

Az adatvédelmi biztos azt is leszögezte, hogy a kötelező adatkezelésekre vonatkozó célokat, illetve a személyes adatok kezelését érintő bármiféle elvárásokat csak törvény határozhatja meg. Az Avtv., valamint az egyes államigazgatási feladatok ellátását szabályozó törvények azonban nem tartalmaznak olyan teendőket, és nem fogalmaznak meg olyan követelményeket, amelyek alapján a nagy állami nyilvántartások teljes adatállományát – egy statikus állapotban, a gépi adatállományok pontosságára és időszerűségére vonatkozó követelmények átértékelésével – egy-egy irányító miniszter saját ellenőrzése és fizikai felügyelete alá vonhassa.

Egy ilyen – a törvényi előírással alá nem támasztható, az adatvédelmi követelményeket figyelmen kívül hagyó – adatkezelési gyakorlat elterjedése az adatvédelem alkotmányos követelményét veszélyeztetné, és könnyen megtörténhetne, hogy az állampolgárok alkotmányos alapjogai a politikai csatározások áldozatává válhatnának. Ha adatvédelmi biztosként elfogadná vagy tudomásul venné a szóban forgó törvénysértő adatkezeléseket, akkor maga is azt sugallná – mint az időnként hallható –, hogy a nagy állami nyilvántartások, köztük a közhitelű nyilvántartások talán nem is pontosak, időszerűek, hiszen a közszféra – politika-semleges tevékenykedő – dolgozói akár „belepiszkálhattak” bármelyik gépi nyilvántartásba (és az azok alapjául szolgáló iratokba), és erről a Magyar Köztársaság adatvédelmi biztosai nem tudtak.

A pénzügyminiszter utasítására elrendelt adatmentések és -tárolások a jogsértés mellett tehát azzal a veszéllyel is járhatnak, hogy meginog a bizalom az állami nyilvántartások, a közszféra valamennyi dolgozója, valamint az alkotmányos jog védelmére választott adatvédelmi biztosok iránt is. „Egy ilyen bizalomvesztésre sem az elődöm, sem magam, sem pedig a tisztességesen dolgozó közalkalmazottak, köztisztviselők és hivatásos állományú munkavállalók nem szolgáltak rá” – szögezte le az adatvédelmi biztos a pénzügyminiszternek küldött levelében.

Az intézkedésének nyomán kialakult jogellenes adatkezelést nemcsak az Avtv. alapján lehet megállapítani, hanem az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1998. évi VI. törvény alapján is, amelynek 5. Cikke szerint például:

„A személyes adatokra vonatkozó követelmények a gépi feldolgozás során:

a) az adatokat csak tisztességesen és törvényesen szabad megszerezni és feldolgozni;

b) az adatokat csak meghatározott és törvényes célra szabad tárolni, és attól eltérő módon nem szabad felhasználni;

c) az adatoknak tárolásuk céljával arányban kell állniuk, és meg kell felelniük e célnak, azon nem terjeszkedhetnek túl;

d) az adatoknak pontosaknak, és ha szükséges, időszerűeknek kell lenniük;

e) az adatok tárolási módjának olyannak kell lennie, amely az adatalány azonosítását csak a tárolás céljához szükséges ideig teszi lehetővé.”

A fentiekre figyelemmel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. §-ának (2) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos 2003. március 5-én kézbesített levelében felszólította a pénzügyminisztert, mint adatkezelőt, hogy szüntesse meg a személyes adatok jogellenes kezelését: gondoskodjon arról, hogy a minisztériumban jogellenesen tárolt adatállományok – visszaküldve azokat a szóban forgó szervezetekhez – az adatkezelőnél megsemmisítésre kerüljenek. A megtett intézkedésekről 30 napon belül kért írásban tájékoztatást. [Az APEH elnökét a biztos közvetlenül szólította fel a hivatalában őrzött adatmentések megsemmisítésére.]

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 24. §-a alapján – miután a személyes adatokat tartalmazó adatállományok Pénzügyminisztériumba továbbításával és a nyilvántartásba történő bejelentés elmaradásával valószínűleg fegyelmi vétség elkövetésére került sor – felkérte a minisztert, hogy folytasson le fegyelmi vizsgálatot azon vezetőkkel szemben, akik – ugyan az ő utasítására, de – megsértették az adatvédelmi törvény több előírását.

A jogellenes adatkezelés tényéről, valamint a pénzügyminiszternek küldött felszólításról az ügyben érintett szervezetek vezetőit 2003. március 6-án [az APEH elnökét a helyszíni ellenőrzés után, március 7-én] értesítette az adatvédelmi biztos, felhívva figyelmüket a személyes adatok védelmének alkotmányos követelményeire és az elkövetett jogsértések várható következményeire. Felszólította őket, hogy a minisztériumtól visszaérkező, személyes adatokat tartalmazó adatállományokat – az eljárás megfelelő hitelesítésével és lehetőség szerint a közvélemény tájékoztatásával – semmisítsék meg. A nagy állami nyilvántartásokkal szembeni bizalmatlanság elosztatására pedig – bár erre nincs hatásköre – azt javasolta az ügyben érintett szervezetek vezetőinek (így a Magyar Államkincstár és a Szerencsejáték Felügyelet elnökeinek is), hogy mindazon másolt és a Pénzügyminisztériumnak megküldött adatállományok is kerüljenek megsemmisítésre, amelyek nem tartalmaznak személyes adatokat.

A pénzügyminiszternek és az érintett szervezetek vezetőinek megküldött leveleket követően 2003. március 7-én kelt levelében az adatvédelmi biztos arról tájékoztatta az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának elnökét, hogy „Az APEH-nél történt adatmentés ügyében folytatott – az adatmentésben érintett más szervezetekre is kiterjesztett – vizsgálatot befejeztem. Az összegyűjtött adatok, tények értékelése, valamint a szóban forgó adatkezeléseket érintő törvényi előírások alapján megállapítottam, hogy (a pénzügyminiszter utasítására) a személyes adatokat – törvényben részletesen előírt célból és módon – kezelő szervezetek jogellenesen továbbították egy adott időpontban rögzített adatállományukat a Pénzügyminisztériumba, a minisztérium pedig jogellenesen tárolja ezeket az adatállományokat. Hasonlóképpen jogellenesnek tekinthető az APEH – utasításra végrehajtott – egyszeri adatmentése és ezen adatállomány – szervezeten belüli – elkülönített őrzésbe helyezése.”

A tájékoztatásul megküldött – a vizsgálat legfontosabb megállapításait tartalmazó – levelét így zárta a biztos: „Amennyiben az általam felszólított adatkezelők, így a pénzügyminiszter, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, illetve az Államháztartási Hivatal elnökei, valamint a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka a jogellenes adatkezelést nem szünteti meg, akkor a törvény előírásának megfelelően tájékoztatnom kell a nyilvánosságot az adatkezelés tényéről, a kezelő személyéről és a kezelt adatok köréről.”

A pénzügyminiszter döntése alapján az érintett szervezetek a másolt adatállományokat március 20–25. között megsemmisítették.

Budapest, 2003. március 26.

Dr. Péterfalvi Attila

(127/K/2003)

2. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS AJÁNLÁSAI – ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok és a gépjármű-nyilvántartás közötti adattovábbítással kapcsolatos adatvédelmi biztosi

állásfoglalás

Az elmúlt években számtalan beadvány alapján foglalkoztam a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságoknak a díj- és pótdíjtarozások behajtásához szükséges adatigényléseivel. Legutóbb arról értesültem, hogy a közeljövőben a parkolási társaságok mintegy százezer autósra küldenek ki pótdíj befizetésére felszólítást olyan tartozások kiegyenlítésére is, amelyek akár több évvel ezelőtt keletkeztek. A felszólítások postázásához szükséges személyes adatok megszerzésére a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.) 2003. április 19-én hatályba lépett módosítása teremt jogalapot. A beadványozók vitatják az adattovábbítások egy részének jogszerűségét, azokat, amelyek az adattovábbítást lehetővé tevő módosítás hatálybalépése előtt keletkezett díj- és pótdíjigények érvényesítését szolgálják.

I.

2000. január 1-jét megelőzően Magyarországon nem rendelkezett törvény közúti közlekedési nyilvántartásról, így olyan törvény sem létezett, amely lehetővé tette volna e nyilvántartásból jogos követelések kiegyenlítésére személyes adatok továbbítását. A személyes adatok kezelésére vonatkozó megfelelő szektorális törvényi szintű szabályokat az Országgyűlés a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvényben alkotta meg, amelynek rendelkezései 2000. január 1-jén léptek hatályba. A törvény rendelkezései alapján az a különleges helyzet állt elő, hogy a parkolási társaságok – bár formailag lehetőségük lett volna rá – gyakorlatilag nem igényelheték a díjfizetés nélkül parkoló járművek üzemeltetőinek adatait.

Ennek eredményeképpen a parkolási társaságok adatvédelmi szempontból kifogásolható módon kísérelték meg az adatok beszerzését. Az adatvédelmi biztoshoz érkezett beadványok kétféle behajtási módszerre hívták fel a figyelmet.

A parkolási társaságok egy része a települési jegyző adatkérési jogosultságát felhasználva kísérelte meg a nem fizető autósok adatait megszerezni. Ebben az esetben az adatkérés jogalapjául a Kknyt. 19. § (1) bekezdésének eb) pontját jelölték meg, amely szerint a települési önkormányzat jegyzője közútkezelői feladatai ellátásához a nyilvántartásból adatot igényelhet. A jegyző azonban a parkolási díjat, díjkülönbözetet és pótdíjat meg nem fizetőkkel szembeni peres eljárások kezdeményezése céljából kért adatokat a gépjármű-nyilvántartásból, ez pedig nem tartozik az ő közútkezelői feladatai közé. A közutak forgalmi rendjének kialakítása, ennek keretében a parkolási rend meghatározása a helyi önkormányzat képviselőtestületének hatáskörébe tartozik. Az önkormányzat törvényben meghatározott hatáskörét nem ruházhatja át a jegyzőre, sőt, a parkolással összefüggésben jogszabály nem állapít meg feladatot a jegyző számára. A Kknyt. 19. § (1) bekezdés eb) pontja alapján ennek megfelelően a jegyző nem kérhet ilyen célra adatokat. Az önkormányzat (a képviselőtestület) vagy az önkormányzat megbízása alapján a parkolási cég – jogának érvényesítése érdekében – a Kknyt. 21. §-a alapján igényelheti a jármű tulajdonosának (üzemeltetőjének) adatait, a kérelemben azonban meg kell jelölnie mindhárom járműazonosító adatot, a forgalmi rendszámot, az alváz- és motorszámot is. Ezekkel viszont sem az önkormányzat, sem megbízottja nem rendelkezik, ezért az adatkérés feltételeit nem tudják teljesíteni. Ez vezetett a jegyző adatkérési jogosultságának jogellenes felhasználásához.

A panaszok egy másik részében a behajtás másik módszeréről, az úgynevezett többlépcsős adatkérésről tájékoztattak bennünket. Ez a megoldás három céget feltételezett, az első az, amelyik az önkormányzat megbízása alapján üzemeltette a parkolásgazdálkodási rendszert, ennél fogva ő szedhette be az ezzel kapcsolatos díjakat és pótdíjakat. Ez a cég megküldte a parkolási díjat nem fizető autók forgalmi rendszámát a második cégnek, amelynek feladata az volt, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásból a forgalmi rendszám alapján a másik két járműazonosító adatot megszerze, majd továbbítsa azokat a harmadik cégnek, amely a három járműazonosító adat birtokában már az üzemeltető adatait is igényelte ugyanabból a nyilvántartásból, amelyből az előző lépés kihagyása esetén nem kaphatott volna személyes adatokat. A három társaság tehát úgy tett eleget az adatkérés teljesítése feltételeinek, hogy először a feltételeket megkövetelő, azok meglétének ellenőrzésére hivatott szerv hozta őket olyan helyzetbe, hogy az adatkérés teljesíthető legyen.

A többlépcsős adatkérés jogszerűtlen voltát a Legfelsőbb Bíróság mondta ki. Az indokolás szerint ha „a célzott személyes adat továbbítását törvény olyan feltételtől teszi függővé, amelynek teljesítésére a kérelmezőnek csak az adatkezelő előzetes adatszolgáltatása által van lehetősége, a feltételként meghatározott adatokat is csak törvényi felhatalmazás alapján lehet a kérelmezőnek kiszolgáltatni.” (Pfv.IV.22.317/2002/7. szám)

Az adatvédelmi biztos a parkolással kapcsolatos adatkezelések ügyében mindvégig hangsúlyozta, hogy a parkolási díjak és pótdíjak behajtása iránti igény jogos, azok behajtását azonban adatvédelmi szempontból kifogásolható módon kísérlék meg az önkormányzatok, illetve parkolási cégek. Az adatvédelmi biztos egyik esetben sem vitatta, hogy jogos igényeinek érvényesítése céljából mind az önkormányzatnak, mind a parkolási társaságnak jogosultnak kellene lennie akár egyetlen járműazonosító adat, például a forgalmi rendszám alapján a gépjármű-tulajdonos nevének és címének megszerzésére a közúti közlekedési nyilvántartásból. Az akkori jogi szabályozás azonban ezt a lehetőséget nem biztosította.

A helyzet rendezetlen voltát volt hivatott felszámolni a Kknyt.-t módosító 2003. évi XIX. törvény, amely alapján a parkolási társaságok már saját jogon igényelhetnek adatokat a nyilvántartásból.

II.

A Kknyt. 2003. április 19. óta hatályos szövege szerint

„19. § (1) A nyilvántartásból igényelheti(k):

n) a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok a parkolási díj meg nem fizetése esetén a díj és a pótdíj behajtása érdekében a 9. § (1) bekezdés a), b), e), f) pontjaiban megjelölt adatokat.”

A hivatkozott pontok a természetes személy járműtulajdonos adatai közül a személyazonosító adatra, a lakcímre és egyéni vállalkozó esetében a székhelyre, illetve telephelyre vonatkoznak. A törvény az adattovábbítási kérelemmel szemben tartalmi követelményeket is megállapít, amikor úgy rendelkezik, hogy a kérelemnek tartalmaznia kell az adatfelhasználás céljának és jogalapjának igazolását, valamint az adatigénylés tárgyának azonosításához elégséges adatokat [Kknyt. 22. § (1) bekezdés]. A kérelem teljesítését meg kell tagadni, ha a kérelmező az adat felhasználásának célját, illetőleg jogalapját nem, vagy nem megfelelően igazolta [Kknyt. 22. § (2) bekezdés]. A parkolási cégek számára a törvény azonban ezzel kapcsolatban egy könnyítést is megenged, a 19. §-ban megjelölt szervek – köztük a parkolási társaságok is – a célt és a jogalapot az adat megismerésére jogosító jogszabályi rendelkezés megjelölésével igazolják [Kknyt. 20. §].

A 2003. április 19. óta hatályos törvény alapján tehát a rendszám alapján a díjat nem fizető autósok adatait a társaságok jogszerűen szerezhetik meg a gépjármű-nyilvántartásból.

III.

A beadványozók egy részének álláspontja szerint az ismertett törvényi rendelkezések nem, vagy nem minden esetben szolgáltatnak megfelelő jogalapot a 2003. április 19-e előtt keletkezett díj- és pótdíjtartozások behajtásához szükséges adatok megszerzésére. Szerintük a módosult törvényi rendelkezés alkotmányos alapjogot korlátoz, így kérdéses, hogy visszamenőleges hatállyal alkalmazható-e. A parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok szerint a módosult törvény alapján akár visszamenőlegesen is kiadhatók az autósok adatai.

A beadványok által feltett konkrét kérdés az, hogy a gépjármű-nyilvántartásból egy adott rendszámra nézve a gépjármű tulajdonosainak felsorolása, neve, lakcíme mely időpontra vonatkoztatva adható át a parkolási társaságok számára.

A jogállamiság egyik kritériuma – amit a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése is tartalmaz –, hogy a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az alkotmánybírói gyakorlat e tilalmat értelemszerűen kiterjeszti a jogot elvonó, jogot korlátozó szabályozásra is. Következtes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba 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. 17.) AB határozat].

A beadványok azt az absztrakt jogértelmezési kérdést vetik fel, hogy az a jogszabály-értelmezés, amely olyan „utólagos adatkezelést” (adattovábbítást) enged meg, amely valamely, a jogszabály kihirdetése előtt létrejött jogviszonyhoz kapcsolódik, azon alapul, ellentétes-e a visszaható hatályú szabályozás tilalmával vagy sem.

A Kknyt. vizsgált rendelkezéseivel kapcsolatos jogértelmezési kérdés megválaszolásánál döntő jelentőségű annak megválaszolása, hogy az adattovábbítás a nemfizetés szankciója-e, vagy a nemfizetés miatti követelés érvényesítésének az új eszköze. A politikusok ügynökmúltját vizsgáló országgyűlési bizottság felállításáról szóló országgyűlési határozattal kapcsolatos, 2002-ben kiadott ajánlásomban az ügynökmúlt nyilvánosságra hozatalát többek között azért tartottam jogellenesnek, mert a nyilvánosságra hozatal szankciós jelleget hordozott. A parkolási szolgáltatást nyújtó tár-

saságok ügyében ezzel szemben az adattovábbítás nem a nemfizetés szankciója, hanem a követelés érvényesítésének eszköze.

Az üzembentartó, mint adós és a parkolási szolgáltatást nyújtó társaság közötti jogviszony a módosítással nem változik meg. A törvény módosítása a nyilvántartó és a parkolási társaság közötti adattovábbításhoz jogalapot. Ez az adattovábbítás az igény érvényesítését teszi lehetővé, így az eljárásjogi természetű.

A díjfizetés nélkül parkoló autósnek tudnia kellett, hogy a parkolásért díjat, és meghatározott esetekben pótdíjat kell fizetnie, az pedig, hogy a behajtás nehézségeiről (a gépjármű-nyilvántartásból való adatkérés lehetetlenségéről) tudomása volt-e, ebben a tekintetben irreleváns. Az anyagi jogi kötelezettsége ettől függetlenül fennáll, egy későbbi jogérvényesítési eszközzel pedig ki lehet kényszeríteni ezt a kötelezettséget. Irreleváns tehát, hogy a parkolásra 2003. április 19. előtt vagy után került-e sor.

A parkolás pontos ideje azonban az adattovábbítás tekintetében mégis relevanciával bír, az ugyanis a követelés keletkezésének az ideje, azon követelésé, amely érvényesítésére a nyilvántartásból kérhetők az adatok. A fizetés nélküli parkolásnak az idejét tehát meg kell jelölni a kérelemben, mert a parkolási társaság követelése csak azzal szemben állhat fenn, aki az adott időpontban az autó tulajdonosa volt. Nem szolgáltatható tehát a nyilvántartásból az autó tulajdonosainak a „felsorolása”. A parkolási társaság egy meghatározott időpontra nézve kérhet adatot, amely időpontnak a parkolás idejével kell egybeesnie. Ez az – egyébként ésszerű – követelmény következik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek (a továbbiakban: Avtv.) a célhoz kötöttségre [csak olyan adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának eléréséhez elengedhetetlen – 5. § (2) bekezdés] és adatminőségre [a kezelt adatoknak pontosaknak, teljeseeknek és időszerűeknek kell lenniük – 7. § (1) bekezdés b) pont] vonatkozó szabályaiból is. Amennyiben a jelenlegi online lekérdezés rendszere nem teszi lehetővé azt, hogy a parkolási szolgáltatást nyújtó társaság csak egy-egy meghatározott időpontra nézve kérdezhesen le adatot, akkor más módon kell azt megoldani.

Értelmezési kérdést vethet fel az adatkérés alapjául szolgáló követelés elévülésének kérdése is, az, hogy kérhető-, illetőleg szolgáltatható-e személyes adat a nyilvántartásból, ha a díj- és pótdíj követelés már elévült. Álláspontom szerint a nyilvántartó nem vizsgálhatja az adatkérés alapjául szolgáló követelés elévülését, erre sem jogi lehetősége, sem eszköze nincs. A követelés az elévülési idő elteltétől függetlenül egyébként is fennáll, azzal, hogy azt bírósági úton érvényesíteni nem lehet, de azt még a bíróság is csak akkor veheti figyelembe, ha az elévülésre az arra jogosult hivatkozik [Ptk. 204. § (3) bekezdés és 325. § (1) bekezdés]. Nincs akadálya tehát annak, hogy a parkolási társaságok elévülési időn túl keletkezett tartozások behajtása érdekében kérjenek adatot a nyilvántartótól.

IV.

A parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok kezelésében lehetnek olyan adatok, amelyeket különböző (fentebb vázolt vagy más) módszerekkel jogellenesen szereztek meg. Az adatkérési jogosultság 2003. április 19. napjával történő megnyílása nem jelenti azt, hogy a törvény jogszerűvé tenné a korábban jogellenesen megszerzett adatok kezelését. Azokat tehát törölni kell, és a behajthatlan követelések érvényesítésére az üzembentartók adatait az új szabályok szerint kell kérni a nyilvántartásból.

A parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok kezelésében lévő, a behajtás céljára megszerzett adatokból egy olyan nyilvántartás jöhet létre, amelyet a parkolási társaság a későbbi fizetés nélküli parkolások miatti igényei érvényesítésére használ fel. A társaságok azonban ilyen nyilvántartást nem hozhatnak létre, az Avtv. már hivatkozott adatminőségi szabálya, miszerint a kezelt személyes adatoknak pontosaknak, teljeseeknek, és időszerűeknek kell lenniük, ezt sem teszi lehetővé, mivel ők a tulajdonosváltásról nem értesülnek. A parkolási társaságoknak a díj és a pótdíj behajtása, vagyis az adatkezelés céljának megvalósulása után a személyes adatokat törölniük kell [Avtv. 5. § (2) bekezdés, 14. § (1) bekezdés c) pont]. A nyilvántartásból igényelt adatot a Kknyt. szerint is csak a kérelemben megjelölt célra szabad felhasználni, tehát azon követelés behajtására, aminek idejét a kérelemben megjelölték [Kknyt. 31. §]. Nyomatékosan felhívom tehát a parkolási társaságok figyelmét az adatok törlésének kötelezettségére, amelynek végrehajtását a jövőben ellenőrizni fogom.

Budapest, 2003. október 8.

Dr. Péterfalvi Attila

(1084/H/2003)

Az országos, illetve helyi népszavazásokhoz, népi kezdeményezésekhez kapcsolódó, valamint egyéb aláírásgyűjtések adatvédelmi szempontjairól szóló adatvédelmi biztosi

állásfoglalás

Ez évben több beadvány érkezett hivatalomhoz, amiben az indítványozók felvilágosítást kértek népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez kapcsolódó, valamint egyéb aláírásgyűjtések adatvédelmi kérdéseiről. November 12-én kiadott közleményemben pedig arra hívtam fel az utóbbi időkben megnövekedett számú aláírásgyűjtési akciók szervezőinek a figyelmét, hogy az aláírásgyűjtést – annak megkezdése előtt – be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba.

Annak érdekében, hogy mind az aláírásgyűjtők, mind pedig a választópolgárok tisztában legyenek jogaikkal, illetve kötelességeikkel, az alábbiakban összefoglalom a különböző célú aláírásgyűjtésekre vonatkozó adatvédelmi szabályokat.

I.

Az aláírásgyűjtések alkotmányos alapja

Az Alkotmány a Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak biztosítja azt a jogot, hogy az országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. A helyi népszavazásban és helyi népi kezdeményezésben a részvétel joga megilleti a Magyar Köztársaság területén bevándoroltként élő nem magyar állampolgárt is, ha a választás, illetőleg a népszavazás napján az ország területén tartózkodik [Alkotmány 70. § (1)–(2) bekezdés].

Az Alkotmány 64. §-a értelmében pedig a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. Ez utóbbi jog kollektív gyakorlásának egyik jellegzetes megnyilvánulása az aláírásgyűjtés.

Az említett jogok gyakorlása során az eljárásban részt vevőket eltérő kötelezettségek terhelik, a hatályos jogszabályok eltérő mélységben szabályozzák a velük kapcsolatos adatvédelmi előírásokat.

II.

A népszavazási kezdeményezéshez és a népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó aláírásgyűjtésre vonatkozó szabályok

1. Az országos népszavazási kezdeményezés, illetve országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtése adatvédelmi szabályait a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.), valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény kielégítően szabályozza.

Az aláírásgyűjtés időszakában az adatkezelőt terhelő törvényi kötelezettségek teljesítéséért az a személy felel, aki vagy amely az Országos Választási Bizottságnál kezdeményezte a kérdés, illetve az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Felelőssége mindazon személyekért fennáll, akik az aláírásgyűjtés szervezésében részt vesznek, a kitöltött aláírásgyűjtő íveket birtokolják, tárolják.

Az adatkezelőnek kell gondoskodnia az aláírásgyűjtő ívet aláírók megfelelő tájékoztatásáról is, ezt azonban nem az aláírásgyűjtő íven kell megtenni. A tájékoztatásnak ki kell terjednie arra, hogy az aláírásgyűjtéshez való csatlakozás önkéntes, ugyanakkor az aláírásgyűjtő íven szereplő adatok mindegyikét meg kell adni az aláírás érvényességéhez. Tájékoztatást kell adni továbbá az adatkezelő személyéről (a kezdeményezés szervezőjéről), elérhetőségeiről, az aláírásgyűjtés végső határidejéről, és arról, hogy az adatokat az Országos Választási Bizottsághoz fogják továbbítani. Tájékoztatást kell adni az adatvédelmi nyilvántartási azonosítóról is.

Tekintettel arra, hogy az aláírásgyűjtő íven a személyi azonosítót is meg kell adni, illetve az adatok a politikai véleményre vonatkozó különleges adatnak minősülnek, az adatkezelőnek fokozott figyelmet kell fordítania az adatbiztonság követelményeire. Az aláírásgyűjtés során gondoskodnia kell arról, hogy az aláírók ne ismerhessék meg azoknak a személyeknek az adatait, akik már aláírták az ívet. Az aláírásgyűjtő szervezet vagy személy a kitöltött aláírásgyűjtő ívekről másolatot nem készíthet, azokat az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő lejártáig kezelheti, és vagy az Országos Választási Bizottsághoz kell továbbítani, vagy a benyújtásukra rendelkezésre álló határidő lejártát követő három napon belül meg kell semmisítenie, s erről jegyzőkönyvet kell készítenie. A jegyzőkönyvet három napon belül a választási bizottságnak át kell adni.

A Ve. 35. §-a, 38. §-a (1) bekezdésének f) pontja, illetve 119–120. §-ai egyértelműen kijelölik az adatkezelő, illetve azok személyét, akik az aláírt íveket – az aláírások ellenőrzésének szakaszában – megismerhetik.

A választási szerveket terheli az a kötelezettség, hogy az aláírásgyűjtő íveket az aláírások ellenőrzését, illetve a jogorvoslati eljárás befejezését követő 30 nap elteltével megsemmisítsék [121. §, 137. § (2) bek.].

2. A helyi népszavazás, illetve népi kezdeményezés (a továbbiakban: együtt: helyi népszavazás) esetén alapvetően az előbb ismertetett szabályok érvényesülnek, az alábbi szervezeti eltérésekkel:

- a kezdeményezést a helyi/területi választási iroda vezetője hitelesíti,
- az aláírásokat tartalmazó aláírásgyűjtő íveket a polgármesterhez/megyei közgyűlés elnökéhez kell benyújtani.

Az eljárásban sajátos helyet foglal el a polgármester (megyei közgyűlés elnöke), akihez a népszavazási kezdeményezést be kell nyújtani [Ve. 134. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 47. § (1) bek.]. Gyakorlati tapasztalatok mutatják, hogy a képviselőtestület, illetve a polgármester sokszor ellenérdekel a helyi népszavazás, népi kezdeményezés tárgyát képező ügyben, így a kezdeményezők, illetve a kezdeményezést támogatni szándékozók olykor személyüket, környezetüket érintő hátránytól, illetve annak lehetőségétől tartanak arra az esetre, ha a polgármester vagy a képviselők tudomására jut az a tény, hogy támogatják a kezdeményezést.

A polgármester azon joga és kötelessége, hogy az arra jogosulttól a helyi népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét átvegye [Ve. 134. § (1) bek.], nem jelent többet egyszerű átadás-átvételnél, amelynek során a polgármester és az átadó rögzíti, hogy az aláírásgyűjtő ívek átadására, illetve átvételére került sor. Ehhez nem szükséges az aláírásgyűjtő íveket tartalmazó lezárt boríték, doboz stb. felbontása.

A Ve.-ben szabályozott folyamat ugyanis külön-külön eljárási lépések sorozatából áll, és az egyes eljárási lépésekben résztvevők jogosultsági ehhez igazodnak. A Ve. 134–136. §-ai szerint a helyi népszavazási kezdeményezés érvényességéhez megkívánt feltételek meglétét a helyi választási bizottság ellenőrzi. Nem feladata tehát a polgármesternek, hogy az aláírásgyűjtő ívek alaki követelményeinek, továbbá a helyi rendeletben megkívánt számú aláírásnak a meglétét és az egyes aláírások valódiságát ellenőrizze. A polgármester ilyen törekvése sértene a Ve. 59. §-át is.

III.

A népszavazási kezdeményezésen, illetve a népi kezdeményezésen kívüli aláírásgyűjtésekre vonatkozó szabályok

Az Alkotmány 64. §-a alapján zajló aláírásgyűjtésekre nézve szektorális törvény nem tartalmaz előírást, ezekre a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az aláírásgyűjtés kezdeményezője választhat a tekintetben, hogy a népi kezdeményezés formalizált eljárása vagy az egyszerűbb „aláírásgyűjtés” szerint gyűjti a támogatókat. Másik oldalról ez azt is jelenti, hogy az érintett állami, önkormányzati szerv sem követelheti meg a népszavazásra, népi kezdeményezésre vonatkozó formai előírások teljesítését. Az adatvédelmi követelmények teljesítése pedig megoszlik az aláírásgyűjtést kezdeményezők és az aláírásgyűjtés címzettje között.

- a) Az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az aláírásgyűjtés során az érintetteket tájékoztatnia kell arról, hogy
- adataik megadása önkéntes, ennek keretében tájékoztatnia kell az érintetteket, hogy az aláírásgyűjtésben való részvételük az Avtv. szerint azt jelenti: az aláírásgyűjtő ív aláírásával vélelmezni kell a „szükséges adataik” kezeléséhez való hozzájárulásukat [Avtv. 3. § (5) bek.],
 - az adatokat milyen célból kívánja felvenni, és ebből következően
 - az adatokat kinek és mikor kívánja továbbítani.

Az aláírásgyűjtés kezdeményezője nem készíthet másolatot az aláírásgyűjtő ívekről. Ez ugyanis lehetővé tenné az adatok más célú felhasználását is, ami ellentétes lenne a célhoz kötöttség követelményével (Avtv. 5. §).

Törvény nem rendel, hogy milyen adatokat kell feltüntetni egy ilyen aláíróíven. A célhoz kötöttség elvére figyelemmel az adatok körét a lehető legszűkebbre kell vonni, azaz a támogatók aláírása is elegendő lehet (a lakcím, mint azonosító adat megadása célszerű lehet, de az érintettek nem kötelezhetők ennek megadására). Az aláírásgyűjtő – törvényi felhatalmazás hiányában – egyáltalán nem kezelheti a személyi azonosítót (korábbi személyi szám).

b) Az aláírásokkal támogatott kérelem, illetve panasz címzettje az „illetékes” állami (és önkormányzati) szerv, annak képviselője/képviselői (az önkormányzat képviselőtestülete esetén a képviselőtestület tagjai is) megismerhetik az aláírásgyűjtő íveket, így az azon szereplő támogatók nevét is. Erre – az Avtv. 3. §-ának (5) bekezdése alapján – maguk az érintettek jogosították fel a képviselőket.

Az aláírásgyűjtő ív aláírása azonban önmagában nem jelent hozzájárulást ahhoz, hogy nyilvánosságra hozzák az aláírók nevét és azt a tény, hogy támogatták a kezdeményezést. Az önkormányzat képviselőtestülete hatáskörébe tartozó ügyben a testülethez benyújtandó – és így a nyilvánosság számára megismerhető – előterjesztéshez nem lehet mellékelni a kezdeményezők nevét is tartalmazó íveket.

IV.

Bejelentési kötelezettség az adatvédelmi nyilvántartásba

Sem a népszavazási kezdeményezéshez, népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó, sem pedig az egyéb aláírásgyűjtés nem esik az Avtv. 30. §-ában meghatározott kivételek körébe, ennél fogva azt az adatkezelőnek az Avtv. 28. §-a szerinti tartalommal be kell jelentenie az adatvédelmi nyilvántartásba.

A népszavazási kezdeményezéshez, népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó aláírásgyűjtés esetén a bejelentési kötelezettséget az Országos Választási Bizottság, illetve a helyi/területi választási iroda vezetője hitelesítő döntését követően – a jogorvoslatra nyitva álló 15 napos határidő kezdetén – célszerű teljesíteni. Ez esetben az aláírásgyűjtő ív hitelesítő záradékkal történő ellátása idejére az adatvédelmi nyilvántartási azonosító – a hitelesítő záradékkal való ellátottságtól függő hatállyal – kiadható a kezdeményezők részére.

Egyéb aláírásgyűjtés esetén az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezést követően kezdhető meg ez a tevékenység.

Budapest, 2003. december 4.

Dr. Péterfalvi Attila

(1330/H/2003)

* * *

*Az internetes állel küldő szolgáltatás adatvédelmi összefüggéseiről szóló
adatvédelmi biztosi*

a j á n l á s

I.

Egy állampolgár beadvánnyal fordult hivatalomhoz, amelyben sérelmezte, hogy az egyik hazai internetes oldalról a saját e-mail címét feltüntetve gyalázkodó leveleket küldtek barátainak, ismerőseinek.

A honlapon a következő olvasható: „*Ez az állel szolgáltatás teszi lehetővé, hogy üzenetet küldj valaki másnak úgy, hogy ne tudja, hogy ki vagy, vagy azt higgye, hogy más vagy. Ráadásul azt is be tudod állítani, hogy mikor menjen a levél. Ha például szeretnéd, hogy a barátod a születésnapján kapjon levelet, akkor jó előre feladhatod, a levél akkor megy el, amikor beállítod!*”

A felhasználónak a következő adatokat kell beírnia: az (ál) feladó e-mail címe (a honlapon az ehhez fűzött megjegyzés: „*senki sem fogja tudni, hogy ki vagy valójában !!!*”), a címzett(ek) e-mail címe(i) (az ehhez fűzött megjegyzés: „*több címzett nem fog tudni egymásról*”), az üzenet tárgya és az üzenet szövege. Ezt követően a felhasználó döntheti el, hogy maradjon-e az elektronikus levél alján a szolgáltatóra utaló jelzés. Ha a jelzés mellőzését választja a felhasználó, akkor csak a külön úton elérhető internetes fejlécből derül ki, hogy a feladó a szolgáltató szerverét vette igénybe, a valódi felhasználó neve soha nem válik ismertté. Az elküldést lehetővé tevő parancsgomb felett a következő szöveg található:

„*Megjegyzés: a (...) szolgáltató a szolgáltatásai használatából fakadó károkért semmilyen felelősséget nem vállal.*”

A vonatkozó jogszabályokat elolvastam, a levél elküldésével az azokban foglaltakat elfogadom.”

Az internetoldalon nem találhatók jogszabályok sem részleteiben, sem egészében, sem kivonatolt, sem ismertetett formában. Még a szolgáltatásra vonatkozó jogszabály címeiről sem kap tájékoztatást a felhasználó.

Az oldalon olvasható a szolgáltató etikai állásfoglalása, mely szerint: „*tökéletesen tisztában vagyunk azzal, hogy a nálunk lévő lehetőségeket erkölcsileg megkérdőjelezhető dolgokra is fel lehet használni. Az oldalakon megjelent hozzászólásokat azonban nincs szándékunkban befolyásolni, szabad utat engedve ezzel az internet egyik legfőbb jellemzőjének, a szabad véleménynyilvánításnak. Ebből következően semmilyen felelősséget nem vállalunk az oldalakon látható tartalomért.*” Az üzemeltetők ugyanakkor azt is ígérik, hogy minden tőlük telhetőt megtesznek az oldal erkölcsi színvonalának megőrzéséért.

Az internetes oldal sűgójában található meg az állel kérdéss-felelek, melynek 5. pontjában a következő olvasható:

„*Mi történik akkor, ha más nevében írok levelet, és válaszol rá a címzett?*”

Ugyanaz, mintha a levélben szereplő feladótól kaptad, vagyis válaszkor az Általad feladóként megadott címre fog menni a levél.”

Ebben az esetben az érintett is értesül(het), hogy visszaéltek személyes adatával. A szolgáltatás lehetőséget nyújt arra is, hogy a megadott beállításokkal bárki a saját honlapjáról ingyenesen álleveleket küldjön, a (...) .hu-n keresztül.

II.

Álláspontom szerint a szolgáltatás sérti az érintett magánszemélyek személyes adatai és a magánszféra védelméhez való jogát. Több korábbi állásfoglalásomban rámutattam, hogy az e-mail cím, amennyiben az természetes személlyel kapcsolatba hozható, személyes adatnak minősül. Személyes adatot – jelen esetben – akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárult. Amennyiben az érintettek nem járultak hozzá, hogy elektronikus címüket a felhasználók ilyen célból kezeljék, az adatkezelés nem felel meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályainak.

Az Avtv. 5. §-a szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. A 7. § alapján a személyes adatok felvételének és kezelésének törvényesnek és tisztességesnek kell lennie.

A szolgáltatás törvénytelen adatkezelések tömeges folytatására kínál lehetőséget, és nyilvánvaló érdekellentét feszül az érintett adatalanyok, az e-mail cím jogos használói és az adat kezelői, az állevel szolgáltatást használók között. Mivel a szolgáltatással visszaélők nem azonosíthatók az érintettek, illetve a levél címzettjei által, így az adatkezelés és feldolgozás is törvénytelen, mi több, tisztességtelen. Az azonosítás elsősorban az IP cím ismeretében volna lehetséges, amelyet a szolgáltató a szerverén tárol. Azonban az IP cím sem minden esetben teszi egyértelműen beazonosíthatóvá a szolgáltatás használóját, az adatkezelőt, mivel az általában a számítógép egyértelmű azonosítását teszi lehetővé és nem a felhasználóét.

Az internetes oldal szolgáltatója a levelek tartalmától függetlenül adatfeldolgozónak tekintendő, mivel olyan természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatkezelő, vagyis a szolgáltatást használó megbízásából személyes adatok feldolgozását végzi. A személyes adatok továbbításának technikai kivitelezése, az elektronikus levelek kézbesítése az Avtv. 2. §-ának 4. b) pontja értelmében adatfeldolgozásnak tekintendő.

A szolgáltatást használó az Avtv. 2. §-ának 7. a) pontja szerinti adatkezelő, mivel olyan természetes személy, aki a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, illetőleg a végrehajtással adatfeldolgozót bíz meg.

Az Avtv. 4/A. §-ának (1) bekezdése szerint az adatfeldolgozónak a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit maga az adatvédelmi törvény, valamint az adatkezelésre vonatkozó külön törvények keretei között az adatkezelő határozza meg. Az adatkezelési műveletekre vonatkozó utasítások jogszerűségéért az adatkezelő felel. Az adatfeldolgozó tevékenységi körén belül, illetőleg az adatkezelő által meghatározott keretek között felelős – egyebek mellett – a személyes adatok továbbításáért. Az adatfeldolgozó tehát nem zárhatja ki az állevel szolgáltatás folytatása miatti felelősségét, miként maga az adatkezelő sem.

A szolgáltató által a honlapján közzétett céltól eltérően, az állevel küldés nem a vélemény-nyilvánítás és az internet szabadságát szolgálja, hanem jogszabályokba ütköző magatartáshoz teremt technikai feltételeket. A szolgáltatás a személyes adatok védelméhez való, az Alkotmány 59. §-ában biztosított alapjogot sérti, illetőleg veszélyeztet, mivel a felelősség tisztázása, vállalása nélkül, tömegesen, törvényes jogalap nélküli adatkezelésekre, az érintettek információs önrendelkezési jogának csorbítására, emberek zaklatására kínál lehetőséget.

Az 1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 5. §-a tiltja a joggal való visszaélést. Joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha, „(...) a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök” szerzésére vezetne.

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény 1. §-ának (4) bekezdése alapján e törvény hatálya nem terjed ki az elektronikus levélcím fenntartására és az elektronikus magánlevelezésre, ezért e törvény szabályai nem alkalmazhatóak ebben az ügyben.

III.

A domain név tulajdonosa – miután tudomást szerzett az adatvédelmi biztos vizsgálatáról – az állevel küldő szolgáltatást 2003. március 14. után felfüggesztette.

Tájékoztatatom azon érintetteket, akiknek az állevel küldés a személyes adataik védelméhez való jogát megsértette, hogy az Avtv. 17–18 §-ai alapján az adatkezelők (az állevelek valódi feladói) ellen a bírósághoz fordulhatnak. Az adatok jogellenes kezelésével vagy a technikai adatvédelem követelményeinek megszegésével másnak okozott kárt az adatkezelőnek kell megtérítenie. Az érintettel szemben az adatkezelő felel az adatfeldolgozó által okozott kárért is. Azt, hogy az adatkezelés, az e-mail cím felhasználása jogszerű volt, az adatkezelő, vagyis az állevel tényleges feladója köteles bizonyítani.

IV.

Az információs önrendelkezési jog védelme és érvényesülése érdekében 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. §-ának (2) bekezdése alapján az alábbi ajánlást teszem:

- Felszólítom az állevel küldő honlap internetes szolgáltatóját, hogy a fent ismertetett feltételekkel működő szolgáltatását véglegesen szüntesse be.
- A jövőben tartózkodjék a személyes adatok védelmét sértő adatfeldolgozói tevékenység folytatásától.
- Segítse elő az érintettek jogainak érvényesítését a személyes adatok jogellenes kezelőivel szemben.
- Felkérem a hazai internetszolgáltatókat és az internetet használókat, hogy a jövőben a hasonló szolgáltatások indításától tartózkodjanak.

Budapest, 2003. április 16.

Dr. Péterfalvi Attila

(212/A/2003)

* * *

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról szóló 2003. évi III. törvény alapján az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság érvényesülésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményét összegző adatvédelmi biztosi

a j á n l á s

I.

Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának (a továbbiakban: Levéltár) főigazgatója indítványában álláspontom kifejtését kérte annak érdekében, hogy a 2003. évi III. törvény (Ásztltv.) több rendelkezése az Alkotmányban biztosított információs jogok érvényesülését is figyelembe véve hogyan érvényesíthető. Az indítvány nyomán vizsgálatomat kiterjesztettem – személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát biztosító alkotmányos alapjog tekintetében – a törvény egész szabályozási rendszerére.

A vizsgálat során kiemelt figyelmet fordítottam az alábbi kérdéscsoportokra:

- A törvény személyi hatálya és ezzel összefüggésben a személyek azonosíthatósága;
- A közszereplőkre és adataikra vonatkozó kérdések;
- Az iratok kutathatósága, beleértve az átvilágító bizottságok által keletkeztetett iratokat is.

II.

A levéltár főigazgatójával folytatott személyes konzultációnk során is felmerültek olyan kérdések, melyek megoldására a hatályos törvény alapján nem adható az alkotmányos követelményeknek megfelelő válasz.

Az egykori állambiztonsági szolgálat által hátrahagyott iratok kezelésére és felhasználására vonatkozó korábbi – az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény (Etv.) szabályaival összevetve a vizsgált jogszabály több helyen szűkíti a megfigyelt személyek irat-megismerési jogát. Nem tekintem a korábbi szabályozást a jelen törvény szempontjából mértékadónak, de fel kell arra hívnom a figyelmet, hogy az új szabályozás olyan információkülönbséget okozhat az egykori

megfigyeltek között, melynek nincs alkotmányosan indokolható oka. Ugyanakkor a személyes adatok kezelése tekintetében gyakran indokolatlanul szélesre nyitja az iratok felhasználásának lehetőségét.

A Levéltár szakértőinek álláspontja szerint különösen

- a törvény által felhatalmazottak által megismerhető – kizárólag velük kapcsolatba hozható – adat fogalma tisztázatlan;
- hasonlóan az előbbihez nem egyértelmű a szabályozás, és ezért az irat-megismerés során jogsérelmet okozhat az egykori megfigyeltet feljogosítani a vele kapcsolatba hozható hálózati személy, operatív kapcsolat és hivatásos alkalmazott azonosításához szükséges adatok megismerésére;
- a közszereplő fogalmának az értelmező rendelkezések szerinti meghatározásából nem világlik ki, hogy ki tekinthető e körbe tartozónak;
- a hivatásos alkalmazottak adatainak kezelésére vonatkozóan a korábbi szabályozáson alapuló gyakorlattal szemben a jelenlegi szabályozás szűkítést tartalmaz.

A fentiekén túl

- a hozzátartozó fogalmát a korábbi szabályozásnak megfelelően határozza meg és továbbra sem korlátozza e kör iratmegismerési jogát;
- nem tartja fenn az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzését végző bírák eljárása során keletkezett iratok és az azokban szereplő adatok védelmét, mivel hibásan hivatkozik e tekintetben az államtitokra vonatkozó szabályozásra;
- indokolatlanul nem biztosítja az átvilágítási eljárás során keletkezett anyagok tekintetében az Ltv.-ben meghatározott levéltári zárolási időt, mely szerint az 1990. május 2. után keletkezett iratok 30 évig fősabályként nem kutathatók;
- a tudományos kutatás szabadságát támogató alkotmányos alapelvvel nem egyeztethető össze az a rendelkezés, mely szerint csak az tekinthető tudományos kutatónak – és juthat hozzá anonimizálatlan iratokhoz – aki ezen információkat korábban elkezdett és publikációkkal igazolt kutatásaihoz kívánja felhasználni.

III.

Az Ásztltv. 3. § (1) bekezdése lényegesen szűkíti az egykori megfigyeltek számára az iratmegismerési jogot azért, hogy a korábbi szabályozás [Etv. 25/G. § (1) bek. a) pont] megfogalmazása szerinti „rá vonatkozó” adatok megismerése helyett a „kizárólag vele kapcsolatba hozható” adatokat ismerheti meg. Hasonlóképpen hiányzik e törvényből azon iratok anonimizálatlan megismerésének joga, melynek megismerését az irat keletkezésekor jogszabály lehetővé tette az érintett számára.

A „*rá vonatkozó*” kifejezés az iratok megismerésének tekintetében jelentősen tágabb kört ölel fel, mint a „*kizárólag vele kapcsolatba hozható*” fogalma. Egyenlőtlenséget okoz ez a meghatározás az iratbetekintési jogokkal élők között azért is, mert aki korábban, az Etv. szabályai szerint ismerhette meg az iratokat, több információhoz juthatott hozzá, mint az, aki a jelenlegi szabályozás szerint kívánja a Levéltárban kezelt adatait megismerni. A jogok szűkítése akkor lett volna indokolt, ha a korábbi rendelkezések alapján alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság alakult volna ki. E szabályozás nem biztosítja kielégítően annak lehetőségét, hogy az érintett megismerhesse azt, hogy az egykori állambiztonsági szolgálat tevékenysége befolyással volt-e életére.

Az egykori megfigyeltet e törvény feljogosítja arra, hogy megismerje a vele kapcsolatba hozható hálózati személyről, operatív kapcsolatról és hivatásos alkalmazotról az annak azonosításához szükséges adatokat [Ásztltv. 3. § (3) bek.]. Ez a gyakorlatban azt jelentheti, hogy amennyiben több azonos nevű vagy fedőnevű személyről van szó, úgy mindegyiknek a Levéltár kezelésében lévő ismert, személyének azonosításához szükséges adatot a megfigyelt rendelkezésére kell bocsátani, hogy azonosítani tudja azt a személyt, aki a törvény szerint vele kapcsolatba hozható. Ahhoz, hogy e szabálynak a Levéltár eleget tudjon tenni, több megoldási módot választhat:

- leírja a megfigyelt számára az ügynök természetes személyazonosító adatait;
- megmutatja a beszervezési nyilatkozatot vagy az előnyben részesülést igazoló iratot;
- megmutatja a 6-os kartont (amennyiben az előzőekben felsorolt adatok nem állnak rendelkezésére);
- több azonos fedőnevű ügynök esetén, mindegyiknek az előző pontokban felsorolt iratait is megmutatja, hogy a megfigyelt azonosítani tudja a vele kapcsolatba hozható személyt;
- amennyiben a jelentésben szereplő fedőnéven a nyilvántartásokban senki nem szerepel, vagy egyértelmű, hogy az nem a megfigyelttel kapcsolatba hozható ügynök, akkor a Levéltár megmutat minden olyan iratot, amely a jelentés mellett a tartótisztnak az ügynökre vonatkozó megjegyzéseiben szerepel és segítheti a megfigyeltet az ügynök személyének azonosításában.

Ezek a lehetőségek azért nem felelnek meg az alapjogvédelem szükségesség–arányosság tesztjének, mert a megfigyelt számára olyan adatok is ismertté válhatnak, melyeknek megismerésére nincs feljogosítva. Különösen tekintetbe kell azt venni, hogy az azonosításhoz szükséges adatok köre nem tartalmazhat különleges adatot.

A közszereplő az a személy, „*aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt, vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt közfeladatszerűen alakítja vagy alakította*”. A törvény személyi hatályának kérdése e tekintetben talán a leginkább zavaros. A meghatározásból nem derül ki, hogy a jogalkotó mely korszak közszereplőit kívánja e körbe bevonni: azokat-e, akik 1989. október 23. vagy 1990. február 14. vagy 1990. május 2. utáni tevékenységük okán tartoznának e körbe, vagy azokat is, akik 1944. december 21-től a népköztársaság fennállásáig elláttak ilyen feladatokat.

Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) számú határozatának 1. pontja kimondja, hogy „*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*”.

A hivatkozott AB határozatból kiderül, hogy csak a fentebb első kategóriába sorolt személyi kör tartozik – a jogalkotó feltehető szándéka szerint – ebbe a csoportba. Fel kell azonban itt is hívni a figyelmet arra, hogy aránytalanul szélesre tárja a személyi kört azzal, hogy ide tartozónak tekinti a közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelöltek is. Nem tisztázott az, hogy csak a meghatározott jelölési eljárásban (pl. köztársasági elnök vagy polgármester) jelöltté váló személy, vagy a bulvárpublisher színtjéig bezárólag bárhol felmerülő „jelöltség” szükséges a közszereplői mivolt elismeréséhez. Ez utóbbi értelmezési lehetőség az érintettek jogainak indokolatlan és aránytalan korlátozását jelentené.

Nincs eljárási szabály arra nézve sem, ha az irat megismerését kérelmező kérelme benyújtásakor már nem élő személy adatait kívánja megismerni.

A közszereplőnek minősülő személyt a Levéltárnak nyilatkozattételre kell felszólítania, azonban a törvény nem hatalmazza fel a Levéltárat arra, hogy a BM Központi Hivatalából vagy más külső adatbázisból az érintett elérhetőségét megismerhesse.

A hivatásos alkalmazottak nevének és beosztásának megismerését a Levéltár jogelődje (a Történeti Hivatal) bárki számára megismerhetővé tette. Jelenleg ezek az adatok csak a megfigyelt számára és csak a vele kapcsolatba hozható hivatásos alkalmazott személyére vonatkozóan megismerhetők. Bárki számára csak a közszereplőnek minősülő – fentebb írottak szerint nem egyértelműen meghatározott – személyek adatai megismerhetők. Az adatvédelmi törvénynek természetesen nincs visszaható hatálya, így annak alapján az egykori állami feladatot ellátók nevének és beosztásának megismerése pozitív szabály híján nem biztosított, noha az indokolt lenne.

A hozzátartozónak az iratokra vonatkozó rendelkezési joga [6. § (2) bek.] annak ellenére is azonos terjedelmű az elhunyt megfigyeltével, hogy ezt már hivatali elődöm is kifogásolta a témában 1999-ben kiadott ajánlásában. Ezen iratok megismerésének célja – e törvény preambuluma szerint – az információs kárpótlás és az érintettek információs önrendelkezési jogának biztosítása. Elődöm hivatkozott ajánlásában megfogalmazta, hogy „*a szuverén egyénnek a vele bármilyen szoros hozzátartozói kapcsolatban álló személy előtt is lehetnek, vagy lehetnek olyan titkai, melyek az állambiztonsági szolgálat előtt ismertek voltak ugyan, ez azonban nem jogosítja föl az irat kezelőjét arra, hogy azt az érintett halála után a hozzátartozóval megismertesse*”. Az ebben foglalt álláspontot nem tette a jogalkotó magáévá, de nem tekintette azt sem szabályozandónak, hogy a volt házastársnak is biztosítani kell a jogot arra, hogy az életközösség fennállása alatt keletkezett iratokba betekinthessen. A hozzátartozó iratmegismerési joga ugyanis nem az önrendelkezési jogon, hanem a sorsközösségből fakadó információs kárpótláson alapul. Az információs önrendelkezési jog alapján a hozzátartozó ezen iratokat nem ismerhetné meg és azok sorsáról nem rendelkezhetne.

Nem értelmezhető az a szabály, amely szerint azon államtitoknak minősített adatok minősítése tartható fenn, melyek az egyes fontos valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzését végző bírák eljárása [1994. évi XXIII. tv. – Etv.] során keletkeztek, amennyiben az eljárás eredményeként annak alanya lemondott, vagy felmentését kezdeményezte [2. § (2) bek. e) pont], mivel ezen eljárás során az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény alapján az átvilágítást végző bírák adatait, illetve iratokat államtitokká nem minősíthettek, pusztán az Etv. 8. § (6) bekezdése alapján jogosultak megismerni mindazokat a minősített adatokat, amelyek az átvilágítandó személyek vizsgált tevékenységére vonatkoznak. A korábbi szabályozás önálló szabályban mondta ki ezen iratoknak a megismerés elől 30 évre való zárolását, így biztosítva az érintettek jogainak védelmét.

A közérdekű információkhoz való alkotmányos jog gyakorlásával nem egyeztethető össze az a szabályozás, mely szerint csak az a tudományos kutató ismerheti meg a kutatókat megillető kedvezményekkel a Levéltárban őrzött iratokat, aki már korábban megkezdett és szakmai publikációkkal alátámasztott kutatásaihoz kívánja az adatokat megismerni; annak megítéléséhez szükséges információ, hogy a kért adatok valóban „*elengedhetetlenül szükségesek*”-e a kutatás folytatásához, a kutatónak kell igazolni [Ásztltv 4. § (3) bek.]. Ennek értelmében kezdő kutató ebben az anyagban kutatást nem folytathat, arra vonatkozóan pedig nincs objektív mérce, hogy mi tekinthető a kutatáshoz elengedhetetlenül szükséges információnak.

IV.

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 a jogalkotót, hogy módosítsa az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról szóló 2003. évi III. törvényt az alábbiak szerint:

- szabályozza úgy a megfigyelték információs jogait, hogy az alkalmas legyen annak megállapítására, hogy az egykori állambiztonsági szolgálatok milyen befolyással voltak az érintett életére;
- tegye egyértelművé a személyek azonosítása céljából megismerhető adatok körét;
- az előző rendszer állambiztonsági nyilvántartásai szabályainak ismeretén alapulóan, a szükséges körültekintéssel állapítsa meg az operatív kapcsolatra vonatkozó szabályokat;
- a közszereplőkre vonatkozó szabályozást pontosítsa annak érdekében, hogy az ennek alapján kialakuló jogalkalmazói gyakorlat ne okozhasson olyanok számára jogkorlátozást, akik a tisztázatlan meghatározás miatt a törvény személyi hatálya alá eshetnek;
- pozitív szabályozással tegye lehetővé az egykori hivatásos alkalmazottak nevének és beosztásának megismerését;
- a hozzátartozók iratmegismerési jogát szűkítse le arra a körre, mely az állambiztonsági szolgálatoknak az elhalt személy életére vagy halálára vonatkozó befolyását tartalmazza;
- az átvilágítási eljárásban érintett személyek adatainak védelmét az Ltv. szabályaihoz igazítva (például a 30 éves kutatási zárlattal) biztosítsa;
- az Alkotmány 70/G. §-ának értelmében biztosítson azonos feltételeket a tudományos kutatók számára az iratokhoz való hozzáféréshez.

Budapest, 2003. december 15.

Dr. Péterfalvi Attila

(813/K/2003)

3. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS KÖZLEMÉNYEI

Közlemény

Felhívás a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésére

Az adatvédelmi biztos a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: törvény) 13. §-ának (3) és 20. §-ának (4) bekezdésében foglalt kötelezettségük teljesítésére felhívja a személyes adatok és a közérdekű adatok kezelőit.

A 2002. évre vonatkozó összesítést a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmekről és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmekről az elutasítás indokának megjelölésével az adatvédelmi biztosnak 2003. december 15-ig, a 2003. évre vonatkozó összesítést 2004. február 1-ig kell megküldeni a következő címre:

Adatvédelmi Biztos Irodája
1051 Budapest, Nádor u. 22.
(vagy postacím:
1387 Budapest, Pf. 40.)

A válaszadási kötelezettség szempontjából személyes adat iránti kérelem minden, az érintett által benyújtott, saját adataira vonatkozó betekintési, törlési, helyesbítési kérelem.

Közérdekű adat iránti kérelem a törvény 19. §-ában foglaltaknak megfelelően az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő adatok megismerésére irányuló kérelem.

Az értesítési kötelezettség közérdekű adatok tekintetében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervekre vagy személyekre, személyes adatok tekintetében az állami szervek és a magánszféra adatkezelőire vonatkozik.

Kérem az adatkezelőket, adjanak tájékoztatást a teljesített kérelmekről is.

Dr. Péterfalvi Attila

(1167/H/2003)

SAJTÓKÖZLEMÉNYEK

Közlemény

Állampolgári bejelentés nyomán 2003. január 17-én elrendeltem a Big Brother és a Való Világ című televíziós produkciókba jelentkezők személyes adatai kezelésének vizsgálatát.

A magyar televíziózásban új keletű „*valóság show*”-k ugyanis számos, a magánszférát és a személyes adatok védelméhez fűződő jogot érintő kérdést vetettek és vetnek fel, újabb megvilágításba helyezik ezen jog érvényesülését, illetve érvényesíthetőségét.

A magánszférát és az adatvédelmet érintő új kihívásokra csak megalapozott vizsgálódás után lehet megalapozott választ adni. Élve törvényben biztosított vizsgálati lehetőségeimmel, a „*valóság show*”-kat készítő, illetve sugárzó társaságokat felkértem a produkciókkal kapcsolatos mindazon iratok megküldésére, amelyek a műsorokba jelentkezők személyes adatai kezelésével összefüggő információt tartalmazhatnak.

Sajnálatos és az adatvédelmi biztos eddigi gyakorlatában példa nélküli módon, a Big Brother műsort készítő Interaktív Kft. megtagadta az együttműködést. Álláspontjuk szerint az adatvédelmi biztos nem kérheti gazdasági társaságtól az adatkezeléssel összefüggő iratok megküldését, azokba a társaság helyiségeiben „*a hivatali órák alatt, előzetes értesítés mellett*” tekinthet csak be.

Ezúton is tájékoztatom az Interaktív Kft. vezetőjét, Feledy András gyártási igazgatót, hogy az adatvédelmi biztos a vizsgált szervek (az adatkezelők) tekintetében gyakorolhatja mindazon jogokat, amelyeket a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény számára biztosít. Az említett törvények arra pedig nem jogosítják fel az adatkezelőt, hogy feltételeket szabjon a vizsgálat lefolytatásához.

A nyilvánosság erejét kihasználva és abban bízva felszólítom Feledy András gyártási igazgatót, hogy a már többször kért iratokat haladéktalanul bocsássa rendelkezésemre.

Budapest, 2003. április 14.

Dr. Péterfalvi Attila

(16/A/2003)

* * *

Közlemény

A pénzügyminiszter, a törvényi kötelezettség ellenére, az adatvédelmi biztos véleményének kikérése nélkül adta ki azt a – ma hatályba lépett – rendeletét, amely alapján az abban meghatározott limit felett értékesített áru után minden kereskedő köteles számlát kiállítani, akkor is, ha a vevő ezt nem kéri.

Miután az adatvédelmi biztos a Magyar Közlönyből értesült e rendeletről, március elején levélben hívta fel a pénzügyminiszter figyelmét arra, hogy a rendelet ellentétes az adatvédelem alkotmányos követelményeivel, mivel a számla kiállításához szükséges személyes adatok kötelező kezelésére törvény is csak kivételesen adhat felhatalmazást, miniszteri rendelet nem. A számla kiállításához magánszemély vevők esetében név- és lakcímadatra van szükség, a rendelet végrehajtása során ezeket az adatokat a kereskedőknek el kellene kérniük a vevőktől, és azokat tárolniuk kellene.

A személyes adatok kötelező gyűjtése, tárolása – függetlenül attól, hogy azt milyen célból és milyen módon teszik – adatkezelésnek minősül, amelyet kötelezően csak törvény rendelhet el. Ezért az adatvédelmi biztos – törvényben biztosított jogával élve – felkérte a minisztert, hogy a rendeletet módosítsa.

A kérést a pénzügyminiszter nem teljesítette, ezért az adatvédelmi biztos tájékoztatja a kereskedőket, hogy a magánszemély vevők hozzájárulása, illetve törvényi felhatalmazás nélkül folytatott adatkezelés jogellenesnek minősül, amelynek súlyos következményei lehetnek. Felhívja a magánszemély vásárlók figyelmét, hogy személyes adataik kiszolgáltatásával azok védelméről indokolatlanul mondanak le, ezzel személyes integritásukat veszélyeztethetik. A biztos arról is tájékoztatja a közvéleményt, hogy a kereskedők nem ellenőrizhetik a vevők személyazonosságát.

Az adatvédelmi biztos a rendelkezés megsemmisítése érdekében az Alkotmánybírósághoz fordul.

Budapest, 2003. április 15.

Dr. Péterfalvi Attila

(194/H/2003)

* * *

Közlemény

Egy állampolgár beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz, mivel az egyik hazai internetes oldalról a saját e-mail címét feltüntetve gyalázkodó leveleket küldtek barátainak, ismerőseinek. Az állevel szolgáltatás lehetővé teszi, hogy a felhasználók üzenetet küldjenek valaki másnak úgy, hogy a címzett ne tudja azonosítani a valódi feladó személyét, illetve ne jöjjön rá, hogy más nevében küldik azt. Az így elküldött üzenet semmiben sem különbözik attól, mintha azt az eredeti feladó küldte volna.

A domain név tulajdonosa a szolgáltatásai használatából fakadó károkért semmilyen felelősséget nem vállal. Vélelmezi, hogy a felhasználók a vonatkozó jogszabályokat elolvasták, ám az internetoldalon egyáltalán nem szerepel megfelelő tájékoztatás, jogi útmutatás. A honlap üzemeltetője tisztában van azzal, hogy a szolgáltatásban rejlő lehetőségeket erkölcsileg megkérdőjelezhető dolgokra is fel lehet használni, ugyanakkor lehetőséget nyújt arra is, hogy a megadott beállításokkal bárki a saját internetoldaláról ingyenesen álleveleket küldjön, a [...]hu-n keresztül.

Az adatvédelmi biztos a beadvány vizsgálatát követően 2003. április 16-án az internetes állevel küldő szolgáltatás adatvédelmi összefüggéseiről ajánlást adott ki. Álláspontja szerint az internetes állevelek küldése sérti az érintett magánszemélyek személyes adatai és a magánszféra védelméhez való jogát. Mint azt több korábbi állásfoglalásában is kifejtette, az e-mail cím, amennyiben természetes személlyel kapcsolatba hozható, személyes adatnak minősül. Személyes adatot e-mail küldés céljából akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárult. Amennyiben az érintettek nem járultak hozzá ahhoz, hogy elektronikus címüket ilyen célból a felhasználók kezeljék, az adatkezelés nem felel meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szabályainak.

A szolgáltatás törvénytelen adatkezelések tömeges folytatására kínál lehetőséget, és nyilvánvaló érdekellentét fészül az érintettek, vagyis az e-mail cím jogos használói, és az adat kezelői, vagyis az állevel szolgáltatást igénybevevők között. Mivel a szolgáltatással visszaélők nem azonosíthatók az érintettek, illetve a levél címzettjei által, így az adatkezelés és feldolgozás törvénytelen, mi több tisztességtelen.

A szolgáltató honlapján közzétett céltól eltérően, az állevel küldés jogszabályokba ütköző magatartásokhoz teremt technikai feltételeket, miközben a személyes adatok védelméhez való, az Alkotmány 59. §-ában biztosított alapjogot sérti, illetőleg veszélyezteti tekintve, hogy a felelősség tisztázása, vállalása nélkül, tömegesen, törvényes jogalap nélküli adatkezelésekre, az érintettek információs önrendelkezési jogának csorbítására, emberek zaklatására kínál lehetőséget.

A domain név tulajdonosa – miután tudomást szerzett az adatvédelmi biztos vizsgálatáról – az állevel küldő szolgáltatást 2003. március 14-e után felfüggesztette.

Az adatvédelmi biztos tájékoztatja azon érintetteket, akiknek az állevel küldés a személyes adataik védelméhez való jogát megsértette, hogy az Avtv. 17–18 §-ai alapján az adatkezelők (az állevelek valódi feladói) ellen a bírósághoz fordulhatnak. Az adatok jogellenes kezelésével vagy a technikai adatvédelem követelményeinek megszegésével másnak okozott kárt az adatkezelőnek kell megtérítenie. Az érintettel szemben az adatkezelő felel az adatfeldolgozó által okozott kárért is. Azt, hogy az adatkezelés – az e-mail cím felhasználása – jogszerű volt, az adatkezelő, vagyis az állevel tényleges feladója köteles bizonyítani.

Az ajánlásban a biztos felszólította az állevel küldő honlap internetes szolgáltatóját, hogy a fent ismertetett feltételekkel működő szolgáltatását véglegesen szüntesse be, a jövőben tartózkodjék a személyes adatok védelmét sértő adatfeldolgozó tevékenység folytatásától, valamint segítse elő az érintettek jogainak érvényesítését a személyes adatok jogellenes kezelőivel szemben.

Felkérte továbbá a hazai internetszolgáltatókat, és az internetet használókat, hogy a jövőben a hasonló szolgáltatások indításától tartózkodjanak.

Az ajánlás és a közlemény szövege a www.obh.hu honlapon, az adatvédelmi biztos oldalán, az aktuális információk között, az adatvédelmi biztos újabb ajánlásai, illetve közleményei sorában is olvasható.

Budapest, 2003. április 16.

Dr. Péterfalvi Attila

(212/A/2002)

Közlemény

Megfelel-e az adatvédelmi követelményeknek az autópályák úthasználati díjának megfizetését ellenőrző elektronikus rendszer? Ebben a kérdésben az adatvédelmi biztos a múlt év elején hivatalból indított vizsgálatot.

Az adatvédelmi biztos az elmúlt másfél év során folyamatosan figyelemmel kísérte és ösztönözte az elektronikus ellenőrző rendszer fejlesztésével, tervezett üzembe helyezésével, valamint a szükséges jogszabály-módosításokkal összefüggő lépéseket. Másfél év alatt az adatvédelmi biztos javaslatára is számos jogszabály módosult, a jogi szabályozás kikristályosodott. Ennek eredményeképpen megteremtődtek azok a jogi keretek, amelyek között az elektronikus ellenőrző rendszer jogszerűen működhet, és amelyek segítségével sor kerülhet az autópályát jogosulatlanul igénybe vevők azonosítására.

A másfél éves vizsgálat során az adatvédelmi biztos számos konzultációt folytatott az elektronikus ellenőrző rendszer fejlesztését – a Kormány által kijelölt szervként és a kamerák, valamint a hozzákapcsolódó technikai berendezések tulajdonosaként – végző Belügyminisztériummal, valamint a rendszer működtetésére jogosult autópálya-kezelő szervezettel. A Belügyminisztérium, az Állami Autópálya Kezelő Részvénytársaság és az adatvédelmi biztos közötti folyamatos, minden részletre kiterjedő, szakértői és vezetői szinten folytatott együttműködés eredményeként minden adatvédelmi aggály és akadály elhárult az elektronikus ellenőrző rendszer üzembe helyezése elől.

A próbaüzemet követően az Állami Autópálya Kezelő Rt. által kezelt rendszer a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülése mellett a hatályos jogszabályoknak megfelelően biztosítja az autópályát érvényes matrica nélkül igénybe vevő autók üzemben tartóival szembeni pótdíjigény érvényesítésének lehetőségét. Az ehhez szükséges név- és címadatakat az ÁAK Rt. a BM által kezelt közúti közlekedési nyilvántartásból jogszerűen szerzi be.

Budapest, 2003. június 18.

Dr. Péterfalvi Attila

(40/H/2002)

* * *

Közlemény

az adatvédelmi biztosnak a Big Brother és a Való Világ című „valóság show”-kba jelentkezők személyes adatai kezelését vizsgáló eljárásának lezárásáról és a műsorokkal kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlásról

I.

Állampolgári bejelentés nyomán 2003. január 17-én elrendeltem a Big Brother és a Való Világ című televíziós produkciókba (a továbbiakban: együtt: műsorok) jelentkezők személyes adatai kezelésének vizsgálatát, amely kiterjedt mind a résztvevők kiválasztásának, mind pedig a műsorok sugárzásának szakaszára. A panaszos annak vizsgálatát kérte, hogy adatok felvételével, tárolásával és felhasználásával kapcsolatban felmerültek-e adatvédelmi aggályok. A vizsgálatot 2003. május 27-én befejeztem, megállapításaimat 2003. május 28-án írásban közöltem a műsorok készítőivel és az azokat sugárzó műsorszolgáltatókkal.

A vizsgálat alapkérdései között előljáróban arra kellett választ adni, mire terjed ki az adatvédelmi biztos hatásköre. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.), valamint az Alkotmánybíróság határozatai [különösen a 35/2002. (VII. 19.) AB határozat] alapján hatásköröm mind a műsorok résztvevői kiválogatásának szakaszára, mind pedig a kép- és hangfelvételek nyilvánosságra hozására kiterjed.

II.

A vizsgálat – az érintett adatkezelők által megküldött dokumentumok alapján, a nem vitatott tények megállapítása után – az adatkezelés két alapvető törvényi követelményének érvényesülésére koncentrált: egyrészt a „*célhoz kötött adatkezelés*”, másrészt pedig a „*tájékozott beleegyezés*” kérdéseire. A vizsgálat e téren tapasztalt ugyanis kifogásolnivalókat.

Az említett követelményeknek mind a résztvevők kiválasztásának, mind pedig a műsorok sugárzásának szakaszában érvényesülnie kell, a műsorkészítők adatkezelése alapjaiban nem különbözik más, például törvény alapján elrendelt

adatkezelésektől: a résztvevők hozzájárulásával az adatkezelés jogalapja teremtődött meg, de emellett az adatkezelés egyéb feltételeinek is fenn kell állniuk.

A célhoz kötöttség elvének érvényesülése

Az adatvédelmi törvény értelmében személyes adatot kezelni valamely jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében lehet. A műsorkészítés lehet ilyen cél, de azt a médiatörvény is tiltja, hogy emberi jogokat sértő műsorokat készítsenek. Ezen felül az adatkezelés célját egyértelműen meg kell határozni, és a kezelendő adatok körét ehhez képest kell megvonni, a lehető legszűkebben. A vizsgálat mindkét szempontból talált hiányosságot: A műsorkészítők célja az volt, hogy „szimpatikus”, „érdekes”, valamely okból karakteres személyeket találjanak. Szubjektivitása miatt ez a szempont alapot ad olyan adatok igénylésére is, amelyből egyfajta „személyiségprofil” rajzolódik ki.

A jelentkezőkkel a jelentkezéskor kitöltetett kérdőíven indokolatlanul tág körben kértek személyes adatokat (különösen a Big Brother című műsor esetében). A kezelendő adatok körét a célhoz kötöttség elvére figyelemmel a lehető legminimálisabbra kell szorítani. Minden egyes adatról tudni kell igazolni, hogy a személyes adatok kezelését igénylő eljárás mely mozzanatához, milyen feltétel, követelmény igazolásához szükséges. Olyan adat igénylése, amely adat közlésének elmulasztása érdemben nem befolyásolja az eljárás kimenetelét (ahogy a műsorok készítői maguk is nyilatkoztak), nem felel meg az említett követelményeknek.

A Big Brother Házban, illetve a Való Világ Villában tartózkodás során rögzített felvételek esetében magát a célt is nehéz megragadni. Olyan adatkezelés esetén, amelyhez a személyes adatok (kép- és hangfelvételek) abból származnak, hogy egy természetes személy egész napi tevékenységét, életét „mindenre kiterjedően” követik, dokumentálják és róla felvételt készítenek, a cél határozatlanságát mutatja: a kezelt adatok köre (egy adott szituációban tanúsított viselkedésről kép- és hangfelvétel készítése) véletlenszerűen áll elő, azokkal előre sem az adatkezelő, sem az érintett nincs, nem lehet tisztában. A határozatlanság a műsorkészítők oldaláról abban is tetten érhető, ahogy és amennyiben a résztvevőknek adott feladatokat a műsor folyamán történt események függvényében alakították.

A tájékozott beleegyezés kérdése

Az adatkezelőt az adatok felvétele előtt tájékoztatási kötelezettség terheli. Tájékoztatást kell adnia az adatkezelés céljáról, az adatok köréről, az adatkezelő személyéről, stb. A hozzájárulás a tájékoztatásban megjelölt adatkezelésre vonatkozik, a hozzájáruló nyilatkozatot kiterjesztően értelmezni nem lehet. Ebben az esetben ugyanis a hozzájáruló nyilatkozattal engedélyeztetthez képest már megváltozik a cél, az adatkör és/vagy az adatkezelő/adatfeldolgozó személye.

A vizsgálat külön kitért a tisztességes adatkezelés törvényi követelményének értelmezésére. A vizsgálat e tekintetben a következőket állapította meg. Az Avtv. 7. §-ának a) pontja értelmében a személyes adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. E két követelmény külön hangsúlyozása világossá teszi, hogy az adatkezelés jogszerűsége nem szűkíthető le pusztán arra, hogy az adatkezelő formálisan betartja-e az adatkezelésre vonatkozó törvényi szabályokat, illetve rendelkezik-e formális jogalappal a személyes adatok kezelésére.

Az adatkezelés tisztességes volta ennél tágabb követelmény, az érintett információs önrendelkezési jogának, és ezen keresztül magánszférájának, emberi méltóságának tiszteletben tartását jelenti: az érintett nem válhat kiszolgáltatottá sem az adatkezelővel, sem más személlyel szemben [vö. 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991. 43.]. Az érintett mindvégig alanya marad a személyes adatok kezelésével járó folyamatnak, és nem válik, nem válhat annak pusztá tárgyává.

Az érintett hozzájárulásán alapuló adatkezelés tisztességes voltának kulcseleme az érintett megfelelő tájékoztatása. Olyan részletességű tájékoztatása, amely alapján az érintett képes megítélni az adatkezelés hatását jogaira, illetve megalapozottan dönthet az adat kiadásáról. Ezzel kapcsolatban a vizsgálat eredményeként még súlyosabb kifogásokat fogalmaztam meg a vizsgált szervekkel szemben, mint a célhoz kötött adatkezelés esetén.

A műsorba történő jelentkezéstől kezdve a válogatáson át a szerződéskötésig folyamatosan bővült az a kör, amire az érintett adatait fel kívánták használni. A műsorba jelentkezéskor az érintett még nem tudhatta, hogy adatait (képmását és hangfelvételét) a műsorszolgáltató más műsoraihoz is fel kívánja-e használni. Erről csak a hozzájáruló nyilatkozatban rendelkeztek, amiben viszont arról nem kaptak tájékoztatást, hogy promóciókban, reklámokban kell részt venniük, továbbá hogy a műsorkészítők igényt formálnak a képmásuk és hangfelvételük másodlagos kereskedelmi hasznosítására is. Azt is csak a szerződésből tudhatták meg, hogy a műsor folyamán akár súlyos egészségkárosodás is érheti őket, vagy a társadalmi helyzetükben, családi kapcsolataikban hátrányos változások állhatnak be. Álláspontom szerint a jelentkezők tájékoztatása akkor lett volna megfelelő, ha legkésőbb a kiválasztás érdekében használt kérdőíveken tájékoztatást kapnak mindarról, amiről csak a szerződéskötéskor szerezhetek tudomást.

Súlyos – és nem csak a személyes adatok védelméhez fűződő jogot sértő – mulasztása volt a műsorok készítőinek, hogy egyáltalán nem tájékoztatták a jelentkezőket, hogy a kábítószer-fogyasztásra, illetve – a Big Brother című műsor

esetében – a korábbi szexuális zaklatásra vonatkozó adatok megadásával hivatalból üldözendő bűncselekmények elkövetésével vádolhatják önmagukat, hozzátartozói körükbe tartozó személyeket vagy másokat.

A vizsgálat során a vizsgált szervek arra hivatkoztak, hogy a „*jelentkezők pontosan tudták, milyen célból, milyen típusú műsorba jelentkeznek*”. Ezt a magyarázatot több okból sem tartom elfogadhatónak:

- a műsorok első sorozata előtt egyik jelentkező sem lehetett tisztában a műsor jellegével, különösen nem azokkal az előre nem közölt helyzetekkel, amelyben meg kellett nyilvánulniuk. Ez utóbbi megállapítás a műsorok második sorozatára is igaz;
- önmagában egy korábbi műsor nem jelenthet felmentést a tájékoztatási kötelezettség alól;
- a műsorokba bekerült egyes szereplők is akképpen nyilatkoztak, hogy a műsor folyamán megélt valóság eltért attól a képzettől, amit a műsorról korábban magukban kialakítottak.

III.

Az előzőekben kifejtettekre figyelemmel fogalmaztam meg az ajánlásaimat, részint általános jelleggel, részint pedig az egyes műsorokról külön-külön is. Az ajánlás szövegének ismertetése előtt fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy sem a vizsgálat megállapításai, sem pedig az ajánlás nem azt mondja ki, hogy a Big Brother, illetve a Való Világ című, illetve általában az ilyen, „*valóság show*”- típusú műsor jogellenes. Ilyen általános megállapítást adatvédelmi biztosként nem is tehetek, hiszen hatásköröm csak a személyes adatok védelmével kapcsolatos ügyekre terjed ki. A vizsgálat szigorúan az adatvédelem terén maradt, és szigorúan jogi szempontból elemezte a műsorokat. Hatásköröm hiánya miatt tudatosan nem vizsgáltam az érintettek hozzájáruló nyilatkozatait, illetve az általuk kötött szerződéseket abból a szempontból, hogy azok megfelelnek-e a Polgári Törvénykönyv 75. §-a (3) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek, érvényességi feltételeknek.

Adatvédelmi biztosként nem feladatom a társadalmat megosztó erkölcsi, izlésbeli kérdésben dönteni, egyik vagy másik álláspont mellett állást foglalni.

Az ajánlás 2003. május 28-i kézbesítése után a vizsgált szervek válaszukban a számukra eljuttatott ajánlással kapcsolatban elsősorban azt kifogásolták, hogy az adatvédelmi biztosnak nincs joga ajánlást kibocsátani a kereskedelmi műsorszolgáltatókkal és a gazdasági társaságként működő műsorkészítőkkel szemben. Válaszomban a hatályos jogszabályok elemzése alapján cáfoltam állításaikat.

Arra a felvetésre, miszerint az ajánlásban megfogalmazott követelmények lehetetlenné tennék a magyarországi, nem előre megírt szerepeket tartalmazó forgatókönyvek alapján hivatásos előadóművészekkel készített fikciós audiovizuális műveken kívüli televíziós és filmgyártást, az ajánlás az alábbi választ adja:

A kép- és hangfelvételek tekintetében az érintettet megilleti az a jog, hogy minden egyes jelenet, jelenetek tetszőleges sora tekintetében dönthet, nyilvánosságra kívánja-e hozni vagy sem. Különös jelentőséggel bír ez a joga olyan jelenetek esetében, amikor a résztvevő nincs tudatánál (pl. alvás), vagy tudatmódosító szer (pl. alkohol) hatása alatt áll. Ilyen döntési szituáció tipikusan a felvételek elkészítése után merül fel [ekkor beszélhetünk a „*nyilvánosságra hozatal céljából* [az érintett által] *átadott adatok*”-ról – Avtv. 3. § (4) bek.]. Amennyiben azonban a műsor jellege miatt (például élő adás, előadás egyidejű nyilvánossághoz közvetítése) a hozzájárulást a felvételek elkészítése előtt kérik (egyeznek meg felvétel készítésében), az ilyen felvétel készítése, illetve képek és hangok nyilvánossághoz közvetítése (a továbbiakban: együtt: felvétel készítése) – mint adatkezelés – akkor történik az „*érintett tudtával és beleegyezésével*”, ha az adatkezelésről olyan részletességgel tájékoztatják az adatalanyt, amelyből mindkét fél számára egyértelmű(ek) az(ok) a szituáció(k), amely(ek)ben a felvételek készülni fognak, az érintett fel tudja mérni, hogy ez(ek) a szituáció(k) milyen hatással van(nak) személyiségi jogaira. Mindezeknek – ha a megállapodás írásban történik – magából a szerződésből is ki kell tűnniük.

IV.

Figyelemmel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LXIX. törvény 20. §-ára, az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésére, 23. §-ának (2) bekezdése és 25. §-ának (2)–(3) bekezdésére, továbbá a vizsgált szerveknek az ajánlás kézbesítését követően tett nyilatkozataira is a 2003. május 28-án kelt, „*A Big Brother és a Való Világ című „valóság show”-kba jelentkezők személyes adatai kezelésének vizsgálatát lezáró adatvédelmi biztosi ajánlás*”-t az alábbiakban teszem közzé:

„1. Felhívom valamennyi médium, különösen a jelen vizsgálattal érintett tv2 és Magyar RTL Klub televíziók figyelmét, hogy a jövőben önként jelentkezők részvételével készülő műsorok esetén a személyes adatok (beleértve a kép- és hangfelvételek) kezelése során fokozottan ügyeljének az alábbi követelmények betartására:

a) az érintettek a személyes adatai kezeléséhez adott hozzájárulása az adatkezelés feltételeit tartalmazó tájékoztatásban megjelölt adatkezelésre vonatkozik. A hozzájáruló nyilatkozatot kiterjesztően értelmezni nem lehet;

b) az adatkezelés célját világosan, egyértelműen, az érintettek által előre megismerhetően kell meghatározni, mind a műsor egésze, mind egyes jelenetei, részletei tekintetében;

c) tartózkodjanak olyan személyes adatok felvételétől, amelyek az elérni kívánt cél szempontjából irrelevánsak. Különösen tartózkodjanak különleges, ezen belül pedig olyan adatok felvételétől, amelyekről az érintett senkinek sem köteles számot adni. Vegyék figyelembe, hogy minden egyes adatról tudni kell igazolni, hogy a személyes adatok kezelését igénylő eljárás mely mozzanatához, milyen feltétel, követelmény teljesítésének megítéléséhez szükséges. Olyan adat igénylése, amely adat közlésének elmulasztása érdemben nem befolyásolja a cél elérését, jogellenes;

d) az érintettet az adat felvétele előtt részletesen és dokumentálható módon tájékoztatni kell az adatkezelő pontos személyéről, az adatkezelés pontos céljáról, az adatszolgáltatás önkéntességéről, ennek tartalmáról, a kezelendő adatok pontos köréről, arról, hogy miért azokra az adatokra van szükség, az érintettet megillető jogokról. A tájékoztatásnak ki kell terjednie az adatkezelés lehetséges kockázataira, hatásaira is. Az adatkezelők akár az egyoldalú címzett nyilatkozatok, akár a szerződéses kikötések megfogalmazásakor vegyék figyelembe, hogy a hozzájárulásnak az előre rögzített feltételek szerinti adatkezeléshez történő megadásán (vagy megtagadásán) kívül az adatvédelmi törvény egyetlen más szabálya, különösen az érintett jogvédelmét szolgáló rendelkezések sem képezik az adatkezelő és az érintett megállapodásának tárgyát;

e) kép- és hangfelvételek egyidejű nyilvánosságához közvetítése nem jelent felmentést a személyes adatok védelmére vonatkozó követelmények teljesítése alól. Az érintett hozzájárulása ez esetben akkor állapítható meg, ha tudata át fogja azokat a körülményeket, amelyek között a kép- és hangfelvételek nyilvánosságra kerülnek.

2. Felszólítom a Big Brother című műsort készítő Interaktív Kft.-t és a műsort sugárzó tv2-t, hogy

a) a kiválasztás befejezésére tekintettel semmisítsék meg valamennyi jelentkező – köztük a Big Brother házba bekerült játékosok – kiválasztásánál használt kérdőíveket, a hozzájuk kapcsolódó nyilatkozatokkal együtt, valamint a bármilyen más adathordozón még meglévő hasonló adatokat;

[Az Interaktív Kft. és a műsort sugárzó MTM-SBS Televízió Rt – tv2 e felszólításnak – jogi képviselőjük 2003. június 10-én kelt nyilatkozata szerint – eleget tett.]

b) kezdeményezzék a játékosokkal kötött szerződés azon pontjainak (különösen a 4.2., 5.6. és 11. pontjainak) módosítását, amelyek jelenleg nem zárják ki kép- és hangfelvételeknek az érintett tudtán és akaratán kívüli továbbításának, illetve nyilvánosságra hozásának lehetőségét a műsorral össze nem függő, kereskedelmi célú hasznosítás keretében, illetve csorbítják az érintettet az Avtv. szerint megillető jogorvoslati jogokat;

c) a továbbiakban: tartózkodjanak olyan kép- és hangfelvételek készítésétől és nyilvánosságra hozásától, illetve továbbításától, amelyek olyan helyzetekben készültek, amikor az érintett a felvételek készítéséhez, illetve nyilvánosságra hozásához a hozzájárulását – nem lévén tudatánál – nem adhatta meg. A meglévő ilyen felvételek további kezeléséhez kérjék az érintettek külön, kifejezett hozzájárulását, hozzájáruló nyilatkozat hiányában a felvételeket semmisítsék meg;

d) a jelentkezők, illetve résztvevők orvosi vizsgálatát végző egészségügyi szolgáltatók közreműködésével gondoskodjanak az érintettek 1997. évi XLVII. törvény 4. § (3) bekezdése szerinti hozzájáruló nyilatkozatának pótlásáról vagy – hozzájárulás hiányában – az orvosi vizsgálat során rögzített személyazonosító és egészségügyi adatok törléséről.

3. Felszólítom a Való Világ című műsort készítő IKO Kft.-t és a műsort sugárzó Magyar RTL Klub Televíziót, hogy

a) a kiválasztás befejezésére tekintettel semmisítsék meg valamennyi jelentkező – köztük a Való Világ Villába bekerült játékosok – kiválasztásánál használt kérdőíveket, a hozzájuk kapcsolódó nyilatkozatokkal együtt, valamint a bármilyen más adathordozón még meglévő hasonló adatokat;

b) kezdeményezzék a játékosokkal kötött szerződés azon pontjainak (különösen a 2.2., 9., 10., 12. és 17.8. pontjainak) módosítását, illetve hatályon kívül helyezését, amelyek jelenleg nem zárják ki kép- és hangfelvételeknek az érintett tudtán és akaratán kívüli továbbításának, illetve nyilvánosságra hozásának lehetőségét a műsorral össze nem függő, kereskedelmi célú hasznosítás keretében, illetve csorbítják az érintettet az Avtv. szerint megillető jogorvoslati jogokat;

c) kezdeményezzék a játékosokkal kötött szerződés 5.2. pontja utolsó mondatának – egészségügyi alkalmassági adatok nyilvánosságra hozására jogosító kikötés – hatályon kívül helyezését;

d) kezdeményezzék a játékosokkal kötött szerződés 5.4. pontjának módosítását annak megfelelően, hogy az valóban csak azt zárja ki, hogy a résztvevő más csatornánál a társaság, illetve a televízió engedélye nélkül szerepeljen;

e) a továbbiakban: tartózkodjanak olyan kép- és hangfelvételek készítésétől és nyilvánosságra hozásától, illetve továbbításától, amelyek olyan helyzetekben készültek, amikor az érintett a felvételek készítéséhez, illetve nyilvánosságra hozásához a hozzájárulását – nem lévén tudatánál – nem adhatta meg. A meglévő ilyen felvételek további kezeléséhez kérjék az érintettek külön, kifejezett hozzájárulását, hozzájáruló nyilatkozat hiányában a felvételeket semmisítsék meg;

f) a jelentkezők, illetve résztvevők orvosi vizsgálatát végző egészségügyi szolgáltatók közreműködésével gondoskodjanak az érintettek 1997. évi XLVII. törvény 4. § (3) bekezdése szerinti hozzájáruló nyilatkozatának pótlásáról vagy – hozzájárulás hiányában – az orvosi vizsgálat során rögzített személyazonosító és egészségügyi adatok törléséről.

4. Felhívom valamennyi, a Big Brother, illetve a Való Világ című műsorok bármelyik sorozatába jelentkező, illetve abban részt vevő személy figyelmét, hogy személyes adataik (beleértve kép- és hangfelvételeik) védelmére vonatkozó, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény által biztosított jogaik sem a hozzájáruló nyilatkozatok, sem a szerződés aláírásával nem enyhészték el, azokat bármikor gyakorolhatják.”

Budapest, 2003. június 26.

Dr. Péterfalvi Attila

(16/A/2003)

* * *

Közlemény

Aggodalommal tapasztalom, hogy az elmúlt hetekben egy brókercég – közvélemény által vitathatónak ítélt – ügyleteihez kapcsolódva több olyan, azonosítható személyre vonatkozó adat, tény, feltételezés kapott nyilvánosságot a médiában, amelyek megszerzése és nyilvánosságra hozatala valószínűleg nem a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi előírások szerint történt.

Bár az ügygel összefüggésbe hozott – közéleti szerepet betöltő – személyek és hozzátartozóik személyes adataik védelméhez fűződő joguk megsértése miatt ez idáig nem fordultak hivatalomhoz, adatvédelmi biztosként – az adatvédelmi törvény előírására figyelemmel – szükségesnek tartom a közvélemény figyelmét felhívni arra, hogy magánszemélyek pénzügyeire, befektetéseire, iskolázottságára, családi és rokoni kapcsolataira, büntetett előéletére vagy más hasonló személyes, illetve különleges adatainak feltárására, nyilvánosságra hozatalára a hatályos jogi szabályozás szerint csak az érintett hozzájárulása vagy – kivételesen – törvényi felhatalmazás alapján van lehetőség.

Ahogy korábbi hasonló ügyekhez kötődően elődöm is, és én magam is hangsúlyoztam, most is leszögezem: a jelenleg hatályos törvényi szabályozás a közhatalmat gyakorlók, a politikai közélet szereplői esetében sem teszi lehetővé, hogy magánéletük, például a magánvagyonukkal való gazdálkodásuk olyan mértékben átláthatóvá, megismerhetővé váljon, amennyire azt egyesek – politikai okok miatt – jelenleg szükségesnek tartják.

Adatvédelmi biztosként alkotmányos kötelezettségem, hogy felhívjam a közéleti szereplőket, az írott és elektronikus sajtó munkatársait, a szóban forgó ügyekben információkkal rendelkező magánszemélyeket, illetve szervezetek képviselői figyelmét arra, hogy a személyes adatok alkotmányos védelem alatt állnak, azokat csak az érintettek hozzájárulása vagy törvény előírása esetén hozhatják nyilvánosságra. Ennek figyelmen kívül hagyása adott esetben az érintett érdekeit jelentősen sértheti, és ezzel akár bűncselekmény is megvalósulhat.

Budapest, 2003. július 17.

Dr. Péterfalvi Attila

(807/H/2003)

Közlemény

Ismételten a nyilvánossághoz fordulok, mert ugrásszerűen megnőtt a személyazonosító igazolványok fénymásolását kifogásoló panaszok száma. Tapasztalataim szerint már nemcsak a pénzintézetek és a mobilszolgáltatók, hanem más adatkezelők, például önkéntes magánnyugdíjpéztárak, munkáltatók napi gyakorlatává vált a másolatok készítése. Már az előző adatvédelmi biztos hivatali idejében is tapasztalhattuk, hogy számos adatkezelő az Alkotmányban biztosított információs önrendelkezési jog érvényesülését figyelmen kívül hagyva, üzleti kockázatuk csökkentését a másolatok készítésétől remélve, legtöbbször az érintettek előzetes tájékoztatása nélkül, az ügyfélternek az érintett által kevésbé-, vagy egyáltalán nem ellenőrizhető részében készít másolatot az igazolványáról. Az érintett vagy véletlenül, vagy a másolat aláíratása alkalmával szerez tudomást a másolat létéről. A másolatkészítés jogalapjáról érdemi információt az adatkezelő munkatársai általában nem tudnak adni, jellemző, hogy egyetlen indokként a kedvezményes vásárlás lehetőségét említik, illetve olyan belső utasításra hivatkoznak, amely nyilvánosságra nem hozható, arról közreadható példány nem létezik.

Adatvédelmi szempontból nem fogadható el, hogy az adatkezelő az általános szerződési feltételekben vagy az alapszabályában jogsértő módon úgy korlátozza az érintettet személyes adatok védelméhez fűződő jogának gyakorlásában, hogy a szolgáltatás igénybevételének egyik feltételként előírja a személyazonosító igazolványról készült másolat csatolását. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is osztja véleményemet a vitatott adatkezelési gyakorlatról a pénzügyi szektor vonatkozásában. Az adatkezeléshez való hozzájárulás ezekben az esetekben nem önkéntes, a szerződést kötő félnek nincs lehetősége a másolat készítéséről érdemben nyilatkozni. Általánosan jellemző, hogy a hozzájárulás megszövegezése nem jelenik meg elkülönítetten.

Az alkotmányos jogok érvényesülése és az egységes, törvényes joggyakorlat, valamint a kulturált adatkezelés biztosítása érdekében ez év februárjában kiadott tájékoztatómban közzétettem a másolatok készítésével kapcsolatos állásponantomat, melyben felhívtam az érintettek figyelmét a másolatok készítésének jogszerűtlenségére. A tájékoztatóban is kihangsúlyoztam, milyen nagy jelentősége van az érintettek önkéntes hozzájárulásának olyan esetekben, amikor nem törvény jogosítja fel az adatkezelőt valamely adatok kezelésére.

A másoláshoz való hozzájárulás, illetve az ügylet megkötéséhez, az ügyintézéshez szükséges személyes adatok törvényben meghatározott körén túl, az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges mértéket meghaladóan személyes adatok rendelkezésre bocsátása nem lehet a szerződéskötés feltétele. A másolatok kezelésére kizárólag az adatkezelők érdekében kerül sor. Ennek ellenére napi gyakorlattá vált, hogy bizonyos hitelintézeti ügyleteknél, kedvezményes vásárlásoknál már nem a személyazonosság hitelt érdemlő megállapítása a cél, hanem az alkalmazottak ellenőrzése. Például mobiltelefon előfizetői szerződések megkötésénél a forgalmazók jutalékelszámolásához hiteles igazolásként a személyazonosító igazolványról készült másolatokat alaplokumentumként kezelik.

Információim szerint, 2002 nyarán a Hírközlési Területi Hivatal budapesti irodája a mobilszolgáltatók vitatott adatkezelésének vizsgálatát álláspontommal mindenben egyetértve zárta le, határozatában arra kötelezve 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.*”

Tekintve, hogy azóta is ugyanolyan tartalmú panaszok érkeznek irodámhoz, ismételten megerősítem, hogy az ügyben képviselt állásponantom változatlan. Tájékoztatom az érintetteket, hogy az adatvédelmi törvény szabályai értelmében az érintett polgárok kérhetik a fénymásolatok megsemmisítését, mely kérésnek az adatkezelők kötelesek eleget tenni. A törlés iránti kérelem teljesítése akkor is kötelező, ha az adatkezelő előzetesen tájékoztatta az érintettet a másolat készítéséről és az érintett ahhoz hozzájárult.

Felkérem az egyes adatkezelők felügyeletét ellátó szerveket, ellenőrzéseik során járuljanak hozzá a személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos érvényesüléséhez.

2004-től hatósági jogkörömmel élve, kiemelt figyelmet fogok fordítani a másolatok készítésének gyakorlatára.

Budapest, 2003. augusztus 25.

Dr. Péterfalvi Attila

Közlemény

Vizsgálatot folytattam a Sulinet Express programmal kapcsolatos adatkezelésre vonatkozóan, melynek során megállapítottam, hogy az adóazonosító jel kezelése az értékesítő helyek által, adóigazolás kiállítása és az adóhatóság részére adatszolgáltatás teljesítése céljából megfelelő törvényi felhatalmazáson alapul, ugyanakkor jogosulatlan az adóazonosító jel továbbítása az adóhatóságon kívül más szervnek, így a Sulinet Express Monitor rendszer működtetőjének, az Educatio Kht-nak. Nem fogadható el az a gyakorlat, hogy az adóazonosító jelet a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen, különféle technikai kódok képzése céljára használják fel.

A vizsgálat azt is megállapította, hogy az Educatio Kht. nem ismerte meg az érintettek adóazonosító jelét, mivel az automatizált technikai rendszer az adóazonosító jel beérkezésekor abból rögtön egy kódot állít elő, így az adóazonosító jel azonnal, automatikusan törlődik. A képzett kódból az adóazonosító jel rekonstruálása nem lehetséges, a kód meghatározott természetes személlyel nem hozható összefüggésbe.

Állásfoglalásom teljes szövege a www.obh.hu honlapon megtalálható.

Budapest, 2003. augusztus 28.

Dr. Péterfalvi Attila

(726/A/2003)

* * *

Közlemény

Felhívom az adatkezelők és az adatfeldolgozók figyelmét a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2004. január 1-jén hatályba lépő módosításának azon részére, amely szerint számos adatkezelő és adatfeldolgozó köteles lesz belső adatvédelmi felelőst kinevezni vagy megbízni, valamint adatvédelmi szabályzatot készíteni. A törvény hatálybalépéséig még elegendő idő áll rendelkezésre a megfelelő személyek kiválasztására és a szabályzatok elkészítésére.

A törvény jövő év elejétől hatályos 31/A. §-a szerint az országos hatósági, munkaügyi vagy bűnügyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozónál, valamennyi pénzügyi szervezetnél, és valamennyi távközlési és közüzemi szolgáltatónál kötelező lesz jogi, közigazgatási, számítástechnikai vagy ezeknek megfelelő, felsőfokú végzettséggel rendelkező adatvédelmi felelőst kinevezni. Az adatvédelmi felelősnek az adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó szervezetén belül kell lennie, és közvetlenül a szerv vezetőjének felügyelete alá kell tartoznia.

A belső adatvédelmi felelős feladata a törvény szerint az adatkezeléssel kapcsolatos döntések meghozatalában, az érintettek jogainak biztosításában való közreműködés és segítségnyújtás, az adatkezelésre vonatkozó jogszabályok, valamint a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatok, adatbiztonsági követelmények megtartásának belső ellenőrzése. Az adatvédelmi felelős kivizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket, és jogosulatlan adatkezelés észlelése esetén annak megszüntetésére hívja fel az adatkezelőt vagy az adatfeldolgozót, elkészíti a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot, vezeti a belső adatvédelmi nyilvántartást, és a szervezeten belül gondoskodik az adatvédelmi ismeretek oktatásáról. Az adatvédelmi felelősök intézménye eddig sem volt ismeretlen Magyarországon: 1998 óta adatvédelmi felelősök dolgoznak az egészségügyi intézményeknél.

Felhívom továbbá az adatkezelők figyelmét arra is, hogy a fent megnevezett adatkezelőknek, valamint az – adatvédelmi nyilvántartásba bejelentési kötelezettség alá nem eső adatkezelők kivételével – egyéb állami és önkormányzati adatkezelőknek a törvény módosítása folytán adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot kell készíteniük. Külön felhívom a közoktatási intézmények vezetőinek a figyelmét arra, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2003. szeptember 1-jétől hatályos szövege szerint iratkezelési szabályzatban, ha ilyen készítése nem kötelező, a közoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának mellékleteként kiadott adatkezelési szabályzatban kell meghatározni az adatkezelés és adattovábbítás intézményi rendjét.

Az adatvédelmi felelősök kinevezésének, valamint az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatok megalkotásának kötelezettségét a jövőben ellenőrizni fogom.

Budapest, 2003. szeptember 3.

Dr. Péterfalvi Attila

(983/H/2003)

*Közlemény**a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos új szabályokról*

A közérdekű adatok kezelésével és nyilvánosságának biztosításával kapcsolatban az elmúlt hónapokban számos fontos jogi előírás megváltozott. Ezek egy része már hatályban van, más része a közeljövőben fog hatályba lépni. Az információs jogok országgyűlési biztosaként az alábbiakra hívom fel az adatkezelők és a közérdekű adatok iránt érdeklődők figyelmét:

I. Az üzleti titkok és a közérdekű adatok kezelésével és közlésével kapcsolatos új szabályok

Az Országgyűlés által áprilisban elfogadott, a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény (az úgynevezett üvegsebtörvény) a közérdekű adatok nyilvánossága további garanciájaként újraszabályozta az üzleti titok fogalmát és a közérdekű adatokhoz való viszonyát, megteremtve ezzel a két jog érvényesülésének összhangját. A Polgári Törvénykönyvbe (Ptk.) került az üzleti titok általános fogalma, valamint mindazok a kivételek, amelyek a közérdekű adatokhoz való hozzájutás szabadságát biztosítják. Az új szabályozás és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény kiegészítése egyértelműen kimondja, hogy az állami és a helyi önkormányzati feladatot, illetve jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek (közszféra) milyen körben kötelesek a nyilvánosságot tájékoztatni, illetve biztosítani a kezelésükben lévő közérdekű adatok megismerését.

A módosítás általános alapelvként mondja ki, hogy a költségvetési források és eszközök felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságát az üzleti titok védelme nem korlátozhatja. Egyúttal meghatározza azt is, hogy melyek azok az adatok (pl. technológiai eljárások, műszaki megoldások, know-how stb.), amelyek továbbra is védelemben részesülhetnek.

A fenti cél érdekében az Országgyűlés a Ptk. és az adatvédelmi törvény mellett módosította többek között a gazdasági társaságokról szóló törvényt, a cégeljárásról szóló törvényt, a koncessziós törvényt, a Munka Törvénykönyvét, a Polgári perrendtartást, az államháztartásról szóló törvényt, a versenytörvényt, a hitelintézeti törvényt, a tőkepiaci törvényt, az önkormányzati törvényt, a közbeszerzésekről szóló törvényt.

Az információs szabadság új területeként, a közpénzek, a közvagyonnal való gazdálkodás átláthatóságának további biztosítékaként a törvényhozó az adatközlés kötelezettségét a közérdekből nyilvános adat intézményének bevezetésével kiterjesztette a magánszférára. A Ptk. és az adatvédelmi törvény új rendelkezései alapján mindenki, aki az államháztartáshoz tartozó valamely szervvel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles ezzel kapcsolatban tájékoztatást adni.

II. Az államháztartással összefüggő közérdekű adatok nyilvánossága

Az üvegseb törvény végrehajtásaként a kormány módosította az államháztartás működéséről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletet. Az államháztartási körbe tartozó valamennyi szervezet köteleességévé tette, hogy a gazdálkodásával kapcsolatos adatok sokaságát a szervezet internetes honlapján vagy a nyilvánosság számára elérhető egyéb módon rendszeresen, illetőleg folyamatosan tegye közzé. Az államháztartással összefüggő közérdekű adatokat kérelemre eddig is bárki megismerhette. A módosítás most bevezette az államháztartási információk körébe tartozó kötelezően közzéteendő közérdekű adatok fogalmát és meghatározta ezek körét. A rendelet előírta, hogy a kérelemre történő adatszolgáltatás és a kötelező közzététel feladatával minden e körbe tartozó szervezetnek megfelelő (az információs jogokra is kiterjedő) szakértelemmel vagy végzettséggel rendelkező személyeket, szükség szerint ilyen szakértelemmel rendelkező szervezeti egységet kell megbízni.

A közérdekű adatok közlésével kapcsolatban a rendelet számos kérdésben a hatályos adatvédelmi törvénynél szigorúbb kötelezettségeket ír elő az államháztartási körbe tartozó szervezetek számára, melléklete pedig tartalmazza, hogy mely szervezetek milyen adatokat, milyen módon és mely határidőkre tekintettel köteles közzétenni.

A kormánynak a közpénzek felhasználásának átláthatóbbá tétele érdekében kiadott 1069/2003. (IX. 11.) határozata további feladatokat határoz meg a költségvetési szervek számára. A közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása érdekében az adatvédelmi biztossal egyeztetett intézkedési tervet kell kidolgozniuk. A miniszterek az intézkedési terv keretében kötelesek olyan jogszabály-módosításra javaslatot tenni, amelyekben indokolt előírni közérdekű adatok kötelező közzétételi kötelezettségét.

Az információs szabadsággal kapcsolatos új jogszabályi rendelkezések alkalmazását a jövőben figyelemmel fogom kísérni.

Budapest, 2003. szeptember 24.

Dr. Péterfalvi Attila

(1020/H/2003)

Közlemény

Az elmúlt héten a sajtóban nagy visszhangot keltett, hogy egy általános iskola diákjai között Hepatitis C vírussal fertőzött tanuló van. Az ügy napvilágra kerülésekor sajtónyilatkozatomban kifejtettem álláspontomat, amelyet ezúton kívánok megerősíteni.

Sokakban megfogalmazódott a kérdés, hogy van-e joguk tudni az intézmény oktatóinak, illetve a szülőknek, hogy az iskola tanulói között Hepatitis C vírussal fertőzött gyermek van.

A személyes adatok alkotmányos védelem alatt állnak, azok csak az érintett hozzájárulása (különleges adat esetén írásbeli hozzájárulása) vagy törvény előírása esetén hozhatók nyilvánosságra. Aggodalomra ad okot, hogyan értesülhetek az iskola tanárai, diákjai, illetve a szülők a tanuló fertőzöttségéről.

A személyes adatok körén belül – különösen érzékeny, szenzitív voltokra tekintettel – az egészségi állapotra vonatkozó adatok fokozottabb védelemben részesülnek. Külön jogszabály, az 1997. évi XLVII. törvény rendelkezik az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről. A törvény rendelkezései értelmében Hepatitis fertőzés esetén az érintett, illetve törvényes képviselője köteles a betegellátó felhívására az egészségügyi és személyazonosító adatait átadni, ha valószínűsíthető vagy beigazolódott, hogy Hepatitis kórokozója által fertőzött, vagy ebben a betegségben szenved. A betegellátó haladéktalanul továbbítja az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (továbbiakban: ÁNTSZ) – az érintett lakóhelye, tartózkodási helye, illetve munkahelye szerint illetékes – városi intézetének az adatfelvétel során tudomására jutott egészségügyi és személyazonosító adatot, ha Hepatitis Infectiosa betegséget észlel, vagy annak gyanúja merül fel. A továbbítás célja az érintett speciális egészségügyi ellátása, gyógykezelése.

Az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelése és feldolgozása során biztosítani kell az adatok biztonságát, a nyilvánosságra kerülés és az illetéktelen hozzáférés kizárását.

A Büntető Törvénykönyv önálló tényállásként nevesíti a személyes adattal való visszaélést. Aki a személyes adatok védelméről és kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel; az érintett tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget; az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen sérti, vétséget követ el. Büntetést követ el, aki a személyes adattal visszaélést különleges személyes adatra követi el.

Felhívom a szülőket, oktatókat, gondozókat és a diáktársakat a figyelmét, hogy a fertőzött gyermekekre vonatkozó, illetve az ő azonosítását lehetővé tevő valamennyi adat átadásától, továbbításától és nyilvánosságra hozatalától tartózkodjanak. Kérem, hogy a továbbiakban: fordítsanak különös gondot az alkotmányos alapjogként deklarált személyes adatok védelmére, mivel ezek nyilvánosságra hozatala az ilyen és hasonló esetekben indokolatlan hátrányos megkülönböztetéshez, alkotmányellenes diszkriminációhoz vezethet.

Budapest, 2003. október 2.

Dr. Péterfalvi Attila

(1143/H/2003)

* * *

Közlemény

2003. július 19-én hatályba lépett az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint azzal összefüggésben más törvények módosításáról szóló 2003. évi LIII. törvény, amely módosította a szolgálati titok törvényi meghatározását.

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) hatályos 4. §-a értelmében olyan adat minősíthető szolgálati titokká, amely a Ttv.-ben minősítésre felhatalmazott által a Magyar Közlönyben közzétett szolgálati titokkörbe tartozik, és amelynek az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti. Nem lehet szolgálati titokká minősíteni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ának (2) bekezdésében meghatározott típusú adatfajták körébe tartozó adatot, így különösen a közfeladatot ellátó szervek hatáskörére, illetékességére, szervezeti felépítésére,

szakmai tevékenységére, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó adatokat.

A 2003. évi LIII. törvény 22. §-ának (3) bekezdése értelmében a minősítésre jogosultak a szolgálati titokkörü jegyzékeket a törvény hatálybalépését követő 90 napon belül kötelesek felülvizsgálni. Felhívom a minősítésre jogosultakat arra, hogy a szolgálati titokkörü jegyzék felülvizsgálata során hagyják el azokat az adatfajtákat, amelyekbe tartozó adatok jogosulatlan nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele közvetve sem érinti hátrányosan a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit. Egyúttal felhívom a minősítésre jogosultak figyelmét arra is, hogy amennyiben megszűnt szervtől vettek át feladatkört, úgy szükség szerint a jogelőd által közzétett szolgálati titokkörü jegyzéket is vizsgálják felül.

A Ttv. 4. §-ának (4) bekezdése szerint a szolgálati titokkör megállapítása során ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét. Felhívom a minősítésre jogosultakat, hogy amennyiben a szolgálati titokkörü jegyzéket a felülvizsgálat eredményeképp módosítani szükséges, úgy az új szolgálati titokkörü jegyzék tervezetét időben juttassák el a hivatalomhoz véleményezésre.

Budapest, 2003. október 7.

Dr. Péterfalvi Attila

(1019/H/2003)

* * *

Közlemény

Az adatvédelmi biztos az elmúlt években számtalan beadvány alapján foglalkozott a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságoknak a díj- és pótdíjtartozások behajtásához szükséges adatigényléseivel. Egy 2003. április 19-én hatályba lépett törvénymódosítás előtt a parkolási társaságok azon eljárása, amely során beszerezték a követelésük érvényesítéséhez szükséges személyes adatokat, részben a Legfelsőbb Bíróság, részben a biztos megállapításai szerint is jogellenes volt. A törvénymódosítás után azonban új helyzet állt elő, 2003. április 19-e óta a társaságoknak lehetőségük van a gépjármű-nyilvántartásból személyes adatok igénylésére. A közelmúltban érkezett beadványok alapján az adatvédelmi biztosnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy vajon a 2003. április 19-ét megelőzően keletkezett tartozások érvényesítése érdekében a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok kaphatnak-e személyes adatokat a nyilvántartótól.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint nincs jelentősége annak, hogy a követelés mikor keletkezett: az adat-továbbítást lehetővé tevő törvényi rendelkezés hatálybalépését megelőző időben keletkezett követelések érvényesítése érdekében is kérhetők adatok. A parkolás időpontja annyi relevanciával bír, hogy a parkolási társaság csak ezen időpontra nézve kérhet adatot, vagyis azt kérdezheti meg a nyilvántartótól, hogy a fizetés nélküli parkolás idején ki volt a gépjármű üzembentartója.

Az állásfoglalás foglalkozik a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok által korábban – jogellenesen – megszerzett személyes adatok kérdésével is. Az adatkérési jogosultság 2003. április 19. napjával történő megnyílása nem jelenti azt, hogy a törvény jogszerűvé tenné a korábban jogellenesen megszerzett adatok kezelését, azokat tehát törölni kell, és a behajthatlan követelések érvényesítésére az üzembentartók adatait az új szabályok szerint kell kérni a nyilvántartásból.

Az adatvédelmi biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok által jogszerűen megszerzett adatokat nem tárolhatják esetleges későbbi felhasználásra, a követelés érvényesítése után újabb követelések érvényesítésére már nem használhatják.

Az állásfoglalás teljes szövege a <http://www.obh.hu/adatved/magyar/aktualis.htm> oldalon, az állásfoglalások között található meg.

Budapest, 2003. október 9.

Dr. Péterfalvi Attila

(1084/H/2003)

Közlemény

Az utóbbi időben egyre több aláírásgyűjtési akcióról számol be a sajtó, ezek név, lakcím, aláírás és személyi azonosító kezelésével folynak. Az Adatvédelmi Biztos Irodája tapasztalatai szerint sok kezdeményező nincs tisztában a személyes adatok ilyen módon történő gyűjtésének szabályaival. Az adatvédelmi törvénynek megfelelően a kezdeményezőknek minden esetben el kell számolniuk – elsősorban az érintettek felé – az adatgyűjtéssel összefüggésben minden lényeges körülményről, tervről, annak megvalósításáról (adatkezelés célja, ideje, mértéke, hozzáférők köre, adattovábbítás), függetlenül attól, hogy céljuk jogszabály-módosítás kezdeményezése, vagy egyszerű véleménynyilvánítás, rokon-szenv, illetve tiltakozás kinyilvánítása.

Az aláírásgyűjtéshez csatlakozók csak úgy tudják gyakorolni információs önrendelkezési jogukat, csak úgy adhatják önként hozzájárulásukat személyes adataik kezeléséhez, ha pontosan tudják, milyen kezdeményezésről van szó, kik és milyen célból kezelik az adatokat, s mi azok későbbi sorsa.

Felhívom a figyelmet arra, hogy az aláírásgyűjtésre vonatkozó alkotmányi és törvényi előírások sorában (pl. az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény, a választási eljárásról szóló törvény) tekintettel kell lenni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 28. §-ára is, mely szerint az adatkezelő köteles e tevékenységének megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni az adatkezelés célját; az adatok fajtáját és a kezelésük jogalapját; az érintettek körét; az adatok forrását; a továbbítandó adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját; a törlési határidőt. Az adatvédelmi biztos nyilvántartási számot ad a bejelentkezőknek, ezt fel kell tüntetni minden továbbításnál, nyilvánosságra hozásnál, kiadásnál.

A bejelentkezéshez szükséges formanyomtatvány a <http://abiweb.obh.hu/adatlap/> címről letölthető, vagy átvehető az Országgyűlési Biztosok Hivatala portáján (1051 Budapest, Nádor u. 22.).

Budapest, 2003. november 12.

Dr. Péterfalvi Attila

(1233/H/2003)

* * *

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSOK KÖZÖS NYILATKOZATA

Az országgyűlési biztosok az eddigi nyolcéves működésük során a legszigorúbban tiszteletben tartották saját hatáskörük törvényi korlátait és a többi jogállami intézmény – köztük az igazságszolgáltatás – függetlenségét. Különösen ügyeltek arra, hogy intézkedéseik ne kelthessék a bíróság érdemi ítélkezése befolyásolásának még a látszatát sem. Ezzel egyidejűleg fontosnak tartják leszögezni, hogy a jogállam intézményeit a jogállami rendszer nemcsak elválasztja, hanem össze is kapcsolja. Az Alkotmány értékrendjének és szellemének valóságos érvényesítése a jogállam minden intézményének elsőrendű kötelezettsége. Ezen értékrend védelme és kifejezésre juttatása az országgyűlési biztosoknak is fő feladata. Az egyetemes érvényű alapvető szabadságok és az emberi jogok egységes értelmezése és érvényesülése szükségessé teszi ezeknek az intézményeknek a párbeszédét és szakmai együttműködését. – Ennek érdekében az országgyűlési biztosok kezdeményező lépéseket tesznek.

Budapest, 2003. november 17.

Dr. Lenkovics Barnabás

Dr. Kaltenbach Jenő

Dr. Péterfalvi Attila

Dr. Takács Albert

Közlemény

az országos, illetve helyi népszavazásokhoz, népi kezdeményezésekhez kapcsolódó, valamint egyéb aláírásgyűjtések adatvédelmi szempontjairól szóló adatvédelmi biztosi állásfoglalásról

Ez évben több beadvány érkezett hivatalomhoz, amiben az indítványozók felvilágosítást kértek népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez kapcsolódó, valamint egyéb aláírásgyűjtések adatvédelmi kérdéseiről. November 12-én kiadott közleményemben pedig arra hívtam fel az utóbbi időkben megnövekedett számú aláírásgyűjtési akciók szervezőinek a figyelmét, hogy az aláírásgyűjtést – annak megkezdése előtt – be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba.

Annak érdekében, hogy mind az aláírásgyűjtők, mind pedig a választópolgárok tisztában legyenek jogaikkal, illetve kötelességeikkel, állásfoglalásban összegeztem a különböző célú aláírásgyűjtésekre vonatkozó adatvédelmi szabályokat. E szabályokat alapvetően az határozza meg, hogy a speciális előírások szerint zajló népszavazási kezdeményezésről, népi kezdeményezésről van-e szó, avagy az egyszerűbb „*petíciós jog*” gyakorlásáról.

Az állásfoglalás teljes szövege a www.obh.hu címen olvasható.

Budapest, 2003. december 4.

Dr. Péterfalvi Attila

(1330/H/2003)

* * *

Közlemény

a mobil rádiótelefon szolgáltatók hálózatain továbbított képes üzenetekkel kapcsolatban

Miként arról tájékoztattam a nyilvánosságot, a közelmúltban hivatalból vizsgálatot indítottam a mobil rádiótelefon szolgáltatók Multimedia Messaging Service (MMS) szolgáltatásával, illetve a webkamerák felhasználásával kapcsolatban. A vizsgálat megindítását az indokolta, hogy ezen eszközök elterjedése és olcsóbbá válása miatt lehetővé válik az, hogy bárkiről tudta nélkül kép- és hangfelvételt készítsenek, és azt azonnal továbbítsák más személyek részére, vagy az interneten keresztül nyilvánosságra hozzák.

A közelmúltban értesültem arról, hogy az egyik mobil rádiótelefon szolgáltató a képes üzenetküldést lehetővé tevő szolgáltatásait úgy reklámozza, hogy arra ösztönzi az állampolgárokat: „*Ha látsz egy jó nőt vagy pasit az utcán, ne habozz az esztétikai élményt egy MMS-ben megosztani barátaiddal*”.

Ezúton hívom fel a mobil rádiótelefon szolgáltatók és valamennyi MMS szolgáltatást használó figyelmét arra, hogy természetes személyekről kép- vagy hangfelvételek készítése és továbbítása adatkezelésnek minősül, így ezen tevékenységekre a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szabályait kell alkalmazni. Amennyiben a kép vagy hang természetes személy azonosítását lehetővé teszi, a felvétel készítése és továbbítása törvény felhatalmazása vagy az érintett hozzájárulása nélkül jogellenes adatkezelésnek minősül, amely polgári jogi, bizonyos esetekben büntetőjogi felelősségre vonáshoz vezethet.

Budapest, 2003. december 11.

Dr. Péterfalvi Attila

(1374/H/2003)

Közlemény

A Magyar Orvosi Kamara elnöke és más magánszemélyek az adatvédelmi biztos és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa fellépését kérték, az ESZCSM megbízásából a háziorvosok, orvostanhallgatók és a védőnők körében végzendő országos kutatás kérdőívének tartalmával és az eredményét érintő adatkezelésekkel kapcsolatban.

A kiküldött kérdőívekhez mellékelte, a minisztérium helyettes államtitkára, valamint az Országos Alapellátási Intézet főigazgatója által aláírt levelek szerint a kérdőívek célja a roma népesség helyzetének javítása a betegellátásban.

Álláspontunk szerint azonban a kérdőív számos olyan adat közlését kéri (mint pl. a kitöltők világnézete, politikai hovatartozása, vallásossága), amelynek az elérni kívánt célhoz semmi köze.

A kitöltő csupán a roma közösséget mélyen sértő megállapítások közül választhat válaszadásakor: a kérdőívől nem derül ki, hogy ezek a negatív értékítéletek (lusták, összeférhetetlenek, piszkosak, a kelleténél több gyermeket nemzének, van bennük bűnöző hajlam) kinek az értékvilágát tükrözik, az ESZCSM-ét, a kérdőív összeállítójáét, vagy – vélelmezetten – a megkérdezett foglalkozási csoportok minden egyes tagjáét. Miután a célzatosan pejoratív kérdéscsoportok a pozitív tartalmú válaszadásra nem adnak módot, magukra a válaszadókra is sértőek.

A kérdőív olyan kifejezetten provokatív, bűncselekménynek minősülő cselekedetekre irányuló felhívásokat is érint, hogy: „*öszönözni kellene a cigányok kivándorlását az országból*”, „*hogy a cigányoknak kevesebb gyerekük legyen*”, „*hogy a cigányok elkülönülten lakjanak*”.

A kérdőív sérti mind az egyes megkérdezettek, mind az egyes roma és más halmozottan hátrányos helyzetű polgárok személyiségi jogait (emberi méltóságát, becsületét, jó hírnevét), ugyanúgy mindkét (foglalkozási, illetve etnikai) csoport közösségének alapvető jogait is veszélyezteti.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok és azok további veszélyei alapján jelen közleményében felhívja az érintettek figyelmét arra, hogy az ilyen és ehhez hasonló kérdőívek és módszerek használata a jövőben kerülendő, valamint, hogy senkit semmilyen hátrány nem érhet a jogsértő kérdőív kitöltésének jogos megtagadása miatt.

Az adatvédelmi biztos aggályait írásban jelezte a miniszternek, és felszólította az elérni kívánt célhoz nem kapcsolódó kérdések kérdőívekről való törlésére.

Budapest, 2003. december 15.

Dr. Lenkovics Barnabás

Dr. Péterfalvi Attila

(Az adatvédelmi biztos állásfoglalását tartalmazó – Dr. Kökény Mihálynak írt – levele a www.obh.hu címen, az adatvédelmi biztos honlapján az aktuális információk között, az állásfoglalásoknál olvasható.)

(1458/A/2003)

* * *

Közlemény

Ez év december 18-án az adatvédelmi biztos szakmai fórumot rendezett, melyen a különféle sajtószervek megjelent képviselői és az adatvédelmi biztos a sajtó tevékenységének adatvédelmi vonatkozásait tekintették át.

Alkotmányunk a személyes adatokat és a sajtó szabadságát egyaránt védi, e jogok azonban nem korlátlanul, hanem egymásra tekintettel érvényesülnek. A sajtószabadságnak kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, viszont az emberi méltóság, a becsület, a jó hírnév, a személyes adatok is alkotmányos védelem alatt állnak és a véleménynyilvánítási szabadság korlátjaiként jelennek meg. Az információhoz, tájékoztatáshoz fűződő társadalmi igény kielégítése és a személyiségi jogok érvényesülése nem egymást kizáró jogosultságok. A tanácskozás célja olyan megoldások keresése volt, melyekkel az alapjogok érvényesülése biztosítható. A konferencia résztvevői megállapodtak abban, hogy – az Európai Unió magánszféra védelmével és sajtószabadsággal kapcsolatos álláspontjának figyelembe vételével – együttműködnek az alapjogok közötti összhang megteremtése érdekében, és törekednek mind az adatvédelmi követelmények fokozott figyelembevételére, mind a sajtószabadság vívmányainak megőrzésére, továbbá ösztönözni kívánják az önszabályozó, önellenőrzési szakmai fórumok működését.

Budapest, 2003. december 19.

Dr. Péterfalvi Attila

(114/H/2003)

*Közlemény**a Malév Rt. utasai személyes adatainak továbbításával kapcsolatban*

Állampolgári beadvány alapján 2003. év elején vizsgálatot indítottam a Malév Rt. utasai személyes adatainak – a terrorizmus elleni küzdelem jegyében – az Amerikai Egyesült Államokba történő továbbításával kapcsolatban, mely vizsgálatot állásfoglalás kibocsátásával zártam le. A vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy miként érvényesülnek az utasok adatainak továbbítása során a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései. Munkatársaim az elmúlt év során helyszíni vizsgálatot is folytattak a Malév Rt.-nél, továbbá írásban is kértem tájékoztatást.

2004. január 16-án kelt állásfoglalásomban felkértem a Malév Rt. elnök-vezérigazgatóját, hogy a Malév Rt. fordítson nagyobb figyelmet az érintettek hozzájárulásának megszerzésére és tájékoztatására. Az adattovábbítást nem törvény írja elő, ezért az adattovábbítás csak az érintettek kifejezett és tájékozott hozzájárulásán alapulhat. Az érintetteket tájékoztatni kell az adattovábbítás valamennyi lényeges körülményéről: a továbbítandó adatok köre, az adattovábbítás célja, az adatkezelő személye az Amerikai Egyesült Államokban, felelőse, székhelye, az adatkezelés időtartama, az érintett jogainak érvényesíthetősége.

Az állásfoglalás teljes szövege a www.obh.hu címen, az adatvédelmi biztos honlapján az aktuális információk között, az állásfoglalásoknál olvasható.

Budapest, 2004. január 20.

Dr. Péterfalvi Attila

(268/A/2003)

4. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A. SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMEVEL KAPCSOLATOS ESETEK

[Állásfoglalás: az Európai Unió Kommunikációs Közalapítvány által készített küldemények a KÖANYV közreműködésével jutottak el a címzettekhez, ez nem volt jogellenes]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványát, melyben az Európai Unió Kommunikációs Közalapítvány adatkezelését sérelmezi, kivizsgáltam.

Az ügyvel kapcsolatos álláspontom a következő:

A közalapítványt mint közfeladatot ellátó szervezet a kormány hozta létre a 216/2002. (X. 24.) számú rendeletével; célja a rendelet szerint az EU-csatlakozással kapcsolatos tájékoztatási és felkészítő feladatok ellátása. E cél érdekében több csatornán (internet, közterületi reklám, írott és elektronikus sajtó) kommunikál a polgárokkal, és ezért került sor a levélben történő kapcsolatfelvétellel. Tekintettel arra, hogy a kifogásolt adatkezelés több millió állampolgárt érint, konzultációt folytattam a közalapítvány tisztviselőivel, melynek során részletesen ismertették az adatkezelés menetét. A közalapítvány a kampány első fázisában nem kezelt adatokat. Az elkészített leveleket eljuttatták a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalához (KÖANYV), akik összeállították a címlistát. Az összeállítás legfőbb szempontja az volt, hogy minden háztartásba küldjenek levelet. Ezt követően a KÖANYV címezte és postázta a leveleket. Amennyiben valaki éni kívánt a felkínált lehetőséggel, a válaszkártya visszaküldésével igényelhetett tájékoztató anyagokat. A visszaküldött válaszkártyákon szereplő adatokat a közalapítvány kezeli, azokat az uniós csatlakozással összefüggő tájékoztató tevékenységre használja fel. A kiküldött tájékoztatáson szerepelt az a felhívás, mely szerint az adatokat a KÖANYV nem adta át a közalapítványnak, továbbá, hogy a visszaküldött válaszkártyán megadott adatokat a közalapítvány fogja kezelni; emellett a küldeményen feltüntették az adatszolgáltatás önkéntességére való felhívást is.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (1) bek. 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. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) alapján a KÖANYV jogszerű kezelője az állampolgárok adatainak, az adatokat azonban csak a törvényben meghatározott szervek és személyek részére továbbíthatja. Nincs ugyanakkor a törvénynek olyan rendelkezése, mely megtiltaná, hogy a KÖANYV lépjen kapcsolatba állampolgárokkal olyan állami szervek nevében, melyek nem lehetnek adattovábbítás címzettjei, és amelyek tevékenységének lényeges eleme az állampolgárokkal történő kapcsolatfelvétel. Ez történt például a Millenniumi Országjáró című kiadvány postázása során: miután az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a KÖANYV nem adhatja ki az állampolgárok adatait a Miniszterelnöki Hivatalnak, az adattovábbítást megszüntették, és a későbbiekben a KÖANYV végezte az újságok címzését és küldését. Összefoglalva: nem volt jogellenes az, hogy a közalapítvány által készített küldeményeket a KÖANYV juttatta el a címzetteknek. Azoknak, akik az Nytv. 2. § (1) bek. alapján adataik kiadását megtiltották, nem küldtek levelet.

A visszaküldött válaszkártyákon szereplő adatokat a közalapítvány kezeli, abból a célból, hogy az állampolgárokat tájékoztassa a csatlakozás egyes kérdéseiről. Az adatkezelést – eleget téve az Avtv. 28. §-ában foglalt kötelezettségnek – bejelentették az adatvédelmi nyilvántartásba. Az adatkezelés jogalapja az érintett hozzájárulása, a küldeményen ugyanis szerepelt a válaszadás önkéntességére való felhívás, valamint az a tájékoztatás, mely szerint a megadott adatokat a közalapítvány fogja kezelni. Amennyiben valaki meg akarja tiltani adatai kezelését, ezt megteheti az adatkezelő postacímén, de kapcsolatba léphet a közalapítvánnyal a 181-es telefonszámon is (ez a telefonszám a levelek kiküldésekor még nem volt hívható, ezért nem szerepel rajtuk). Az adatok törlésének határideje a csatlakozás időpontja, 2004. május 1.

A fentiek alapján a közalapítvány adatkezelése megfelel a törvényi előírásoknak.

Végezetül tájékoztatom, hogy a közalapítvány tisztviselőinek figyelmét a személyes konzultáció során felhívtam arra, hogy a jövőben minden kapcsolatfelvételnél tájékoztassák az érintetteket adataik kezeléséről. Egyébiránt mind a közalapítvánnyal, mind az általa folytatott kampánnyal többet megtudhat a www.magyarorszag.hu/eu címen.

Budapest, 2003. március 6.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(107/A/2003)

[Állásfoglalás: a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium joga és kötelezettsége a támogatás felhasználásának ellenőrzése, de ennek során személyes adatokat csak akkor kezelhet, ha erre törvény vagy az érintett felhatalmazza]

Berzi Sándor
főtitkár

Magyar Labdarúgó Szövetség
Budapest

Tisztelt Főtitkár Úr!

Ön levelében állásfoglalásomat kérte a Bozsik Program keretén belül kapott állami támogatás elszámolására, ellenőrzésére vonatkozóan, mivel a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium az edzőkkel kötött szerződések hiteles másolatának és az edzők személyes adatainak megküldését kérte.

Tájékoztatom, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint „személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”. E szabály alapján az edzőkkel kötött szerződések valamennyi adata személyes adatnak tekintendő. Az Avtv. 2. § 4. a) pontja alapján adatkezelésnek minősül az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Az Avtv. 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli.

Leveléből és annak mellékleteiből kitűnően a minisztérium zárszámadásának elkészítése miatt kéri az adatokat. Az államháztartásról szóló 1992. XXXVIII. tv. (továbbiakban: Áht.) 120. §-a rámutat, hogy az államháztartási ellenőrzés célja, hogy elősegítse többek között a zárszámadás megalapozottságát. Az Áht. 13/A. § (2) bekezdése az államháztartás gazdálkodásának egyik alapelveként mondja ki, hogy az államháztartás alrendszereiből támogatott szervezetek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról, és a finanszírozó ellenőrizni köteles a felhasználást és a számadást. E törvény 121/B. §-ának rendelkezése szerint a kormány kijelöli a társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, alapokból juttatott pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséért felelős állami szervet. E bekezdés kimondja azt is, hogy az állami szerv feladat- és hatáskörében eljáró ellenőr az ellenőrzött szervnél államtitkot, szolgálati titkot, üzleti titkot tartalmazó iratokba és más dokumentumokba is betekinhet, azokról másolatot, kivonatot kérhet, a jogszabályban meghatározott adatvédelmi előírások betartásával, továbbá rendelkezik arról, hogy a fejezet felügyeletéért felelős szerv pénzügyi ellenőrzést végez a fejezet költségvetéséből nyújtott támogatás rendeltetésszerű felhasználása, valamint e szerveknél egyéb szervek, magánszemélyek részére nyújtott támogatás felhasználásának rendeltetés- és szabályszerűségének tekintetében. Az állami támogatások 2001. és 2002. évi felhasználásának szabályairól szóló 10/2001. (XII. 23.) ISM rendelet 9. §-a szerint a támogatás rendeltetésszerű felhasználását a minisztérium közvetlenül, költségvetési szervei igénybevitelével, az erre szakosodott gazdálkodó szervezetek szolgáltatásainak igénybevitelével, illetve az állami sportinformációs rendszeren keresztül ellenőrzi.

Tehát a támogatónak joga és kötelezettsége a támogatás felhasználásának ellenőrzése, de ennek során személyes adatokat csak akkor kezelhet, ha erre törvény vagy az érintett felhatalmazza. Az ellenőrzés sok esetben elvégezhető pusztán számadatok, pénzügyi kimutatások rendelkezésre bocsátásával, ilyenkor az állami támogatás szabályszerű felhasználásának ellenőrzéséhez nem szükségesek személyes adatok. Amennyiben az ellenőrzésre jogosult nemcsak a támogatás felhasználásának pénzügyi lebonyolítását, szabályszerűségét, hanem rendeltetésszerűségét is vizsgálja, szükség lehet olyan adatokra is, melyek személyes adatoknak minősülnek, például a megbízott edzők végzettsége annak megállapítása céljából, hogy megfelelő képesítésű edzőkkel kötöttek-e szerződést. Az Áht. idézett rendelkezései bár általános jelleggel, de felhatalmazást adnak az adatkezelésre, azonban a vizsgálandó adatkör kijelölésénél tekintettel kell lenni az adatvédelem egyik fontos alapelve, a célhoz kötöttség elvére, mely szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból lehet, és 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. §). Ennek megfelelően a rendeltetésszerű felhasználás ellenőrzéséhez véleményem szerint nem szükséges az edzők telefonszáma, adószáma, lakossági folyószámla száma, ezeket a szerződések másolatairól ki kell törölni. Elegendőnek tartom az edzők azonosításához a születési adatok és a lakcímadatok vagylagos megadását, továbbá nem tartom szükségesnek „a program megvalósításába bevont személyek” személyes adatainak, elérhetőségének, továbbá a „szerződött személyek” diplomája minősítésének a minisztérium rendelkezésére bocsátását. Az ellenőrzés során érvényesíteni kell az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletben foglaltakat is, azonban ennek alkalmazása során is

tekintettel kell lenni az adatvédelmi követelményekre. E rendelet 155. §-ában úgy rendelkezik, hogy az államháztartás pénzügyi információs rendszerének való adatszolgáltatás kötelezettsége nem vonatkozik a személyes adatokra.

Adatvédelmet és információszabadságot érintő kérdéseivel forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2003. április 30.

Üdvözlettel:
Dr. Péterfalvi Attila

(174/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az úgynevezett „lakásmaffia” tevékenység felszámolása társadalmi érdek, ez azonban nem járhat a személyes adatok védelméhez való jog szükségtelen és aránytalan sérelmével]

Devánszkiné dr. Molnár Katalin elnök
részére

Az úgynevezett lakásmaffia tevékenységet feltáró albizottság
Budapest

Tisztelt Elnök Asszony!

Az albizottság tevékenységének anyagait (jegyzőkönyvek, részjelentés) megvizsgáltam. A megfogalmazott javaslatok egy része felvet adatvédelmi kérdéseket is; mielőtt azonban az ezekkel kapcsolatos álláspontomat kifejteném, szükséges a személyes adatok védelméhez való jog magyarázata, amely általános jelleggel határozza meg az elrendelhető adatkezelések fő korlátait.

A Magyar Köztársaságban a személyes adatok védelméhez való jogot az Alkotmány biztosítja, részletes szabályait a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) határozza meg. Az 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. A részjelentésben megfogalmazott adatkezelési javaslatok törvényi szabályozást igényelnek. A törvényi szabályozásnak is vannak azonban – az Alkotmányból eredeztethető – korlátai, melyeket az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett.

Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmezte. Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában kifejtette az információs önrendelkezés leglényegesebb elemeit, melynek lényege, hogy az érintett maga rendelkezhet személyes adataival, és megfelelő garanciáknak kell biztosítani az önrendelkezés szabadságát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja felhasználásának módját. A törvény által elrendelt adatkezelés a jog korlátozását jelenti, amely csak meghatározott feltételekkel történhet.

A személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának feltételeit az Alkotmánybíróság 21/1993. (IV. 2.) AB határozatában fejtette ki, az Alkotmány alapjogi korlátozásokkal szemben támasztott követelményeinek megfelelően. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintő sérelem megállapítható. A szükségesség mellett a korlátozás másik lényeges eleme az arányosság: az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott követelmény az, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. Ennek során a törvényhozó köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt kiválasztani.

A fentiek mellett az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jog legfontosabb garanciájaként a célhoz kötöttséget határozta meg. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot kezelni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad – vagyis először az adatkezelés céljának jogszerűségét kell vizsgálni, majd azt, hogy az adatkezelés a cél elérésére alkalmas-e, ahhoz szükséges-e, és a korlátozás mértéke arányban van-e a cél megvalósulásához fűződő közérdekkel.

A részjelentésben megfogalmazott javaslatok célja az, hogy az ún. lakásmaffia tevékenység folytatását megakadályozzák, vagyis az állampolgároknak védelmet nyújtsanak a tulajdonhoz való jogukat jelentősen sértő cselekményekkel szemben. A megfogalmazott cél mögött vitathatatlan közérdek áll, melyből levezethető az állam kötelezettsége arra,

hogyminden olyan intézkedést megtegyen, amely szükséges a jogsértések megelőzésére, illetve a sérelmek helyreállítására. Az állam azonban csak az Alkotmány szabta határokon belül cselekedhet. Ez a fentiek alapján azt jelenti, hogy az állampolgárok alkotmányos jogai csak annyiban korlátozhatóak, amennyiben az a cél eléréséhez feltétlenül szükséges, és a céllal arányos. A korlátozás szükségessége azt jelenti, hogy az eszközök megválasztásában a gazdaságossági, költségvetési szempontokat megelőzik az állampolgárok jogai. Az adatkezeléseket illetően tehát a legfontosabb követelmény, hogy adatkezelést elrendelni, vagyis a személyes adatok védelméhez való jogot korlátozni nem lehet, ha a cél más eszközökkel elérhető, még ha azok költségesebbek is.

A fentiek alapján mindenekelőtt azt kell leszögezni, hogy a lakásmaffia tevékenység folytatását elsősorban a földhivatalokban uralkodó állapotok (ügyhátralék, „nepperek” tevékenysége) teszik lehetővé. Az elmúlt ciklusokban minden kormányzat célul tűzte ki az ingatlan-nyilvántartás helyzetének rendezését, a helyzet azonban számottevően nem javult, sőt, egyes helyeken (Budapest, Pest megye) súlyosbodott. Mindaddig, amíg éveket kell várni egy bejegyzésre, miközben egyes esetekben a bejegyzés – törvénytelen módon – néhány nap alatt megtörténik, amíg a polgárok kénytelenek széljegyek alapján bonyolítani ingatlanügyleteiket, a lakásmaffia tevékenységet felszámolni nem lehet. Legelőször tehát a földhivatalok helyzetét kell javítani, és amíg ez nem valósul meg, nem lehet a személyes adatok védelméhez való jogot – vagy más alkotmányos jogokat – korlátozó eszközökhöz nyúlni. Tisztában vagyok azzal, hogy a mostani állapotok rendezése rendkívül nehéz és költséges feladat, nem lehet azonban az állampolgárok jogait korlátozni csak azért, mert az állam nem tud eleget tenni egy feladatának. Azt az érvelést sem lehet elfogadni, hogy a korlátozás csak átmeneti, és csak addig tart, amíg az ingatlan-nyilvántartás rendbe tétele be nem fejeződik: tekintettel arra, hogy a jelenlegi állapotok évek óta nem mutatnak javulást, valószínűbb, hogy a korlátozás állandósulna, és folytatódna a lakásmaffiával folytatott harc, ezúttal az állampolgárok jogainak csorbításával.

A fentiek alapján az alábbiakban a részjelentésben megfogalmazott, a személyes adatok védelméhez való jogot érintő felvetésekre válaszolok:

1. Ügyvédek és közjegyzők részére hozzáférés biztosítása a Belügyminisztérium nyilvántartásaihoz:

Elfogadhatatlannak tartom azt, hogy az ügyvédek és közjegyzők úgy férhessenek hozzá a BM nyilvántartásához – ez a gyakorlatban a személyi adat- és lakcímnnyilvántartást jelentheti –, hogy meghatározott személyek adatait ellenőrizhessék. Az elutasítás indokai az alábbiak:

- Maga az albizottság is elismeri, hogy egyes ügyvédek érintettek a bűncselekmények elkövetésében. Ezeknek az ügyvédeknek csak újabb segítséget jelentene a hozzáférés.
- Közismert, hogy a keresetindítás, illetve az egyéb módon történő jogérvényesítés akadályos számos esetben az, hogy az ellenérdekű fél adatai nem ismertek. Nem hiszem, hogy nem lenne olyan ügyvéd, aki a hozzáférést a más ügyekben való munkájához is felhasználná.
- A harmadik és negyedik indok adatvédelmi jellegű. Az országban több ezer ügyvéd és közjegyző van, ha mindnek lenne hozzáférése, az gyakorlatilag megsokszorozná a személyi adat- és lakcímnnyilvántartást. Az, hogy az állam nem tud eleget tenni egyes feladatainak – itt elsősorban a földhivatali ügyintézés hiányosságaira gondolok –, nem lehet indoka annak, hogy a legszélesebb körű állami nyilvántartáshoz a magánszféra alanyainak is hozzáférést adjunk. Felmerül az a kérdés is, hogy a polgár – aki már így sem tudja, hogy hány adatkezelésben szerepel – hogyan tájékozódhatna adatai kezeléséről, hogyan érvényesítheti jogait. A rendszerrel szemben adatbiztonsági aggályok is felhozhatók.
- A lakásmaffia ügyeknek csak kis része valósul meg hamis személyazonosság felhasználásával. Ha a hamis okiratok valódi adatokat tartalmaznak, az ellenőrzés nem old meg semmit. Vagyis az elérni kívánt cél nincs arányban a korlátozás mértékével.

Az első két indokkal szemben felhozható érvként, hogy az ügyvédek és közjegyzők ellenőrizhetőek: a naplózott adatszolgáltatások és az adásvételi szerződések összevetésével megállapítható, hogy ki használta jogellenesen a rendszert. Kérdés az, hogy ki lenne képes ezt ellenőrizni? Ismerve a KÖANYV, az adatvédelmi biztos, illetve a kamara erőforrásait, az ellenőrzés csak szűrőpróbaszerű lehetne – vagyis oly csekély lenne a „lebukás” veszélye, hogy alig lenne visszatartó ereje.

2. A földhivatalok számára naprakész adatbázis igénybevétele az ügyvédekről:

Az ügyvédek, az ügyvédi irodákban dolgozó alkalmazott ügyvédek, és az ügyvédjelöltek adatai személyes adatok. Ennek alapján – az Avtv. értelmében – a hozzáférés akkor jogszerű, ha azt törvény rendeli el. Tekintettel az ügyvédi hivatás jellemzőire, az ehhez kapcsolódó közbizalomra, valamint a kamarai nyilvántartás részleges nyilvánosságára, elfogadhatónak tartom, ha a földhivatalok rendelkeznek a kamarai nyilvántartások nyilvános adataival, akár úgy, hogy arról a kamarák rendszeresen tájékoztatják őket, akár on-line hozzáférés útján. Ez utóbbi elejét vehetné annak, hogy kizárt vagy „álügyvédek” járhasanak el a földhivatalnál. Az adatkezelés célja azonban csak úgy érhető, és ezért csak úgy fogadható el, ha minden körzeti földhivatal hozzáfér az országos nyilvántartáshoz. A szabályokat törvényben – célszerűen az ingatlan-nyilvántartásról és/vagy az ügyvédekről szóló törvényben – kell rögzíteni.

3. Ingatlanügyletek szigorú számadású okmánypapíron történő bonyolítása:

Ezzel kapcsolatban adatvédelmi kérdések az okmányok beszerzésével és ellenőrzésével kapcsolatban merülnek fel. Feltételezem, hogy a felhasználható okmánypapírok biztonsági elemet is tartalmaznának, és az okmánypapírok csak ügyvédek, illetve közjegyzők számára, és csak meghatározott helyen – valószínűleg a kamaráknál – lennének beszerezhetők. A sorszámozott okmányokról a kiadó (kamara) feltehetőleg nyilvántartást vezetne, amely tartalmazná az átvevő ügyvéd (közjegyző) adatait is. Tekintettel arra, hogy ez is adatkezelés, ezért törvénymódosítás szükséges, amelyet adatvédelmi szempontból elfogadhatónak tartok. Nem kifogásolható az sem, hogy a földhivatalok ehhez a nyilvántartáshoz is hozzáférhessenek, és a sorszám alapján ellenőrizhessék, hogy a hozzájuk benyújtott okmánypapírt valóban az okiratot ellenjegyző ügyvéd (vagy az azt készítő közjegyző) vette át és jogosult felhasználni.

4. Ingatlanforgalmazási tevékenység engedélyezésének újraszabályozása, kamara létrehozása:

Tekintettel arra, hogy az ingatlanforgalmazás különleges, több elemből álló szakértelmet kíván (pénzügyi, gazdasági, jogi, építészeti ismeretek), nem kifogásolható az, ha az ingatlanforgalmazói tevékenység gyakorlásához feltételeket szabnak, és a tevékenység gyakorlását kamara ellenőrzi. A kamara – melyet nyilvánvalóan törvény hoz létre – megfelelő ellenőrzési és nyilvántartási jogokkal rendelkezhetne a tagjait illetően, és a kamarai nyilvántartás részleges nyilvánossága is elfogadható lenne.

5. Ingatlan tulajdonos általi lekötése:

E javaslat alapján a tulajdonos – vagy egyéb jogosult – nyilatkozatával meghatározott időre lekötethetné az ingatlannal való rendelkezés jogát úgy, hogy az csak az ő jelenlétében lehetséges, vagyis neki kell megjelenni a földhivatalban. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény módosításával biztosítani lehet a lekötés lehetőségét, amellyel párhuzamosan a földhivataloknak felhatalmazást kell adni a nyilatkozatok kezelésére, továbbá arra, hogy az érintettet nyilatkozattételkor, illetve azt követően, az ingatlannal való rendelkezéskor személyazonossága igazolására szólítsák fel.

6. Tulajdonosok mulasztásának ellenőrzése, a földhivatal hozzáférése a személyi adat- és lakcímnnyilvántartáshoz:

A földhivatalok álláspontja szerint a tulajdonosok rendszeresen elmulasztják lakcímük, levelezési címük megváltozásának bejelentését. Erre a megoldás – a részjelentés szerint – az lenne, ha a földhivatalok hozzáférhetnének a személyi adat- és lakcímnnyilvántartáshoz adategyeztetés céljából. Akárcsak az ügyvédek on-line hozzáférésevel kapcsolatban, itt is le kell szögezni: elfogadhatatlan a nyilvántartások összekapcsolása. Legfeljebb egy korlátozott terjedelmű adategyeztetésről lehet szó, de ennek is szigorú feltételei vannak: törvényi szabályozás, megfelelő garanciák, megfelelő személyi és tárgyi feltételek, naplózott adattovábbítás, megfelelő ellenőrzés. A földhivatal csak arra kaphat választ, hogy a nyilvántartásában szereplő adatok megegyeznek-e a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adataival, és csak olyan adatokat vehet át, amelyek kezelésére egyrészt törvény alapján jogosult, másrészt amelyek bejelentésére a polgár törvény alapján köteles.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy ezzel a megoldással lényegében egyes polgárok mulasztása miatt kerülne sor személyes adatok kezelésére. Véleményem szerint az adatkezelések összekapcsolása helyett az állampolgárok tájékoztatására kellene fokozott figyelmet fordítani. Mindenkivel tudatosítani kell azt, hogy a bejelentési kötelezettség elmulasztása visszaélések alapja lehet. A felvilágosítás adási kötelezettséget a lakcímnnyilvántartás szerveinél dolgozók kötelezettségévé lehetne tenni.

7. Ingatlan-nyilvántartás megkettőzése:

Az ingatlan-nyilvántartás igazságszolgáltatás alá rendelése elfogadható – több országban működik, hazánkban az egységes rendszer létrehozásáig működött. Önmagában a javaslatról csak annyit lehet mondani: az kivitelezhető úgy, hogy adatvédelmi szempontból elfogadható legyen. Ennél részletesebb állásfoglalást csak az illetékes tárca konkrét elképzeléseinek ismeretében lehet adni. Kérdés azonban, hogy megoldaná-e a problémát az, ha az ingatlan-nyilvántartást a bíróságok alá rendelnénk, és az eredmény arányban állna-e a megvalósításához szükséges befektetéssel.

8. Nyomozó szervek közötti információcsere:

A hatályos jogszabályok – elsősorban a rendőrségről szóló törvény – megteremtik az egyes rendőri szervek közötti információcsere lehetőségét. A rendőrségnek ezekkel az eszközökkel kell élnie. A rendőrség adatkezelése – miként azt a hozzám érkező beadványok mutatják – az adatvédelem egyik legérzékenyebb területe. A jelenlegi szabályozás megfelel az Alkotmánynak, összhangban van az Avtv.-vel, így annak kiterjesztését nem tudom támogatni.

9. Egységes ingatlan-nyilvántartás:

Az ingatlan-nyilvántartás egységének központosítása indokolatlan. Részleges adatokat tartalmazó központi nyilvántartás törvénnyel, megfelelő garanciák mellett létrehozható.

10. Lakónyilvántartás bevezetése:

A lakónyilvántartással kapcsolatban több kérdés is felmerül, elsősorban az, hogy az mennyiben jelentene megoldást a visszaélések ellen. Kérdéses az is, hogy a nyilvántartást ki vezetné, és milyen garanciái lennének az adatkezelés jogszerűségének. Összefoglalva: a lakónyilvántartás egy olyan adatkezelés, amely a cél szempontjából semmilyen előre lépést nem jelent; létrejön viszont egy olyan adatkezelés, amely akár visszaélésekre is adhat okot.

11. „Nullás igazolás” benyújtása az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez:

A részjelentés nem fejt ki a „nullás igazolás” fogalmát; gondolom ez azt jelenti, hogy az érintettek tartozása nincs. Az igazolásokkal a földhivatal olyan adatok birtokába juthat, amelyek kezelésére törvény nem hatalmazza fel, és amelyek kezelése nem indokolható. Nem világos számomra, hogy az igazolások benyújtása mennyiben járulna hozzá a problémák megoldásához, véleményem szerint ugyanis a rendszeresen fizetők ingatlanai éppúgy lehetnek a lakásmaffia célpontjai, mint az adósoké. A lakásmaffia egyik módszere, hogy eladósodott személyeket bírnak rá arra, hogy ingatlanuktól váljanak meg – kényszerrel, megtévesztéssel, fenyegetéssel, csereingatlan felajánlásával (melyről utólag kiderül, hogy lényegesen kisebb értékű). Ennek az elkövetési módnak nem jelentene akadályt a tartozások rendezése. Gyakori ugyanakkor az, hogy valaki azért válik meg ingatlanától, mert annak terheit nem tudja viselni.

12. Az amerikai típusú „garancia társaságok” működése:

Tekintettel arra, hogy a részemre megküldött anyagok csak tájékoztató jellegűek, továbbá az albizottság még nem foglalt állást a felvetéssel kapcsolatban, a kérdésről csak általános jelleggel tudok nyilatkozni.

Mindenekelőtt azt jegyezném meg, hogy a vázolt garancia társaságok egy olyan jogrendszerben működnek, amely a hazaitól nemcsak a tételes szabályait illetően, de az alapelveiben is eltér (a jogtudományban hagyományosnak mondható az ún. „angolszász” és „kontinentális” jogrendszerek szembeállítását). Lényegesek emellett a jogi és gazdasági kultúrában, az ingatlanforgalmazás hagyományaiban, az ingatlanpiac jellemzőiben, a bűnözésben és a bűnüldözésben megjelenő eltérések is. Ebből kifolyólag nem tartom valószínűnek, hogy az Egyesült Államokban bevált rendszer hazánkban is eredményes lehet.

Két tényezőt külön ki szeretnék említeni:

A társaságok tevékenysége semmivel nem tágabb, mint amit egyes hazai ingatlanforgalmazók végeznek;

A társaságok eredményes működésének feltétele a naprakész ingatlan-nyilvántartás, amely hazánkban – sajnos – nem működik.

A tájékoztatóban azonban több helyen szerepel az, hogy a társaságok az ingatlan-nyilvántartáshoz „közvetlenül” hozzáférnek. Az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságának szabályait a vonatkozó törvény pontosan meghatározza. Elfogadhatatlannak tartom azt, hogy a gazdasági szféra egyes szereplői nagyobb mértékben férjenek hozzá az adatokhoz, mint az állampolgárok.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a hazai gazdasági közegben kissé abszurdnak tartom [...] úr azon megjegyzését, mely szerint „a Garantiáló Társaságok működésével a közhitelesnek tekintett ingatlan-nyilvántartásba vetett állampolgári és üzleti hit (a jobbiztonság érzete) átkerül az üzleti (vállalkozási) szféra szigorú szabályai szerint megvalósuló lehetséges biztosítottság, ill. garancia síkjára”.

A fentiek a részjelentésben megfogalmazott egyes javaslatokra vonatkozó álláspontomat tükrözik. Szükségesnek tartom azonban kifejteni – habár az albizottság ezzel a kérdéssel nem foglalkozott – az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságának jelenlegi szabályaival kapcsolatos véleményemet.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) alapján a tulajdoni lap tartalmát bárki korlátozás nélkül megismerheti, arról hiteles másolatot kérhet. A gyakorlatban ez azt eredményezi, hogy a betekintésnek, illetve a hiteles másolat kérésnek a pusztán tényen túl nincs igazolható nyoma (az adatot kérő nevének megkérdezése a személyazonosság igazolása nélkül nem tekinthető hitelesnek). Habár a nyilvántartás nyilvános, ez nem feltétlenül jelenti a teljes és korlátozás nélküli hozzáférést, elképzelhető a nyilvánosság jelenlegi mértékének szűkítése úgy, hogy az ne sértse a nyilvánossághoz fűződő célt.

A betekintési jog gyakorlása során – függetlenül attól, hogy az ügyintéző jelenlétében történik-e, vagy sem – korlátozni lehet a megtekinthető adatkört oly módon, hogy ellenőrizetlenül csak az ingatlan adatai legyenek megismerhetőek (fekvés, művelési ág, ingatlan jellege, jogi viszonyai), a jogosultak, illetve kötelezettek adatai nem. Amennyiben valaki egy ügylet előtt meg akar győződni az ingatlan jogi helyzetéről, azt megteheti úgy is, hogy személyes adatok ne váljanak előtte ismertté. Megjegyzem, az ingatlan-nyilvántartás alapvető adatai ma az interneten, a kormányzati portálon (www.ekormanyzat.hu) is hozzáférhetőek.

A személyes adatok megismerését szigorúbb szabályokhoz lehet kötni. Az Inytv. 81. §-a alapján jelenleg csak az adatbázisban végzett művelet tényét, valamint a lekérdezések időpontját, jogalapját, az adatigénylő nevét és a műveletet végző személy jogosultsági kódját rögzítik, úgy, hogy az adatigénylő személyazonosságát nem ellenőrzik. Vagyis ma bárki úgy juthat hozzá a tulajdoni lap valamennyi adatához, illetve hiteles másolathoz, hogy adatkérésének semmilyen lényeges nyoma nem maradhat, utóbb nem válik azonosíthatóvá – miként a részjelentés is megfogalmazta, gyakran ez a visszaélések alapja.

Az adatszolgáltatást szigorúbb szabályokhoz kell kötni: amennyiben valaki a tulajdoni lap teljes, személyes adatait is magában foglaló tartalmát kívánja megismerni, vagy hiteles tulajdoni lap másolatra van szüksége, ezt a jogot az adatszolgáltatás részletes naplózása mellett gyakorolhatja. Ez az adatszolgáltatási napló tartalmazná az adatigénylő személyazonosító adatait (vagyis a néven kívül a lakcímet, anyja nevét, a születés helyét és idejét), amelyeket a földhivatal adatot szolgáltató ügyintézője ellenőrizne. Így visszaélés esetén utólag kideríthető az, hogy adott ingatlan adatait kinek szolgáltatták, ki kért a tulajdoni lapról másolatot. Ez az eljárás az érintett jogait is jobban szolgálná, ugyanis utólag megismerhetné, hogy személyes adatait kinek szolgáltatta ki a földhivatal.

Amennyiben a jövőben további, a személyes adatok védelméhez való jogot érintő kérdés merülne fel, természetesen igényezni fogok, hogy segítsen az albizottság munkáját.

Budapest, 2003. május 20.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(491/J/2003)

* * *

[Állásfoglalás: önkormányzat jegyzőjének nincs jogosultsága arra, hogy a fegyelmi eljárással és munkavégzéssel kapcsolatos információkat harmadik félnek továbbítsa]

[...]

Tisztelt [...]!

Hivatalomhoz panasszal fordult személyes adatainak jogellenes kezelését sérelmezve, mivel [...] város jegyzője, [...] tájékoztatta az Ön ellen folyó fegyelmi eljárásról a Területi Államháztartási Hivatalt és azt a szervezetet, ahová pályázatot nyújtott be egy állás elnyerésére.

Az ügyben vizsgálatot folytattam, és az alábbiakat állapítottam meg:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tv. (továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja alapján személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. E szakasz alapján a fegyelmi eljárás megindítása, az ezzel kapcsolatos vizsgálat valamennyi adata személyes adatnak minősül. Ennek megfelelően [...] város előző polgármesterének 2002. április 19-i levelében kifejtett álláspontja, miszerint a fegyelmi eljárás megindítása csupán egy tényközlés, mely nem értelmezhető személyes adatként, nem elfogadható.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése 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. Adatkezelésnek tekintendő többek között a személyes adatok továbbítása és nyilvánosságra hozatala is (Avtv. 2. § 4. a/pont). Az Avtv. 2. § 5. és 6. pontja alapján adattovábbításnak tekintendő, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé tesz, továbbá nyilvánosságra hozatalnak minősül az adat bárki számára való hozzáférhetővé tétele. Ezzel összhangban a Munka Törvénykönyve 3. § (4) bekezdése is úgy rendelkezik, hogy „a munkáltató a munkavállalóra vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személlyel csak törvényben meghatározott esetben vagy a munkavállaló hozzájárulásával közölhet.” Az 1992. évi XXIII. tv. (továbbiakban: Ktv.) 61. § (2) bekezdése alapján a „közszolgálati alapnyilvántartás adatai közül a közigazgatási szerv megnevezése, a köztisztviselő neve, továbbá a besorolására vonatkozó adat nyilvános”, tehát értelemszerűen a köztisztviselő egyéb adata – így a fegyelmi eljárással kapcsolatos adatkör is – nem nyilvános, és csak a Ktv. 63. §-ában meghatározottak számára lehet betekintést engedélyezni vagy adatot továbbítani. A Ktv. 64. § (4) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a „nyilvános adatokon túl a köztisztviselő nyilvántartott adatairól tájékoztatás nem adható”. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jegyzőnek nem volt jogosultsága arra, hogy a nyilvános adatokon kívül bármiféle egyéb adatot – így a fegyelmi eljárással és munkavégzéssel kapcsolatos információkat – harmadik félnek továbbítsa, és tájékoztatnia kellett volna az információt kérő szervet, hogy személyes adatok továbbítására sem törvényi felhatalmazással, sem az érintett hozzájárulásával nem rendelkezik. A közszolgálati jogviszony létesítéséhez szükséges adatokat és tényeket a köztisztviselőnek kell igazolnia [Ktv. 11. § (5)]. Amennyiben az állást meghirdető szervezet ezen igazolásokon és a pályázat tartalmán túl szeretne informálódni a pályázóról, akkor az érintett felhatalmazását kell kérnie referenciaszemélyek megkeresésére, tehát az adott ügyben a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárása is kifogásolható. Ellentétben a [...] Polgármesteri Hivatal által követett gyakorlattal, a köztisztviselő személyi anyaga akkor kérhető, illetve küldhető meg, ha a közszolgálati jogviszony a másik közigazgatási

szervnél létrejött. Más célra – ideértve az előzetes informálódási szándékot – a személyi anyagot és annak adattartalmát kiadni nem lehet. [Ktv. 64. § (4)]

A Ktv. 64. § (1) bekezdése alapján a személyi anyag tartalmazza a vezetői megbízás visszavonásának időpontját, a hatályos fegyelmi büntetést kiszabó határozatot és a közszolgálati jogviszonyt megszüntető iratot, tehát nem hatályos fegyelmi büntetés iratanyaga a személyi anyagban és a közszolgálati alapnyilvántartás adatlapján nem szerepelhet. Így más szervnél létrejött közszolgálati jogviszony esetén a személyi anyag megküldése során sem tájékoztatható erről az érintett szerv. A fegyelmi büntetés jogkövetkezményei csak az erről szóló határozat hatályossá válása esetén alkalmazhatóak, mindaddig a fegyelmi eljárás ténye – a Ktv.-ben meghatározottakon túlmenően, például állásból való felfüggesztés – hátrányos következményekkel nem járhat a köztisztviselő számára. A Ktv. 37. §-ának rendelkezéséből, miszerint a köztisztviselő illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, amelyek kiszolgáltatása munkatársa számára hátrányos következményekkel járna – a polgármester úr levelében foglaltakkal ellentétben –, nem vezethető le az, hogy csak hatósági és államigazgatási feladatkörbe tartozó munkavégzés esetén alkalmazandó. Mindezek alapján megállapítható, hogy a jegyző jogellenesen kezelte, továbbította az Ön személyes adatait. Megjegyzem továbbá, hogy a Ktv. szerint a köztisztviselővel szemben kiszabható fegyelmi büntetések között a felmentés nem szerepel.

[...] tájékoztatta a Területi Államháztartási Hivatalt a felmentés visszavonásáról, a hivatalvesztést kimondó határozatról, az állásából való felfüggesztésről. A Ktv. 63. § (1) bekezdés j) pontja szerint a személyzeti, munkaügyi és illetményszámfejtési feladatokat ellátó szerv e feladattal megbízott munkatársa feladatkörén belül, eljárásában indokolt mértékig, illetményszámfejtés céljából jogosult adatokat átvenni a közszolgálati alapnyilvántartás meghatározott adatköréből. Illetményszámfejtés céljából szükséges a TÁH informálása a köztisztviselői jogviszony megszüntetéséről, az állásból való felfüggesztésről, azonban ennek során nem lehet egy nem hatályos fegyelmi büntetésről tájékoztatást adni. „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. §)

Tájékoztatom, hogy a Btk. 177/A. §-a szerinti személyes adattal való visszaélés elkövetése büntetendő cselekmény. Tájékoztatom továbbá, hogy az érintett, jogainak megsértése esetén, adatkezelő ellen bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani (Avtv. 17. §). Az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével másnak okozott kárt köteles megtéríteni (Avtv. 18. §).

Állásfoglalásomról tájékoztattam [...] jegyzőt és [...] jelenlegi polgármestert is, és kérem, hogy a jövőben nagyobb figyelmet fordítsanak a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog érvényesülésére.

Adatvédelemmel és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2003. május 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(417/A/2003)

* * *

*[Állásfoglalás: a közigazgatási szervnek
a vallási adatot tartalmazó bizonyítvány kiállítása során a felhasználás céljának vizsgálatánál
körültekintően kell eljárnia]*

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult hozzám azt panaszolva, hogy a [...] -i önkormányzatnál hatósági bizonyítványt igényelt vallási adataról, és ennek során rögzítették, hogy milyen célból, kinek kell a bizonyítvány. Az ügyben tájékoztatást kértem [...] jegyzőtől, aki szerint anyakönyvvezetők a különleges adatot tartalmazó hatósági bizonyítványokat jogszerűen, a bizonyítványokra vonatkozó speciális követelményeknek megfelelően állítják ki. Az 1953 előtti anyakönyvek alapján az érintett kérelmére kiállított hatósági bizonyítványok másodpéldányait és a kérelmeket az anyakönyvi alapirathoz kapcsolva kezelik, mert szenzitív nyilvántartás elkerülése érdekében ezen iratok az anyakönyvi nyilvántartás részét képezik.

Az ügyben kialakított álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A hatóságok adatigazolási és hatósági nyilvántartás-vezetési tevékenysége során az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény szabályai szerint kell eljárni, azonban figyelembe kell venni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tv. (továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseit is. Ennek 2. § 1–2. pontja alapján személyes adat „*a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés*”, továbbá különleges adat „*a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre*” vonatkozó személyes adat. Az Avtv. 3. § (1) bekezdése 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*”, különleges adat kezeléséhez pedig az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges.

Állami nyilvántartásban már szereplő (1953 előtt felvett), vallásra vonatkozó adat továbbítására az 1990. évi IV. tv. 3. § (2) bekezdése felhatalmazást ad abban az esetben, ha az érintett személy vagy – halála után – egyenesági rokona kér tájékoztatást. Ekkor az Áe. 50. §-a alapján hatósági bizonyítványt kell kiállítani. „*A hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, hogy azt kinek, milyen célból és milyen bizonyítékok alapján adták ki*”. [Áe. 50. § (3)] Hatósági bizonyítvány kiállításának szükségességét az ügyfélnek valószínűsíteni kell. A közigazgatási szerv a bizonyítvány kiállítását megtagadhatja többek között akkor, ha az ügyfél a bizonyítvány felhasználásának célját nem tudja megindokolni (Áe. 51. §). A közokiratnak minősülő bizonyítványban tehát a benne meghatározott célból igazolja a közigazgatási szerv az adatok valóságát, és az ügyfél általában más szerv előtti eljárásban bizonyítékként használja fel. A törvényi előírásokból következően a kiállító hatóság kötelessége, hogy az adat bizonyítványba foglalásának célját annak szükségességével, indoklásával egybevetve vizsgálja, előfordulhat ugyanis, hogy egyes ügyfelek rosszhiszeműen kívánják a bizonyítványt felhasználni. Vallásra vonatkozó adat igazolásakor az adat igénylésére jogosultak köre törvény által behatárolt (érintett, illetve leszármazója), és kiemelt jelentősége van annak, hogy csak az arra jogosult kapjon tájékoztatást ezen szenzitív adatról. A közigazgatási szervnek a vallási adatot tartalmazó bizonyítvány kiállítása, felhasználása céljának vizsgálatánál körültekintően kell eljárnia, és nem kérheti az ügyféltől a célmegjelölést részletekbe menően úgy, hogy ennek során mások személyes adata hozzájárulásuk nélkül rögzítésre kerül a bizonyítványban és ennek révén a nyilvántartásban is. A konkrét panaszügyben a circum cisio céljából kiállított, zsidó vallásra vonatkozó adatot tartalmazó közokirat nem tartalmazhatja az eljárásban esetlegesen érintett rabbi vagy orvos nevét, címét. Az Avtv. 3. § (5) bekezdése szerint az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell, azonban a fenti esetben nemcsak az ügyfél, hanem mások személyes adatáról is szó van. Az Áe. 50. § (3) bekezdésének előírása – miszerint a hatósági bizonyítványban fel kell tüntetni, hogy azt kinek adták ki – az adatvédelmi szabályokkal együtt értelmezve nem ad felhatalmazást arra, hogy a kérelmezőn kívül mások személyes adatát rögzítsék, nyilvántartsák. A bizonyítványon, mint határozat jellegű okiraton, fel kell tüntetni annak nevét, címét, akinek részére az iratot kiállították, jelen esetben a kérelmezőt, nem pedig a rabbi adatait. Felmerül a kérdés, hogy a célmegjelöléshez szükséges-e a circum cisio elvégzésének mint az ügyfél igen szenzitív adatának a megadása. Véleményem szerint az ügyfél a bizonyítvány felhasználásának célját megindokolhatja a felekezettel való kapcsolatra, hitéletre, vallási meggyőződésre utaló általános megfogalmazással, és így elkerülhető az, hogy az ügyfélnek egy kényes egészségügyi adatáról a hatóság előtt nyilatkoznia kelljen, továbbá az, hogy e nyilatkozata hatósági bizonyítványba és állami nyilvántartásba bekerüljön.

Levelemmel egyidejűleg tájékoztattam állásfoglalásomról az önkormányzat jegyzőjét is, és kértem, hogy a jövőben a szenzitív adatok kíméletével járjanak el. A vizsgálat során az Ön adatait bizalmasan kezeltem, és a levelezésben nem közöltem.

Egy hasonló probléma kapcsán 1998-ban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosával együtt állásfoglalást adtam ki, melyet tájékoztatásul mellékelek. Kérem, hogy a jövőben is forduljon bizalommal hozzám adatvédelemmel és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseivel.

Budapest, 2003. május 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(192/A/2003)

[*Allásfoglalás: senkit sem érhet hátrány amiatt, mert jogainak védelme érdekében az adatvédelmi biztoshoz fordult – ez a fegyveres szervek tagjaira is vonatkozik*]

Dr. Kökényesi Antal r. vezérőrnagy úrnak
rendőrfőkapitány

Budapesti Rendőr-főkapitányság
Budapest

Tisztelt Vezérőrnagy Úr!

Mint Ön előtt is ismert, a BRFK VIII. kerületi rendőrkapitányság térfigyelő központjában üzemeltetett belső kamerák ügyével az elmúlt év vége óta foglalkozom. Annak ellenére, hogy már tavaly december közepén felszólítottam a kerületi rendőrkapitányt a jogellenesen működtetett kamerák leszerelésére, arra csak – az Önnek küldött három levelem, és a helyszínen való személyes megjelenésem után – február végén került sor.

Az ügy intézésének menetében kiderült, hogy a belső kamera működtetésével kapcsolatban az adatvédelmi biztosnak információt szolgáltató rendőr(öke)t folyamatosan hátrány éri a kapitányságon. (Például február elején a kapitányságvezető felmondta a megbízási szerződést azzal a rendőrrel, akiről feltételezte, hogy az adatvédelmi biztoshoz beadvánnyal fordult.) Ezért leveleimben egyrészt felhívtam az Ön figyelmét arra, hogy az adatvédelmi biztoshoz történt bejelentés miatt senkit sem érhet hátrány („a bejelentőt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg” az adatvédelmi törvény szerint), másrészt kértem, hogy az ügyel kapcsolatban meghozott hátrányos személyzeti intézkedéseket vonják vissza. A február 20-án kelt levelemben arra kértem Főkapitány Urat, hogy „a VIII. kerületi Rendőrkapitányságon a belső kamerák működtetésével összefüggő, illetve ahhoz kapcsolódó ügyeket úgy zárja, illetve zárassa le, hogy adatvédelmi biztosként ne maradjon bennem olyan érzés, hogy nem tettem meg minden tőlem telhetőt a jogsértések felszámolása, illetve a jogsértéseket elszenvedők védelme érdekében.”

Sajnálatos módon ezekre a felvetéseimre Ön nem reagált, sőt az elmúlt hónapban olyan fejleményekről értesültem, amelyek mellett – a Magyar Köztársaság adatvédelmi biztosaként – szó nélkül nem mehetek el.

Miközben a február 20-iki levelemben úgy vélekedtem, hogy „az ügyel összefüggésben keletkezett jogsértések természetesen nem tehetők meg nem történtté. Azt gondolom ugyanakkor, hogy – a közvélemény vagy az országos rendőrfőkapitány, esetleg a belügyminiszter asszony bevonása nélkül is – az Ön irányításával a következmények teljes mértékben korrigálhatók”, kiderült, hogy Ön egy – bejelentéssel hozzám fordult, azaz közérdekű bejelentést tett – rendőrt „feljelentett” a Budapesti Katonai Ügyészségen. Az ügyészség – április elején kelt – B. IX. 140/2003. számú határozatának indoklása szerint a „BRFK vezetője megküldte a Budapesti Katonai Ügyészségének a BRFK VIII. ker. Rendőrkapitányság állományába tartozó [...] r. ftörm. által az Adatvédelmi Biztos Hivatalához írt beadványát katonai büntetőeljárás lefolytatásának megfontolása céljából.”

Március 28-án Ön fegyelmi eljárást kezdeményezett a hozzám fordult rendőrrel szemben, mert rendőrként nyilatkozott két kereskedelmi televízióknak úgy, hogy ehhez engedéllyel nem rendelkezett. (E nyilatkozatok egyébként arról szóltak, hogy a panaszos megítélése szerint milyen hátrányok érik őt a bejelentése óta a munkahelyén.)

Néhány napja pedig arról értesültem, hogy a nálam bejelentést tett rendőr két – kamerázási ügygel ténylegesen, illetve csak sajtóhírek alapján kapcsolatba hozható – szolgálati panaszát Ön elutasította. A 134-3/2003. P. számú határozat indoklása szerint a panaszos „olyan képeket nyomtatott ki, amely nem tartozott munkaköri feladatai közé, illetve amelyek elkészítésére a megbízási szerződése nem hatalmazta fel.” Nem tisztem vizsgálni a megállapítás helyességét, de – tekintettel az adatvédelmi biztos korábbi felvetéseire – célszerű lett volna figyelembe venni, hogy a panaszos a szóban forgó felvételek elkészítésével és nyomtatásával az adatvédelmi biztos számára készített bizonyítékot a jogellenes adatkezelésről. A 134-3/3/2003. P. számú határozatban pedig azt a szolgálati panaszt utasította el, amelyben a beadványozó például azt kifogásolta, hogy február 20-án (!) kezdeményezték a soron kívüli pszichológiai vizsgálatát annak megállapítására, hogy a fegyveres szolgálat ellátására alkalmas-e. Természetesen nem vitatom a határozat indoklásában leírtak valószínűségét, de – figyelemmel a korábbi jelzéseimre is – mélyebb vizsgálatot érdemelt volna az, hogy van-e összefüggés a soron kívüli vizsgálatra kötelezés és az adatvédelmi biztosnak küldött beadványok között.

Tudomásom van arról, hogy a szóban forgó rendőr tiszthelyettesnek több éve, több ügyben is konfliktusa van a vezetőivel, továbbá valószínűleg a fentiekben ismertetett esetek többségében az ellene indított eljárások akár jogszerűnek is minősíthetők, mindazonáltal úgy gondolom, hogy az adatvédelem alkotmányos követelményei is jövátéhetetlen kárt szenvednének, ha nem próbálnám megvédeni azt a személyt, aki jogsértésre hívta fel a figyelmemet, és aki emiatt hátrányokat szenvedett, vagy szenvedhetett volna el.

Ezért kénytelen vagyok a fentiekről tájékoztatni az országos rendőrfőkapitányt és a belügyminisztert, kérve, hogy az ügy tanulságait levonva a szükséges lépéseket tegyék meg. Az ügy legsúlyosabbnak tűnő részében, azaz annak megítélésében, hogy az adatvédelmi biztosnak írt levél tartalmát fel lehet-e jogszerűen használni egy büntetőeljárás kezde-

ményezésére, a Legfőbb Ügyész véleményét kívánom kikérni. Természetesen a közvéleményt is tájékoztatnom kell az ügyről azért, hogy mindenki előtt világos legyen: ma még sajnálatos módon jelentős veszélyek leselkednek az adatvédelmi viszszaadatok feltáró személyekre, de az adatvédelmi biztos minden rendelkezésére álló eszközt felhasznál a személyes adatok védelme, a jogellenes adatkezelést feltáró személyek megvédése érdekében.

Meggyőződésem szerint a fentiekben jelzett ügyet Ön nem láthatta ebben az összefüggésben, ezért – bízva az Ön nagyvonalúságában, a presztízsszemponatok háttérbe szorításának lehetőségében, és az adatvédelmi biztos intézmény tekintélyének megőrzésében való érdekeltségében – az említett lépéseket csak június 15-ét követően teszem meg, lehetőséget adva egyes korrigáló intézkedések megtételére.

Budapest, 2003. június 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(838/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: az illetményszámfejtést ellátó TÁHI-k a munkavállalók személyes adataival kapcsolatban adatkezelőknek minősülnek]

Balogh Csongor
elnök

Légiforgalmi Irányítók Független
Szakszervezete

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a Pénzügyminisztérium által jóváhagyott, a központosított illetményszámfejtés céljából rendelkezésre bocsátott programmal, valamint annak működésével kapcsolatban fogalmazott meg panaszt.

Beadványában, melyet szóban kiegészített, a következőket terjesztette elő: a Munka Törvénykönyve számos garanciális szabályt tartalmaz a munkavállaló védelme érdekében, azonban a 172/2000. (X. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: rendelet) ezeket a biztosítékokat veszélyezteti. Konkrétan arra szeretne választ kapni, hogy az adatvédelem szempontjából hogyan minősül az a megoldás, mely szerint a költségvetési szerveknél dolgozó közalkalmazottak bérszámfejtését a Területi Államháztartási Hivatalok (a továbbiakban: TÁHI-k) végzik. Mi a garancia arra, hogy a munkavállaló adatai nem kerülnek arra illetéktelenek kezébe? Ha a munkavállalónak valamilyen kérdése merül fel a bérszámfejtéshez kötődően, nem tud közvetlenül a munkáltatótól tájékoztatást kérni. Ugyanebből az okból kifolyólag a munkáltató nem tud eleget tenni a munkavállaló felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének. Szintén emiatt csorbul a jogorvoslathoz való jog érvényesülése. Beadványában elmondta még, hogy megítélése szerint a Pénzügyminisztérium által elkészített szoftver a bérszámfejtés formai követelményeinek sem tesz eleget. Erre példaként említette azt a problémát, hogy amennyiben a munkavállaló adójóváírást vesz igénybe, az a bérszámfejtés során jutalomként kerül feltüntetésre, amely után azonban adókötelezettség terheli a munkavállalót; nem közlik a munkavállalóval a göngyöltett adóalapot; több nyelvvizsgapótlék göngyöltésére nem képes az új szoftver (bár a jövedelmet növelik a megfelelő összeggel, de azt nem nyelvvizsgapótlékként tüntetik fel). A Pénzügyminisztérium által kialakított rendszer a hónap 15. napjától a következő hónap 15. napjáig terjedő időszakra való bérelszámolást tesz lehetővé, amely időintervallumra szóló kifizetés alapján egy ténylegesen teljesített munkateljesítmény, másrészt pedig egy időszak becsült munkateljesítménye szolgál. Emiatt a munkavállaló hátrányosabb helyzetbe kerülhet, hiszen ha a becsült időszakra vonatkozóan magasabb bér jár, mint a becsült összeg, akkor a munkáltató egy hónapig ingyen használja a pénzét. Ez a szituáció ugyanakkor fordítva is előfordulhat.

Beadványát az Adatvédelmi Biztos Irodája megvizsgálta, melynek eredményéről a következőkben tájékoztatom:

Az Adatvédelmi Biztos Irodája a vizsgálat során megállapította, hogy az Ön által benyújtott beadvány csak egy ponton tartalmaz olyan felvetést, amelynek vizsgálata az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozik, nevezetesen állásfog-

lálás abban a kérdésben, hogy a rendelet által a központosított illetményszámfejtésre feljogosított TÁHI a munkavállalóval, valamint munkaviszonyával összefüggő személyes adatainak adatkezelője, vagy adatfeldolgozónak minősül.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat „a meghatározott természetes személlyel (érintettel) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”. Az Avtv. 2. § 4. a.) pontja szerint 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. A munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggő személyes adatait jogszerűen kezelheti, az Avtv. fogalomrendszere szerint adatkezelőnek minősül. Az Avtv. 2. § 7. a) pontja 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, illetőleg a végrehajtással adatfeldolgozót bízhat meg.” Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, valamint az adatkezelőt az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg. Az adatfeldolgozás fogalmát az Avtv. 2. § 4. b) pontja határozza meg: „az adatkezelési műveletek, technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől”, az adatfeldolgozó pedig „az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatkezelő megbízásából személyes adatok feldolgozását végzi”.

A vizsgált esetben a munkavállalóval összefüggésbe hozható személyes adatok nem a munkáltató döntése, hanem jogszabályi kötelezettség alapján kerülnek a TÁHI-k birtokába. A rendelet 3. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A központosított illetményszámfejtés egységes munkaügyi, ügyviteli, eljárási és információs rendszer. A külön jogszabályokban meghatározott ágazati szakmai sajátosságokat figyelembe véve magában foglalja:

- a) az illetmények, a nem rendszeres, valamint a külső személyi juttatások számfejtésével és elszámolásával kapcsolatos feladatokat;
- b) a társadalombiztosítási és családtámogatási kifizetőhelyi feladatok ellátását;
- c) a foglalkoztatót terhelő társadalombiztosítási feladatok körében a foglalkoztatókra előírt nyilvántartási, adatszolgáltatási, bejelentési kötelezettséget;
- d) a magánnyugdíjpénztári tagdíjlevonással, megfizetéssel, bevallással kapcsolatos munkáltatói, foglalkoztatói feladatokat, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári tagdíjlevonással, adatszolgáltatással, valamint a magánnyugdíjpénztár választással kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettséget;
- e) a személyi jövedelemadózással összefüggő munkáltatói, kifizetői feladatokat;
- f) a számfejtett személyi juttatások tekintetében a központi költségvetést, a Munkaerőpiaci Alapot, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magánnyugdíjpénztári egyéni számlákat megillető befizetési kötelezettségek megállapítását;
- g) a nettó finanszírozáshoz szükséges információszolgáltatást;
- h) az önkormányzatok esetében a jogszabályon, illetve a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény előírásai szerint kötelezően teljesítendő munkavállalói egyéni megbízáson alapuló levonások kedvezményezetttek részére történő utalását, illetve a kincstári körbe tartozó szervek esetén az utalás teljesítéséhez szükséges adatszolgáltatást;
- i) a bér- és munkaügyi statisztikai adatszolgáltatást”.

A rendelet 4. §-a szerint „központosított illetményszámfejtést lát el:

- a) a Területi Államháztartási Hivatal,
- b) a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője által kijelölt költségvetési szerv, költségvetési szerven belül létrehozott, illetve kijelölt szervezeti egység,
- c) a rendelet mellékletében meghatározott önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervek”.

Az idézett jogszabályhelyekből megállapítható, hogy a központosított illetményszámfejtést ellátó szervek adattovábbításra kötelezettek. Az adattovábbítás az Avtv. alapján adatkezelésnek minősül, így az illetményszámfejtést ellátó TÁHI-k a munkavállalók személyes adataival kapcsolatban nem adatfeldolgozónak, hanem adatkezelőnek minősülnek.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2003. június 11.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a bírósági határozatok közzétételének célja a jogi szakma tájékoztatása, azonban a bíróság által nyilvánosan kihirdetett határozatok közzétételének esetében is tekintettel kell lenni a személyiségi jogokra]

Dr. Petrik Ferenc részére

Felelős szerkesztő

Bírósági Határozatok Szerkesztősége

Budapest

Tisztelt Szerkesztő Úr!

[...] az alábbi beadvánnyal fordult hivatalomhoz:

A panaszos beadványban leírta, miszerint a [...] -es számú Bírósági Határozat részletesen megjelöli [...] gyermeke pontos születési dátumát, keresztnévét, valamint a várost, ahol élnek. Szerinte ezáltal pontosan felismerhető, hogy az eset leírásában róluk van szó.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (adatvédelmi törvény) 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett hozzájárult vagy az adatkezelést törvény elrendeli. A törvény fogalom meghatározása szerint az adatkezelésbe a nyilvánosságra-hozatal is beleértendő.

A hatályos jogszabályok szerint a bíróság ítéleteit nyilvánosan kell kihirdetni, akkor is, ha zárt tárgyalást tartottak az ügyben. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 5. §-ának szabályai szerint *a bíróság a felek közötti jogvitát nyilvános tárgyaláson bírálja el, bizonyos esetekben azonban a nyilvánosságot kizárhatja és zárt tárgyalást tarthat. A bíróság a határozatát (a 2000. I. 1. előtt indult ügyekben általában, az ennél később indult ügyekben azonban kötelezően) nyilvánosan hirdeti ki.* Így 2000. január 1-jétől a házassági perben sincs lehetőség arra, hogy a bíróság a tárgyalás nyilvánosságának kizárásán túlmenően a nyilvánosságot a határozat kihirdetéséről is kizárja. E szerint tehát az ítélet nyilvánosságra hozatala nem jogsértő.

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 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.*

Mivel a bírósági határozatok közzétételének célja a jogi szakma tájékoztatása, az ügyek jogi vonatkozásainak ismertetése, szükségtelen és a célhoz kötöttség követelményével ellentétes a bárki által hozzáférhető lapban az érintettek pontos megjelölése. A bíróság által nyilvánosan kihirdetett határozatoknak a mások által történő feldolgozása, hasznosítása esetén is tekintettel kell lenni a személyiségi jogokra.

A panaszos által leírt esetben a határozat szövegezésével, az életkörülmények, lakóhely, és a gyermekek nevének megjelölésével az érintettek meghatározott körben azonosíthatóak. Valószínűleg figyelmetlenség okozta a vizsgált bírósági határozat olyan megjelenését, hogy abból az érintettek felismerhetők, hiszen a Bírósági Határozatokban megjelent többi határozatot vizsgálva megállapítható, hogy azok anonimizálva kerülnek a nyilvánosság elé.

Felkérem tisztelt Szerkesztő urat, hogy a határozat bárminemű későbbi utánközlésében ezeket a szempontokat figyelembe véve, a gyermekeket pontos nevük és születési dátumuk nélkül jelöljék meg.

Budapest, 2003. június 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a biztosítótársaság a célhoz kötöttség elve alapján nem jogosult megismerni az adóbevallás és a munkaszerződés egészét, azok kivonatos másolata is elegendő a bérgepkocsi igénybevételéhez]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben az Argosz Biztosító Rt. (a továbbiakban: Argosz) adatkezelését kifogásolta.

Beadványában leírta, hogy járművével véletlenül balesetet szenvedett. A balesetet okozó fél biztosítója, az Argosz bérautó igénybevételéhez a „*BÉRGÉPKOCSI KÉRELEM*” fejlécű nyomtatványon található adatokat, illetve az azon feltüntetett dokumentumok bemutatását kérte. Ön azt sérelmezte, hogy álláspontja szerint sem az adóbevallását, sem pedig a munkaszerződését nem ismerheti meg a balesetet okozó fél biztosítója.

A vizsgálat során írásban kerestem meg az Argosz illetékesét, és az Ön beadványával összefüggésben arra kértem választ, hogy mely dokumentumok csatolását igénylik a bérautó igénybevételéhez, továbbá a szóban forgó nyomtatvány egy példányát is kértem elküldeni irodám számára. Az Argosz osztályvezetője által küldött válaszból és a csatoltan elküldött nyomtatványból kiderült, hogy az Argosz az Ön beadványának kelte óta is ugyanazt a nyomtatványt használja, és a kért adatok köre sem változott. A vizsgálat megerősítette az Ön beadványában leírtakat.

Megállapítottam, hogy a biztosítótársaság a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség elve alapján nem jogosult megismerni az adóbevallás és a munkaszerződés egészét, azok kivonatos másolata is elegendő a bérgepkocsi igénybevételéhez.

Ezek után felhívtam az Argosz vezérigazgatójának figyelmét azon kötelezettségére, hogy az Argosz működése során biztosítsa a személyes adatok kezelése során a célhoz kötöttség elvét, és a „*BÉRGÉPKOCSI KÉRELEM*” fejlécű dokumentumon tüntessék fel, hogy az adóbevallásnak az adózott jövedelmet tartalmazó kivonatos másolata, valamint a munkaszerződés kivonatos (a munkáltatóra, a munkaviszony esetleges várható megszűnésére és arra vonatkozó adatokat, hogy a gépkocsi megléte alkalmazási feltétel) másolatának csatolása is elégséges az eljárás során.

Felszólítottam az Argosz vezérigazgatóját, hogy a kért intézkedéseket tegye meg, és arról 30 napon belül írásban tájékoztasson, ellenkező esetben élni fogok az Avtv. 25. § (2) bekezdésében rögzített jogommal, és tájékoztatni fogom a nyilvánosságot az adatkezelés tényéről, a kezelő személyéről és a kezelt adatok köréről, továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdésének megfelelően értesíteni fogom az Argosz felügyeleti szervét.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2003. július 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(689/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az oktatási jogok miniszteri biztosa és az adatvédelmi biztos együttműködése]

Dr. Ááry-Tamás Lajos
az oktatási jogok miniszteri biztosa
részére

Oktatási Minisztérium
Budapest

Tisztelt Miniszteri Biztos Úr!

Köszönettel vettem Az oktatási jogok biztosának 2002. évi beszámolója egy példányának megküldését, amely Ön és munkatársai munkája különös értékességének ékes bizonyítéka. Örömmre szolgált, hogy hasonlóságot véltem felfedezni a beszámoló külső megjelenése és szerkezete tekintetében az adatvédelmi biztos éves beszámolóival.

Tekintettel vizsgálati és intézkedési lehetőségeinek meglehetősen korlátozott voltára, valamint arra, hogy az intézmény közjogilag nem a jelentőségének megfelelő szinten került elhelyezésre, függetlensége viszonylagos (lényegében egy minisztériumi főosztályhoz telepített hatáskörökről van szó), különösen nagyra becsülöm az oktatási szféra résztvevői jogainak – köztük az információs szabadságjogainak – védelmében elért eredményeit. Az érintettek érzékeny helyzete és az ügyek jelentősége indokolná, hogy az intézmény rangosabb közjogi pozíciót kapjon.

Külön élvezettel olvastam a közoktatásban és a felsőoktatásban jelentkező adatvédelmi tárgyú ügyek leírását, amelyek többsége ismerős: vagy megjárta az Adatvédelmi Biztos Irodáját is, vagy pedig csak az ügy tárgyának hasonlóságát véltem felfedezni.

Hatáskörét tekintve sem az oktatási biztos, sem pedig az adatvédelmi biztos nem rendelkezik kikényszeríthető intézkedési lehetőségekkel, ajánlásaik meggyőző ereje az, ami munkájukat eredményessé teheti. Szükségesnek tartom ezért, hogy lehetőség szerint minimálisra csökkentsük az ugyanazon ügyekben való, ám eltérő jogértelmezés lehetőségét az információ áramlásának hiánya vagy félreértés következtében. Ez persze nem zárja ki azt, hogy bizonyos jogi kérdésekben eltérő álláspontot képviseljünk, de ekkor sem árt, ha tudunk erről a tényről. Az általunk vezetett intézmények munkájának eredményességét nagymértékben veszélyezteti, ha ugyanaz a beadványozó ugyanarra a problémájára egymástól gyökeresen eltérő válaszokat kap.

Ennek megoldása kétféleképpen lehetséges. Az egyik kínálózó lehetőség az, hogy az adatvédelmi tárgyú beadványokat az Ön hivatala átteszi az én hivatalomhoz, erre azonban a hatáskörét és eljárását meghatározó miniszteri rendelet nem ad lehetőséget. A másik megoldás pedig az lehetne, hogy az adatvédelmi tárgyú ügyeik intézésekor tájékozódna az adatvédelmi biztos vonatkozó gyakorlata felől, akár az éves beszámolókból, akár munkatársaimtól való tájékoztatáskérés útján. Irodámban „*front office*” elnevezéssel telefonos jogsegélyszolgálat működik, bonyolultabb kérdések esetén a telefonos tanácsadási feladatokkal megbízott munkatársam a telefonálót az ügy tárgya szerint nagyobb szakértelemmel rendelkező kollégájához irányítja. Kérdéseikkel nemcsak magánszemélyek vagy adatkezelők, hanem jogalkalmazók is gyakran keresik fel irodámat. Kérem, amennyiben szükségesnek látja, vegye igénybe az információszerzésnek ezt az útját is.

További munkájához sok sikert kívánok.

Budapest, 2003. augusztus 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(848/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az önkormányzati képviselőket, bizottságokat, illetve a képviselő-testületet megillető adatkérési, -betekintési és vizsgálati jog, valamint az adatvédelem szabályai közötti összefüggés]

Dr. Gerencsér András
önkormányzati képviselő részére

Vecsés

Tisztelt Gerencsér Úr!

Megkeresésében arra kért választ, milyen összefüggés van az önkormányzati képviselőket, bizottságokat, illetve a képviselő-testületet megillető adatkérési, -betekintési és vizsgálati jog, valamint az adatvédelem szabályai között. Álláspontomat az alábbiakban foglalom össze:

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseinek együttes alkalmazása több esetben is okozott már jogértelmezési nehézséget. Hatásköröm azonban csak a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok kezelésével összefüggő ügyekre terjed ki, vagyis azokra az ügycsoportokra, amikor a választópolgárok kívánják az információs szabadsághoz való jogukat érvényesíteni és az Ötv. egyes szabályai állják ennek útját. A képviselő jogait illetően csak annyiban foglalkozhatok állást, amennyiben a képviselők jogai a személyes adatok védelmét, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságát érinti.

2. Az Ötv. 19. §-a (2) bekezdése informálódási jogot biztosít egyrészt „*önkormányzati ügyekben*” [a] pont], másrészt „*a képviselői munkájához szükséges*” mértékben [e] pont].

a) Mint minden más adatkezelésre, a képviselők azon felvilágosítás-kéréseire is vonatkoznak az Avtv. szabályai, amelyek személyes adatok kezelésével járnak. Így a képviselői minőség önmagában nem jogosítja fel a képviselőket személyes adatok megismerésére és kezelésére. A képviselő önálló feladat- és hatáskörrel nem bír, „*képviselői munkája*” elsősorban a képviselő-testület és bizottságai döntési kompetenciájába tartozó egyes ügyek döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében való részvételt jelenti. Az Avtv.-vel azonban csak olyan értelmezés van összhangban, amely szerint a képviselő konkrét ügyben – az erre hatáskörrel rendelkező bizottság tagjaként, illetve a képviselő-testület ülésén – a személyes adatok kezelését igénylő eljárás részeként ismerheti meg a személyes adatokat.

Ugyanez értelemszerűen igaz a képviselő-testület bizottságaira, illetve a képviselő-testületre magára is.

b) A levelében említett esetekben még egy tényezőt vizsgálni kell: a személyes adatok kezelése a képviselő-testület, illetve más személy (jelesül a polgármester, a jegyző és az intézményvezető) munkáltatói jogkörébe tartozó személyekre vonatkozó adatok tekintetében merül fel.

A képviselők – a polgármester foglalkoztatási jogviszonyával kapcsolatos adatokon túl – csak a képviselő-testület kinevezési jogkörébe tartozó más személyek (jegyző, aljegyző, intézményvezetők) közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyával összefüggő és a képviselő-testület által gyakorolt munkáltatói jogok [a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása – Ötv. 103. § (1) bek. b) pont] által behatárolt adatok megismerésére jogosultak.

c) A polgármester, a jegyző, valamint az intézményvezetők munkáltatói jogkörébe tartozó köztisztviselők, közalkalmazottak jogviszonyával, továbbá a képviselő-testület kinevezési jogkörébe tartozó személyek felett a polgármester vagy jegyző által gyakorolt egyéb munkáltatói jogokkal kapcsolatos adatok kezelésére, abból adat szolgáltatására a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 63. §-ának, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 83/D. §-ának rendelkezései az irányadók.

Természetesen amennyiben az érintett köztisztviselők és közalkalmazottak ehhez hozzájárulnak, a képviselő-testület, illetve a képviselők megismerhetik azokat az adatokat is, amelyeket az említett törvények rendelkezései szerint egyébként nem kaphatnának meg. Ilyen nyilatkozatra azonban senki sem kényszeríthető.

Annak sincs akadálya, hogy személyazonosításra alkalmatlan módon összesített adatokat szolgáltatassanak a képviselő-testület, illetve egyes képviselők számára.

d) Amennyiben a képviselő-testület, annak bizottsága vagy valamelyik képviselő az említett törvényekben meghatározott „kifizetéseken” kívüli juttatások felől érdeklődne, e kifizetésekre is igaz, hogy azok személyes adatok, amelyeket a képviselő-testület, annak bizottsága vagy valamely képviselő csak akkor ismerheti meg, ha arra törvény kifejezetten feljogosítja, vagy az érintett az adat megismeréséhez hozzájárul [Avtv. 3. § (1) bek.].

e) A Ktv. 63. § d) pontja valóban adatkezelési felhatalmazást ad „*a törvényességi ellenőrzést végző*” szervnek a köztisztviselői alapnyilvántartásból adat igénylésére. A törvényességi ellenőrzés is olyan hatáskör, amelyet jogszabálynak kell megállapítania. Ilyen hatáskört állapít meg pl. a Ktv. 64/A. §-a a belügyminiszternek, illetve a közigazgatási hivatal vezetőjének. Sem a Ktv., sem az Ötv. nem tartalmaz azonban olyan rendelkezést, amely – a Ktv. 63. §-a által érintett körben – törvényességi ellenőrzési jogosítvánnyal ruházná fel a képviselő-testületet, annak valamely bizottságát, illetve az egyes önkormányzati képviselőket. A közszolgálati jogviszony nem önkormányzati ügy, így a képviselő e tekintetben nem hivatkozhat az Ötv. 19. §-ában biztosított általános jogosítványokra sem.

f) A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 4. §-ának (4) bekezdése szerint „*a polgármester illetménye, tiszteletdíja és egyéb juttatása közérdekű adat*”. Ez a szabály csak a polgármesterre, illetve alpolgármesterre vonatkozik.

Ugyanezen törvény rendelkezik az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról és egyéb juttatásairól.

Az önkormányzati képviselők neve, illetve a képviselő-testület bizottságaiban viselt tagsága, funkciója az Avtv. 19. § (2) bekezdése alapján bárki számára megismerhető, nyilvános adat.

Az önkormányzati képviselőknek tiszteletdíjat, egyéb juttatást megállapító önkormányzati rendelet nyilvánosságát (a jogalkotási törvényen túl) az Avtv. 19. § (2) és (3) bekezdése is biztosítja [vö. 17/1997. (II. 28.) AB határozat].

A két nyilvános, bárki számára megismerhető információhalmaz alapján jogszerűen megismerhető, hogy egy-egy képviselő mekkora összegű juttatáshoz jut az önkormányzattól képviselői minőségében végzett munkájáért.

Tisztelt Gerencsér Úr!

A fentiek tükrében a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének, dr. Petrik Ferencnek az Ön által becsatolt levelében kifejtett jogi álláspontja maradéktalanul megfelel az abban hivatkozott jogszabályoknak, köztük az Avtv.-nek is.

Budapest, 2003. augusztus 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: mind a KSH-nak, mind pedig az OM-nek arra kell törekednie, hogy a személyes és egyedi adatok védelméhez fűződő alkotmányos és törvényi követelményt úgy érvényesítse, hogy az a tudományos élet szabadságát a lehető legkisebb mértékben korlátozza]

Dr. Mellár Tamás
elnök úr részére

Központi Statisztikai Hivatal
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Ön és az oktatási miniszter a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) és az Oktatási Minisztérium (a továbbiakban: OM) között kialakult vita kapcsán az adatvédelmi biztos állásfoglalását kéri.

Az oktatási miniszter ez év februárjában azzal a kéressel fordult a KSH-hoz, hogy a minisztérium számára fontos kutatásokat folytató munkacsoport számára tegye lehetővé a 2001. évi népszámlálás egyedi adatbázisaihoz való közvetlen hozzáférést úgy, hogy az egyedi adatbázisokat megfelelő garanciákkal a minisztérium statisztikai osztályának, illetve az érintett kutatóknak a rendelkezésére bocsátja. A kutatócsoport feladata a magyarországi roma népesség társadalmi helyzetének elemzése. A KSH a kéressel kapcsolatban azt az álláspontot képviseli, hogy bár nincs kétsége afelől, hogy az OM mindent megtesz az adatok bizalmas kezelése érdekében, elvi jelentőséget tulajdonít az adatigénylésnek, mert ha a KSH ennek a kérésnek eleget tesz, akkor a későbbiekben nem zárkozhat el egyedinek minősülő adatok átadásától más, hasonló adatkezelési garanciákat biztosító intézmény esetében sem. Levelében Ön rámutatott arra, hogy a nemzetközi gyakorlat elég szigorú az ilyen jellegű adatkéréseket illetően.

Az OM úgy foglalt állást, hogy az OM kellő adatkezelési biztonságot képes nyújtani az egyedi adatbázisok átvétele és használata során, a felhasználók személye, kutatói múltja, valamint a minisztérium és az adatátvételt ellenjegyző akadémiai és minisztériumi kutatóintézetek felelőssége elegendő garanciát nyújt a KSH által felvetett aggodalmakra. Ezt a véleményt támasztja alá miniszter úr levelének azon fordulata is, mely szerint „*a kutatói munkacsoport a (név és lakcím nélküli) egyedi adatokat csak a kutatás modelleket kísérletező, műhelymunka szintű fázisában használja, a publikációs fázisban (és ez a döntő körülmény) az eredményeket kizárólag csoportosított formában (átlagok, megoszlások, modellparaméterek formájában) teszi közzé*”. A KSH az OM érveit el nem fogadva, de együttműködést ajánlva azt a javaslatot tette, hogy közös munkacsoport keretében az egyedi adatok „*a KSH számítógépparkján, szigorúan ellenőrzött körülmények között kerüljenek feldolgozásra. A hivatal számítóközpontja minden adathozzáférést naplóz, így az bármikor visszakereshető, ellenőrizhető*”.

Ilyen előzmények után Ön arra kér, foglaljak állást az OM adatigényével összefüggésben. Az oktatási miniszter szintén azzal a kéressel fordult hozzám, hogy adjak ki állásfoglalást az OM és a KSH vitája által érintett kérdésben.

Vonatkozó jogszabályok

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (érintettel) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés, különleges adat pedig 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 adat.

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Stt.) 17. § (2) bekezdése szerint „*nem lehet nyilvánosságra hozni az államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősített adatokat, valamint – a 18. §-ban foglaltak kivételével – a statisztikai célt szolgáló, a természetes és a jogi személy, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező adatszolgáltatóval kapcsolatba hozható adatot (a továbbiakban: egyedi adat)*”. Az Stt. 18. § (1) bekezdése szerint egyedi adat csak statisztikai célra használható, mással csak akkor közölhető, és abban az esetben adható át, valamint hozható nyilvánosságra, ha ehhez az adatszolgáltató előzetesen írásban hozzájárult. Ez a korlátozás nem vonatkozik az azonos szervezeten belül statisztikai tevékenységet végző személyek egymás közötti adatközlésére, míg (3) bekezdése szerint egyedi adat – az (1) bekezdésen túlmenően – csak statisztikai célból, statisztikai tevékenységgel foglalkozó nemzetközi szervezetnek, jogszabályban meghatározott nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében adható át az adatszolgáltató írásbeli hozzájárulása nélkül. Az Stt. végrehajtásáról szóló 170/1993. (XII. 3.) Korm. rendelet 16. §-a meghatározza: egyedi adatot nyilvánosságra hozni az adatszolgáltató előzetes írásbeli hozzájárulásával lehet.

Az adatkérés tárgya

Az oktatási miniszter beadványához mellékelten csatolta a KSH elé terjesztett adatkérésről szóló dokumentumot. Az adatkérés „cigány lakásfile-ra” (minden olyan lakott lakás, amelyben van legalább egy olyan személy, aki romának tekinthető), „cigány személyi file-ra” (tartalmazza a „cigány lakásfile-ba” bekerült lakásokban lakó valamennyi személyt), „cigány családi file-ra” (tartalmazza mindazokat a családokat, akik a „cigány lakásfile-ba” bekerült lakásokban laknak) és „cigány háztartási file-ra” (tartalmazza mindazokat a háztartásokat, akik a „cigány lakásfile-ba” bekerült lakásokban laknak) irányul. Ezekon túl az OM kéri a településkódokat minden file esetében. Az OM a munka elvégzéséhez igényel egy kontrollcsoportra vonatkozó reprezentatív mintát, amely 200 ezer véletlenszerűen kiválasztott lakott lakás adatait kéri „kontroll lakásfile-ba, kontroll személyi file-ba, kontroll családi file-ba és kontroll háztartási file-ba” rendezetten. A kontrollcsoportra szóló adatkérés esetében is elengedhetetlen elemként jelenik meg a településkód változója.

A kutatás során fontos, hogy a négy „cigány-file” és a négy „kontroll-file” is egymással összekapcsolható legyen, ugyanakkor az egyedi adatok visszakereshetlenségére is hangsúlyt helyez az adatkérés. Ebből a célból azt javasolja az OM, hogy a 200 ezer lakás kapjon egy 1-től 200 000-ig tartó, egyébként értelmetlen futó sorszámot (kontroll lakásazonosító). Hasonló módon a „cigány lakásfile” is egy 1-től N-ig tartó, szintén értelmetlen futó sorszámot (cigány lakásazonosító) kapna. Végül a futó lakásazonosítókhoz rendelve szükség lenne egy kis file-ra, amely tartalmazná az ötjegyű településazonosítót és a négyjegyű számlálókörzeti kódot (ezek a külső felhasználó számára értelmetlen kódok).

A személyes adat és az egyedi adat fogalma

Az Avtv. és az Stt. fent idézett szabályai alapján az egyedi adat fogalma tágabb, mint a személyes adaté. Az OM által igényelt adatok széleskörűsége, rendezett volta, és a településkóddal (és számlálókörzeti kódokkal) való összekapcsolása lehetővé teszi, hogy az adatkérés teljesítése esetén a kutató egyedi (és személyes) adatokhoz jusson. Abban a kérdésben azonban, hogy az OM által igényelt adatok a szóban forgó definíciók alapján hogyan minősülnek, a törvény nem ad eligazítást, hiszen – ahogyan az adatvédelmi biztos 1998-as állásfoglalása is megállapítja – nem határozza meg, hogy „*a kapcsolatba hozhatóság meddig terjedhet, az összefüggés erősségét, valószínűségét, áttételességét tekintve meddig értelmezhető*”. Egyetértek és követendőnek tartom elődöm azon álláspontját, mely szerint „*a kapcsolatba hozhatóság, a következtetések levonása nem lehet korlátlan terjedelmű, hiszen ez nyilvánvalóan ellentétes lenne a kommunikációs alapjogok, így a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság vagy az információszabadság érvényesülésével*”. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni az OM adatkérésének körülményeit, miszerint az a cigány lakosság teljes körére kiterjedően igényel adatokat (különleges adatra vonatkozó ismérv alapján). A teljeskörűség és a különleges adatok jelenléte olyan szempont, amelyet sem a KSH, sem az OM, sem pedig az adatvédelmi biztos nem hagyhat figyelmen kívül. Emiatt is tartom szükségesnek jelen esetben az Stt. 18. §-ában rögzítettek megállapító értelmezését, mely szerint „*egyedi adat csak statisztikai célra használható, mással csak akkor közölhető, és abban az esetben adható át, valamint hozható nyilvánosságra, ha ehhez az adatszolgáltató előzetesen írásban hozzájárult*”.

Értelmezésem szerint a KSH helyesen hivatkozik az Stt. 18. § (1) bekezdésére. Annak megállapító értelmezése szerint nem csak az írásos, hanem a szóbeli vagy akár csak ráutaló magatartással tett hozzájárulás is hiányzik ahhoz, hogy a népszámlálás során végzett adatgyűjtés eredményét statisztikai céltól eltérő célra használják fel.

Nem tartom jelen esetben alkalmazhatónak a fent említett okok miatt elődömnök a már idézett, a KSH mikrocenzus adatai törvények között tudományos célra történő felhasználásáról szóló azon megállapítását, miszerint „*a tudományos kutatás szabadságának alkotmányos joga, a tudományos közösség erkölcsi felelősségének magasabb szintje a tudományos kutatás területén e kritériumok (ti. az összefüggés erőssége) szűkebb értelmezését indokolja*”, hiszen jelen esetben a teljes magyarországi roma lakosság egyedi adatait is tartalmazó adatállományának felhasználásáról van szó. Ezt erősíti meg a népszámlálás adatvédelmi kérdéseiről kiadott (139/A/2001) adatvédelmi biztosi állásfoglalás, mely szerint „*az adatbázisok összekapcsolására vonatkozó [...] tilalom [...] garancia arra, hogy sem az önkormányzat vagy szervei, sem bármely más állami szerv, vagy társadalmi, gazdasági szervezet, illetve magánszemély nem jogosult a Központi Statisztikai Hivataltól egyedi, személyazonosításra alkalmas adatot átvenni [...] a népszámlálás során gyűjtött adatok csak statisztikai célra használhatók fel*”. Következésképpen az OM nem hivatkozhat olyan törvényi rendelkezésre, amelynek alapján a fent részletezett adatkérést a KSH-tól követelhetné.

Mindezek után úgy foglalkozom állást, hogy az egyedi és személyes adatok védelme szempontjából megfelelő eljárásnak tartom, ha az OM keretében zajló kutatáshoz kapcsolódóan a KSH-tól kért egyedi adatok a KSH számítógépparkján, a KSH szakemberei által ellenőrzött módon kerülnek feldolgozásra.

Budapest, 2003. augusztus 18.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(720/K/2003)

[Állásfoglalás: az érintett hozzájárulása, vagy jogszabályi felhatalmazás nélkül az APEH a többi adózó személyes adatait (adótitkait) más számára nem továbbíthatja]

Dr. Király László György
elnök úr részére

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Ez év április 15-én állampolgári beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a beadványt tevő az APEH Heves Megyei Igazgatóságával szemben, a személyes adatok kezelésével kapcsolatban fogalmazott meg panaszt.

Az állampolgár beadványa alapján a vizsgálatot lefolytattam.

2003. május 8-án megkeresést írtam az APEH Heves Megyei Igazgatóság (a továbbiakban: igazgatóság) igazgatójának, és a beadványában leírtakkal összefüggésben arra kértem választ, hogy mi a kialakult gyakorlat az igazgatóságon az adóellenőrzés során a tanúként meghallgatott személyek nyilatkozata útján az igazgatóság tudomására jutott jövedelmi adatok jegyzőkönyvekbe, valamint határozatba foglalását illetően; hogyan tesz különbséget az igazgatóság napi gyakorlatában az adóvizsgálat alá vont adózó és a tanúként meghallgatott személyek személyes adatai között? Tevékenységük során hogyan érvényesül ez a különbségtétel; milyen törvényi felhatalmazás alapján továbbította az igazgatóság kilenc polgár jövedelmi adatait az adóvizsgálat alá vont [...] -nak, valamint jogi képviselőjének. Arra kértem az igazgatóság igazgatóját, hogy az ügyben folytasson le belső vizsgálatot, melynek eredményéről tájékoztatást kértem.

Megkeresésemre Ön válaszolt. Ön levelében leírta, hogy az [...] egyéni vállalkozónál lefolytatott adóellenőrzés kapcsán teljes körű vizsgálatot rendelt el.

Az állampolgár beadványa, az Ön által küldött vizsgálati eredmény, valamint a rendelkezésemre álló egyéb iratok alapján a következő tények állapíthatók meg: az igazgatóság 1999. augusztus 13-i kezdettel vizsgálatot rendelt el [...] adózónál. A vizsgálatot később a személyi jövedelemadóra is kiterjesztették. A revízió során az igazgatóság azt állapította meg, hogy az adózó nyilatkozatán túl további bizonyítékok szükségesek a tényállás tisztázásához. Ilyen eszköz más adózók adatainak felhasználása. Ezek után az igazgatóság tanúként hallgatta meg az adózó által megnevezett kölcsönt nyújtó személyeket, így a beadványt tevőt is. Az eljáró revizorok a kölcsönszerződésekben foglaltak ellenőrzésével kapcsolatban meg kívántak győződni arról, hogy a tanúként meghallgatott adózók jövedelme szolgálhatott-e a feltüntetett összegű kölcsönök alapjaként, ezért vizsgálta az igazgatóság a beadványt tevő jövedelmi viszonyait is. Kilenc állampolgár jövedelmi adatai szerepeltek az [...] egyéni vállalkozónak átadott 14178 és 14179 vizsgálati naplószerű jegyzőkönyvekben, a 13121 és 11591 vizsgálati naplószerű kiegészítő jegyzőkönyvekben, valamint a 1409429096, 1409419371, 1447236953 és 1447236986 ügyiratszámú határozati példányokon is (a továbbiakban: dokumentumok). A megjelölt dokumentumok két kivételtől eltekintve jogi képviselőjén keresztül jutottak el [...] -hoz.

A vizsgálat eredményeként megállapítottam, hogy az igazgatóság a tényállás tisztázása, az adózó által tett nyilatkozat valótlanságának bizonyítása érdekében jogszerűen vizsgálta a kölcsönnyújtók jövedelmi adatait, a bizonyítékként felhasznált adatoknak az adózóhoz való továbbítása azonban jogszerűtlen volt.

Az igazgatóság azzal, hogy a dokumentumok útján az ellenőrzött adózó tudomására hozta kilenc adózó több évre visszamenő jövedelmi adatait, megsértette az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) 46. § (3) bekezdését, hiszen az adótitok megtartására kötelező szabályok ellenére (alapos ok nélkül, illetéktelen személy részére) tette hozzáférhetővé az igazgatóság a szóban forgó adatokat [...] számára. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése 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.” Sem az érintett hozzájárulása, sem pedig jogszabályi felhatalmazás nem állt az igazgatóság rendelkezésére, amelynek alapján a kilenc adózó személyes adatait (adótitkait) más számára továbbíthatta volna. A jogellenes adatkezelés ténye az Art. 65. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére megállapítható. Az említett törvényhely szerint „ha az adóhatóság a vizsgálat megállapításait más adózónál végzett kapcsolódó vizsgálat eredményével támasztja alá, az erről szóló jegyzőkönyvnek, illetőleg határozatnak az adózót érintő részét az adózóval részletesen ismertetni kell”. Ezt a szabályt sem lehet azonban olyan módon, kiterjesztően értelmezni, amely az adótitok védelmére vonatkozó szabályokat üresítené ki.

Az APEH belső vizsgálata szintén feltárta az előző bekezdésben említett jogsértéseket, ugyanakkor azt is megállapította, hogy ez az ügy egyedi esetnek tekinthető, az általános gyakorlat szerint a vizsgálat alá vont adózóval kapcsolatban álló, tanúként meghallgatott személyek jövedelmi adatai nem szerepelnek sem a jegyzőkönyvekben, sem a határozatokban. Az ügy egyediségétől függetlenül az adatvédelmi biztos az Avtv. 25. § (1) bekezdésében biztosított jogosultsága

alapján jogellenes adatkezelés észlelése esetén az adatkezelőt az adatkezelés megszüntetésére szólíthatja fel. Azt a tájékoztatást kaptam Öntől, hogy az ilyen és hasonló esetek megakadályozása érdekében mind az igazgatóság szintjén, mind pedig országos szinten olyan intézkedéseket foganatosított, amely álláspontom szerint megfelelő garanciája annak, hogy a szóban forgó állampolgári beadványban megfogalmazott sérelmek a továbbiakban: elkerülhetők legyenek.

A fentiek alapján a vizsgálatot lezártam, melyről a beadványt tevőt levélben tájékoztattam.

Budapest, 2003. augusztus 27.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(390/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a közlekedési társaságnak kötelessége tájékoztatni az érintetteket a bérletigazolványokon lévő adatok feltüntetésének céljáról és a szolgáltatandó adatok köréről]

[...]

Tisztelt [...]!

2003. január 16-án érkezett elektronikus levele hivatalomhoz, melyben a Szegedi Közlekedési Társaság és a Tisza Volán Rt. utazási feltételeit sérelmezi. Az említett közlekedési vállalatok előírják, hogy a bérletjegy (értékszelvény) csak a bérlettel és a bérletigazolvánnyal együtt érvényes. Kifogásolja, hogy a bérletigazolvány személyes adatokat (név, lakcím, születési dátum, személyi igazolvány szám) tartalmaz.

Az ügyben megkerestem a Tisza Volán Rt. és a Szegedi Közlekedési Társaság vezetőit, akik válaszukban részletesen ismertették a helyi, illetve a helyközi közlekedésben való részvétel szabályait. A bérletjegyeknek kétféle típusa használatos: az úgynevezett felmutatóra szóló bérletjegy személyes adatot nem tartalmaz, és szabadon átruházható, míg a fényképes bérletjegy másra nem ruházható át, és utazásra csak a bérlet tulajdonosát jogosítja fel. Az utas választhat a kétféle bérlet típus között, a különbség azonban nemcsak az átruházhatóságban, hanem az árban is jelentkezik. A felmutatóra szóló bérletjegy – tekintettel arra, hogy személyhez nem kötött – mindenkor birtokosát jogosítja fel utazásra, így az ára lényegesen magasabb, mint a hagyományos bérletjegyé.

Az ügyben az állásfoglalásom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az utas arcképe, neve, lakcíme, személyi igazolvány száma, születési ideje személyes adatnak minősül.

Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása és törlése.

A bérletjegyekhez tartozó bérletigazolvány tartalmaz személyes adatokat, hiszen a bérlet felhasználása személyhez kötött. Az adatok igazolványon történő feltüntetése azonban az utas önkéntességén alapszik, mert választási lehetőségével élve – ennek tudatában – vásárolja ezt a bérletfajtát. Adatvédelmi szempontból azonban a közlekedési vállalat tevékenysége nem tekinthető adatkezelésnek – ugyan az arcképes bérletigazolványon a személyazonosításra alkalmas adatok vannak – mindaddig, amíg az adatok a társaság birtokába nem kerülnek, és adatokra vonatkozó döntési jogosultság nem kerül a hatáskörébe.

Noha adatvédelmi szempontból nem minősül adatkezelésnek az adatok szereplése az igazolványon, a közlekedési társaságnak kötelessége tájékoztatni az érintetteket az adatok feltüntetésének céljáról és a szolgáltatandó adatok köréről. A megfelelő tájékoztatás alapján az utasok szabadon mérlegelhetik, hogy ezt a bérletfajtát választva rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat, vagy sem.

A vizsgált ügyben a fő kérdés: milyen törvényes célt szolgálhat az adatok igazolványon történő feltüntetése. A kérdés megválaszolása során az Avtv. célhoz kötött adatkezelés követelményeire utaló szakaszait kell segítségül hívni. Az Avtv. 5. §-ában rögzített célhoz kötöttség elve tartalmazza, hogy csak olyan adat kezelése törvényes, amely meghatározott cél megvalósulása érdekében elengedhetetlen és a cél elérésére alkalmas. Egy a jövőben eshetőlegesen megvalósuló cél érdekében – úgymint a pótdíj iránti igény – nem kerülhet sor személyes adatok előzetes gyűjtésére. Az adatok bérletigazolványon történő feltüntetése az utas azonosítását szolgálja, ennek megfelelően elegendő, ha az igazolvá-

nyon az utas arcképe és neve szerepel. Ennél több adat feltüntetése egy jövőben eshetőlegesen megvalósuló adatkezelési cél érdekében indokolatlan és jogellenes.

Az adatok feltüntetésének indoka tehát az utas azonosítása és utazásra való jogosultságának ellenőrzése. Az utazási feltételekben rögzített szabályok szerint az utas köteles bérletigazolványát felmutatni és átadni a közlekedési társaság ellenőrének. Az ellenőr jogosult meggyőződni a jegyek, bérletek érvényességéről, azonban a hatályos szabályok szerint igazoltatási jogosultsággal nem rendelkezik. A bérletigazolvány kötelezően előírt adattartalma – úgymint lakcím, személyi igazolványszám és születési dátum – pedig az ellenőrzés és a bírságolás célját szolgálják, így ezen adatok szolgáltatására az utas nem kötelezhető. Amennyiben az ellenőr valószínűsíti, hogy az utas igazoltatásához jogos érdeke fűződik – pótdíj iránti igénye miatt – rendőri segítség igénybevételével az utas személyazonossága megállapítható és adati kezelésére a közlekedési társaság is jogosult lesz. A pótdíj kiszabása eshetőleges, így az ahhoz fűződő érdek nem lehet az adatok feltüntetésének indoka.

Összegezve megállapítható, hogy a közlekedési társaság biztosítja az utasok számára a választási lehetőséget a különböző bérletfajták között. Az utas önkéntes beleegyezése alapján kerül sor az arcképes bérletigazolvány kiállítására. Az igazolványokon azonban jogellenes az indokolatlanul tág adatkör kezelése, mert a célhoz kötött adatkezelés követelményének nem felel meg. Adatvédelmi előírásokat szem előtt tartva az arcképes igazolványon a cél – az utas azonosítása – megvalósulása érdekében elegendő az érintett személy arcmásának és nevének feltüntetése. Ha az érintett személyes adatai feltüntetése nélkül, azaz anonimitását megőrizve kíván a közlekedésben részt venni, a közlekedési társaságok biztosítják számára az ugyan költségesebb, de szabadon átruházható bérletek konstrukcióját.

Tájékoztatom, hogy az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján felhívtam az érintett közlekedési vállalatokat, hogy az Avtv. rendelkezéseinek megfelelően módosítsák a bérletigazolványokon szereplő adattartalmat, valamint kértem, hogy az ügyben tett intézkedéseikről mielőbb nyújtsanak tájékoztatást.

Adatvédelemmel kapcsolatos beadványával forduljon a jövőben is hozzám bizalommal.

Budapest, 2003. augusztus 28.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(29/A/2003)

A Tisza Volán Közlekedési és Szolgáltató Rt. az állásfoglalás alapján kezdeményezte a Volán Egyesülés felé egy országos szakmai szintű szabályozás kiadását a törvényi előírásoknak való teljes körű megfelelés érdekében. Addig az igazolványt kiállító pénztárakban tájékoztatót helyeznek el, amelyben felhívják az utasok figyelmét azokra az adatokra, amelyek csak a beleegyezésükkel kerülhetnek fel az igazolványra.

A Szegedi Közlekedési Társaság ügyvezető igazgatója válaszában arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy a jövőben olyan bérletigazolványok előállítását kezdeményezik – egyeztetve a Tisza Volán Rt.-vel –, amellyel Szeged városát egységes jegy-, illetve bérletrendszer alkalmazásával látják el, melyeken felhívják az utas figyelmét, hogy a nevén kívül egyéb személyes adatok szolgáltatása önkéntes.

* * *

[Állásfoglalás: a vonatkozó törvények csak igen csekély számú szervezetet jogosítanak fel arra, hogy olyan kamerákat üzemeltessenek, amelyeken az egyes személyek felismerhetők, ezek között nem találunk közoktatási intézményekre utalást]

Arany János
igazgató részére

Baár-Madas Református Gimnázium és Általános Iskola
Budapest

Tisztelt Igazgató Úr!

Köszönettel vettem pontos válaszait. A megfigyeléssel üzemeltetett kamerákkal kapcsolatban az alábbi álláspontot alakítottam ki:

A kamerák által készített és közvetített felvételek – amennyiben azon a személyek felismerhetők, azonosíthatók – személyes adatokat tartalmaznak, ezért az ilyen berendezések működtetése adatkezelésnek minősül. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint ugyanis személyes adat a meghatározott természetes személlyel (az érintettel) 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. A törvény értelmező rendelkezése szerint pedig „adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése” [Avtv. 2. §].

Az Avtv. alapján „személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ehhez hozzájárul, vagy az adatkezelést törvény, illetve – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli” [Avtv. 3. § (1) 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. §).

A hatályos magyar jogban törvény csak igen csekély számú szervezetet jogosít fel arra, hogy olyan kamerákat üzemeltessenek, amelyek által közvetített képeken az egyes személyek felismerhetők, például a rendőrséget, a közterület felügyeletet, a sportrendezvények szervezőit. Ezek között nem találunk közoktatási intézményekre utalást.

Mindezek alapján az Ön által vezetett intézményben működtetett, a bejáratnál lengőajtónál elhelyezett kamera működtetésének jogalapja csak az érintettek határozott, tájékozott és önkéntes hozzájárulása lehet, amellyel beleegyezésüket adják ahhoz, hogy az intézmény a kamerák segítségével megfigyelje őket. Az iskolai osztályok 2-2 szülői képviselőjéből álló szülőtanács beleegyezése nem pótolja ezt a személyes jellegű hozzájárulást.

Amennyiben nem lehetséges a tanulók, illetve szükség esetén törvényes képviselőjük hozzájárulásának beszerzése, a kamerák csak úgy üzemeltethetők, hogy a képeket nem rögzítik, hanem az azok által közvetített képet közvetlenül monitoron keresztül kísérik figyelemmel. A rögzítést nem végző berendezések elhelyezése, és a közvetített kép közvetlen megfigyelése hasonlít a megfigyelést végző személy (például a rendőr, a biztonsági őr, a munkahelyi vezető stb.) helyszíni jelenlétéhez, bár bizonyos fokig el is tér attól. A technika segítségével (például a ráközelítéssel) ugyanis valamelyest szélesebb körű megfigyelésre van lehetőség, mint a személyes jelenlétkor, így a közvetített képek megfigyelése részletesebb ellenőrzést tesz lehetővé. Ilyen esetekben biztosítani kell, hogy a kamerák ne titkos megfigyelési eszközként, hanem az ellenőrzésre jogosult (pl. portás) jelenlétének helyettesítőjeként szolgáljanak, így minden esetben jól látható módon kell elhelyezni azokat, és egyéb úton is fel kell hívni az érintettek figyelmét jelenlétükre.

Mindezek alapján kezdeményezem a kamerarendszer fentieknek megfelelő átalakítását.

Leveléhez fűzött magánemberi megjegyzése (süketnéma, kommunikációs válságban van, ostoba, rosszindulatú) iskolája tanulóinak egyikére vonatkozott, róla – ezek szerint – nincs túl jó véleménnyel.

Budapest, 2003. augusztus 19.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(538/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a hatályos polgári jog szerint az ingatlan feletti rendelkezési jog a tulajdonost illeti, a tulajdonos jogosítványai azonban bérleti szerződéssel korlátozhatók]

[...]

Tisztelt [...]!

2003 áprilisában beadvánnyal fordult hozzám az Önt ért sorozatos jogsérelmek miatt. Panaszában előadta, hogy albérletben lakik, és bérbeadója állandó ellenőrzése alatt tartja a közüzemi fogyasztásait és számláit. Kérdése, hogy a közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok, számlák és számlatartozások milyen mértékben tartoznak az adatvédelem fogalma alá, illetőleg a szolgáltatók mikor járnak el jogszerűen, ha a közművekkel kapcsolatos tartozások az Ön neve alatt vagy a tulajdonos neve alatt szerepelnek?

Az ügyet megvizsgáltam, és az alábbi állásfoglalást adom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) célja annak biztosítása, hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezhesen. Az információs önrendelkezési jog alkotmányos alapjog, amely minden természetes személyt megillet. E jog csak törvényben és kivételesen korlátozható. Ha a törvényi felhatalmazás hiányzik, abban az esetben a személyes adat kezeléséhez az érintett hozzájárulása szükséges. Fő kérdés, hogy személyes adatnak tekinthető-e a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő fogyasztási adatok, számlatartalmak és számlatartozások.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint személyes adat: „*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.*”

A fentiek alapján megállapítható, hogy minden fogyasztással kapcsolatos adat a közüzemi fogyasztó személyes adatának minősül, hiszen információt hordoz nemcsak a fogyasztási szokásokról, hanem az azzal kapcsolatos pénzügyi kötelezettségekről és azok teljesítéséről is. Fogyasztónak tekinthető az, aki a közüzemi szolgáltatásokat igénybe veszi, aki a közüzemi szolgáltatóval szerződéses kapcsolatban áll, és aki az adott ingatlan (fogyasztási hely) felett valamiféle jogosultsággal rendelkezik.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 387. § határozza meg a közüzemi szerződések általános szabályait, az egyes közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó joganyagot az ágazati törvényekben, illetve rendeletekben találjuk meg. Az ágazati szabályozás is egységes azonban abban, hogy a közművek tekintetében lehetséges az ingatlan tulajdonosának és az ingatlant egyéb jogcímen (például bérlet) használó megkülönböztetése. Ezt a mindennapi élet gazdasági forgalma is indokolja, hiszen különböző jogcímenek elválhat egymástól az ingatlan közüzemi szerződésben szereplő tulajdonosa (fogyasztó) és az ingatlanon fekvő közművek használója (díjfizető, költségviselő stb.). Ha a használatra való jogosultságot az ingatlan használója hiteles okirattal (bérleti szerződéssel) igazolni tudja a közműszolgáltatónál, akkor a fogyasztáshoz fűződő pénzügyi kötelezettségek is elkülöníthetők. Amennyiben a közműszolgáltató a megfelelő okiratok alapján elkülönítetten kezeli a tulajdonosra és a tényleges használóra vonatkozó adatokat, abban az esetben az ingatlanhasználónak is személyes adatává válik a fogyasztással kapcsolatos adat.

Ha a megfelelő bizonyító erejű magánokirat – az írásba foglalt szerződés – hiányában a bérlő (használó) nem tudja igazolni az ingatlan használatára való jogosultságát, akkor a közműszolgáltató pénzügyi nyilvántartásaiban nem szerepel számlafizetőként. Ekkor nem tekinthető a bérlő (használó) személyes adatának a fogyasztással és számlázással összefüggő adat, hiszen szerződés hiányában nem hozható létre kapcsolat a bérlő és a kezelt adatok között.

A közüzemi szerződésben az ingatlan tulajdonosa és a közüzemi szolgáltató áll szerződéses kapcsolatban, így a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek a tulajdonos személyében állnak be, jogos érdekét érinti a fogyasztással kapcsolatos minden körülmény. A közüzemi szolgáltatók önálló hatáskörben határozták meg általános üzletszabályzatukat, melyben kiköthetik a tulajdonos kezesi helytállását a tartozásokért, amennyiben a megjelölt használó (bérlő) elmulasztja adósságát rendezni. A tulajdonos rendelkezési jogosultsága tehát kiterjed arra, hogy az ingatlannal kapcsolatos terhekről tájékoztódjék még abban az esetben is, ha a közüzemi számlák a bérlő (használó) nevére szólnak. Gyakorlatilag ezek az adatok egyaránt tekinthetők a tulajdonos és a bérlő személyes adatának, hiszen ezek az adatok az ingatlan használatához kapcsolódnak és a felette való rendelkezési jogosultságból fakadnak. Ön bérlőként jogosult megismerni a fogyasztására és számlatartozására vonatkozó adatokat, míg a tulajdonos is jogosult ezen adatok kezelésére.

Beadványában feltett kérdésére válaszolva tehát tájékoztatom, hogy a hatályos polgári jog szerint az ingatlan feletti rendelkezési jog a tulajdonost illeti, a tulajdonosi jogosítványai azonban bérleti szerződéssel korlátozhatók. A bérleti jogviszonyban a feleknek egyaránt vannak jogaik és kötelezettségeik. A bérlet legjellegzetesebb vonása, hogy az ingatlan birtokába bérlő kerül, a tulajdonos pedig tőrésre kötelezett. A bérlő használatához fűződő joga annyira erős, hogy a polgári jog birtokvédelmi eszközeit a tulajdonossal szemben is érvényesítheti. A tulajdonos azonban a bérlő szükségtelen zavarása nélkül bármikor ellenőrizheti a használatot. A bérleti jogviszony egy olyan polgári jogviszony, melyben a felek egyenrangúak, azaz egyaránt megilletik jogosultságok és terhelik kötelezettségek őket.

A bérleti szerződésben a feleknek rendezni kell a bérleti díj és az ingatlanhoz kapcsolódó egyéb terhek fizetésének módját. Ez a szerződő felek magánautonómiájába tartozik, ebbe a közüzemi szolgáltató – üzletszabályzatában előírtak szerint – nem avatkozik bele. A közüzemi szolgáltató üzletszabályzata tartalmazza, hogy milyen módon lehetséges a tulajdonos és a bérlő elkülönítése a számlatartozások kiegyenlítése céljából. A hatályos polgári jog szerint azonban a bérleti jogviszony nem korlátozza a tulajdonos azon jogát, hogy az ingatlannal kapcsolatos közüzemi tartozásokat és fogyasztásokat figyelemmel kíséresse, ha elkülönítetten kezeli a közüzemi szolgáltató a számlafizetőt és a tulajdonost.

Fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy a bérleti jogviszony egyenrangú felek között jön létre. A felek mellérendelt jogviszonyban állnak egymással, azaz a jogok és kötelezettségek olyan rendszere alakul ki, melyben egyik felet sem illetik meg többletjogok a másikkhoz képest. A jogviszony a kölcsönös tájékoztatási és értesítési kötelezettségen alapul, ennek teljesítése azonban

a felek magatartásán múlik. A szerződés szerű teljesítésre azonban mindkét fél köteles, a szerződésszegés pedig már kártérítési igényt is megalapoz.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon a jövőben is hozzám bizalommal.

Budapest, 2003. augusztus 29.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(466/A/200)

* * *

[Állásfoglalás: adatvédelmi szempontból nem kifogásolható a különböző adatbázisok összekapcsolása, amennyiben az adatigénylés kizárólag azon ingatlanokhoz kapcsolódik, amelyek után nem fizettek kommunális adót]

Dr. Drobilisch Erzsébet
mb. jegyző részére

Szentendre Város Polgármesteri Hivatala
Szentendre

Tisztelt Jegyző Asszony!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a kommunális adó megállapításával kapcsolatban a különböző adatbázisok összekapcsolhatóságát érintő kérdésekben kérte állásfoglalásomat. Levelében megfogalmazott kérdéseire válaszolva álláspontomról a következőkben tájékoztatom:

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 24. §-a szerint kommunális adókötelezettség terheli a Htv. 12. §-ban (adó alanya az, aki a naptári év első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. Amennyiben az építményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya), valamint 18. §-ban (az adó alanya az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog, illetőleg több tulajdonos esetén a Htv. 12. §-ban foglaltak az irányadók) meghatározott magánszemélyt, továbbá azt a magánszemélyt is, aki az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik. Amint levelében leírta, Szentendre város önkormányzatának problémát jelent, hogy a város területén fekvő ingatlanok után adófizetési kötelezettséggel rendelkező személyek nem tesznek bevallást, ezáltal az adó kivetésére sem kerülhet sor, melynek eredményeképpen jelentős mértékű bevételtől esik el az önkormányzat.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 8. §-a szerint 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 adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) (2) bekezdése szerint „*más hatóság, közfeladatot ellátó adatkezelő szerv nyilvántartásában szereplő adatot az adóhatóság csak az adózó és az adó megfizetésére kötelezett személy azonosításához, az adókötelezettség, a költségvetési támogatáshoz való jogosultság megállapításához, ellenőrzéséhez, az adózó kérelmére indult adóigazgatási eljárásban a tényállás tisztázásához használhatja fel. Amennyiben törvény megengedi, az adóhatóságok között az adat átadását, illetve a hatósági nyilvántartásokból az adat átvételét az érintett szervezetek megállapodása alapján, az abban foglalt módon, elektronikus úton is lehet teljesíteni*”. Az Art. 45. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a (2) bekezdés alkalmazásában felhasználható nyilvántartások:

a) a személyek azonosítására a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás és a cégnyilvántartás;

b) az adóalap megállapítására és ellenőrzésére, valamint a tényállás tisztázására az ingatlan-nyilvántartás és a gépjármű-nyilvántartás.

Álláspontom szerint helyes az Ön beadványában kifejtett jogértelmezés, mely szerint az Art. idézett szabályaira hivatkozással a Szentendrei Önkormányzat adóhatósága az ingatlan-nyilvántartás útján elérhető adatállományból szerzi meg azon ingatlanok tulajdonosainak név- és lakcímadatát, amely ingatlanok után a kommunális adókötelezettségnek nem tettek eleget. Adatvédelmi szempontból nem találok aggályosnak a beadványában említett szoftver használatát, amennyiben az adatigénylés kizárólag azon ingatlanokhoz kapcsolódik, amelyek után nem fizettek kommunális adót, és biztosítható, hogy a megszerzett adatokat mindvégig az Avtv. 5. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek megfelelően, célhoz kötötten (jog gyakorlása érdekében) használják fel.

Budapest, 2003. augusztus 29.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(869/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a televíziós szerkesztőség adatkezelési gyakorlata nem felelt meg az Avtv.-ben foglaltaknak]

[...]

Tisztelt [...]!

Tájékoztatom, hogy beadványa nyomán, az MTV Élesben című műsorának adatkezelése tárgyában a fenti ügyszámon folytatott vizsgálatot lezártam.

Levelében leírta, hogy részt vett az Élesben című tévéműsorban, ahol két 39 fős csoport volt jelen az élő adásban. A résztvevőkkel egy adatlapot töltettek ki, melyen a résztvevők nevét, anyja nevét, lakáscímét, telefonszámát, személyi igazolvány számát rögzítették az adás készítői. A nyomtatványon szerepel egy apró betűs rész, amelyet Ön nem tudott elolvasni. A kitöltött nyomtatványból néhányan szerettek volna másolatot kérni, ezt azonban nem kapták meg. A résztvevők névsorát a bejáratnál beléptetést végző őrök olvasták fel.

A vizsgálat célja annak feltárása volt, hogy a televíziós szerkesztőség adatkezelése megfelel-e a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályainak.

Az ügyben megkerestem Ragáts Imrét, az MTV elnökét. Az elnök úr válaszával, valamint az ügygel kapcsolatban a következő állásfoglalást bocsátottam ki.

Az elnök úr nem adott választ arra a kérdésemre, hogy meddig kezelik a CreaTV Media Bt. által felvett, a nyilatkozatokban szereplő személyes adatokat. A válaszához mellékelte – az Ön panaszában is megemlített – nyilatkozatban a következő mondat szerepel: „*Tudomásul veszem, hogy ezen nyilatkozat értelmében a műsorban történő szereplésem kapcsán jogviszony kizárólag a CreaTV Media Bt.-vel létesülhet, az MTV Rt.-vel semmilyen jogviszonyt nem létesítek.*”

Ez a nyilatkozat egyértelműen azt a látszatot kelti, hogy adatvédelmi szempontból kizárólag a bt. felel a műsor-készítéssel összefüggő személyes adatok kezeléséért.

A válaszlevélben viszont az szerepelt, hogy: „*A kitöltött nyomtatványokat a bt. az adást követően tárolja, egy másolatát pedig átadja az MTV Rt. Élesben című produkció szerkesztőségének.*”

Az adatkezelés céljaként leírta, hogy: „*A szerkesztőség a nyilatkozatokat elzárva tartja arra az esetre, amennyiben az érintett személy szereplésével, nyilatkozatával kapcsolatban jogi jellegű probléma merül fel, bírósági, illetve egyéb eljárás indul.*”

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban a következő elveket rögzítette.

„*Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a személyes adatok védelméhez való jog. Az Alkotmánybíróság – a 20/1990. AB határozat szerinti eddigi gyakorlatát folytatva – 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; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát.

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság tehát a meghatározott cél nélküli, készletező adatfeldolgozó rendszert alkotmányellenesnek tartja.”

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint e törvény alkalmazása során 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. alapján 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. alapján adatfeldolgozás: az adatkezelési műveletek, technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől. Adattovábbítás: ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik.

Az Avtv. értelmében 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, illetőleg a végrehajtással adatfeldolgozót bízhat meg.

Adatfeldolgozó: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatkezelő megbízásából személyes adatok feldolgozását végzi.

Az Avtv. 3. § szerint – jelen esetben – személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul. Az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni az érintett közszereplése során általa közölt vagy a nyilvánosságra hozatal céljából általa átadott adatok tekintetében. A törvény 4. §-a alapján 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.

Az Avtv. 5. §-a rögzíti a célhoz kötöttség elvét, és akként rendelkezik, hogy 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. 6. §-a alapján 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 Avtv. 7. §-a tartalmazza az adatminőség elvét. Eszerint 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.

Az Avtv. 8. §-a rendelkezik az adattovábbításról, az adatkezelések összekapcsolásáról. Eszerint személyes 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. Ezt a szabályt kell alkalmazni az ugyanazon adatkezelő által kezelt adatok összekapcsolására is.

Az Avtv. 17. §-a alapján az érintett (az adatalany), jogainak megsértése esetén, az adatkezelő ellen a bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani.

Álláspontom szerint az érintettek tájékoztatása, valamint a kezelt adatok köre nem felel meg az Avtv. szabályainak. Az elnök úr válaszelevelében nem szerepelt arra történő utalás, hogy az érintettektől történő adatfelvétel előtt szóban tájékoztatnák őket az adatkezelés céljáról, az adatkezelő személyéről, (székhelye, telephelye címe, az adatkezelésért felelős személy neve, elérhetősége) az adatok továbbításáról és törléséről, törlésének határidejéről. A nyilatkozat című mellékelt nyomtatványon sem szerepel ezzel kapcsolatban semmilyen útmutatás. Nem tájékoztatják az érintetteket arról

sem, hogy az adatokat felvevő és kezelő CreaTV Media Bt. a nyilatkozatot átadja az MTV Rt. szerkesztőségének, és ehhez nem kérnek hozzájárulást sem.

Mivel a nyilatkozat nem tartalmaz a felvett személyes adatokkal kapcsolatban az információs önrendelkezési jogra vonatkozó rendelkezést, így az adatkezelő nem tesz eleget az Európai Parlament és Tanács, az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló 95/46/EC sz. irányelv 2. cikk h) pontjának, mely szerint a hozzájárulás az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott nyilvánítását jelenti, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő személyes adatok feldolgozásába (kezelésébe).

A nyilatkozat megtétele feltétele a műsorban való részvételnek. Az MTV Rt. az élő adást a nyilvánosságra hozattal egyidejűleg rögzíti, így adatvédelmi szempontból a rögzített személyes adatok kezelőjévé válik, miként ez a továbbított (átadott és átvett) nyilatkozatokon szereplő személyes adatok esetében is így van.

Az MTV Rt. nem rendelkezik törvényes joggal a nyilatkozaton szereplő adatok kezelésére, mivel a nyilatkozat továbbításához az érintettek nem járultak hozzá.

Az adatok felvevője által rögzített adatkör sem tesz eleget a célhoz kötött adatkezelésre vonatkozó törvényi követelményeknek. A (bíróági) polgári peres eljárás megindításához ugyanis a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 121. §-ának (1) bekezdés b) pontja szerint elegendő az alperes nevének és lakcímének feltüntetése. Más eljárásnál pedig az eljáró hatóságok feladata (például az élő adásról készült felvétel alapján) a tényállás tisztázása és az eljárás alá vont személy személyazonosságának megállapítása. A felvett adatok köre tehát túlzott, az adatkezelés jogalapja a fentiek alapján is aggályos.

A készletező adatgyűjtés, vagyis abból a célból történő adatgyűjtés, hogy hátha valamely résztvevő jogsértést követ el, sérti az érintettek információs önrendelkezési jogát. Az is kérdéses, hogy a televíziós felvételek alapján miként lehet megállapítani, hogy ki a nyilatkozatokban szereplő személyes adatok alanya, mivel a nyilatkozatot tevők képmásának együttes kezelésére sincs felhatalmazása az adatkezelőknek (MTV Rt., CreaTV Media Bt.). Bűncselekmény vagy szabálysértés esetén is bárkinek joga vagy a rendőrség segítségét igénybe venni és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. § (4) bekezdése alapján igazoltatást kérni.

Az elnök úr által a válaszában megjelölt törvények egyike sem tette lehetővé a nyilatkozatban felvett adatok kezelését, melynek jogalapját kizárólag az érintettek hozzájárulása teremtheti meg.

Az Avtv. 28. §-a alapján az adatkezelő köteles e tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni

- a) az adatkezelés célját;
- b) az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját;
- c) az érintettek körét;
- d) az adatok forrását;
- e) a továbbított adatok fajtáját, címet 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.

Az Avtv. 30. §-ának g) pontja szerint nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely a sajtótörvény hatálya alá tartozó társaságok és szervezetek olyan adatait tartalmazza, amelyek kizárólag saját tájékoztatási tevékenységüket szolgálják.

Mivel a bepanaszolt adatkezelés álláspontom szerint nem tartozik a saját tájékoztatási tevékenység körébe, így azt az adatvédelmi nyilvántartásba az adatkezelés megkezdése előtt be kellett volna jelenteni.

Mindezek alapján 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 az MTV Rt.-t, hogy adatkezelési gyakorlatát állásfoglalásomnak megfelelően változtassa meg.

- Maradékalanul tegyenek eleget az Avtv.-ben foglalt tájékoztatási kötelezettségüknek az adatok felvétele során.
- Csak a célhoz kötöttség elvének megfelelő, elengedhetetlenül szükséges személyes adatkört kérjék az érintettektől.
- A törvényes jogalap nélkül kezelt személyes adatokat (nyilatkozatokat) az MTV Rt.-nél azonnal töröljék.
- A célhoz kötöttség elvének megsértésével kezelt adatokat (anyja neve, születési hely, idő, személyazonosító igazolvány száma) a CreaTV Media Bt. törölje.
- Az MTV Rt. és a CreaTV Media Bt. haladéktalanul tegyen eleget az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezési kötelezettségének.
- Javasolom, hogy az adatkezelés törvényes jogalapjának bizonyíthatósága érdekében az érintettektől írásban is kérjenek hozzájárulást, az adataik felvételére, tárolására és továbbítására.

A megkeresésemre a televízió-társaság csak jelentős késéssel, ismételt felszólításomra válaszolt. Dr. Jasztrabszki Tamás vezető jogtanácsos arról tájékoztatta hivatalomat, hogy felülvizsgálták adatkezelési gyakorlatukat és a kérdéses nyilatkozatok megsemmisítéséről intézkedtek. Az állásfoglalásom nyomán kezdeményezték a társaságnál felmerülő adatkezelési problémák kiküszöbölése érdekében „*a szükséges eljárási rend kialakítását és bevezetését*”.

Beadványának adatvédelmet nem érintő részében hatásköröm hiánya miatt nem foglalhatok állást, de tájékoztatom, hogy a műsor szerkesztésével, a tájékoztatás kiegyensúlyozottságával kapcsolatban az Országos Rádió és Televízió Testülethez fordulhat.

A személyes adatok védelmével valamint a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2003. szeptember 1.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(169/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a szándékosan megtévesztő tájékoztatás megengedhetetlen egy állami vagy önkormányzati hivatal esetében]

[...]

Tisztelt [...]!

A Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetvárosi Polgármesteri Hivatal adatkezelését sérelmező beadványa alapján vizsgálatot folytattam le, amelynek eredményéről az alábbiakban tájékoztatom.

Beadványában amellet, hogy példátlanul tartja, hogy az összes beszélgetést rögzítik, és nincs lehetőség a beszélgetések rögzítésének mellőzésére, számos kérdés tisztázatlanságát is valószínűsítette. Nem derült ki például az, hogy a közvetlen, nem a kezelő által kapcsolt telefonszámokon is történik-e rögzítés, vagy sem. Ilyenkor ugyanis külön szövegbemondás nincs.

Munkatársam próbaképpen felhívta a megadott telefonszámot, akkor azonban automata nem jelentkezett, egy hölgy azonban azt a tájékoztatást adta, hogy technikai okok miatt az automata nem működik, és a rögzítés bizonytalan ideig szünetel.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 26. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat jegyzőjétől kértem részletes tájékoztatást a beszélgetések rögzítéséről, a rögzítés jogalapjáról, céljáról, egyéb körülményeiről. A jegyző válaszában a következő tájékoztatást adta.

A telefonközpont technikailag úgy került kialakításra, hogy a hívások automatikus fogadásakor tetszőleges tájékoztató szöveg elhangozhat. A központ beindításakor került a bejelentkezés szövegébe a kifogásolt mondat, amely arról tájékoztatta a hívókat, hogy a beszélgetés rögzítésre kerül. A jegyző tájékoztatása szerint a rendszer önmagában nem alkalmas rögzítésre, és az önkormányzat nem is szándékozik rögzíteni a hívásokat. A tájékoztató szöveg csak azért hangzik el, hogy „*az ügyfelek nem ritkán goromba stílusát visszاسzorítsa*.” A jegyző tájékoztatása szerint a szöveg elhangzása érezhető változást eredményezett.

Mindennek ellenére a jegyző a bejelentkező szöveg módosítására tett ígéretet. Bár az adatkezelő a jogsértő állapotot saját hatáskörében megszüntette, felhívtam a jegyző figyelmét arra, hogy az ilyen szándékosan megtévesztő tájékoztatás megengedhetetlen egy állami vagy önkormányzati hivatal esetében. A személyes adatok kezelésére vonatkozó tájékoztatás azt a célt szolgálja, hogy az érintettek el tudják dönteni, hozzájárulnak-e egy adott adatkezeléshez, vagy sem. A telefonbeszélgetések rögzítésekor arról döntenek a tájékoztató elhangzása után, hogy folytatják-e ilyen körülmények között a telefonbeszélgetést, vagy nem, és más úton intézik el ügyeiket. A hamis tájékoztatás eredményezheti azt is, hogy aki nem akarja, hogy az önkormányzat rögzítse a hangját, leteszi a telefont, ügyét körülményesebb módon intézi el, holott semmiféle rögzítés nem történt volna, ha folytatja a beszélgetést.

Sőt, egy-egy telefonbeszélgetés dokumentáltsága az ügyfelek érdekét is szolgálhatja, akik adott esetben jogosan követelhetik a felvételt a hivataltól, ha azt valamely beszélgetés megtörténtének vagy tartalmának bizonyítására akarják felhasználni.

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel a továbbiakban: is forduljon hozzám!

Budapest, 2003. szeptember 2.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(797/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az útleveél vagy az új típusú vezetői engedély, valamint a lakcímkártya együttesen felhasználható a személyazonosság igazolására a kötvényvásárlás során is]

Pakó Mihályné
nagypostavezető részére

Magyar Posta Részvénytársaság
Budapest

Tisztelt Postavezető Asszony!

2003 júniusában egy állampolgár beadvánnyal fordult irodámhoz, melyben arra a kérdésre várta a válaszomat, hogy jogszerűen járt-e el a postahivatal, amikor megtagadta kötvényének kiváltását arra való hivatkozással, hogy nem tudja személyazonosságát megfelelő okirattal igazolni.

Elmondása szerint rendelkezik új útleveéllel, új vezetői engedéllyel, valamint lakcímkártyával. A panaszát megvizsgálva Ön az alábbi állásfoglalást adta: a pénzmosás megakadályozásáról és megelőzéséről szóló 1994. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 2/B. §-a, valamint a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvény rendelkezései alapján az új típusú vezetői engedély lakcímkártyával együtt nem fogadható el a személyazonosság igazolására (csak postai küldemény kézbesítésekor), valamint az útleveél és a lakcímkártya együttesen csak az adatfelvételi lap kitöltéséhez szolgálhat alapul.

A beadványban foglaltakat megvizsgáltam és az alábbi tájékoztatást adom:

A kötvényvásárlás időpontjában, 2003. március 29-én a Pmt. még hatályban volt, azonban a 2003. évi XV. törvény 18. § a) pontja hatályon kívül helyezte. Ennek értelmében 2003. június 16-át követő kötvényvásárlások tekintetében a Pmt. rendelkezései nem alkalmazhatók.

Az állampolgár személyazonosságát a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) szerint igazolhatja. Az Nytv. 29. §-a az alábbi rendelkezéseket tartalmazza a személyazonosító igazolványról, valamint a személyazonosság igazolására szolgáló egyéb hatósági igazolványokról.

„(1) A személyazonosító igazolvány a polgár írásbeli nyilatkozata, valamint az anyakönyv és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás – nem magyar állampolgár esetén ezeken túlmenően a polgár útlevele és a magyarországi tartózkodásának jogcímét igazoló közokirat – alapján kiállított olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és az e törvényben meghatározott adatait közhitelűen igazolja. A személyazonosító igazolványt első ízben a polgár 14. életévében lehet kiadni.

(3) A személyazonosító igazolvány tartalmazza a polgár

- a) nevét;
- b) születési helyét;
- c) születési idejét;
- d) állampolgárságát;
- e) anyja nevét;
- f) nemét;
- g) arcképét;
- h) saját kezű aláírását, illetőleg a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett személy törvényes képviselőjének aláírását;
- i) a személyazonosító igazolvány okmányazonosítóját és érvényességi idejét.

(4) A polgár személyazonosságát – a személyazonosító igazolványon túl – minden olyan hatósági igazolvány igazolja, amely tartalmazza a (3) bekezdés a)–d) és g)–h) pontjaiban meghatározott adatokat. Az előzőeknek megfelelő adattartalmú érvényes hatósági igazolvány bemutatása esetében személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására (...)

(7) A polgár köteles igényelni a személyazonosító igazolvány kiadását, amennyiben nem rendelkezik más érvényes, a személyazonosságát igazoló hatósági igazolvánnyal.”

Az Nytv. alapján tehát mindazon hatósági igazolványok, amelyek tartalmazzák a polgár nevét, születési helyét és idejét, állampolgárságát, arcképét és saját kezű aláírását, alkalmasak az állampolgár személyazonosságának igazolására. A polgár más okmányok bemutatására csak abban az esetben kötelezhető, amennyiben az Nytv. előírásai alól egyéb jogszabály kivételt állapít meg.

A személyazonosító igazolvány kiállításáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése az Nytv.-vel összhangban akkor teszi kötelezővé személyazonosító igazolvány kiváltását, amennyiben annak bemutatása törvény alapján kötelező.

Az Nytv. és a hivatkozott kormányrendelet is enged törvényi kivételt az általános szabályozás alól, amennyiben a kívánt ügylet, eljárás elvégzése csak meghatározott adattartalommal bíró okmány bemutatása mellett lehetséges. Ebben az esetben olyan okmánnyal kell az állampolgárnak rendelkeznie, amely az ügylet foganatosításához szükséges adatokat tartalmazza. A kötvényvásárlás a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) hatálya alá tartozó pénzügyi szolgáltatásnak tekintendő, a kötvény kiváltása és vásárlása során pedig a Hpt. 3. számú mellékletében meghatározott azonosító adatok kezelése történik:

„Természetes személy személyazonosító és lakcímadatai: név, leánykori név, anyja neve, születési hely, idő, állampolgárság, lakcím, postacím, személyi igazolvány (útlevél) száma, egyéb, a személyazonosság igazolására a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint alkalmas igazolvány száma.”

A vásárláshoz tehát olyan okmány bemutatása szükséges, amely a Hpt. 3. számú mellékletében felsorolt adatok kezelését lehetővé teszi.

Az Önök álláspontja szerint a Pmt. és a 2001. évi LXXXIII. törvény rendelkezései írják elő, hogy a postán igénybe vehető postabanki szolgáltatások során milyen okmányok alkalmasak a személyazonosság igazolására. A hivatkozott törvényeket megvizsgáltam, és nem találtam eltérést az Nytv. rendelkezéseitől. A Pmt. 2/B. § (1) bekezdésének a) pontja ugyanis az alábbiak szerint szabályozta az ügyfél azonosítását:

„(1) Az ügyfél azonosítása során a pénzügyi szolgáltató szervezet köteles megkövetelni az alábbi azonosságot igazoló okiratok (okmányok) bemutatását:

a) belföldi természetes személy lakcímet igazoló hatósági igazolványa, személyazonosító igazolványa (személyi igazolványa) vagy útlevele, külföldi természetes személy útlevele, személyi azonosító igazolványa, feltéve, hogy az magyarországi tartózkodásra jogosít, vagy a Magyar Köztársaság rendészeti szerve által kiállított tartózkodási engedélye.”

A törvény – még hatályában – egyértelműen biztosította, hogy az érintett személyazonosító igazolvány hiányában útlevél és lakcímkártya együttes felmutatásával igazolja magát a különböző pénzügyi műveletek végrehajtása során.

Tévesen értelmezte a személyazonosító okmányokra vonatkozó jogszabályi előírásokat, ugyanis az általános alapelv szerint [Nytv. 29. § (7) bekezdése alapján] nem kötelezhető az állampolgár személyazonosító igazolvány kiváltására, amennyiben rendelkezik más, érvényes személyazonosságát igazoló hatósági igazolvánnyal – például útlevéllel. Ennek értelmében a panaszos nem a Pmt. alapján lenne köteles egyéb személyazonosító okmány bemutatására, hanem az Nytv. által alapított törvényi kivétel alapján. A kötvény kiváltása során ugyanis egyaránt figyelembe kell venni a Hpt. előírásait is. Így olyan adattartalommal bíró okmányok alkalmasak a személyazonosság igazolására a pénzügyi szolgáltatás igénybevételekor, amelyek a Hpt. mellékletében szereplő adatokat tartalmazzák.

A hatályos jogszabályokat megvizsgálva megállapítható, hogy az útlevél vagy az új típusú vezetői engedély, valamint a lakcímkártya együttesen felhasználható a személyazonosság igazolására a kötvényvásárlás során, ugyanis ezen okiratok nemcsak a pénzügyi szolgáltatás igénybeviteléhez szükséges adatkört tartalmazzák a Hpt. mellékletének megfelelően, hanem a korábban hatályban lévő Pmt. és Nytv. rendelkezései alapján is alkalmasak a személyazonosság igazolására.

Állásfoglalásommal azt a célt kívánom elérni, hogy elősegítsem a Magyar Posta Rt. helyes jogértelmezési gyakorlatát, biztosítva ezzel a személyes adatok hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelő kezelését. Ennek érdekében felhívom, hogy a jövőben az egyes postai szolgáltatások ellátása és a pénzügyi műveletek elvégzése során az Nytv. rendelkezései szerint történjék az ügyfelek személyazonosságának ellenőrzése.

Budapest, 2003. szeptember 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[*Állásfoglalás: a magyar bírói kart, ügyészeket és ügyvédekért törvénysértések feltárására, valamint orvoslásának előkészítésére felállított bizottság adatkezelése*]

Prof. dr. Zinner Tibor
bizottsági elnök

Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a magyar bírói kart, ügyészeket és ügyvédekért törvénysértések feltárására, valamint orvoslásának előkészítésére felállított bizottság kutatásaival összefüggésben fogalmazott meg kérdéseket.

Beadványában leírta, hogy a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága elnökének, a Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek és a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének egyetértésével az igazságügy-miniszter 2003 tavaszán bizottságot állított fel a magyar bírókat, ügyészeket és ügyvédekért törvénysértések feltárására, valamint orvoslásának előkészítésére. A bizottság munkáját megkezdte. Állásfoglalásomat kérte arról, hogy a levelében leírt okfejtés helytálló-e. Válaszomat a kutatás során tervezik felhasználni oly módon, hogy az iratok birtokosai előtt szeretnék azt a bizottság tagjai bemutatni.

A kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 2. § (1) bekezdés 1. pontja szerint tudományos kutatás: az a tevékenység, amelynek célja a világról, annak jelenségeiről, a jelenségek összefüggéseiről szerzett ismeretek gyarapítása; míg tudományos kutató: az a természetes személy, aki tudományos fokozattal, illetőleg címmel rendelkezik, és abban a tudományágban vagy tudományterületen, amelyben felkészültségét bizonyította, tudományos tevékenységet végez, továbbá aki kutatási feladatot is ellátó szervtől vagy alapítványi támogatótól kapott igazolás szerint tudományos kutatást végez. Álláspontom szerint ezen meghatározások alapján a bizottság által elvégzendő kutatómunka – bár annak céljait támogatandónak tartom – nem tekinthető tudományos célú kutatásnak. A bizottság feladata az, hogy a magyar bírói kart, ügyészeket és ügyvédekért törvénysértéseket feltárja, és ezek orvoslását előkészítse, ezért munkájára nem alkalmazható a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.) 24. § (6) bekezdésében megfogalmazott kivétel szabály, mely szerint a kutató az Ltv. (2) bekezdés c) pontja alapján végzett tudományos célú kutatás során feltárt személyes adatot tartalmazó iratról a meghatározott védelmi idő lejártá előtt is készíthet nem anonimizált másolatot.

A levéltári anyagok védelméről szóló rendelkezések azonban nem gátolják a bizottság munkáját, hiszen az általános szabályok szerint [Ltv. 24. § (2) bekezdés b) pontja] a védelmi idő lejártá előtt is kutatható – a személyes adatot tartalmazó – levéltári anyag, ha a „*kutatáshoz az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutató kérésére hozzájárult*”. Ahogyan az adatvédelmi biztos a náci korszak zsidóüldözéseivel kapcsolatos, személyes adatokat tartalmazó iratok mikrofilmre vételéről és a jeruzsálemi Yad Vashem Archívumba továbbításáról szóló ajánlásában 1995-ben megfogalmazta, „*tekintettel arra, hogy a még élő érintettek vagy az elhunytak hozzátartozói kifejezett, pozitív hozzájárulásának megszerzése nemcsak technikailag kivihetetlen, hanem önmagában is jogsérelmet okozna, e körülmények között az adatvédelmi szabályozás elveinek megfelelő, alkotmányosan elfogadható megoldást nyújthat az explicit hozzájárulás feltétele helyett a tiltakozás jogának biztosítása*”.

E megoldás, az adatvédelmi eljárásokban ismert opt out alkalmazása esetében az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés tényéről, céljáról és egyéb körülményeiről, valamint arról, hogy adatainak kezelését bármikor, indoklás nélkül megtilthatja, és hogy ezt milyen módon teheti meg. Az explicit beleegyezést jelentő opt in helyett az opt out alkalmazásának lehetőségét – korlátozott körben – a Kkt. is biztosítja. E törvény garanciális jelleggel előírja, hogy az érintettet tájékoztatni kell az adatok forrásáról, az adatfelhasználás céljáról, az adatkezelés során közreműködő (megbízott) igénybeviteléről, az adatkezelésre jogosult szerv vagy személy nevééről és címéről, valamint arról, hogy jogában áll adatai kezelésének megszüntetését kérni [5. § (1) bekezdés a) pont].

E jog érvényesíthetősége szempontjából az adatkezelő elsődleges feladata, hogy az érintettek és hozzátartozóik tudomására hozza az adatkezelés tényét és tiltakozási jogukat. A tájékoztatási kötelezettség teljesítésére a közvetlen kapcsolatfelvétel nehézségei miatt az általános (nem személyre szóló) felhívás, közlemény kiadása vagy hirdetés megjelentetése látszik alkalmas módszernek. A felhívás, közlemény vagy hirdetés közzétételéhez megfelelő publicitású médiumban megfelelő számú megjelentetés szükséges, valamint az elvárható gondossággal elhelyezett és fogalmazott szöveg, melynek figyelemfelkeltő és közérthető módon tartalmaznia kell, hogy azok, akik feltételezik, hogy ők vagy hozzátartozóik szerepelnek a kutatóanyag dokumentumokban, és nem járulnak hozzá adataik megjelölt célra történő felhasználásá-

hoz, hol és hogyan érvényesíthetik tiltakozási jogukat. Az érintettek tiltakozása előzetes és utólagos lehet, a tiltakozási jog nem kötött időhatárhoz: érvényesíthetőségét utólag is és visszamenőleg is biztosítani kell mindaddig, amíg az adat nem válik bárki számára megismerhetővé.

Az ügy természetéből eredően a kutatni kívánt dokumentumok jelentős része személyes adatokat tartalmaz, ezért figyelembe kell venni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban: Avtv.). Levelében helyesen állapítja meg, hogy a bizottság munkája során az Avtv. és az Ltv. szabályain túl, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.), és a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről szóló 10/2002. (IV. 13.) NKÖM rendelet előírásait is figyelembe kell venni.

A bizottság kutatómunkájára a fent leírtak alapján véleményem szerint a kutatás általános szabályai alkalmazandók, ennek megfelelően az Ön levelében leírtakkal egyetértve megállapítható, hogy az Ltv. 22. §-a szerint a levéltárakban őrzött, és 1990. május 2-a előtt keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított tizenöt éven túli levéltári anyagban (az Ltv. 24–25. §-ban meghatározott kivételektől eltekintve) mindenki ingyenesen, időbeli korlátozás nélkül kutathat abban a levéltári anyagban, amelyet már nyilvánosságra hoztak, illetőleg amelynek tartalmát az Avtv. alapján mindenki megismerheti. A kutatásra kiadott anyagról saját költségén mindenki másolatot készíthet.

A személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak megfelelően a bizottság munkájára irányadónak tartom a következő szabályokat:

- Ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálozási évét követő harminc év után válik bárki számára kutathatóvá. A védelmi idő, ha a halálozás éve nem ismert, az érintett születésétől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év.
- A személyes adat fogalmáról az Avtv. rendelkezik [2. § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (érintettel) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés]. A védelmi idő lejártá előtt is kutatható a személyes adatot tartalmazó anyag, amennyiben a kutatás – a kérelmező költségére – anonimizált másolattal is megvalósítható, vagy a kutatáshoz az érintett, illetőleg annak halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója a kutató kérésére hozzájárult. A bizottság munkájának sajátosságaira tekintettel nem kell az érintett, örökös vagy a hozzátartozó írásbeli hozzájárulását beszerezni a kutató által megismert személyes adat – kutatás célja szerinti – felhasználásának elfogadásáról, valamint a személyes adatot tartalmazó iratok másolhatóságáról, mert azt a tiltakozás lehetőségének biztosítása pótolja.
- A minősítő által meghatározott érvényességi idő lejártáig az államtitkot, szolgálati titkot vagy törvényben meghatározott egyéb más titkot tartalmazó levéltári anyagban csak a minősítő hozzájárulásával folytatható kutatás [Ltv. 25. § (1) bekezdés]. A minősített adatot tartalmazó irat egyéb adatainak, illetve önállóan kezelhető iratrészek megismerése nem korlátozható, amennyiben az ilyen adatok, illetve iratrészek a minősített adattól a minősített adat felismerésének veszélye nélkül, arányos munkaráfordítással technikailag elkülöníthetők (Ttv. 14. §).

Budapest, 2003. szeptember 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(685/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: munkavállaló számítógépének munkáltató általi figyelése nem jogszerű]

[...]

Tisztelt [...]!

Engedje meg, hogy abbéli reményemet fejezzem ki, hogy ez a levelem is a volt munkáltatója által ellenőrzött postafiókba kerül.

Az Ön saját számítógépének munkáltató általi figyelése nem jogszerű, az még abban az esetben sem feltétlenül lenne az, ha a számítógépet ő adta volna Önnek. Ha a munkáltató ad személyes használatra számítógépet, akkor sem

ismerheti meg az azon tárolt személyes jellegű anyagokat az érintett hozzájárulása nélkül. Természetesen abban az esetben, ha a munkavállaló a számítógépet visszaadja a munkáltatójának, akkor törölnie kell a magánjellegű fájlokat, ha nem akarja, hogy a számítógép új birtokosa azokat megismerje, ennek hiányában az adatok megismeréséhez hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, mivel azokat ő maga adta át a munkáltatónak.

Javasolom, hogy tegyen feljelentést a Büntető Törvénykönyv 178/A. §-a szerinti magántitok jogosulatlan megismerése miatt. E törvényi tényállás szerint, aki magántitok jogosulatlan megismerése céljából hírközlő berendezés útján, illetőleg számítástechnikai rendszeren másnak továbbított közleményt, adatot kifürkész, és az észlelteket technikai eszközzel rögzíti, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Budapest, 2003. szeptember 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1060/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az utalványokon feltüntetett forintösszeg a postai kezeléshez nem szükséges, így annak elhagyása a Posta számára problémát nem okoz]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön azzal a panasszal fordult hozzám, hogy a nyugdíjasok utazási utalványán feltüntetetik a nyugdíj összegét is, és így erről illetéktelen személyek is tudomást szereznek. Előző levelemben tájékoztatást adtam a vonatkozó jogi szabályozásról.

Ügyében megkerestem a Magyar Posta Rt. vezérigazgatóját, aki azt a tájékoztatást adta, hogy a Posta a Nyugdíjfolyósító Igazgatósággal és a MÁV Rt. Nyugdíjigazgatósággal kötött megállapodás alapján kézbesíti a megcímzett nyugellátási utalványokhoz csatolt toldatokat, az utalványokat és a nyugdíjasok utazási kedvezményre jogosító utalványait a folyósító szervek állítják elő. A toldatokon feltüntetett forintösszeg a postai kezeléshez nem szükséges, így annak elhagyása a Posta számára problémát nem okoz. Tájékoztatást kaptam a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatójától is, aki szerint az említett utalvány minden évben a február havi nyugellátási utalvánnyal egybefüggően kerül kiküldésre annak a jogosultnak, akinek a nyugdíját, járadékát postai címre utalják. A nyugellátási utalványon feltüntetésre kerül egy több elemű adatsor, amelyre azért van szükség, hogy az elhunyt, külföldre távozott, eltűnt személyek utalványainak a posta által történő visszaküldése ellenőrizhető legyen. A nyugdíjasok utazási utalványára is ezen okból került kiírásra az említett adatsor.

Az igazgató asszony – bár ez idáig egy nyugdíjas sem kifogásolta ezt az adatkezelést – elfogadta az álláspontomat és intézkedett, hogy a következő kiküldéskor (2004. február) az utazási utalványról törlésre kerüljön az adatsor ellátás összegére vonatkozó része.

Adatvédelmet és információszabadságot érintő beadványával forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2003. szeptember 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(273/A/2003)

[Állásfoglalás: szolgáltatónak kötelessége olyan beléptető rendszert fenntartani és üzemeltetni, amely maradéktalanul tiszteletben tartja az érintett fürdővendégeknek a személyes adataik védelméhez való jogát, szavatolja az információs önrendelkezési joguk szabad és befolyásmentes gyakorlását]

Fazekas Lajos
ügyvezető igazgató

Debreceni Gyógyfürdő Kft.
Debrecen

Tisztelt Ügyvezető Igazgató Úr!

Beadványában a Debreceni Gyógyfürdő Kft.-nél bevezetendő beléptető rendszerhez kapcsolódó adatkezelésekről kérte állásfoglalásomat.

A gyógyfürdő szolgáltatásait igénybe vevő, belépő vendégek név, lakcím személyes adatait rögzíteni akarják, melyhez hozzárendelik, rendelnék az érintettek képmását is. A chipkártyás rendszer tartalmazza a vendégek által befizetett összeget, melyből a nyilvántartó, regisztráló egységek levonják az igénybe vett szolgáltatások ellenértékét.

Az Ön által ismertetett adatkezeléssel kapcsolatban az 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].

Különleges adat: – egyebek mellett – az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat. [2. § 2. pont].

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint: személyes adat akkor kezelhető, ha és:

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Különleges adat akkor kezelhető, ha:

a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy

b) (...)

c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli [Avtv. 3. § (2) bekezdés].

A gyógyfürdő szolgáltatásait igénybe vevő érintettekről csak akkor kezelhetnek személyes adatokat (beleértve képmásukat is), ha ahhoz az érintettek tudatosan, határozott és tájékozott módon hozzájárultak. Ha a szolgáltatás igénybevétele folytán különleges személyes adatnak minősül az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés, akkor az ilyen személyes adat kizárólag az érintett írásbeli hozzájárulásával kezelhető. (Például: különböző gyógyászati szolgáltatások igénybevétele, alkoholfogyasztás, dohányvásárlás etc.) Az érintetteket az adatkezelés minden részletére kiterjedően tájékoztatni kell az adatkezelés céljáról, a kezelt adatok köréről, az adatkezelő személyéről, valamint arról, hogy adataikat meddig kezelik. Az érintett hozzájárulása azonban csak egyik, szükséges, de nem elégséges feltétele az adatkezelés jogszerűségének.

Számlaadás céljából történő adatkezelésre kizárólag a szolgáltatás igénybevételét követően, és az érintett kérésére kerülhet sor. A kötelező számlaadás céljából az alábbiak miatt nem kezelhetőek személyes adatok.

Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 43. § (1) bekezdése szerint az adóalany köteles az általa teljesített termékértékesítésről és szolgáltatásnyújtásról

a) számlát;

b) a teljesítéssel egyidejűleg készpénzzel vagy készpénz-helyettesítő eszközzel történő fizetés esetén pedig kérésre – a kibocsátó döntésétől függően – egyszerűsített számlát vagy számlát kibocsátani.

Ha az eladó a vevő kérésének hiányában nem a b) pont szerint jár el, köteles nyugtát kibocsátani. [Áfa tv. 70. § (1)]

Ha az eladó a vevő kérésére állít ki egyszerűsített számlát vagy számlát, nem sérül a természetes személyek információs önrendelkezési joga, mert a kért bizonylat értelemszerűen tartalmazhatja a szolgáltatást igénybe vevő személyes adatait. Általában a vendégnek ilyen esetekben további céljai vannak a bizonylattal. Általánosságban a teljesítést követően az eladó nyugtát köteles kiállítani, amely a bevétel ellenőrzését teszi lehetővé, megakadályozva annak eltitkolását. Ha a számviteli bizonylat adattartalma alapján beazonosíthatóvá válik a vásárló személye, az adatkezelés – a beadványában taglalt eredeti célján jóval túlmutatva – a magánszemélyek ellenőrzését is lehetővé teheti.

Az Áfa törvény idézett szabályai értelmében az adatalany információs önrendelkezési jogának gyakorlásától függ a számla- vagy nyugtaadási kötelezettség elsőbbsége. Az eladót az érintett kérése esetén terheli számlaadási kötelezettség.

Természetesen a szolgáltatás igénybevétele semmilyen módon nem függhet az adatalany hozzájárulásától. Tehát ha valaki nem járul hozzá személyes adatai kezeléséhez (véltetően a belépők többsége) a belépés emiatt nem tagadható meg. A szolgáltatónak kötelessége olyan beléptető rendszert fenntartani és üzemeltetni, amely maradéktalanul tiszteletben tartja az érintett fűrdővendégeknek az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adataik védelméhez való jogát, szavatolja az információs önrendelkezési joguk szabad és befolyásmentes gyakorlását.

A belépők képmásának tervezett kezelése szintén ellentétes az adatvédelem alkotmányos követelményeivel, mivel az érintettek azonosítására a hiteles fényképes hatósági igazolványuk szolgál és nem a szolgáltató naponta rögtönzött nyilvántartása. Az így elérni kívánt célból történő személyesadat-kezelés aránytalan, szükségtelen és értelmetlen korlátozást jelent az érintettek információs önrendelkezési jogának.

Amennyiben az előre befizetett összeg nem fedezi az igénybe vett szolgáltatások összegét, akkor a szolgáltató lehetősége, hogy a szolgáltatás további igénybevételét a rendszer útján vagy más módon korlátozza, vagy a letéti összeget (esetleg az érintett kívánságára) megemelje. Szintén megkérdőjelezhető az olyan jogcímen folytatott adatkezelés, hogy netán az érintett „tűlköltekezi” magát, és utólag nem tudja vagy nem akarja kiegyenlíteni a fennálló tartozását. Ebben az esetben a szolgáltatónak joga van rendőr segítségét igénybe venni és igazoltatást kérni.

Az Ön által ismertetett beléptetési és elszámolási rendszer a jelenlegi tartalommal ellentétes az adatvédelem alkotmányos követelményeivel és az Avtv. szabályaival, ezért az Avtv. 25. §-ának (2) bekezdése alapján felhívom Önt, hogy állásfoglalásomnak megfelelően vizsgálja felül adatkezelési gyakorlatukat és a megtett intézkedéseiről harminc napon belül, írásban tájékoztasson.

A személyes adatok védelmével, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2003. szeptember 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(927/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a személyes adatok interneten történő továbbítása és nyilvánosságra hozatala során az adatkezelő köteles megtenni a szükséges intézkedéseket az adatbiztonság érdekében]

Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem
Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár

Fonyó Istvánné
főigazgató

Budapest

Tisztelt Főigazgató Asszony!

2003 augusztusában érkezett a panaszos elektronikus levele irodámhoz, melyben felhívta figyelmemet a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtárának (a továbbiakban: BME-OMIKK) weblapjára. A webes felületen az e-katalógusra kattintva minden regisztrált olvasó használhatja az elektronikus könyvtárat, ahol a kölcsönzéssel kapcsolatos adatokon kívül személyes adatok is találhatóak. Az adatbázisba történő belépéshez elegendő egy 10 számjegyből álló számsor, amely azonosítja a felhasználót. Korábban jelszóvédelemmel is el volt látva a rendszer, de ez időközben megszűnt. A panaszos aggályosnak tartja, hogy egy 10 számból álló azonosító – amely véletlenszerűen is kitalálható – elegendő ahhoz, hogy egy olvasó személyes adatai bárki számára az interneten láthatóvá váljanak.

A beadványban foglaltakat megvizsgáltam és az alábbi állásfoglalást adom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint személyes adat: „*meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból*

levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.” Az olvasó kölcsönzési szokásaival kapcsolatos adatok és a címe, telefonos elérhetősége személyes adatnak minősül, amely az adatvédelem alapelve szerint csak az érintett hozzájárulásával kezelhető. Az információs önrendelkezési jog korlátozása csak törvényben és kivételes esetben történhet.

Az Avtv. fogalomrendszerében az adattovábbítással harmadik személyek számára, míg a nyilvánosságra hozattal bárki számára teszi hozzáférhetővé a személyes adatokat az adatkezelő. A személyes adatok továbbítása és nyilvánosságra hozatala csak az érintett beleegyezése alapján történhet, vagy törvényi felhatalmazás alapján.

Az internet egy olyan sérülékeny közeg, amelyen keresztül bármilyen adat megismerhető és hozzáférhető, ezáltal a magánszféra fokozottabb védelme indokolt az adatkezelő részéről. Különösen kell ügyelnie arra, hogy a webes felületen is elérhető adatbázisok megfelelően védettek legyenek a jogsértésekkel szemben. Az Avtv. további követelményként fogalmazza meg az adatbiztonság alapelvét, amely alapján az adatkezelő 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. Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozás vagy törlés, illetőleg sérülés vagy a megsemmisülés ellen (Avtv. 16. §).

A jelenlegi bejelentkezési rendszer lehetőséget ad a visszaélésre, egy 10-jegyű véletlenszerűen kiválasztott számsorral bárki számára hozzáférhetővé válnak az azonosítóhoz kapcsolható olvasó személyes adatai, így megállapítható, hogy a BME-OMIKK nem tett eleget az adatbiztonsági előírásoknak. A jelenlegi biztonsági szint elégtelen ahhoz, hogy megvédje a személyes adatokat a jogosulatlan adattovábbítástól és nyilvánosságra hozattól, ezért felszólítom, hogy tegye meg a szükséges technikai intézkedéseket annak érdekében, hogy megvédjék a kezelt adatokat a jogosulatlan hozzáférésektől.

Megtett intézkedéseiről kérem, mielőbb tájékoztasson.

Budapest, 2003. október 6.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(960/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a személyes gondoskodást nyújtó intézmény jogszerűen kérheti, hogy az ellátásra jogosult megfelelő módon igazolja rendszeres havi jövedelmét, de ezt a szabályt nem lehet úgy értelmezni, hogy más személyes adatra rákérdező jövedelem- és vagyonyilatkozat kitöltését követeljék meg]

Szekeres Erzsébet
elnök

Egyenlő Esélyekért Alapítvány

Csömör

Tisztelt Elnök Asszony!

Mint Ön előtt is ismert, ez év elején állampolgári beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a beadványt tevő az Önök intézményében elhelyezett személy után fizetendő térítési díj megállapításával kapcsolatban a vagyonyilatkozat kötelező kitöltését kifogásolta. A beadvány kapcsán vizsgálatot indítottam, mely a következő eredményre vezetett:

Az Önök jogi képviselője által 2003. június 5-én keltezett válaszlevél megerősítette a beadványt tevő állampolgár állításait, mely szerint az Egyenlő Esélyekért Alapítvány intézményében elhelyezett személyekkel összefüggésben nemcsak jövedelem-, hanem vagyonyilatkozat kitöltését is kérték a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról szóló 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 32/1993. Korm. rendelet) 1. és 5. számú mellékletében található nyilatkozatoknak megfelelően.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 114. §-a szerint „*ha e törvény másként nem rendelkezik, a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni*”. A térítési díjat az ellátást igénybe vevő jogosult, a szülői felügyeleti joggal rendelkező törvényes képviselő, vagy a joga-

sult tartására, gondozására köteles és képes személy köteles megfizetni [Sztv. 114. § (2) bekezdés]. A személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások térítési díját az intézményt fenntartó szerv évente kétszer állapíthatja meg. A személyi térítési díj összege évente két alkalommal vizsgálható felül, és változtatható meg, kivéve, ha a kötelezett jövedelme olyan mértékben csökken, hogy az Sztv.-ben meghatározott térítési díj fizetési kötelezettségének nem tud eleget tenni, vagy az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladó mértékben növekedett [115. § (1) és (6) bekezdés]. Az Sztv. 116. § (1) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális alapellátás keretében biztosított szolgáltatás személyi térítési díjának megállapításánál a kötelezett rendszeres havi jövedelme vehető figyelembe.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy téves jogértelmezésen alapul az a gyakorlat, mely szerint a 32/1993. Korm. rendelet mellékleteiben közölt nyilatkozatokat töltenek ki az ellátást igénybe vevővel, illetve azok hozzátartozóival. Az Sztv. 116. §-a úgy fogalmaz, hogy „*a személyes gondoskodást nyújtó szociális alapellátás keretében biztosított szolgáltatás személyi térítési díjának megállapításánál a kötelezett rendszeres havi jövedelme vehető figyelembe*”. Ennek alapján a személyes gondoskodást nyújtó intézmény jogszerűen kérheti, hogy az ellátásra jogosult, illetve, ha nem ő a kötelezett, a térítési díj megfizetésére kötelezett megfelelő módon igazolja rendszeres havi jövedelmét, de ezt a szabályt nem lehet sem praktikussági szempontból, sem a kialakult gyakorlat jogszerűnek tűnő volta miatt úgy értelmezni, hogy a jogszerűen igényelhető adatokon kívül számos más személyes adatra rákérdező jövedelem- és vagyony nyilatkozat kitöltését követeljük meg. A jogszerű megoldás ezzel szemben az, ha a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM rendelet) 1. számú mellékletében szereplő kérdőív kitöltését kéri az ellátást igénybe vevőktől, illetve törvényes képviselőitől, amelynek „C” pontja tartalmazza a jövedelem nyilatkozatot.

Az intézményi ellátásért fizetendő térítési díj esetében kizárólag az Sztv. 117. § (3) bekezdésében foglaltak, valamint a 118. § alkalmazhatósága esetén jogosult az intézmény vagyoni adatok megismerésére, de ebben az esetben is csak olyan körben, amelyet az Szt. a megjelölt helyeken nevesít. A személyes adatok kezelése során mindvégig érvényesülnie kell a célhozkötöttség elvének.

Álláspontom szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülése megköveteli, hogy külön felhívják az ellátást igénybe vevők, a törvényes képviselők, illetve a jogosult tartására, gondozására köteles és képes személy figyelmét az SzCsM rendelet 16. § (4) bekezdésében foglaltakra, mely szerint „*nem kell a térítési díj megállapításához szükséges adatokat az adatlapon kitölteni akkor, ha az elhelyezést igénylő vagy más személy az elhelyezés iránti kérelemmel egyidejűleg nyilatkozik arról, hogy szerződésben vállal kötelezettséget az intézményi térítési díj teljes összegének megfizetésére. E szabályokat értelemszerűen kell alkalmazni a térítési díjak felülvizsgálata során is*”. Kérem, hogy ezen követelmény érvényesítése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Mindezek alapján az Avtv. 25. § (2) bekezdésében foglaltak szerint felszólítom arra, hogy a felvett adatok közül töröljék azokat, amelyek az SzCsM rendelet 1. számú mellékletében foglalt adatokon túlterjednek. Kérem, hogy megtett intézkedéseiről 30 napon belül tájékoztasson.

Végül engedje meg, hogy szót ejtsek egy olyan körülményről, amely mellett úgy érzem, hogy nem mehetek el szó nélkül. Először május 12-én intéztem megkeresést az Egyenlő Esélyekért Alapítványhoz. Mivel erre nem érkezett válasz, munkatársam telefonon érdeklődött az ügyben tett lépések iránt. Az Alapítvány több munkatársa is egybehangozón azt állította, hogy az ügy teljesen ismeretlen számukra, és az adatvédelmi biztos levele a postakönyvben sem szerepel. Ezután munkatársam kétszer is faxon juttatta el Önökhöz megkeresésemet, a gép szerint helyesen, de a fax „ismét nem érkezett meg”. Augusztus 8-án tértivevényes levelet juttattam el az Önök Alapítványához, melyre rövid időn belül választ kaptunk. A levelet az Önök jogi képviselője írta, június 5-én, ami azt bizonyítja, hogy munkatársamat többször, nyilvánvalóan rosszhiszeműen vezették félre. Tájékoztatom Önt arról, hogy amennyiben a megfelelő, fent jelzett intézkedésekről szóló válaszevele 30 napon belül nem érkezik meg, erről a körülményről is értesíteni fogom az intézmény felügyeleti szervét.

Budapest, 2003. október 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: jogszerű az az eljárás, mely szerint a KSH a Belügyminisztériumtól megszerzett, az 1941-es népszámlálásra és az 1945–48 közötti, a német lakosságot érintő kitelepítésekre vonatkozó adatokról érdeklődő kérelmezőket az eredeti dokumentumok jelenlegi birtokosához, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalához irányítja]

Czibulka Zoltán
főosztályvezető

Központi Statisztikai Hivatal
Népszámlálási Főosztály

Tisztelt Főosztályvezető Úr!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a német lakosság 1945–1948 közötti kitelepítését bemutató dokumentumokkal kapcsolatban kéri az adatvédelmi biztos állásfoglalását.

Hozzám írott levelében leírta, hogy a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) a 2001-es népszámlálás előkészítésével párhuzamosan elkezdte a KSH-nak a németek kitelepítése előkészítésében való szerepét bemutató dokumentumok módszeres feltárását, gyűjtését, csoportosítását. Az adat- és dokumentumgyűjtő munka kapcsán találtak rá a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalában egy 1948 első félévében készült összesítő névjegyzékre, amely a kitelepítésben érintettek adatait tartalmazza. Az így megszerzett adatokat Önök statisztikai feldolgozás céljából számítógépen rögzítették, a BM-től megkapott másolatokat a feldolgozás végén a KSH irattárának adják át. Terveik között szerepel, hogy a dokumentumok egy részét, és a névjegyzékből készült statisztikai táblázatokat egy kiadvány keretében nyilvánosságra hozzák.

Leírta, hogy a kitelepítésben érintettek, valamint az ő rokonaik többször keresték már meg a KSH-t, és az 1941-es népszámlálás adatai után érdeklődtek. Az említett kiadvány megjelenését követően várhatóan nagy lesz az érdeklődés a személyes adatokat tartalmazó névjegyzékek iránt.

Abban kéri állásfoglalásomat, hogy milyen módon jár el helyesen a KSH a személyes adatok védelme szempontjából a szóban forgó adatokra irányuló felvilágosítás-kérések tárgyában. Adhat-e, illetve köteles-e a KSH az eredeti dokumentumokról készített fénymásolatok útján birtokába került személyes adatokról felvilágosítást adni az érintetteknek, illetve az érintettek rokonainak?

I.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (érintettel) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A KSH által a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalától átvett fénymásolatok az érintettek nevét, lakcímét, anyja nevét, a kitelepítés tényét tartalmazza. Amennyiben az érintettek még élnek, a felsorolt adatok személyes adatoknak minősülnek. Ezen dokumentumokat a KSH statisztikai feldolgozás céljából vette át, azzal a céllal, hogy bemutassa a KSH-nak a németek kitelepítésének előkészítésében betöltött szerepét. A KSH munkája meghatározott feltételek fennállása esetén tudományos kutatásnak minősül, az Avtv. 32. § (1) bekezdése szerint pedig a „tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt személyes adat csak tudományos kutatás céljára használható fel”. Ezek alapján álláspontom az, hogy a KSH a megszerzett dokumentumokban szereplő személyes adatokat a fent említett tudományos munka elvégzéséhez használhatja fel, más célra azonban nem, tehát a KSH birtokába került adatállományból adattovábbításra jogszerűen nem kerülhet sor.

II.

Helyesnek és jogszerűnek tartom ezek után azt az eljárást, mely szerint a KSH a Belügyminisztériumtól megszerzett, az 1941-es népszámlálásra és az 1945–48 közötti, a német lakosságot érintő kitelepítésekre vonatkozó adatokról érdeklődő kérelmezőket az eredeti dokumentumok jelenlegi birtokosához, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalához irányítja, hiszen ez az a szerv, amely a szóban forgó adatok teljes körét kezeli, és amely mérlegelheti, hogy az adott kérelmezőnek a meghatározott adatról ad-e tájékoztatást, vagy sem.

III.

Hivatalból kiterjesztettem a vizsgálatot arra a kérdésre, hogy a Belügyminisztérium milyen jogcímen tartja továbbra is birtokában a szóban forgó iratokat, illetve azok másolatát. Mivel ez a részvizsgálat kapcsolódik az Ön beadványához, álláspontomról a következőkben tájékoztatom:

A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának vezetőjével történt levélváltás után véleményem az, hogy a német lakosságot érintő kitelepítések adatait tartalmazó, 1948 első felében készült iratok az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény fogalomrendszere alapján csupán olyan kiterjesztő értelmezéssel volnának az állampolgársági irat kategóriájába sorolhatók, amelyet nem tartok indokoltnak. Véleményem szerint az említett iratanyagot, illetve annak (papíron vagy digitalizált formában fellelhető) másolatait a Magyar Országos Levéltárban kell elhelyezni.

Budapest, 2003. október 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(721/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az önkormányzati választások névjegyzéke nem használható fel közvélemény-kutatásokhoz]

Dönti Károly
polgármester

Polgármesteri Hivatal
Ócsa

Tisztelt Polgármester Úr!

Fenti hivatkozási számú megkeresésében abban kérte állásfoglalásomat, hogy jogszerű-e a képviselő-testület 130/2003. (VIII. 27.) Ök. határozatával létrehozott munkacsoport azon eljárása, hogy – a megkeresésében részletezett módon – „közvélemény-kutatást” végeztek Ócsa Nagyközség lakossága körében a tervezett egészségház helyéről. Álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

1. Levelének az a mondata, miszerint „a megkérdezettek körét a helyi népesség-nyilvántartás adatai alapján kell meghatározni, figyelembe véve azt, hogy a megkérdezett személy 2002. október 20-án 18. életévét betöltötte és a községben állandó bejelentett lakcímmel rendelkezik”, óhatatlanul is arra enged következtetni, hogy a „helyi népesség-nyilvántartás adatai” a 2002. október 20-án megtartott önkormányzati képviselő- és polgármester-választásra készített névjegyzékből származó adatokat takarnak. E vélekedésemet a jegyző Szücs Lajos képviselő úrnak írt, általa hozzám eljuttatott levele megerősíti.

A választói névjegyzék ilyen felhasználása több ponton is sérti a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) – és ezen keresztül a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) – szabályait:

a) A Ve. 75. §-a (3) bekezdésének utolsó mondata értelmében a választást követő 90 nap után a választási iratokat – beleértve a szavazás napján a szavazóköri körben használt névjegyzékeket is, de a jegyzőkönyveket kivéve – meg kell semmisíteni. Ennek határideje 2003. január 20. volt [18/2002. (VII. 24.) BM rendelet 5. § (3) bek.].

b) A választási iratok között szereplő, a szavazóköri körben a szavazás napján használt névjegyzékek a szavazáson megjelent, illetve attól távol maradt polgárok azonosítására alkalmas adatokat tartalmaznak, amelyek politikai véleményre vonatkozó különleges adatnak minősülnek. Ezeket az adatokat a választás napja és a megsemmisítésre előírt határidő közötti időszakban is csak akkor lehetett volna más célra felhasználni, ha a más célú adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény rendelkezett volna el [Avtv. 3. § (2) bek. b) pont]. Ilyen törvényi rendelkezés azonban – a választásokkal összefüggésben indult, a névjegy-

zéken szereplő adatok felhasználását igénylő jogorvoslati, illetve büntetőeljárás kivételével – nincs, nem volt. Ilyen körülmények között ahhoz is az érintett írásos beleegyezése szükséges, hogy a szavazás lezárását követően a névjegyzékbe bárki – az előbb említett eljárások kivételével – betekinthesse. A névjegyzék adatainak felhasználása a „közvélemény-kutatás” céljaira sérti tehát az Avtv. 3. §-a (2) bekezdését, illetve a célhozkötöttség követelményét (Avtv. 5. §).

2. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatai szintén csak törvényben meghatározott esetekben használhatók fel. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 21. §-ának a) pontja értelmében a helyi önkormányzatok szervei törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feladataik ellátásához igényelhetik egyes adatok szolgáltatását a nyilvántartásból.

A törvény végrehajtási rendelete szerint [27. § (1) bek.] „a jegyző az általa vezetett nyilvántartásból külön kérelem nélkül is felhasználhat, illetve szolgáltatathat 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.”

Az Avtv. 3. §-a (1) bekezdésének b) pontjára figyelemmel az olyan önkormányzati feladat ellátásához, amely esetben törvény (vagy felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet) az önkormányzat szerveit adatkezelési jogosultsággal nem ruházza fel, személyes adat nem szolgáltatható.

Az Ön megkeresésében jelzett „közvélemény-kutatás” nem önkormányzati feladat. Az önkormányzat szervei nem alanyai a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvénynek sem. Az egészségház helyének kijelölése ugyan önkormányzati feladat, azonban e tekintetben nem létezik olyan törvény, amely az önkormányzat szerveit adatkezelési jogosultsággal ruházná fel.

3. Az adatvédelmi törvény már hivatkozott 3. §-ának (1) bekezdése szerint személyes adatot akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy az adatkezelést törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Tekintettel arra, hogy az egészségház helyének kijelölése az önkormányzat feladatkörébe tartozó ügy, az érintettek hozzájárulása – mint az adatkezelés lehetséges jogalapja – nem jöhet szóba, a másik oldalról pedig, ahogy említettem, az önkormányzatnak feladatai ellátásához törvény adatkezelési jogosultságot nem társít.

Így az is ellentétes az Avtv.-vel, hogy véleménynyilvánításra feltett kérdésre adott válaszokat a válaszadók nevével összekapcsolva felvegyék, tárolják, általában kezeljék. A kérdőív, illetve a hozzá mellékelte tájékoztató azonban nem tartalmazza azokat az információkat, amelyekről az Avtv. 6. §-a értelmében az érintetteket személyes adataik kezelésekor tájékoztatni kell, nem került sor továbbá az Avtv. 28. §-ban foglalt bejelentési kötelezettség teljesítésére sem. A visszaérkezett kérdőívek kezelése emiatt is jogellenes.

Nem ütközött volna az adatvédelmi törvény rendelkezéseibe az anonim véleménynyilvánítás.

Tisztelt Polgármester Úr!

Az Avtv. 25. §-ának (2) bekezdése alapján felszólítom, hogy az önkormányzat a jogellenes adatkezelést haladéktalanul szüntesse meg:

1. semmisítse meg az önkormányzati képviselők és polgármesterek 2002. október 20-án megtartott választásának névjegyzékét,
2. az önkormányzathoz beérkezett válaszborítékokat – azok felbontása nélkül – semmisítse meg,
3. mindezekről írásban tájékoztasson.

Felhívom szíves figyelmét, hogy amennyiben a jogellenes adatkezelés megszüntetésére nem kerül sor, tájékoztatom a nyilvánosságot a jogellenes adatkezelés tényéről, a kezelő személyéről és a kezelt adatok köréről [Avtv. 25. § (3) bek.].

Emlékeztetni szeretném, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény számos más lehetőséget biztosít az önkormányzat számára, hogy a lakosság véleményét megismerje [község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb. – 18. § (2) bekezdés].

Budapest, 2003. október 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a közlekedés biztonságát érintő közérdekű bejelentések ügyében a rendőrség köteles eljárni, azonban az intézkedés nem lehet a soron kívüli egészségügyi vizsgálat kezdeményezése, az ügy iratait továbbítania kell az intézkedésre jogosult szervnek]

Dr. Bognár Ferenc

rendőr alezredes, az Esztergomi
Rendőrkapitányság vezetője

Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság
Esztergomi Rendőrkapitányság

Esztergom

Tisztelt Alezredes Úr!

Köszönettel vettem a fenti számú ügyben küldött megkeresésemre ez év áprilisában adott válaszát. Az ügyintézési idő elhúzódásáért elnézését kérem és tájékoztatom, hogy az előző levelemben részletezett álláspontomat továbbra is fenntartom. Egyetértek az Ön véleményével abban, hogy a Rendőrkapitányságukhoz tett bejelentések intézése során alkalmazni kell a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. tv. (továbbiakban: Ptv.) szabályait, tehát az e törvény hatálya alá tartozó szerveknek, így a rendőrségnek is a közérdekű bejelentésre vonatkozó szabályok szerint vizsgálniuk kell a bejelentést. Az Alkotmány 64. §-a és a Ptv. alapján bárki tehet közérdekű bejelentést, és hasonlóképpen a Be. alapján bárki tehet feljelentést. A bejelentés vizsgálata során az első feladat a hatáskör vizsgálata, tehát annak eldöntése, hogy az a szerv, ahová a bejelentést benyújtották, rendelkezik-e hatáskörrel az adott ügy elintézésére. Amennyiben a szerv megállapítja hatáskörét, akkor megindulhat egy – büntető-, szabálysértési, közigazgatási – eljárás, és az ügyet az adott eljárási szabályok szerint kell tovább intézni. Ha a bejelentést kapó szervnek nincs hatásköre az ügy intézésére, akkor át kell tennie azt a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről értesítenie kell a beadványozót. A Ptv. 6. §-a szerint „*ha a közérdekű bejelentést, illetőleg javaslatot nem az elintézésre hivatott szervhez tették meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni.*” Tehát a hatáskörrel rendelkező szerv és a bejelentéssel érintett személy viszonylatában valamely eljárás megindulhat, de már nem a közérdekű bejelentés, hanem az adott eljárási fajta szabályainak megfelelően. Amint a bejelentés alapján az arra jogosult szervnél eljárás indul vagy az ügyet átteszik a hatáskörrel rendelkező szervhez, akkor a közérdekű bejelentés eljárása befejeződik, tehát az ügy a bejelentő és a bejelentést kapó szerv vonatkozásában véget ér.

Véleményem szerint a járművezetésre való alkalmasságra vonatkozó ügyben a rendőrségnek meg kellett volna állapítania hatáskörének hiányát, és az ügyet továbbítania kellett volna azon szervnek vagy személynek, aki a 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet 7. §-a alapján a vizsgálat kezdeményezésére jogosult (a konkrét ügyben az Orvosszakértői Intézet főigazgatója). Ön szerint a rendőrség rendelkezik hatáskörrel a soron kívüli orvosi vizsgálat kezdeményezésére, mivel a 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet (továbbiakban: R.) 37. § c) pontja szerint „*az eljáró hatóság soron kívüli orvosi vizsgálatot kezdeményez, ha az eljárás során járművezető betegségére, testi vagy szellemi, illetőleg érzékszervi fogyatékoságára vonatkozóan olyan tény merül fel, amely őt a járművezetésre egészségi szempontból alkalmatlanná teheti.*” E rendelkezés alkalmazása során eldöntendő, hogy a jogalkotó mely eljáró hatóságra, mely eljárásra gondolt, mivel az „*eljáró hatóság*” kifejezés nem bármely eljáró hatóságot jelenti. Az R. „*vezetésre jogosító okmányok helyszíni elvétele, vezetési jogosultság szünetelése*” című fejezete szövegösszefüggéseinek vizsgálata és nyelvtani értelmezése alapján megállapítható, hogy a 37. § c) pontban szereplő „*eljárás*” kifejezés csak a helyszínen intézkedő rendőr eljárására vonatkozik, tehát megszorítóan kell értelmezni, és nem lehet egy közérdekű bejelentéssel kapcsolatos eljárást érteni alatta. Elismerem, hogy az R. értelmezése nehézséget okozhat a gyakorlatban, azonban rendelkezéseit az alkalmazandó egyéb jogszabályokkal együttesen kell értelmezni és végrehajtani úgy, hogy érvényesüljenek a magasabb szinten, törvényben meghatározott szabályok, elvek, így a személyes adatok védelméről szóló és a rendőrségről szóló törvény előző levelemben hivatkozott előírásai.

Az egészségügyi adatok kezeléséről szóló 1997. évi XLVII. tv. 4. § (2) bekezdése pontosan meghatározza, hogy mely eljárások esetén kezelhető egészségügyi adat. Ilyen eljárás – többek között – a bűnüldözési, bűnmegelőzési célú, a szabálysértési, a közigazgatási eljárás. Ha ezen eljárások valamelyike van folyamatban a rendőrségnél, akkor az egészségügyi adat ezzel kapcsolatban kezelhető. A panaszos, [...] esetében azonban nem volt folyamatban egyik megjelölt eljárás sem, csupán egy közérdekű bejelentési ügy.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a közlekedés biztonságát érintő közérdekű bejelentések ügyében a rendőrség köteles eljárni, azonban a konkrét esetben a rendőrség intézkedése nem lehet soron kívüli egészségügyi vizsgálat kezdeményezése, hanem továbbítania kellett volna az ügy iratait az intézkedésre jogosult szervnek. Tehát az orvosi vizsgálat rendőrség általi kezdeményezése nem volt jogszerű még akkor sem, ha a bejelentés valós tényeken alapult, és az

érintett tényleg veszélyeztette a közlekedés biztonságát. A közlekedés biztonságát elősegítő megelőzés rendszerét nem lehet egy esetleges rosszindulatú bejelentés alapján indult, „önkéntes” hatósági vizsgálattal pótolni, kiegészíteni.

A Ptv. megítélésem szerint is átgondolásra szorulna. Hivatali elődöm 2000. évben kezdeményezte e törvény módosítását, azonban az Igazságügyi Minisztérium nem értett egyet a módosítással. A minisztérium álláspontja szerint a Ptv. nem ellentétes az Avtv. szabályaival és a „*lex posteriori elve*” alapján automatikusan érvényesülniük kell az adatvédelmi szabályoknak. Az igazságügy-miniszter akkori nyilatkozata szerint a törvény felülvizsgálatának kérdése vagy azonos szabályozási tárgykörű új törvény megalkotása nem szerepel a kormány törvényalkotási tervei között.

Levelében arról tájékoztattott, hogy intézkedett a bejelentéssel kapcsolatban keletkezett iratok soron kívüli selejtezéséről. A jogellenes adatkezelés megszüntetésére szóló felszólításom nem az iratok selejtezésére vonatkozott, azt az 1995. évi LXVI. tv. szerint kell megtenni. Kérem, hogy Rendőrkapitányságuk közérdekű bejelentések intézésével kapcsolatos általános gyakorlatát vizsgálja felül.

A bejelentő adatainak kezelésével kapcsolatos ajánlásomat tájékoztatásul mellékelem. Remélem, hogy álláspontommal sikerül elősegítenem a rendőrséghez érkező bejelentések szabályszerű, törvényi követelményeknek megfelelő kezelését. Esetleg további konzultációra munkatársam szívesen áll rendelkezésre.

Budapest, 2003. október 29.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(39/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: kérdőívek kitöltése írásbeli hozzájárulás mellett jogszerű, az adatbiztonság követelményét az a megoldás szolgálná a legmegnyugtatóbban, ha a kitöltött kérdőívet lezárt borítékban, azonosításra alkalmatlan módon lehetne eljuttatni a bizottsághoz]

[...]

Tisztelt [...]!

Irodámhoz érkezett panaszában a helyi önkormányzat közvélemény-kutatását sérelmezi. Arról tájékoztattott, hogy a [...] hivatalos lapjában „[...]” elnevezéssel kérdőív jelent meg. A Humánügyi Bizottság Ifjúsági Munkacsoportja arra kéri a fiatalokat, hogy a kérdőívet kitöltve adják át a felsorolt személyek valamelyikének (három személyt jelöltek meg: „[...],[...], és a *Polgármesteri Hivatalban [...]*”), akik majd a kitöltött kérdőívet eljuttatják a bizottsághoz. Beadványában sérelmezte, hogy a kérdőívben számos olyan kérdés található, mely vallási meggyőződéssel, egészségi állapottal, dohányzással, alkohol- és drogfogyasztással kapcsolatos.

Az üggyel kapcsolatban álláspontom a következő:

A kérdőíven szereplő adatok egy része (pl. vallás, kóros szenvedély, egészségi állapot) a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján különleges adatnak minősülnek. Különleges adat – egyértelmű törvényi felhatalmazás hiányában – csak az érintett írásbeli hozzájárulása esetén kezelhető. Kiskorú esetén a törvényes képviselő hozzájárulása szükséges.

Habár a válaszadás önkéntes volt, illetve a kitöltött kérdőíven nem kellett feltüntetni a kitöltő személyét, az eljárásnak több aggályos pontja van.

Mivel a fiataloktól kérték a kérdőív kitöltését, így előfordulhatott, hogy több olyan fiatal is választ adott, aki még nem töltötte be a 14. életévét, vagyis cselekvőképtelen. Ebből kifolyólag nem dönthetnek arról, hogy hozzájárulnak-e különleges adataik kezeléséhez, vagy sem. A törvényes képviselő hozzájárulása még névtelen kitöltés esetén is szükséges.

Azok a személyek, akik részére a névtelen kérdőíveket át kellett adni, adatkezelők, mivel képesek az azonosításra. Nincs megfelelő garancia arra, hogy a kérdőívek illetéktelen hozzáférés nélkül jutnak el a bizottsághoz.

[...] alacsony lélekszámú település, ahol egy névtelenül kitöltött kérdőív alapján (a válaszokból akár szülőkre, akár a gyerekre való következtetéssel, vagy pedig a személyes átadás következtében) könnyen beazonosítható a kitöltő személye.

A kérdőívek kitöltése írásbeli hozzájárulás, kiskorú esetében a törvényes képviselő hozzájárulása mellett jogszerű. Az adatbiztonság követelményét az a megoldás szolgálná a legmegnyugtatóbban, ha a kitöltött kérdőívet lezárt borítékban, azonosításra alkalmatlan módon lehetne eljuttatni a bizottsághoz.

Az Avtv. alapvető elvként fogalmazza meg a célhoz kötöttség követelményét:

„5. § (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.

6. § (1) Az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező. Kötelező adatszolgáltatás esetén meg kell jelölni az adatkezelést elrendelő jogszabályt is.

(2) Az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés céljáról és arról, hogy az adatokat kik fogják kezelni, illetve fel dolgozni. Az adatkezelésről való tájékoztatás megtörténik azzal is, hogy jogszabály rendelkezik a már létező adatkezelésből továbbítással vagy összekapcsolással az adat felvételéről.”

A kérdőív elején szerepel, hogy „felrúzzuk a várost és olyan dolgok valósuljanak meg, amit a fiatalok komolyan szeretnének, és amelyek valóban érdeklik őket”. Ehhez nem kell ilyen széles körű információ megadása az érintett magánéletéről, családi helyzetéről, lakáskörülményeiről, alkohol- és kábítószer-fogyasztásáról, vallásáról.

Ahhoz, hogy a felhívásban megfogalmazott „dolgok” megvalósuljanak, erről, de csak erről elegendő megkérdezni a fiatalokat vagy szóban vagy írásban. Ennek során azonban más adatokat ne rögzítsenek, ne kezeljenek.

A fentiekre tekintettel felhívtam a Humánügyi Bizottság elnökének figyelmét arra, hogy a jövőben fokozottan ügyeljenek a törvényi követelmények betartására, az adatvédelmi garanciák érvényesülésére. Álláspontomról Polgármester Urat is tájékoztattam.

Kérem, hogy a jövőben is forduljon bizalommal hivatalomhoz a személyes adatok védelmét vagy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő megkeresésével.

Budapest, 2003. november 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1198/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a panaszt bejelentő személyes adatainak továbbítása csak akkor jogszerű, ha a panaszos ehhez kifejezetten (tudatos, határozott, tájékozott módon) hozzájárult]

Dr. Gottwald Péter úr

a Panaszbizottság Soros Elnöke részére

Országos Rádió és Televízió Testület Irodája

Jogi Igazgatóság

Panasziroda

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

2003. szeptember 29-én kelt konzultációs tárgyú beadványában arról kérte állásfoglalásomat, hogy továbbítható-e a műsorszolgáltatóhoz, az Önökhöz forduló panaszt tevők személyes adata, neve és lakcíme.

Tájékoztatom, hogy 592/A/2002-es ügyszámon korábban vizsgálatot folytattam a levelében feltett kérdésben, konkrét panaszügy kapcsán. A vizsgálat 2003. március 6-án zárult le. Eredményét az alábbiakban ismertetem:

Egy budapesti lakos hivatalomhoz címzett panaszában leírta, hogy az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) Panaszbizottságához fordult a Budapest Televízió 2002. július 27-i adásával kapcsolatban. Ezt követően a Panaszbizottság vizsgálatot kezdeményezett, és tárgyalást tűzött ki 2002. augusztus 15-re.

A tárgyalást megelőző napon a Budapest Televízió műsorvezetője, Fehér Anettka a reggeli élő adásban (amelyet a panaszos szerint este is megismételtek) felolvasta a beadványát, és többször is megismételte nevét és pontos lakcímét. A beadványt tevő leírása szerint primitívnek és korlátoznak titulálták bejelentése miatt, megkérdőjelezték, hogy egyáltalán tud-e írni, és közel egy órán keresztül kifigurázták.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (3) bekezdése, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 26. §-ának (1) bekezdése alapján felkértem az ORTT akkori elnökét, dr. Körmendy-Ékes Judit Elnök asszonyt, hogy vizsgálja ki, miként kerülhettek a bejelentéssel érintett televíziótársasághoz a panaszos személyes adatai, az ORTT megsértette-e a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény, valamint az Avtv. adatkezelésre vonatkozó szabályait. Felkértem, hogy a testülethez forduló panasztevők adatainak kezelésére vonatkozó szabályzatukról, és az ezzel összefüggő adatkezelési gyakorlatukról, a vizsgálat eredményéről és megtett intézkedéseiről harminc napon belül tájékoztasson.

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. 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 fenti meghatározás alapján tehát az ORTT panaszbizottságához forduló magánszemély adatai (neve, lakcíme, és ezekkel együtt a bejelentés ténye és tartalma) személyes adatnak minősülnek, amelynek kezelésére az Avtv. szabályait kell alkalmazni.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4. § alapján a közérdekű kérdés számot tartó hazai és külföldi eseményekről, vitatott kérdésekről a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerűnek, időszzerűnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.

Az Rtv. 41. §-a alapján az Országos Rádió és Televízió Testület feladatkörébe tartozik – egyebek mellett –, hogy az eseti bejelentések kivizsgálására Panaszbizottságot működtessen.

A Panaszbizottság az Rtv. 47. §-a alapján a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének (Rtv. 4. §) megsértése miatti panaszokat bírálja el. Az Rtv. 48. § (2) és (3) bekezdése alapján a Panaszbizottság ügyrendjét és az egyes ügyekben eljáró tanácsok eljárási rendjét a Testület (ORTT) állapítja meg. Ennek során figyelemmel kell lenni a felek egyenlősége, a nyilvánosság és a pártatlanság elvének érvényesítésére.

Az álláspontom az, hogy az eljárás nyilvánossága és a felek egyenlősége nem jelenti azt, hogy a felek azonos terjedelmű információval, személyes adatkörrel rendelkeznek egymásról, és az általuk kezelt személyes adatok a nyilvánosság követelménye alapján a törvény iménti rendelkezésénél fogva nyilvánosak. Az eljárás nyilvánossága követelményének elve nem ad felhatalmazást a kezelt személyes adatok továbbítására, nyilvánosságra hozatalára.

Az Avtv. 2. § 7. pontja szerint a kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, valamint az adatkezelőt, az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.

Az Avtv. 3. § (5) bekezdésének azon szabályát, – miszerint: az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell, melyre az érintett figyelmét fel kell hívni – nem lehet akként értelmezni, hogy a panasz megtételével, mint ráutaló magatartással az érintett (panaszt, bejelentést tevő) hozzájárul adatai továbbításához a bejelentéssel érintett szerv felé. A megfogalmazott „*ügynevezett: egyéb panaszra*” a bejelentéssel érintett műsorszolgáltató akkor is érdemben tud reagálni, ha nem ismeri a bejelentő személyes adatait, kilétét.

Természetesen a bejelentést, panaszt fogadó szervezet törvényes joga, hogy a bejelentő személyes adatait kezelje. Az érintett személyes adatainak továbbítására azonban csak akkor jogosult, ha a panaszos ehhez kifejezetten (tudatos, határozott, tájékozott módon) hozzájárult. Mivel az Rtv. egyáltalán nem hatalmazza fel az ORTT Panaszbizottságot a bejelentő által közölt személyes adatok továbbítására a műsorszolgáltató társaság részére, ezért sem értelmezhető önmagában a bejelentés ténye olyan ráutaló magatartásként, amely megteremti az adattovábbítás törvényes jogalapját. Tekintettel arra, hogy az ORTT Panaszbizottság közfeladatot ellátó szerv, amely törvények által meghatározott keretek között látja el tevékenységét, határozott törvényi felhatalmazás híján sem közvetlen, sem közvetett módon nem korlátozhatja az állampolgárok információs önrendelkezési jogát, ezzel összefüggő nyilatkozatot nem kérhet az érintettektől, és a már megtett egyéb nyilatkozataikat nem értelmezheti a személyes adataik védelméhez való Alkotmányban biztosított alapvető jog korlátozására adott felhatalmazásként.

Az Rtv. 48. § (3) bekezdése alapján: „a Panaszbizottság ügyrendje tartalmazza a 4. §-a alá nem tartozó panaszügyek elintézésének rendjét is. Az ilyen ügyekben a Panaszbizottság a panaszt megvizsgálja és állásfoglalásáról tájékoztatja a panaszost, az érintett műsorszolgáltatót, továbbá – ha ezt szükségesnek tartja – a közvéleményt.”

Az ORTT elnöke szerint a panasz tartalma alapján nem az Rtv. 4. §-ának megsértését kifogásolta, hanem az egyéb panasz kategóriájába tartozott.

Más a helyzet, ha az Rtv. 49. §-a szerint a műsorszolgáltató a vételkörzet lakosságát foglalkoztató társadalmi kérdésben egyoldalúan tájékoztat, különösen, ha a vitatott kérdésben egyetlen vagy egyoldalú álláspont megjelenítésére vagy kifejezésére ad lehetőséget, vagy ha egyéb módon súlyosan megsérti a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét. Ebben az esetben a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője vagy a sérelmet szenvedett (a kifogást tevő) kifogásával a műsorszolgáltatóhoz fordulhat. Ilyenkor a műsorszolgáltató a kifogás elfogadásáról vagy elutasításáról, annak kézhezvételétől számított negyvennyolc órán belül dönt. A döntésről a kifogást tevőt haladéktalanul értesíteni kell. A kifogást tevő a döntés közlését követően, a törvényes határidőn belül a kifogásolt műsorszám és a műsorszolgáltató pontos megnevezésével írásban panaszt nyújthat be a Panaszbizottsághoz. A Panaszbizottsághoz akkor is benyújtható a panasz, ha a műsorszolgáltató a kifogást elfogadó nyilatkozata ellenére a kifogásban foglaltakat nem teljesíti. A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának súlyosabb vagy ismételt sérelme esetén a Panaszbizottság kezdeményezheti, hogy a Testület bírságot szabjon ki.

Mint látható a fenti esetben a műsorszolgáltató jogszerűen jut a kifogást tevő adataihoz, mivel a Panaszbizottsági eljárásnak az Rtv. által megszabott előfeltétele, hogy az érintett előzetesen ismertesse a műsorszolgáltatóval az álláspontját, és megfogalmazza a kifogásait. Az ilyen esetekben (a 4. § megsértése miatti eljárásban) a Panaszbizottság állásfoglalása ellen jogorvoslati kérelemmel a Testülethez is lehet fordulni.

Álláspontom szerint a vizsgált esetben az ORTT megsértette a panaszt tevő személyes adatai védelméhez való jogát, amikor a személyes adatait továbbította a bejelentésével érintett Budapest Televízióknak.

Az ORTT álláspontja szerint az adatkezelésük jogszerű volt, ennek ellenére a Panaszbizottság ügyrendjét úgy módosították, hogy a jövőben az „*egyéb panaszok*” vizsgálata esetében nem kerülhet sor a bejelentő személyes adatainak továbbítására a bejelentéssel érintett műsorszolgáltatóknak.

Az imént ismertetett állásfoglalásom továbbra is fenntartom. Kérdésére a válaszom tehát az, hogy az ORTT-től csak az érintettek tudatos, határozott és tájékozott hozzájárulásával továbbíthatók személyes adataik a panasszal érintett műsorszolgáltatókhoz.

A rosszhiszemű bejelentő kilétét, ha a bejelentéssel érintett törvényes érdeke ezt megkívánja, kérelmére fel lehet fedni. [A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény 15. § (3) bekezdése, Az adatvédelmi biztos beszámolója 1998, 310–311. oldal]

A személyes adatok védelmével valamint, a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2003. november 12.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1139/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a törvényi meghatározások alapján egyértelmű, hogy a képfelvevő, -rögzítő berendezések által felvett és tárolt felvételek – amennyiben azon a személyek felismerhetők, azonosíthatók – személyes adatokat tartalmaznak, ezért az ilyen berendezések működtetése adatkezelésnek minősül]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a lakóhelyéhez közeli házakra felszerelt kamerák működésével kapcsolatban tett fel kérdéseket. Az adatvédelmi biztos 2000-ben ajánlás keretében fejtette ki álláspontját a megfigyelés, adatgyűjtés céljából üzemeltetett képfelvevő, -rögzítő berendezésekkel kapcsolatban. Az ajánlás legfontosabb megállapításait idézem a következőkben, melyek feltett kérdéseire tartalmazzák a válaszokat:

Az elmúlt években az adatvédelmi biztos irodájához érkezett beadványokban, illetve telefonon sokan panasztak, hogy a lakó- és munkahelyeken, a kereskedelmi és vendéglátó egységekben, a pénzügyintézetekben észlelhetően vagy rejtetten kamerák, videó megfigyelő rendszerek, zártláncú tv-berendezések, fényképezőgépek (a továbbiakban: együttesen: képfelvevő, -rögzítő berendezések) működnek, vagy ilyen berendezéseket terveznek felszerelni. Személyiségi jogot, illetve az adatvédelmi elveket sértőnek találtam azokat az elképzeléseket, illetve gyakorlatokat, amelyek arra utaltak, hogy egyesek a házukra szerelt kamerával figyelték a szomszédjuk kertjét, házát, illetve az utcán elhaladókat.

Kiindulásképpen leszögezhetjük, hogy a képmás személyes adatnak minősül, ezért a megfigyelési céllal készített, illetve közvetített képekre alkalmazni kell az Avtv. szabályait, mely 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;

4. a) adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt is) és törlése.”

A törvényi meghatározások alapján egyértelmű, hogy a képfelvevő, -rögzítő berendezések által felvett és tárolt felvételek – amennyiben azon a személyek felismerhetők, azonosíthatók – személyes adatokat tartalmaznak, ezért az ilyen berendezések működtetése adatkezelésnek minősül.

Az Avtv. arról is rendelkezik, hogy:

„3. § (1) 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.

5. § (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.”

Az Avtv.-re is figyelemmel külön kell választani a csak megfigyelési céllal, a képek rögzítése nélkül működő berendezéseket, rendszereket, valamint a felvételek rögzítését és megőrzését (dokumentálását) is biztosító megoldásokat.

1. A rögzítést nem végző berendezések elhelyezése, és a közvetített kép közvetlen megfigyelése hasonlít a megfigyelést végző személy (például a rendőr, a biztonsági őr, a munkahelyi vezető stb.) helyszíni jelenlétéhez, bár bizonyos fokig el is tér attól. A technika segítségével (például a ráközelítéssel) ugyanis valamelyest szélesebb körű megfigyelésre van lehetőség, mint a személyes jelenlétkor, így a közvetített képek megfigyelése részletesebb ellenőrzést tesz lehetővé. Miután a személyes jelenléte helyettesítő technikai megfigyelés, azaz a képek megismerése az Avtv. szerint nem minősül adatkezelésnek (és amennyiben az ilyen, technikai úton támogatott megfigyelésre nem titokban kerül sor), személyiségi jogi, illetve adatvédelmi szempontból nem kifogásolható. Ilyen esetekben is biztosítani kell, hogy a képfelvevők valóban ne titkos megfigyelési eszközként, hanem az ellenőrzésre jogosult jelenlétének helyettesítőjeként szolgáljanak, így minden esetben jól látható módon kell elhelyezni azokat, és egyéb úton is fel kell hívni a polgárok figyelmét jelenlétükre.

2. A felvételek rögzítése az előbbiekhöz képest adatvédelmi problémákat vet fel, hiszen a megfigyelt eseményeket, és ezzel egyes személyek adott helyen való jelenlétét, magatartását, tevékenységét – azonosítható, és a későbbiekben visszakereshető módon – rögzítik, tárolják. Személyes adatokat is tartalmazó felvételek rögzítése és meghatározott ideig történő tárolása azonban csak az Avtv.-ben szabályozott esetekben és módon jogszerű.

Ha külön törvényi felhatalmazás nem rendelkezik a képfelvétellel megvalósuló adatkezelésről, az adatvédelmi követelményeknek csak azok a képfelvevő, -rögzítő berendezések felelnek meg, amelyeket úgy működtetnek, hogy:

– az érintetteket (például látogatókat, ügyfeleket, vendégeket, dolgozókat, az adott területen megjelenő más személyeket) tájékoztatják a képfelvevő rendszer működéséről, és – nyilvános magánterületen, illetve magánterületen – külön felhívják arra a figyelmet, ha a berendezés (meghatározott célból és esetekben) rögzíti a képeket, továbbá az adatkezelő arról is tájékoztatást ad, hogy a rögzítésre mikor kerül sor, az milyen célt szolgál, és a felvételeket hol és meddig őrzik;

– az érintett személyek a képfelvétel rögzítéséhez nyilatkozattal (írásban vagy szóban), vagy ráutaló magatartással (például a kamerával megfigyelt területen való megjelenéssel) hozzájárulhatnak;

– képfelvétel rögzítése esetében az érintett személyek gyakorolhatják az adatkezeléssel összefüggésben őket megillető jogait: tájékozódhatnak adataik kezeléséről, és – a korábbi hozzájárulásukra tekintet nélkül – azokat bármikor törölthetessék;

– a felvételt készítő és az érintett személy azonos információs helyzetét biztosítják, azaz jogvita esetén a felvételt az érintett személy is felhasználhatja.

A megfigyelésre, adatgyűjtésre irányuló képfelvevő, -rögzítő berendezéseket üzemeltető személyek és szervezetek vezetőinek figyelmét a konkrét esetek kapcsán felhívtam arra, hogy:

– a személyiségi jogok sérelmét jelenti, ha – törvényi felhatalmazás nélkül – rejtetten működtetnek ilyen berendezéseket;

– nyilvános magánterületen, illetve magánterületen csak abban az esetben rögzíthetők a berendezések által közvetített, személyazonosításra alkalmas képek, ha – a rögzítés céljának, módjának, a felvételek tárolási idejének és helyének, valamint az adatkezelő szervezet ismeretében – az érintettek egyértelműen hozzájárultak, illetve hozzájárulhatnak személyes adataik kezeléséhez;

– magánterületen – elsősorban biztonsági, vagyoni védelmi célból – a felvételek rögzíthetők, ha ott a felvétel készítésének idején a kamerát üzemeltető személyen, vagy megbízottjain kívül más jogszerűen nem tartózkodhat;

– magánszemély nem működtethet olyan képfelvevő berendezést, amelynek segítségével más személyek tulajdonában álló ingatlanok, illetve közterület is megfigyelés alatt tartható;

– a rögzített képek tárolási idejét (a törlési határidőt) úgy kell megválasztani, hogy a felvételek megőrzésére csak addig kerüljön sor, ameddig arra a – berendezést működtető szervezet által – meghatározott cél megvalósulásához feltétlenül szükség van; az érintettek jogainak érvényesítése érdekében – kifejezett kérésükre – az adatkezelés eredeti céljához szükségesnél hosszabb törlési határidő is megállapítható;

– az érintettek jogainak érvényesítése érdekében lehetővé kell tenni, hogy – a korábbi hozzájárulására tekintet nélkül – bárki kérhesse a személyével összefüggő felvételek törlését;

– a felvételeket készítő rendszerek üzemeltetését (mint adatkezelést) az Avtv. 28. §-a alapján be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba.

Meg kell jegyezni, hogy a Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény) 80. § (1) bekezdése szerint a személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával történő bárminemű visszaélés.

Amennyiben valakinek megsértik a személyes adatai védelméhez fűződő jogát, a következő lehetőségek állnak rendelkezésre a jogsértés megszüntetésére: bírósághoz fordulhat személyhez fűződő jogának megsértése miatt. A bíróság előtt a Polgári Törvénykönyv 84. §-a alapján a következő 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. Büntető feljelentést tehet a rendőrségen a Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: Btk.) 177/A. §-ába ütköző cselekmény miatt. A Btk. 177/A. § (1) bekezdése szerint aki a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel, és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen sérti, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Az idézett § (3) bekezdése minősített esetként szabályozza azt az esetet, amikor az említett cselekmény különleges – többek között az egészségi állapotra vonatkozó – adatot érint. A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a személyes adattal visszaélést különleges személyes adatra követik el.

Ön beadványában nem kérte, hogy a leírt esetet az adatvédelmi biztos vizsgálja meg. Amennyiben Ön ezt kívánja, az Avtv. 24. § b) pontjában foglaltak szerint (Az adatvédelmi biztos kivizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket) a fényképeken is bemutatott képrögzítő berendezések ügyében vizsgálatot fogok indítani.

A fent említett ajánlás teljes terjedelmében elolvasható a www.obh.hu internetes honlapon, az Adatvédelmi Biztos/éves parlamenti beszámoló/ 2000. évi beszámoló/mellékletek elérési úton.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2003. november 18.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a helyrajzi szám akkor használható a helyi adóhatóság és a földhivatal nyilvántartása közötti adatkapcsolat során, ha annak kezeléséhez az érintett hozzájárulását adta]

[...]

Tisztelt [...]!

Az [...] Klub ez év augusztusában beadvánnyal kereste meg az Adatvédelmi Biztos Irodáját, melyben a kommunális adó megállapítása érdekében a különböző adatbázisok összekapcsolhatóságát érintő kérdésekben kérték állásfoglalásomat. Az újabb beadványban megfogalmazott kérdésekre válaszolva a következőkről tájékoztatom:

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 24. §-a szerint kommunális adókötelezettség terheli a Htv. 12. §-ban (adó alanya az, aki a naptári év első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. Amennyiben az építményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya), valamint 18. §-ban (az adó alanya az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog, illetőleg több tulajdonos esetén a Htv. 12. §-ban foglaltak az irányadó) meghatározott magánszemélyt, továbbá azt a magánszemélyt is, aki az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik. Az [...] előző beadványában is leírta, hogy számos település önkormányzatának problémát jelent, hogy a város területén fekvő ingatlanok után adófizetési kötelezettséggel rendelkező személyek nem tesznek bevallást, ezáltal az adó kivetésére sem kerülhet sor, melynek eredményeképpen jelentős mértékű bevételtől esnek el az önkormányzatok.

Előző állásfoglalásomban kifejtettem, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 8. §-a szerint 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 adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Art.) 45. § (2) bekezdése szerint „*más hatóság, közfeladatot ellátó adatkezelő szerv nyilvántartásában szereplő adatot az adóhatóság csak az adózó és az adó megfizetésére kötelezett személy azonosításához, az adókötelezettség, a költségvetési támogatáshoz való jogosultság megállapításához, ellenőrzéséhez, az adózó kérelmére indult adóigazgatási eljárásban a tényállás tisztázásához használhatja fel. Amennyiben törvény megengedi, az adóhatóságok között az adat átadását, illetve a hatósági nyilvántartásokból az adat átvételét az érintett szervezetek megállapodása alapján, az abban foglalt módon, elektronikus úton is lehet teljesíteni*”. Az Art. 45. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a (2) bekezdés alkalmazásában felhasználható nyilvántartások:

a) a személyek azonosítására a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás és a cégnyilvántartás;

b) az adóalap megállapítására és ellenőrzésére, valamint a tényállás tisztázására az ingatlan-nyilvántartás és a gépjármű-nyilvántartás.

Beadványában feltette azt a kérdést, hogy mennyiben aggályos adatvédelmi szempontból a teljes körű (egy adott település belterületére vonatkozó) ingatlan-nyilvántartási adatok használata az adónyilvántartás adataival való összekapcsolás során, amennyiben az informatikai rendszer biztosítja, hogy csak az adatfeldolgozás végeredményei, vagyis az adóztatási körből kimaradt ingatlanok azonosító adatai és a tulajdonos, tulajdonosok nevei válnak hozzáférhetővé a helyi adóhatóság számára?

Az Art. 3. számú mellékletének C. pontja szól a földhivatal és az illetékhivatal adatszolgáltatásáról. Az említett helyen az Art. úgy rendelkezik, hogy „*a földhivatal az adózó személyi adatait tartalmazó megkeresésre tájékoztatja az adóhatóságot az adózó tulajdonát képező – nyilvántartásában szereplő – valamennyi ingatlan adatáról*”. A helyi adóhatóság tehát az adózó személyi adatait tartalmazó megkeresésére kap tájékoztatást az ingatlanadatokról. Amennyiben az adózó olyan személyes adatai, amelyek az adózó egyértelmű beazonosításához szükségesek, nem állnak a helyi adóhatóság rendelkezésére, jogszerűen nem juthat a polgárok ingatlan adataihoz, hiszen a konkrét törvényi felhatalmazás hiányzik ehhez, és ezzel az Avtv. szabályaival ellentétes helyzet állna elő. Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint ugyanis személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény, vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Második kérdése arra irányult, hogy mennyiben írható elő, illetve használható a helyrajzi szám, mint az adóztatás tárgyának azonosítására szolgáló adat arra, hogy biztosítsa – a név és címadatok helyett – a közvetlen adatkapcsolatot a két nyilvántartás között?

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 51. § (1) bekezdése szerint „*ha az önkormányzat a helyi adót bevezeti, az adóalany köteles a bevezetett adó megállapításához szükséges valamennyi – az önkormányzat felhívásában megjelölt – adatot szolgáltatni az adott év január 1-jei állapotának, illetve évközi bevezetés esetén a rendelet hatálybalépése napjának megfelelően. (2) Az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adók, adók módjára behajtandó köztartozások nyilvántartása során – az adó megállapításához szükséges adatokon túlmenően – csak az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott adóazonosító jelet és a természetes azonosító adatokat tartja nyilván*”. Az önkormányzat ren-

deletének megalkotása során köteles tekintettel lenni arra, hogy személyes adat kezelését csak törvényi felhatalmazás esetén rendelheti el. Mivel az Art. a helyrajzi szám kezelését az adóhatóság számára nem teszi lehetővé, ezzel ellentétes szabályt az önkormányzati rendelet sem állapíthat meg. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § (1) bekezdése szerint a polgár természetes személyazonosító adatai: családi és utóneve(i), nők esetében leánykori családi és utóneve(i); neme; születési helye és ideje; anyja leánykori családi és utóneve(i). Törvényi felhatalmazás alapján a helyi adóhatóság tehát ezeket az adatokat tarthatja nyilván az adózókról. Amennyiben az érintett ahhoz hozzájárul, a helyi adóhatóság más adatokat is nyilvántarthat (például az adózó tulajdonában lévő ingatlan helyrajzi számát), azonban annak kötelező szolgáltatását nem írhatja elő.

A fent leírtak alapján úgy foglalkozom állást, hogy a helyrajzi szám akkor használható a helyi adóhatóság és a földhivatal nyilvántartása közötti adatkapcsolat során, ha annak kezeléséhez az érintett hozzájárulását adta. Egyéb esetekben a helyi adóhatóság rendelkezésére álló más személyazonosító adatok segítségével kérhető adatszolgáltatás a földhivatal nyilvántartásából.

Budapest, 2003. november 18.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(912/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az önkormányzat megsértette a célhoz kötött adatkezelés alapelvét, amikor a nyugdíjas törzsszámot továbbította, ugyanis olyan adatot használt fel, melynek kezelésére cél hiányában nem volt jogosult]

[...]

Tisztelt [...]!

2003. május 5-én kelt beadványában kifogásolja, hogy [...] ügyvéd jogosulatlanul megszerezte az Ön nyugdíjas törzsszámát és közölte a letiltó végzést hozó bírósággal. Az alapügyben Önt alperesként marasztalta el a bíróság és a letiltó végzésében a főkövetelés és a perköltség megfizetésére kötelezte.

Az ügyben munkatársam megkereste [...]t, hogy adjon felvilágosítást az ügy részleteiről, valamint arról, hogy milyen módon jutott az Ön nyugdíjas törzsszámához. Az ügyvéd válaszában elmondta, hogy az önkormányzat jogi képviselőjét ellátva megbízójától jutott az Ön személyes adatainak – többek között a törzsszám – birtokába, azért, hogy a bíróságnál letiltó végzés kiadását kezdeményezze a meg nem fizetett perköltség behajtása céljából.

Az ügyvéd tájékoztatása alapján munkatársam [...]hoz, [...] polgármesteréhez fordult annak megállapítása végett, hogy milyen módon jutott az önkormányzat birtokába a nyugdíjas törzsszám, mi az adatkezelés jogalapja és célja. A polgármester azt a felvilágosítást adta, hogy Ön önkéntesen bocsátotta a nyugdíjas törzsszámát az önkormányzat rendelkezésére, és a későbbiekben sem szóban, sem írásban nem korlátozta annak a használatát. A mozgáskorlátozottakat megillető közlekedési támogatás igénylésekor Ön kérelmének mellékleteként csatolta jövedelemigazolását, melyen a nyugdíjas törzsszáma is szerepelt.

Az önkormányzatnak jogerős bírósági végzésben megítélt követelése van Önnel szemben, mellyel kapcsolatban felmerült perköltséget több fizetési felszólítás ellenére sem rendezett. A végrehajtás foganatosítására ezután került sor. Az önkormányzat álláspontja szerint a nyugdíjas törzsszám felhasználása lényegesen megrövidítette az eljárás idejét, valamint csökkentette mindazon költségeket, amelyek Önt terhelték volna.

A nyugdíjas törzsszám három kézen futott keresztül, azt a jegyzőnek Ön „önkéntesen és megkötés nélkül” bocsátotta rendelkezésére, innen került az önkormányzat képviselőjét ellátó ügyvédhez, végül a Nyugdíjfolyósító Igazgatósághoz, aki ezt az adatot egyébként is ismeri.

A beadványában foglaltakat megvizsgáltam és az alábbi tájékoztatást adom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) célja annak biztosítása, hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezzen. Ez az úgynevezett információs önrendelkezési jog, amely minden természetes személyt megillet. Az adatvédelem legfontosabb alapelve, hogy

személyes adatot csak az érintett hozzájárulása alapján lehet kezelni. Az információs önrendelkezési jogot csak törvényben és kivételesen lehet korlátozni.

Személyes adatnak minősül minden természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, adatból levonható, érintett-re vonatkozó következtetés. Az adatvédelem fogalomrendszerében tehát személyes adatnak minősül az Ön nyugdíjas törzsszáma.

Az adatvédelem másik sarkalatos elve a célhoz kötöttség. Az Avtv. 5. §-a meghatározza, hogy 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. A meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és adattárolás az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozata alapján is alkotmányellenes.

A nyugdíjas törzsszám olyan személyes adat, melynek kezelésére az önkormányzat a hatályos jogszabályok alapján nem jogosult és a polgármester elmondása szerint arra az önkormányzatnak semmilyen nyilvántartás vezetéséhez nincs szüksége. Valójában az Ön önkéntes adatszolgáltatása alapján, de cél nélkül kezeli.

Az Avtv. szerint az adatkezelés – az alkalmazott eljárástól függetlenül – a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt is) és törlése. Adatkezelésnek tekintendő az a tevékenység, mely során az önkormányzat a végrehajtási eljárás során felhasználta a rendelkezésére álló személyes adatokat, az Ön nevét, címét és a nyugdíjas törzsszámát. A személyes adatok feltüntetése kötelező a végrehajtható okirat kiállításakor a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 11. §-a alapján. A végrehajtható okiratot a bíróság a végrehajtást kérő (az önkormányzat) kérelmére állítja ki. A végrehajtást kérő köteles közölni a kérelem előterjesztésekor az adós nevét és azonosításához szükséges adatokat (legalább születési idejét vagy anyja nevét), továbbá az ügy körülményeitől függően az adós lakhelyét, munkahelyét és a végrehajtás alá vonható vagyontárgyainak helyét. Az utóbb felsorolt adatok közül legalább egyet közölni kell. A nyugdíjas törzsszám tehát olyan adat, melynek megadása sem az eljárás foganatosításához, sem annak eredményes lefolytatásához nem szükséges.

Az önkormányzat eljárása tehát adatvédelmi szempontból kifogásolható, amikor a nyugdíjas törzsszámot felhasználta a végrehajtási eljárás mielőbbi lefolytatása érdekében. Az a körülmény ugyanis, hogy „*önkéntesen és megkötés nélkül*” bocsátotta az érintett az adatot a jegyző rendelkezésére, nem jelent felhatalmazást a szabad felhasználásra, még akkor sem, ha ez az érintett javára történik. Az érintett önkéntes adatszolgáltatása az adatkezelési cél hiányában nem teszi az adatkezelést jogszerűvé.

Csatolt iratok és a megkeresések alapján az ügyben megállapítom, hogy az önkormányzat megsértette a célhoz kötött adatkezelés alapelvét, hiszen olyan adatot használt fel, melynek kezelésére cél hiányában nem volt jogosult. Beadványában megfogalmazott aggályai megalapozottak annyiban, hogy jogosulatlan adattovábbításra került sor az önkormányzat részéről. Felhívom azonban figyelmét, hogy az önkormányzat –, illetve az ügyvéd – által kezdeményezett bírósági letiltás valóban kedvezőbb helyzetet teremtett az Ön számára, mint a hagyományos végrehajtási út, mellyel a bírósági végrehajtó költségei is Önt, mint adóst terhelték volna. Másrészt az eljárás foganatosításához, illetve a letiltó végzés kibocsátásához olyan adatkör szolgáltatását írja elő a Vht., amely alapján az adós beazonosítható. A vizsgált ügyben megítélésem szerint a nyugdíjas törzsszám továbbítása nélkül is kezdeményezhető a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnál a perköltség letiltása. Az adat továbbítása adatvédelmi aggályokat vet fel, de a végrehajtási eljárásra érdemben nincs kihatással.

Álláspontomról természetesen tájékoztattam [...] község polgármesterét, és felszólítottam, hogy a jövőben a tisztességes és törvényes adatkezelés követelményének megfelelően járjanak el a hatáskörükbe tartozó ügyekben, és fokozottan ügyeljenek a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülésére.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon a jövőben is hozzám bizalommal.

Budapest, 2003. november 19.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a közjegyzői irodákban dolgozó személyek biztonságának megőrzése érdekében a személyes adatok kezelésére alkalmatlan biztonsági eszközök használata elfogadható]

Dr. Tóth Erzsébet Katalin
elnök

Budapesti Közjegyzői Kamara
Budapest

Tisztelt Elnök Asszony!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben felvetette, hogy egyre több közjegyző gondolja úgy, hogy saját és ügyfelei biztonsága érdekében térfigyelő rendszert (kamerákat) szereltet fel irodájába. A Budapesti Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: Kamara) elnöksége nevében arra kér, hogy foglalják állást a térfigyelő rendszerek alkalmazásáról.

Ahogy beadványában leírta, a Kamara egyre több tagja látja úgy, hogy a közjegyzői irodákban dolgozók, és az oda látogatók biztonságát erősítené, ha képfelvevő berendezéseket helyeznének el a közjegyzői irodákban. Az elhelyezett kamerák a közjegyzők reménye szerint alkalmas eszközül szolgálnának arra, hogy a közjegyzői irodákban ne kerüljön sor bűncselekmények elkövetésére, illetve a készült felvételek segítségével azok tettesei könnyen azonosíthatóak legyenek.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (érintettel) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A természetes személyről készült olyan felvétel, amelyen a személy felismerhető (legyen az álló- vagy mozgókép), személyes adatnak minősül. Amennyiben a képfelvevő berendezés nem csak kép, hanem hang rögzítésére is képes, akkor az irodában tartózkodó személyek további személyes adatai is rögzítésre kerülnek, hiszen a beszédhang is személyes adatnak számít, mind fizikai valójában, mind pedig az elmondottak tartalmát tekintve, amelyből további következtetések levonására nyílik mód. A közjegyzők egy része tehát a polgárok biztonsága érdekében olyan eszközök igénybevételét tartaná kívánatosnak, amelyek személyes adatokat készítenek és tárolnak.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése 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.

Az érintett hozzájárulása akkor tekinthető megadottnak, ha az önkéntes, tájékozott és határozott. E három feltételnek együttesen teljesülnie kell ahhoz, hogy a személyes adatok kezelésére – törvényi felhatalmazás hiányában – sor kerülhessen. Álláspontom szerint az a személy, aki például a közjegyző idézésére hagyatéki tárgyalásra érkezik a közjegyzői irodába, nem rendelkezhet szabadon személyes adataival abban az esetben, ha személyes adatok rögzítésére alkalmas berendezés tartja megfigyelés alatt az iroda helyiségeit, hiszen választási lehetősége nincsen sem abban a tekintetben, hogy eleget tesz-e a közjegyzői idézésnek [ha az érdekelt a szabályszerű idézése ellenére a tárgyaláson nem jelenik meg, ez a hagyatéki tárgyalás megtartását és a határozathozatalt nem akadályozza – a hagyatéki tárgyalásról szóló 6/1958. (VII. 4.) számú IM rendelet 41. § (1) bekezdés], sem abban, hogy a kép (és hang) -felvevő berendezés rögzítheti-e személyes adatait. A hozzájárulás tehát csak „kikényszerített” lehetne, amely az előbb elmondottak alapján – az önkéntesség hiánya miatt – nem tekinthető hozzájárulásnak.

Az érintett hozzájárulásának hiányában, az Avtv. szabályai szerint, törvényi felhatalmazás szükséges a személyes adatok kezeléséhez. A gyakorlatban ez úgy valósulhatna meg, ha az Országgyűlés alkotna egy olyan törvényt, amely arra jogosítaná fel a közjegyzői irodákat, hogy kép (illetve hang) -felvételeket készíthessenek az oda látogatókról, illetve az ott elhangzottakról, továbbá rögzítené a törvény az adatkezelés többi feltételét (adatkezelő személye, tárolás ideje stb.). Az Avtv. 25. § (1) bekezdése szerint „Az adatvédelmi biztos ... javaslatot tesz az adatkezelést és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi az ilyen jogszabályok tervezetét”. A jogszabály-veleményezés során utalni fogok az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 59. § (1) bekezdésére, amely rögzíti mindenki jogát „a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez”. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”. Álláspontom szerint egy olyan rendelkezés, mely szerint a közjegyzői irodák általános felhatalmazást kapnának arra, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jogot korlátozó biztonsági intézkedésekkel védjék a személy- és vagyonbiztonságot, adatvédelmi szempontból aggályos helyzetet teremtené. Adatvédelmi biztosként nap mint nap tapasztalom azokat a törekvéseket, amelyek bizonytalan, sokszor nehezen azonosítható veszélyek és kockázatok megelőzésére, illetve csökkentésére olyan eszközöket tartanak alkalmazandónak, amelyek egy alapvető jog, nevezetesen a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog korlátozásával járnak.

Mindezek alapján a következőképpen foglalok állást:

– Nem tekinthető önkéntes hozzájárulásnak az érintett olyan nyilatkozata, amelyben hozzájárul ugyan személyes adatai kezeléséhez, de a választás lehetősége számára nem biztosított. Az ilyen nyilatkozat tétele után folytatott adatkezelést jogellenesnek tekintem.

– A jogszabály-véleményezés alkalmával felvetném azokat az aggályaimat, amelyeket fent kifejtettem, és azt javasolnám az Országgyűlésnek, hogy mérlegelje azokat.

– A közjegyzői irodákban dolgozó személyek biztonságának megőrzése érdekében a személyes adatok kezelésére alkalmatlan biztonsági eszközök használatát tartom elfogadhatónak.

Végezetül engedje meg, hogy utaljak arra, hogy a tapasztalatok szerint a kép- és hangfelvevő berendezések csak az esetek kis részében alkalmas arra, hogy a bűncselekményeket megelőzze, illetőleg az elkövetett jogellenes cselekmények felderítéséhez segítséget nyújtson.

Budapest, 2003. december 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1332/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: hiteles tulajdoni lap másolatot csak ellenőrzés mellett, a másolatot kérő azonosításával szabadna kiadni, ezt azonban törvényben kell szabályozni, és egységesíteni kell a földhivatalok gyakorlatát is]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványát, melyben azt sérelmezi, hogy a földhivatalok hiteles tulajdoni lap másolat kiadása során rögzítik a kérelmező adatait, megvizsgáltam.

Az ügyvel kapcsolatos álláspontom a következő:

Az elmúlt hónapokban több állampolgár sérelmezte a földhivatalok tulajdoni lap másolatok kiadásával összefüggő gyakorlatát, illetve ennek jogszabályi hátterét. A panaszok tárgya részben az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságának ténye volt, mivel az – a panaszosok állítása szerint – az ügynevezett „lakásmaffia” típusú bűncselekmények alapja. A panaszok másik része – miként az Öné is – arra vonatkozott, hogy a földhivatalok rögzítik a hiteles tulajdoni lap másolatot kérők adatait. Részben a panaszok nagy száma, részben az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságának hiányos, ellentmondásokat tartalmazó szabályozása miatt szükségesnek tartottam a kérdés átfogó vizsgálatát.

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. A tulajdoni lapok tekintetében az adatkezelés az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényen (Inyt.) alapul.

Az Inyt. 4. §-a alapján az ingatlan-nyilvántartás nyilvános, azt a törvényben meghatározottak szerint bárki megismerheti. Ennek alapján a nyilvántartásba bárki betekinthez, az ingatlan tulajdoni lapjáról – mely az ingatlan főbb adatait, az ingatlanra vonatkozó jogokat és tényeket, illetve a jogosultak egyes adatait tartalmazza – bárki másolatot kérhet. A nyilvánosság indoka az, hogy az ingatlanok esetében különösen fontos a forgalom biztonsága, az, hogy a földhivatal nyilvántartásaiból bárki meggyőződhessen valamely ingatlan jogi helyzetéről. Az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága általános, a legtöbb államban elfogadott és érvényesített alapelv.

Az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága azonban a személyes adatok védelméhez való jog korlátozását jelenti. A személyes adatok védelméhez való jog nem abszolút jog, azt más alkotmányos jog vagy kötelezettség érvényesítése érdekében korlátozni lehet. A korlátozás azonban – az Alkotmánybíróság határozatai szerint – csak törvény által történhet, és csak a szükséges mértékig terjedhet. A személyes adatok védelméhez való jog ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága általi korlátozását a tulajdonhoz való jog indokolja, valamint a forgalom biztonsága, ami a piacgazdaság alapeleme. Ez a két indok azonban nem eredményezheti a személyes adatok védelméhez való jog teljes, az érintett információs önrendelkezését kizáró korlátozását.

A személyes adatok védelméhez való jog mint információs önrendelkezési jog lényege, hogy személyes adataival mindenki maga rendelkezhessek, és e rendelkezési jog csak kivételesen essen korlátozás alá. Azonban még korlátozás esetén is joga van az érintettnek arra, hogy megismerje az adatai kezelésének a körülményeit, ezen belül azt, hogy adatait kinek továbbították. Ez utóbbi jogosítványok korlátozása csak rendkívül szűk körben képzelhető el (ez érvényesül pl. a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtése során). Az Avtv. az érintett jogaként rögzíti a tájékoztatáshoz való jogot, vagyis azt, hogy az adatkezelő az érintett kérelmére köteles tájékoztatást adni az adatkezelésről, ezen belül arról, hogy az adatokat kik és milyen célból kapták meg [Avtv. 12. § (1) bek.]. Az Avtv. ezen szabályai valamennyi adatkezelőt kötelezik arra, hogy olyan nyilvántartást vezessen, amely tartalmazza az érintett adataival kapcsolatos adatszolgáltatási műveleteket, azok célját és címzettjét.

Tény, hogy az adatszolgáltatási nyilvántartás vezetése szintén adatkezelés, melyre az Inyt. nem ad felhatalmazást. A felhatalmazás, illetve az adatszolgáltatási nyilvántartás vezetésének kötelezettsége azonban levezethető az Avtv.-ből – ezt az értelmezést támasztják alá az Alkotmánybíróság személyes adatok védelméhez való joggal kapcsolatos határozatai is.

Az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságára vonatkozó törvényi szabályok több szempontból nem kielégítők. Az Ön által felvetett kérdésen túl gondot jelent az is, hogy a nyilvánosság nemcsak a forgalom biztonságát szolgálja, hanem számos esetben éppen ellenkezőleg hat: az ingatlanokkal kapcsolatos visszaéléseket, a „lakásmaffia” cselekményeket teszi lehetővé. Ennek egyik tipikus módja az, amikor az elkövetők a tulajdonosok adatait megszerezve, a tulajdoni lap birtokában értékesítik az ingatlant.

Bár a nyilvánosság elvét tiszteletben tartom, úgy vélem, hogy a jelenlegi szabályozás túlságosan tágan értelmezi azt. Véleményem szerint hiteles tulajdoni lap másolatot – mely lehetővé teszi a visszaéléseket – csak ellenőrzés mellett, a másolatot kérő azonosításával szabadna kiadni. Ezt azonban törvényben kell szabályozni, és egységesíteni kell a földhivatalok gyakorlatát is.

Az ügygel kapcsolatban megkerestem a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, és javaslatot tettem a jelenlegi szabályozás módosítására. A Miniszter Úr válaszában kifejtette, hogy felvetésemmel egyetért, és a közeljövőben várhatóan sor kerül az Inyt. módosítására.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2003. december 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(715/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az építési tervek szakmai színvonalának általános és automatikus ellenőrzését a kamara az önkormányzatok bevonása nélkül is végezheti, így a megrendelő személyes adatok védelméhez fűződő joga nem sérül]

Eltér István
elnök

Magyar Építész Kamara

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

2002 szeptemberében érkezett a panaszos beadványa a hivatalomhoz, melyben állásfoglalásomat kérte a Magyar Építész Kamara (a továbbiakban: MÉK) gyakorlatával kapcsolatosan. A kamara megállapodást kötött az érdi önkormányzattal, melynek értelmében a polgármesteri hivatal műszaki osztályán ellenőrizheti a tervek minőségét és szakmai színvonalát.

Munkatársam megkeresésére adott válaszában Ön az alábbi tájékoztatást adta:

A kamara tevékenységére a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Szkt.) rendelkezései az irányadók. Az Szkt. 3. §-ában foglaltak alapján a kamara jogosult betekinteni az építési engedélyek nyilvántartásába a tervező jogosultságának megállapítása céljából. Ellenőrzi, hogy tagjai tevékenysége és annak minősége megfelel-e a vonatkozó jogszabályoknak, hatósági előírásoknak és szakmai követelményeknek. Ennek során együttműködik az építészeti tevékenységet érintő kérdésekben az illetékes hatóságokkal, valamint a helyi önkormányzati szervekkel.

A hivatkozott jogszabályi felhatalmazások alapján a kamara a kamarai biztosok révén az önkormányzatok közreműködésével ellenőrzi az engedélyezésre benyújtott építési engedélyezési tervdokumentációk felelős tervezőinek tervezői jogosultságát. Az együttműködés kiterjed arra is, hogy az önkormányzat felhívja a kamara figyelmét a nem megfelelő szakmai munkát végző építész tervezőre, akivel szemben az illetékes területi kamara szakmafelügyeleti bizottsága eljár. A kamarai biztosok rendszerint tagjai az önkormányzatok építési, műszaki osztályain működő belső tervtanácsoknak, így figyelemmel kísérik a tagok tervezési tevékenységét.

Az önkormányzati együttműködés alapján havonta kiadott építési engedélyek listáját áttekintve ellenőrzik a kamarai biztosok a tervezők jogosultságát, de konkrét tervdokumentációkat nem vizsgálnak, erre csak az önkormányzat felhívására kerül sor. Kivételt képez Érd városa, ahol kísérletképpen a MÉK és a Magyar Mérnöki Kamara külön írásbeli megállapodást kötött az építési engedélyezési tervek, illetve kivitelezések szakmai színvonalának ellenőrzésére.

Az ügyben az alábbi állásfoglalást adom:

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) alapján egy építmény megépítéséhez, átalakításához, bővítéséhez, felújításához, helyreállításához, korszerűsítéséhez, lebontásához, elmozdításához, rendeltetésének építési munkával járó megváltoztatásához építési-műszaki terv szükséges. A terv készítése jogszabályban meghatározott képzettséghez és egyéb feltételek meglétéhez kötött. Az Étv. 32. § (5) bekezdése szerint építési-műszaki tervezési tevékenység folytatására jogosult csak olyan tervezési munkát végezhet, amire minősítése alapján jogosult, és amelynek megoldására a szakmai felkészültsége alapján képes. Az építészeti-műszaki tevékenység folytatására jogosult személyeket névjegyzékbe kell felvenni.

Az építészeti-műszaki tervezési tevékenység végzésének általános szabályait az Étv. 62. § (1) bekezdésének i) pontjában kapott felhatalmazás alapján a jogalkotó rendeletben állapította meg. Az építészeti-műszaki tervezési jogosultság általános szabályairól szóló 157/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) meghatározza a tevékenység végzéséhez szükséges szakmai és egyéb feltételeket. A tervezői jogosultsággal rendelkező személy csak olyan meghatározott körű építészeti-műszaki tervezési tevékenységet folytathat, amelyre vonatkozóan tervezői névjegyzéki besorolását (tervezői fokozatát) az adott szakterület szerint hatáskörrel rendelkező szakmai kamara jogszabály alapján megállapította. A tevékenység végzése tehát jogszabályban előírt szakmai képzettséghez és gyakorlati időhöz kötött, valamint ahhoz, hogy ezen feltételek fennállását az illetékes kamara igazolja. A kamarai névjegyzékbe való felvétel tehát konstitutív hatályú, mert a tervezői jogosultságot ez alapozza meg. A kamara a kérelemhez csatolt iratok, oklevelek és szakmai gyakorlat alapján meggyőződik egyrészt arról, hogy a tervező a jogszabályi feltételeknek megfelel-e, másrészt rendelkezik-e a tevékenység folytatásához szükséges szakmai előképzettséggel.

A tervezői, vezető tervezői, szakértői, műszaki ellenőri, felelős műszaki vezetői névjegyzék vezetését tehát az Étv. 58. § (2) bekezdésének h) pontjában foglalt felhatalmazás alapján végzi a szakmai kamara. A Rendelet 10. § (2) bekezdése alapján az építész kamarák rendelkeznek hatáskörrel az építésügy körében az építészeti, valamint táj- és kertépítészeti tervezési szakterületeken az építészeti-műszaki tervezési jogosultság megállapítására (megvonására), illetve tervezői névjegyzék vezetésére.

A jogszabályok alapján tervezési jogosultsággal rendelkező mérnök készítheti el az építmény építészeti-műszaki tervét, melyet engedélyeztetésre az építető nyújt be a helyi önkormányzathoz. Az építésügyi hatóság engedélyezési eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ae.), valamint az Étv. rendelkezései az irányadók. Az Étv. 34. §-a alapján építésügyi hatósági engedély szükséges mindennemű építési tevékenységhez. Az engedélyezési eljárás során az építésügyi hatóság érvenyt szerez a jogszabályokban foglaltaknak és az építészeti-műszaki szakszerűség követelményeinek. A hatóság köteles az építési munka végzését a helyszínen ellenőrizni, mellyel az engedélyezett terv és az építési engedélyben foglaltak megvalósulását követi.

A hatályos szabályozás alapján tehát elmondható, hogy az építési engedélyt a hatóság csak olyan tervre adja meg, amelynek tervezője a szakmai névjegyzékben szerepel, és a terv jogszabályi előírásoknak, az építészeti-műszaki szakszerűség követelményeinek megfelel.

A MÉK Érd városával kötött megállapodását az Szkt. 3. §-ában foglalt rendelkezéseire alapítja, mely szerint:

„(1) A területi kamara az 1. § (1) bekezdésében meghatározott mérnöki, illetve építészeti tevékenység jogszerűségének biztosítása és szakmai színvonalának javítása érdekében az alábbi közfeladatokat látja el:

(...)

- b) figyelemmel kíséri, hogy a mérnöki, illetve építészeti tevékenységet csak az arra jogosultak végezzék, ennek keretében érdekeltsége területén
- ba) az építési engedélyek nyilvántartásába – a tervező jogosultságának megállapítása céljából – betekinthez, illetve
- bb) az illetékes hatóságtól tájékoztatást kérhet,
- bc) szükség esetén az intézkedésre jogosult hatóságnál eljárást kezdeményezhet,
- c) ellenőrzi, hogy tagjai, valamint az 1. § (3) bekezdésében meghatározott gazdálkodó szervezetek, vállalkozók tevékenysége és annak minősége megfelel-e a vonatkozó jogszabályoknak, hatósági előírásoknak és a szakmai követelményeknek, szükség esetén saját hatáskörben eljár, vagy az intézkedésre jogosult hatóságnál eljárást kezdeményez, (...)
- e) együttműködik a mérnöki, illetve építészeti tevékenységet érintő kérdésekben az illetékes hatóságokkal, valamint a helyi önkormányzati szervekkel,
- f) a megbízók és tagjai érdekeit figyelembe véve közreműködik a tervezői és szakértői tevékenység minőségellenőrzési rendszerének kialakításában és működtetésében.”

A hivatkozott jogszabályhelyek megítélésém szerint nem alapozzák meg azt a gyakorlatot, hogy a tervek szakmai színvonalának általános és automatikus ellenőrzését a kamara az önkormányzatoknál végezze. Ez adatvédelmi szempontból az alábbi indokok alapján kifogásolható:

A személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) alapján személyes adat meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az építési tervben számos személyes adat található: az építető neve, címe, a tulajdonában álló telek vagy építmény fizikai megjelenése, a tervezés során felépítendő ház sajátosságai, a megrendelő tulajdonával, anyagi helyzetével, szokásaival és magánéletével kapcsolatos adatok.

Az Avtv. legfontosabb alapelve szerint az érintettnek biztosítani kell, hogy információs önrendelkezési jogával élve maga rendelkezhesék személyes adatai sorsáról. Ez a jog csak törvényben és kivételesen korlátozható. Sem az Szkt.-ben, sem az Étv.-ben nem található erre utaló törvényi felhatalmazást az adatok megismerésére és kezelésére a szakmai kamara nem jogosult. A kamara olyan közfeladatot ellátó szerv, amely személyes adatokat csak az építészeti tevékenység jogszerűségének és szakmai színvonalának biztosítása érdekében ismerhet meg és csak a törvényben meghatározott adatkör tekintetében. Az Étv. 58. § (4) bekezdése foglalja magában azt a tervezőkre vonatkozó adatkört, melyek megismerésére és kezelésére jogosult a kamara a tervezői névjegyzék vezetése során. A Rendelet ehhez képest még részletesebben megvonja a kamara adatkezelésének határait, hiszen a 6. § (3) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a tervezői névjegyzékben a tervező nevén, szakképzettségén, értesítési címén és tervezői nyilvántartási számán kívül egyéb adat csak a tervező beleegyezésével tehető közzé.

A MÉK és a területi kamarák ellenőrzési jogosultsága nem terjed ki a megrendelő személyes adatait is tartalmazó építési-műszaki terv általános és automatikus megismerésére. A tervek csak a helyi építésügyi hatóság egyedi kezdeményezésére, egyedi esetben ismerhetők meg, ha felmerül a tervező szakmai alkalmatlanságának vagy szakszerűtlen tevékenységének gyanúja, és szakmai felülvizsgálat válik szükségessé. A terv megismerése csak célhoz kötötten lehetséges, azaz csak olyan mértékben, amely a szakszerűség megállapításához elengedhetetlen, és nem jár a megrendelő anonimitásának és személyes adatok védelméhez fűződő jogának sérelmével.

A hatályos jogszabályi háttér alapos vizsgálatával azonban elmondható, hogy a kamara a tagok tevékenységének szakmai ellenőrzését az önkormányzatok bevonása nélkül is végezheti az alábbi jogszabályhelyek figyelembevételével, így a megrendelő személyes adatok védelméhez fűződő joga sem sérül.

A Rendelet 7. § (19) bekezdése értelmében a tervezőnek az általa készített építési-műszaki tervet az annak megvalósulásától számított legalább 10 évig köteles megőrizni. Megítélésém szerint ez a rendelkezés biztosítja a kamara számára, hogy a tervek szakmai színvonalát folyamatosan ellenőrizze. Ehhez természetesen felhasználhatja az Szkt.-ben kapott jogosítványát, mely alapján betekinthez az építési engedélyek nyilvántartásába a tervezési jogosultság megállapítása céljából. Az építési engedélyekhez kapcsolódó tervezői lista alapján követhető, melyik építész végez aktív tevékenységet.

Összegzésképpen megállapítom, hogy a MÉK és az Erd városának önkormányzata között létrejött megállapodás sérti az adatvédelmi törvény előírásait, mert lehetőséget biztosít a kamarának a megrendelők személyes adatainak megfelelő jogalap és cél nélkül történő megismerésére. Az ellenőrzési jogosultság csak a tagjai vonatkozásában áll fenn, és a hatáskör gyakorlása nem járhat mások információs önrendelkezési jogának korlátozásával.

Felszólítom, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogsértő gyakorlat megszüntetése érdekében, valamint gondoskodjék arról, hogy a tagok tevékenységének ellenőrzése a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően történjék. Kérem, hogy megtett intézkedéseiről szíveskedjék hivatalomat értesíteni.

Budapest, 2003. december 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az önkormányzat semmiféle ellenőrzés lefolytatása céljából sem kezelheti az iskola által nyilvántartott teljes adatkört, mert erre csak célhoz kötötten kerülhet sor]

Dr. Molnár Sándorné
jegyző

Polgármesteri Hivatal

Vatta

Tisztelt Jegyző Asszony!

Megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a túlmunkadíj és a helyettesítési díj elszámolások törvényességének ellenőrzése miatt, a közoktatási törvény (a továbbiakban: Közokt. tv.) 107. § (9) bekezdése alapján hozták el az érintett iskolából az osztálynaplókat, az elszámolással kapcsolatos jelentéseket, és e dokumentumokat és az abban található személyes adatokat ezen meghatározott célból kezelték.

Tájékoztatom, hogy előző levelemben közölt álláspontomat fenntartom, mivel levelemben nem csupán a szakmai ellenőrzésről szóltam, és nem vitattam azt, hogy az önkormányzat fenntartói feladatainak ellátása, törvényességi ellenőrzés végzése céljából kezelheti az iskola által nyilvántartott adatokat, továbbá azt, hogy a Közokt. tv. 107. § (9) bekezdése alapján előzetes egyeztetés mellőzésével is végezheti az ellenőrzést. Arra kívántam felhívni a figyelmet, hogy az önkormányzat semmiféle ellenőrzés lefolytatása céljából sem kezelheti az iskola által nyilvántartott teljes adatkört, mert erre csak célhoz kötötten kerülhet sor. Önnek törvényességi ellenőrzés lefolytatása kapcsán nem volt felhatalmazása arra, hogy a tanulók érdemjegyeiről tudomást szerezzen, mivel ezek a személyes adatok a helyettesítési díjak elszámolásának ellenőrzéséhez nem szükségesek. Tehát a vizsgált esetben Ön a szükséges mértéken túli adatkört kezelte, mivel az osztálynaplók teljes adattartalmához hozzáférhetett. Az Európai Unió 95/46/EC sz. irányelve alapján – mely az Avtv. rendelkezéseinek értelmezésében irányadó – az adatokba való betekintés is adatkezelésnek tekintendő. A tanulók magatartásának, szorgalmának, tudásának értékelése – az előző levelemben kifejtett – célhoz kötöttség elvének figyelembe vételével kezelhető az önkormányzat, illetve tisztviselője által, vagyis az érdemjegyek vagy egy adott tanulóval kapcsolatos eljárásban (pl. gyámügy), vagy az országos szakértői névjegyzékben szereplő személy által végzett szakmai ellenőrzés során kezelhetőek. Az a tény, hogy Ön a munkája során bizonyos adatokat „akarva-akaratlanul” megtudott a tanulókról, nem mentesíti Önt az adatvédelmi követelmények betartásától, illetve attól, hogy egy adott eljárásban csak az annak lefolytatásához szükséges adatok közlését kérje.

Nem fogadható el továbbá az sem, hogy nem a helyszínen végezték el az ellenőrzést, hanem a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokat elhozták az intézményből, és azok kikerültek az adatkezelő, vagyis az iskola felelőssége alá. A Közokt. tv. 2. sz. melléklete az adatoknak az önkormányzat részére való továbbítására ad felhatalmazást. Az adatvédelmi törvény 2. § 5. pontja szerint adattovábbításnak tekintendő, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik. Az adatok hozzáférhetővé tétele lehetőséget biztosít az adatok, illetve az adathordozók másolására, az azokba való betekintésre, jegyzetek, kimutatások készítésére, de e fogalomba nem fér bele az adathordozók elvitele még akkor sem, ha Ön az ellenőrzésnek ezt a formáját gyorsabbnak és hatékonyabbnak gondolja. A személyes adatok kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie (Avtv. 7. §). Az adatkezelő gondoskodni köteles az adatok biztonságáról és olyan intézkedéseket kell hoznia, amelyek biztosítják az adatvédelmi szabályok érvényesülését (Avtv. 10. §). Az iskola mint adatkezelő a tárgyalat esetben nem vállalhat felelősséget az elvitt dokumentumokban feltüntetett adatok hitelességéért, pontosságáért, ebből következően az önkormányzat által lefolytatott eljárás megállapításai is kétségbe vonhatóak.

Állásfoglalásomat kizárólag a jogszabályi rendelkezések figyelembevételével hoztam meg, mivel az Avtv. és a Közokt. tv. alapján a probléma megítélése egyértelmű volt. Azokban az esetekben, amikor az adatkezelő véleményének ismerete is szükséges az ügy eldöntéséhez, álláspontjának kifejtése céljából megkeresem az adatkezelőt, amint ez történt [...] panaszának másik részében is. Annak vizsgálatára, hogy az adatvédelmi kérdéseken túl milyen szabálytalanságok történtek a vizsgált esetben, hatáskörrel nem rendelkezem.

Levelében nem szólt arról, hogy milyen intézkedéseket tett a jogellenes adatkezelés megszüntetése érdekében, ezért kérem a tájékoztatás pótlását. Ismételten felszólítom, hogy állásfoglalásomnak megfelelően járjon el, és alakítson ki a törvényeknek megfelelő gyakorlatot.

Ön kérésemre tájékoztatott arról, hogy [...] [...] -nél fennálló jogviszonyáról valóban kértek tájékoztatást, de erre választ nem kaptak, tehát adatkezelés nem történt. Véleményem szerint a közalkalmazotti jogviszony szempontjából az a tény a mérvadó, hogy a munkaidőre vonatkozó szabályokat betartják-e, és nem szükséges más szervezetek megkeresésével információt gyűjteni arról, hogy a munkaidő be nem tartásának mi a valószínű oka. Amint előző levelemben is kitér-

tem erre, a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatban csak a törvényben meghatározott adatkör kezelésére van lehetőség, minden egyéb esetben az érintettet kell megkeresni információk megadása céljából.

Ön tájékoztatott arról is, hogy a szülők panasszal fordultak a polgármesterhez és a képviselő-testülethez. Levelemben ennek adatvédelmi vonatkozásairól kértem felvilágosítást, és nem arról, hogy a szülőknek milyen jogaik vannak. Kérem, hogy tájékoztatását pótolja, és ebben térjen ki arra is, hogy ezen levél az 1977. évi I. tv. szerinti közérdekű bejelentésnek, panasznak minősül-e., illetve aláírásgyűjtést szerveztek-e, és milyen adatkezelési műveleteket (pl. adattovábbítás, tájékoztatás adás) végeztek ezzel kapcsolatban. A közérdekű bejelentésekkel és aláírásgyűjtéssel kapcsolatban korábban kiadott állásfoglalásomat tájékoztatásul mellékelem.

Levelem másolatát megküldöm az illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetőjének is.

Budapest, 2003. december 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(665/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az érdekképviseleti szervezeti tagságra vonatkozó adatok kezelését csak az érintettek írásos hozzájárulása alapján lehet jogszerűnek tekinteni]

Dr. Bárdos Judit
főtitkár

Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete

Budapest

Tisztelt Főtitkár Asszony!

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvény új rendelkezésként a különleges adatok sorába emelte az „*érdek-képviseleti szervezeti tagságra*” vonatkozó adatokat.

E módosításra az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkhoz szükséges jogharmonizációs feladatok körében, az Európai Parlament és a Tanács „*az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról*” szóló 95/46/EK irányelvéhez való teljes összhang megteremtése érdekében volt szükség. A „*különleges adatok*” közé tehát fel kellett venni a szakszervezeti tagságra vonatkozó adatot, azonban – tekintettel a magyar jogi szóhasználatra – a szakszervezeti tagság helyett az „*érdekképviseleti tagság*” kifejezés került a törvénybe.

Az adatvédelmi törvény a különleges adatokat szigorúan védi, például azzal, hogy előírja: „*különleges adat akkor kezelhető, ha ... az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul*”, vagy azt törvény elrendeli.

Miután olyan törvényi előírás nincs, amely az érdekképviseleti szervezeti tagságra vonatkozó adatok kezelését elrendelné, nyilvánvaló, hogy csak az érintettek írásos hozzájárulása alapján lehet jogszerűnek tekinteni az ilyen adatok gyűjtését, felvételét, rögzítését, rendszerezését, tárolását, megváltoztatását, felhasználását, továbbítását, nyilvánosságra hozatalát, stb.

[Itt kell megjegyezni, hogy a munkavállalói érdekképviseleti tagdíjfizetés önkéntességéről szóló 1991. évi XXIX. törvény azon rendelkezése, amely szerint „*évenként egy alkalommal – az érdekképviselet kérésére – a kérelmező munkavállalók nevét és a levont tagdíj mértékét tartalmazó jegyzéket az eltelt időszakra vonatkozóan összeállítani és az érdekképviselet rendelkezésére bocsátani*”, január elseje után már nem tekinthető olyan előírásnak, amely alapján a szóban forgó jegyzék elkészíthető lenne.

Az érdekképviseleti szervezeti tagságra utaló adat ugyanis január elsejétől olyan különleges adat, amely az Avtv. 3. § (2) b) pontja szerint csak akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy az „*nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli*”. Ennek a követelménynek a 1991. évi XXIX. törvény nem felel meg.]

Az Ön – szóban és levélben – megfogalmazott kérése alapján megvizsgáltam, hogy megfelel-e a jelenleg hatályos, illetve a január elsejétől hatályba lépő törvényi előírásoknak az a nyilatkozat, amelyet a Belügyi és Rendvédelmi Dolgozók Szakszervezete (BRDSZ) bocsát a tagjai rendelkezésre, és amellyel a tagok ez idáig megbízták a munkáltatót azzal, hogy a szakszervezeti tagdíj összegét a fizetésükből levonja, és azt a BRDSZ részére átutalja.

Megállapítottam, hogy a jelenleg használt nyilatkozat tartalmazza:

- a kitöltő személy azonosításához szükséges és elégséges adatfajtákat (név, anyja neve, lakcím);
- azt a kijelentést, miszerint a nyilatkozó személy a BRDSZ tagjaként bízta meg a – nyilatkozatban névvel azonosított – munkáltatót a szakszervezeti tagdíj levonásával, elkülönítésével és a BRDSZ részére történő átutalással;
- a megbízás érvényességének idejét (visszavonásig);
- a BRDSZ számlaszámát, ahová az átutalást teljesíteni kell.

(Megjegyzem, hogy a rendelkezésemre bocsátott szakszervezeti belépési nyilatkozat szerint a tagoknak lehetőségük volt, illetve van választaniuk a fentiekben ismertetett megbízási nyilatkozat kitöltése, vagy a tagdíj készpénzben történő befizetése között, így a munkáltató megbízására vonatkozó nyilatkozat kitöltésének önkéntessége nem vitatható.)

Megítélésem szerint a fentiekben ismertetett adattartalmú nyilatkozatok a január elsején hatályba lépő új követelményeknek is megfelelnek. A nyilatkozatok tartalmuk alapján adatkezelési rendelkezésnek tekintendők, hiszen egyfelől a tagdíj átutalására vonatkozó – törvényi előíráson alapuló – megbízás csak a közölt adatok felhasználásával teljesíthető, másfelől az Avtv. előírása szerint „*az érintett kérelmére indított eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell*”. Az Avtv. egyéb követelményei is érvényesülnek, hiszen az elengedhetetlenül szükséges és elégséges személyes adatokat tartalmazó, a különleges adatra utaló nyilatkozatokat önkéntesen, megfelelő tájékoztatás alapján, és írásban tették meg az érintettek, továbbá a tagdíjlevonásra vonatkozó megbízások visszavonásig érvényesek.

Január elsejétől annyiban lesz új helyzet, hogy az érdekképviselői tagságra vonatkozó adatokat tartalmazó nyilatkozatokat kizárólag a bérszámfejtéssel foglalkozók kezelhetik (gyűjthetik, tárolhatják, használhatják fel, stb.), és nekik kell arról gondoskodniuk, hogy ezen adatokat mások (például a vezetők, a parancsnokok) ne ismerhessék meg.

Az Önnel december 11-én folytatott megbeszélésen elhangzottak is világossá tették számomra, hogy nagyobb figyelmet kell fordítanunk egy-egy jogszabályi módosítás céljának, irányának bemutatására. Be kell tudni mutatnunk például, hogy a szóban forgó törvénymódosítással az adatalanyok védelme érdekében – és nem ellenük – került az érdekképviselői tagságra vonatkozó szenzitív adatfajta a különleges védelmet élvező adatok közé az adatvédelmi törvényben. És arra is utalnunk kell, hogy a szigorúbb adatvédelmi követelmények mellé szigorúbb büntetőjogi védelem is tartozik: ha valaki különleges személyes adatra követ el visszaélést, akkor őt – ha egyéb feltételek is fennállnak – büntetett miatt akár három évig terjedő szabadságvesztéssel sújthatja a bíróság.

Végezetül tájékoztatom, hogy a szakszervezeti tisztségviselőkre utaló különleges adatok munkáltatók általi kezelésének kérdéseiről (például az írásbeli hozzájárulási nyilatkozatok adattartalmáról, az adatok gyűjtéséről, tárolásáról, megismerhetőségéről, felhasználhatóságáról, törléséről, stb.) – az Önök véleményének megismerése után, és figyelemmel a munkáltatók álláspontjára – a későbbiekben foglalok állást.

Budapest, 2003. december 19.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1522/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben meghatározott azonosítási kötelezettség végrehajtását szolgáló adatlapon az adatok vonatkozásában az ügyfelek nem kaptak tájékoztatást az adatkezelés céljáról, az ügyfél hozzájárulása nem tekinthető az adatkezelés jogalapjának]

[...]

Tisztelt [...]!

Állampolgári indítványok alapján vizsgálat indult hivatalomban az OTP Bank Rt. adatkezelésével összefüggésben. A panaszosok az OTP Bank Rt. által készített, a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi

XV. törvény (továbbiakban: Pmt.) rendelkezéseinek végrehajtását célzó adatlapot, valamint az ezzel kapcsolatos adatkezelési eljárást sérelmezték.

Megvizsgálva az adatszolgáltatásra felhívó levelet és az adatlap adattartalmát a következő megállapításokat tettem:

Sem az adatszolgáltatásra felhívó levél, sem pedig az adatlap adattartalma nem felel meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseinek.

A Pmt. 3. § (1) bekezdése értelmében a szolgáltató az ügyféllel történő üzleti kapcsolat létesítésekor köteles az ügyfél, annak meghatalmazottja, a rendelkezésre jogosult, továbbá a képviselő azonosítását elvégezni. A Pmt. 5. § (1) bekezdése szerint természetes személy esetében a szolgáltató az azonosítás során az alábbi adatokat köteles rögzíteni:

1. családi és utónevét (születési név), amennyiben van, házassági nevét,
2. lakcímét,
3. születési helyét, idejét,
4. állampolgárságát,
5. anyja születési nevét,
6. az azonosító okmányának típusát és számát,

7. külföldi természetes személy esetében az 1–6. pontban meghatározott adatok közül az azonosító okmány alapján megállapítható adatokat, valamint a magyarországi tartózkodási helyet.

A bank az adatszolgáltatásra felhívó levelében arról tájékoztatja ügyfeleit, hogy a „*törvény értelmében az alábbi személyazonosító adatoknak kell a bank nyilvántartásában szerepelni: név, születési név/leánykori név, születési hely és idő, lakcím, állampolgárság, anyja neve, azonosító okmány típusa és száma, külföldiek esetében a személyazonosító okmányból megállapítható adatok és a magyarországi tartózkodási hely*”.

Az adatlapon azonban olyan személyes adatok is megtalálhatók (pl. adóazonosító jel, munkahely címe, megnevezése, telefonszámok), amelyek nem szerepelnek sem a fenti tájékoztatóban, sem pedig a Pmt. 5. §-ában. Az adatlaphoz mellékelte rövid, néhány mondatos kitöltési útmutató szerint ezen adatkör kitöltése önkéntes.

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. Bár az Avtv. a hozzájárulás fogalmát – 2004. január 1-jét megelőzően – nem részletezte, 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 érvényesültek. 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 valóban 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. Az ügyfelek információs önrendelkezési jogát sérti, ha a hitelintézet ugyan felhívja ügyfelei figyelmét az adatszolgáltatás önkéntességére, de az adatkezelés céljáról nem ad megfelelő tájékoztatást. Az adatszolgáltatás önkéntességéről való tájékoztatás sem pótolja az adatlap azon hiányosságát, hogy ezen adatkör szerepeltetése teljes mértékben indokolatlan a Pmt. végrehajtását célzó nyomtatványon. Tekintettel arra, hogy a Pmt.-ben meghatározott azonosítási kötelezettség végrehajtását szolgáló adatlapon olyan adatok is szerepelnek, melyek nem a fenti kötelezettséghez kapcsolódnak, és ezen adatok vonatkozásában az ügyfelek nem kaptak tájékoztatást az adatkezelés céljáról, az ügyfél hozzájárulása nem tekinthető az adatkezelés jogalapjának.

Az ügyvel kapcsolatban írásban megkerestem Dr. Csányi Sándor urat, az OTP Bank Rt. elnök-vezérigazgatóját, és kértem, vizsgálja felül a hitelintézet adatkezelési gyakorlatát. 2003. november 21-én kelt levelemben felszólítottam az OTP Bank Rt-t, hogy a már kitöltött és bankhoz eljuttatott adatlapok kifogásolt rovataiban szereplő ügyféladatokat mind a nyomtatványon, mind pedig elektronikus adatbázisukból töröljék. Tájékoztattam továbbá, hogy azon ügyfelek esetében, akik ezt követően keresik fel a bankfiókot, szerencsés megoldásnak azt tartanám, ha a kifogásolt adatlapokat a hitelintézet már nem fogadná be, s a Pmt. 5. §-ában megjelölt adatokat egyéb módon rögzítené (új adatlap kitöltése, mely a Pmt. 5. §-ában szereplő adatkörre szorítkozik, illetve az adatok elektronikus adatbázisban való rögzítése).

A Pmt. 16. § (9) bekezdése szerint a szolgáltató – az 5. § (6) bekezdésétől eltérően – 2003. december 31-ét követően (az Országgyűlés a törvény legutóbbi módosításakor ezen határidőt 2004. április 1-jéig toltta ki) köteles az ügyleti megbízás teljesítését megtagadni, amennyiben:

a) az ügyféllel e törvény hatálybalépése előtt létesített üzleti kapcsolatot, és

b) az ügyfél a szolgáltató írásbeli értesítése ellenére a szolgáltatónál azonosítás céljából személyesen nem jelent meg, és

c) az ügyfél 5. § (1) bekezdésében, illetve a tényleges tulajdonos 6. § (2) bekezdésben meghatározott adatai nem állnak teljeskörűen rendelkezésére.

A törvény átmeneti rendelkezéseiből következik, hogy a már meglévő banki ügyfeleknél az ügyleti megbízás megtagadása, mint jogkövetkezmény alkalmazása csak abban az esetben jogszerű, ha a másik két konjunktív feltétel is fennáll. Ha a hitelintézet nyilvántartásában a Pmt. 5. § (1) bekezdésében meghatározott ügyféladatok adott ügyfél esetében teljeskörűen rendelkezésre állnak, az ügyfélnek személyes megjelenésre való kötelezését, illetőleg további adatszolgáltatásra való felhívását azonosítás céljából indokolatlannak tartom, természetesen kivétel ez alól a törvényben meghatározott összeghatárt elérő, illetve azt meghaladó ügyleti megbízások elfogadása.

Időközben telefonon érkezett állampolgári bejelentésekből arról is értesültem, hogy az OTP Bank Rt. a Pmt.-ben meghatározott azonosítási kötelezettsége során ügyfelei személyazonosító okmányáról fénymásolatot készít.

A Pmt. 4. § (1) bekezdése szerint az azonosítás során a szolgáltató köteles megkövetelni természetes személy esetén az alábbi azonosságot igazoló okiratok (okmányok) bemutatását:

1. belföldi természetes személy személyazonosító igazolványa (személyi igazolványa) és lakcímet igazoló hatósági igazolványa, vagy útlevele és lakcímet igazoló hatósági igazolványa,
2. külföldi természetes személy útlevele, személyi azonosító igazolványa, feltéve, hogy az magyarországi tartózkodásra jogosít, vagy érvényes tartózkodási engedélye,
3. 14. életévét be nem töltött természetes személy személyi azonosítót igazoló hatósági igazolványa vagy útlevele, diákigazolványa.

A Pmt. a hitelintézet által rögzítendő adatkör meghatározásánál nem sorolja fel az ügyfél képmását, és csupán a személyazonosságot igazoló okiratok bemutatását írja elő. Törvényi felhatalmazás hiányában – mint ahogyan arra a korábbi adatvédelmi biztos is rámutatott – a személyazonosító okmányról az adatkezelő csak az érintett önkéntes, határozott, tájékozott beleegyezése alapján készíthet fénymásolatot. A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény végrehajtásával kapcsolatos útmutatókról szóló jelenleg hatályban lévő 7005/2003. (PK. 8.) PM irányelv is – ugyan más adatkezelői kör vonatkozásában – akként rendelkezik, hogy az adatok rögzítése az okmányok fénymásolásával is történhet, de ez csak az ügyfél beleegyezése esetén lehetséges. Az OTP Bank Rt. vezérigazgatóját kértém, hogy adatkezelési gyakorlatukat e vonatkozásban is vizsgálják felül.

2003. december 17-én kelt válaszában a vezérigazgató a következőkről tájékoztatott:

Az önkéntes adatok kezelésének célja álláspontja szerint két módon hozható az ügyfelek tudomására. A kifgásolt adatlapokat a jogszabály előírása alapján személyesen kell átadni a bankfiókokban, ez a személyes kontaktus lehetővé teszi, hogy ügyfelek a banki dolgozóktól közvetlenül is tájékoztatást kapjanak a nem kötelezően megadandó személyes adatok kezelésének céljáról. A bank ezen tájékoztatási kötelezettségének további megerősítése érdekében módosítja a pénzmosás megelőzése és az adatlapok felvétele tárgyában kiadott ügyviteli szabályozását és a következő szövegezéssel felhívja munkatársai figyelmét, hogy fokozott gondossággal járjanak el az ügyfelek tájékoztatása során.

„Az Adatlapon az adatok egy részének (pl. útlevelszám, adóazonosító jel, munkahely megnevezése, címe, telefonszámok) megadása nem kötelező, önkéntes alapon történik. Ezt az adatok mellett (, **) hivatkozás is jelöli.*

Az ügyfelek figyelmét minden esetben szóban is fel kell hívni az önkéntes adatszolgáltatásra, és arra, hogy ezen adatok megadása a biztonságosabb és pontosabb ügyintézését szolgálja.”

A határidő meghosszabbítására való tekintettel az adatok kiegészítéséről szóló banki hirdetményt módosítani kívánják. Az új hirdetményben pontosan meg fogják határozni, hogy mely adatok megadása kötelező a jogszabály alapján, és melyek megadása önkéntes. Az önkéntes adatszolgáltatás célját is fel fogják tüntetni.

Azokat az ügyfeleket, akik adataikat már megadták a banknak, megfelelő módon tájékoztatni fogják az adatkezelés céljáról és a törlés lehetőségéről.

A fent említett belső szabályzat a vezérigazgató tájékoztatása szerint nem írja elő a fénymásolat készítését az ügyfél személyi okmányairól. A másolatkészítést a lakossági folyószámláról szóló belső szabályozás rendeli el a számlanyitás esetére a következő tartalommal:

„Az ügyféladatok felvitelét követően az okmányokról fénymásolatot kell készíteni. A másolat készítéséhez az ügyfél beleegyezése szükséges. Ha nem járul hozzá, úgy a másolást nem kell végrehajtani.”

A vezérigazgató válaszában valószínűsítette, hogy az adatlapok átvétele kapcsán történt okmánymásolás vélhetően egyedi, a banki belső szabályok helytelen alkalmazásából fakadó eset. Levelében ígéretet tett továbbá arra is, hogy felhívja munkatársai figyelmét az okiratok másolására vonatkozó banki belső szabályzatok betartásának kötelezettségére.

Adatvédelmi problémáival forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2004. január 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az utast már a repülőjegy megvásárlása előtt tájékoztatni kell arról, hogy adatait az Amerikai Egyesült Államokba továbbítják

Állampolgári beadvány alapján vizsgálatot folytattam a Malév Rt. utasainak személyes adattovábbításáról az Amerikai Egyesült Államokba.

Az Egyesült Államokba utazó állampolgár azt panaszolta, hogy a Malév Rt. légitársaság személyes adatait az indulást megelőzően továbbítja az USA hatóságainak, akik ezen adatokat – tájékoztatásuk szerint – felhasználják a terrorizmus elleni küzdelemben.

A Malév Rt. által kezelt adatok köre, az adatkezelés egyéb feltételei számos adatvédelmi aggályt vetettek fel, ezért levélben megkerestem a Malév Rt. vezérigazgatóját. Megkeresésemben arra kértem választ, hogy az adatkezelésnek van-e törvényi felhatalmazása, mely szerveknek és pontosan milyen adatot továbbít a Malév Rt., illetve, hogy mik az adattovábbítás technikai és időbeli feltételei.

Válaszában a Malév Rt. jogi igazgatója arról tájékoztatót, hogy az Egyesült Államok a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően új repülésbiztonsági törvényt fogadott el. Ennek folyamánya, hogy minden légitársaság, amelyik az USA nemzetközi repülőterén landol, külön, az USA bevándorlási hatóságaival (Immigration and Naturalization Service, jelenleg: Bureau of Customs and Border Protection, US Department of Homeland Security) kötött szerződés szerint köteles az indulást megelőzően az utasokról, illetve az utaslistáról származó adatokat továbbítani. Ellenkező esetben az USA hatóságai a légitársaságtól megtagadják a repülési engedélyt, illetve a kiadott engedélyeket felfüggesztik.

A légitársaság az USA hivatalos szerveivel egy úgynevezett „*Memorandum of Understanding*” elnevezésű szerződést írt alá, amely értelmében a Malév Rt. rendkívül szigorú biztonsági előírásoknak kell, hogy megfeleljen. A szerződés kötelezi a Malév Rt.-t, hogy az Egyesült Államokba tartó gép felszállását megelőzően az utasok személyes adatait továbbítsa az Egyesült Államokba. A legénység adatait elkülönítve szintén továbbítják. A szerződés értelmében az utasok olyan „*előszűréséről*” van szó, amely lerövidíti a beléptetési és várakozási időt az Egyesült Államok határainál.

A Memorandum of Understanding elnevezésű szerződést a szerződés megkötése óta kétszer szigorította két amerikai repülésbiztonsági törvény. A 2001. november 19-i Aviation and Transportation Security Act of 2001 (107-71), illetve a 2002. május 14-i Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002 (107-73) már törvényi kötelezettséggé teszi a légitársaságok számára az adattovábbítást. A jelenlegi adattovábbítás jogalapját már nem is az eredeti szerződés képezi, hanem az USA említett két repülésbiztonsági törvénye.

Az adatkezelés jelentősége és az érintettek nagy száma indokoltá tették, hogy az ügyben helyszíni vizsgálatot folytassak. A helyszíni vizsgálaton kiderült, hogy a Malév Rt. az Egyesült Államokba utazóknak az adatkezelés tényéről, a kezelt adatok köréről, valamint az érintettek információs önrendelkezési jogát érintő egyéb kérdésekről (például: adatok helyesbítésének a joga, betekintési jog) nem ad megfelelő tájékoztatást.

A Malév Rt. a nemzetközi utasszállításban ismert SITA Gabriel DCS (Departure Management System) nevű rendszert használja az utasok adatainak felvételéhez, tárolásához, majd továbbításához. A Gabriel helyfoglalási rendszer, illetve a SITA nemzetközi adatbázis külföldi szoftver alapján működik, az adatok tárolása nem is a SITA terminálokban, hanem az USA valamely tagállamában, a rendszert üzemeltető központban történik.

A légitársaság munkatársa az utasok adatait a bejelentkező (check in) pultnál rögzíti.

A felvett és továbbított adatok a következők: az úti okmányban szereplő vezetéknev, keresztnév, úti okmány típusa, száma, az úti okmányt kiállító állam kódja, születési idő, nem kódja, okmány érvényességének ideje. Ezek az adatok a járatszám, dátum, indulási állomás IATA (International Air Transport Association) kódja, célállomás IATA kódjának elektronikus megjelenítése után kerülnek felsorolásra. Az úti okmányon kívüli adatot nem kezelnek. Biometrikus azonosítókat Ferihegyen nem kezelnek és nem továbbítanak. A legtöbb adatot az útlevél szkennelésével rögzítik, manuális adatkezelésre csak akkor kerül sor, ha az úti okmány típusa nem alkalmas a szkennelésre.

A helyszíni vizsgálaton nem kaptunk pontos választ arra, hogy az adatokat ki, mennyi ideig és hol tárolja. Arra a kérdésre, hogy az utas a róla készült adatokat megtekintheti-e, illetve élhet-e az adatok kijavításának a lehetőségével, a Malév Rt. képviselői nemleges választ adtak.

A járatra történő felszálláskor az utasok belépőkártyáját (boarding card) ellenőrzik. Az egyeztetést követően, miután mindenki felszállt a gépre, egy billentyűparancs (PIM) megnyomásával a rendszer automatikusan továbbítja az adatokat az USA bevándorlási hatóságainak.

A SITA rendszerből az utasokra vonatkozó egyéb lekérdezések is teljesíthetőek, de ezeket nem a „*terrorizmus elleni küzdelemben*” használják fel, hanem a légitársaságok egymás közötti kommunikációjának a megkönnyítésére. Két lista mindig készül. Az egyik az úgynevezett különleges igények szerepelnek. (Personal Service Message). Tipikusan egyedi igénynek számít a különleges étrendre vonatkozó kérés, a gyermekutaztatás, sérült vagy fogyatékos utas speciális igényei. A PSM üzenetet telex formájában a SITA type-B hálózaton keresztül kizárólag az adott járat célállomására

továbbítják az utasok igényeinek kiszolgálása érdekében. Budapesten a ferihegyi rendszer a járat indulását követően négy napig tárolja ezen adatokat.

A Budapestről induló járatok utaslistáit 2003 áprilisától a Malév Rt. Fhb.Srv01 jelű szerverén egy évig tárolják. Ez a szerver Ferihegyen található, az adatok máshonnan nem férhetők hozzá. A tárolásra – esetleges balesetek esetén – az utasok azonosítása, illetve a nyomozati hatóságok jogszabály alapján történő megkereséseinek teljesítése céljából van szükség. Az utaslistán szerepel az utas vezetékneve, keresztnéve, jelentkezés száma (BN), az ülőszám, SN (Seat Number), a csomag(ok) azonosító kódja [Bagtag Number(s)], és az egyedi igényekkel (csecsemő, tolószék stb.) kapcsolatos információk. Az utaslistát jelenleg nem továbbítják az USA hatóságainak, célja az, hogy egyértelmű legyen a gép utasainak létszáma.

Az üggyel kapcsolatban álláspontom a következő:

a) Az európai uniós és nemzetközi kérdések

Adatvédelmi biztosként a nemzetközi adatvédelmi fórumokon, európai uniós eseményeken azt tapasztalom, hogy az utasok adatainak továbbítása komoly adatvédelmi aggályokat vet fel. Ezért szükségesnek tartom röviden ismertetni az Európai Unió álláspontját az utasok adatainak külföldre továbbításáról.

Az Európai Unió 29. Cikk Adatvédelmi Munkacsoportja (Munkacsoport), az uniós tagállamok adatvédelmi biztosaiból álló független szakértői testület, a Bizottság felkérésére készített jelentésében már 2002 októberében kiadott véleményében aggályait fejezte ki az utaslisták továbbításával kapcsolatban. Javasolta, hogy a Bizottság folytasson tárgyalásokat az Egyesült Államok hatóságaival a személyes adatok kezelésének feltételeiről és garanciáiról, a különleges adatok kezelésének fokozottabb biztonságáról és megfelelő garanciák biztosításáról, továbbá célul tűzte ki egy egységes uniós szabályozás kialakítását a nemzeti jogszabályok figyelembevételével.

2003 júniusában a Munkacsoport újabb véleményt adott ki, melyben többek között kifejtette: „*a terrorizmus elleni harc szükséges és értékes eleme a demokratikus társadalmaknak. Ugyanakkor a terrorizmus elleni küzdelemben biztosítani kell az egyének alapvető szabadságjogát ideértve a magánszféra védelmét és a személyes adatok védelmét is. Ezen szabadságjogokat a 95/46/EC számú irányelv, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke, az Emberi Jogok Európai kartájának 7. és 8. cikke védi. Mindezekon felül a személyes adatok védelmét elismeri és kiterjeszti a Konvent által tárgyalt új egységes Európai Alkotmány tervezete. Az Egyesült Államoknak a belső biztonság iránti jogos igénye nem sértheti ez Európai Unió alapvető szabadságjogait. Bármely korlátozás ezen jogoknál az adatkezelés tekintetében csak akkor lehetséges, ha a korlátozás szükséges egy demokratikus társadalomban, illetve a közérdek védelmében úgy, hogy a közérdekre hivatkozás eseteit kimerítően és megfelelő jogszabályi szinten szabályozzák.*”

Véleményében a Munkacsoport hangot ad azon aggodalmának, hogy nincsenek meg a világos jogi feltételei a repülőgéputasok adatainak továbbítására, egy egységes európai álláspont kidolgozására van szükség, hiszen hasonló feltételek vonatkoznak minden tagállam utasaira.

Az adatkezelés célját egyértelműen meg kell határozni. Nem fordulhat elő, hogy a terrorizmus elleni harcot kiterjesztően értelmezve bármely „súlyos” bűncselekmény felderítéséhez felhasználják az adatbázist. Az Egyesült Államok egyértelműen felsorolja, hogy mely bűncselekményekhez és milyen terjedelemben kívánja az utasok adatait kezelni. Személyes adatot csak meghatározott célból és addig az ideig szabad kezelni, ameddig az eredeti adatkezelési cél fennáll. Abban az esetben, ha az adatkezelés célja annak ellenőrzése, hogy nem lépik-e át gyanús személyek az Egyesült Államok határát, akkor a határellenőrzést követően ez az adatkezelési cél okafogyottá válik. A határátlépést követően néhány hétig az adatkezelés még elfogadható lehet, azonban a jelenlegi 7–8 éves adatkezelési időtartamot csökkenteni szükséges.

A Munkacsoport véleménye szerint a különleges adatok továbbítását fel kell függeszteni (az utas ételrendeléséből következtetni lehet vallásos meggyőződésére, amely különleges adatnak minősül). Az Európai Unió Bizottságának teljes listát kell készítenie azon adatokról, amelyek továbbítása nem vet fel aggályokat.

Az átláthatósághoz szükséges az is, hogy az Egyesült Államok részletesen felsorolja, hogy az adatokat mely szervezetek fogják kezelni és ezen szervezeteknek mi a hatáskörük. Az Egyesült Államok jogszabályi hátterének egyértelműnek és átláthatónak kell lennie. Ez vonatkozik az elsődleges és másodlagos jogforrásokra is. Az adatkezelés céljának, gyakorlatának és az eljárás indokainak világosan el kell különülniük. Biztosítani kell, hogy amennyiben az adatkezelés jogi szabályozásában bármilyen változás van, az Európai Unió Bizottságát azonnal értesítik.

Elengedhetetlen az érintettek jogainak biztosítása. Ez elsősorban a saját adatokhoz, tehát az adatalany adataihoz való hozzáférés biztosítását, másodsorban pedig az adatok helyesbítésének a lehetőségét jelenti. Tájékoztatni kell a közvéleményt a kezelt adatokra vonatkozó legfontosabb jellemzőkről, valamint arról, hogy ezen adatokat az amerikai hatóságok hányszor és milyen mennyiségben igénylik.

Az adattovábbítás jogszerűségét időről időre felül kell vizsgálni. Amennyiben a nemzetközi helyzet változik, úgy változik az adatkezelés indokoltságának megítélése is. Ezért szükséges, hogy a Bizottság készítsen éves beszámolót az utasok adatainak a kezeléséről, az adatkezelés gyakorlati tapasztalatairól és az esetleges változtatás szükségességéről.

Mind a Parlament, mind a Bizottság többször tárgyalt az USA illetékes hatóságaival az utasok adatainak a továbbításáról. 2003. szeptember 29-én a Parlament Polgári Jogok és Alapvető Szabadságjogok Bizottsága úgy foglalt állást, hogy amennyiben az Amerikai Egyesült Államok nem teljesíti az adekvát védelemre vonatkozó tesztet, és nem születik nemzetközi szerződés az USA és az EU szervei között az adatok továbbítására, akkor a Bizottságnak a számítógépes helyfoglalási rendszerekről szóló 2299/89/EK számú rendelet értelmében meg kell tiltania minden utasra vonatkozó adattovábbítást az USA-ba. 2003 októberében az EU Parlament határozatában úgy foglalt állást, hogy az adatvédelmi szint adekvát védelmét az biztosítja, ha az USA hatóságai a magasabb védelmet biztosító európai szabályokat beemelik saját jogalkotásukba.

Az adatvédelmi biztosok huszonötödik konferenciája – 2003. szeptember 12-én Sydneyben – állásfoglalást fogadott el az utasok adatainak külföldre továbbításáról. Eszerint, a Konferencia felismeri, hogy a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni legitim harcban olyan intézkedésekre kerül sor, amelyek veszélyeztetik egyes országokban az alapvető jogok és szabadságok védelmét, különösképpen pedig a magánszférát. Ezért:

1. A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemben az államoknak meg kell határozniuk a szükséges válaszokat úgy, hogy a legmesszebbmenőkig figyelembe veszik az alapvető adatvédelmi elveket, amelyek a védett demokratikus értékek integráns részei.
2. Ha személyes adatok nemzetközi továbbítása szükséges, akkor ennek kereteit csakis nemzetközi szerződés rögzítheti, amely megfelelő adatvédelmi garanciákat tartalmaz, beleértve az egyértelmű adatkezelési célt, a meghatározott adatgyűjtési kört, az adekvát adattárolási időt, az érintett tájékoztatását, az adatalany jogainak garanciáit és ezen szabályok betartásának független ellenőrzését.

b) Magyar jogi szabályozás

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja értelmében 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.

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]. Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli [Avtv. 3. §].

Az adatkezelés – adattovábbítás – jogszerűségéhez az adatalany önkéntes hozzájárulása szükséges. Az Európai Parlament és a 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 foglaltak szerint az adatalany hozzájárulását adatai kezeléséhez akkor lehet önkéntesnek tekinteni, ha önkéntesen, határozottan és tájékozottan kinyilvánítja beleegyezését az őt érintő személyes adatok feldolgozásához. A 2004. január 1-jétől hatályos Avtv. szövege a 95/46/EC irányelvvel összhangban megadta a tájékozott beleegyezés definícióját. Az Avtv. 2. § 6. pontja alapján a hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.

Avtv. 28. § (1) bekezdése szerint az adatkezelő köteles e tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni adatkezelését.

2004. január 1-jétől az adattovábbításra vonatkozó 9. § módosult. A hatályos törvény értelmében: személyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során. A csatlakozási szerződés hatálybalépésétől kezdve az Európai Unióba történő adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha Magyarországon belüli adatáramlás lenne.

Az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó, köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket, amelyek az Avtv., valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek [10. § (1)].

Az adat tárolásának a módja alkalmas kell, hogy legyen arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani, az adatok felvétele és kezelése tisztességes és törvényes kell, hogy legyen. Pontosnak, teljesnek, és ha szükséges időszerűnek kell, hogy legyenek az adatfelvételek [7. § (1) a)–c) pont]. Az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről, valamint kérheti személyes adatainak helyesbítését, illetve – a jogszabályban elrendelt adatkezelések kivételével – törlését (11. §). Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfel-

dolgozó nevééről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá arról, 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 [12. § (1)].

2004. január elsejétől az érintett tiltakozhat személyes adatának kezelése ellen, ha a személyes adatok kezelése (továbbítása) kizárólag az adatkezelő vagy az adatátvevő jogának vagy jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha az adatkezelést törvény rendelte el [16/A. § (1) a].

Ezen követelmények az utasok személyes adatai továbbításakor nem teljesülnek. Nem egyértelmű, hogy az USA mely szervei férhetnek hozzá az adatbázishoz, továbbá vitatott, hogy a hozzáférés jogalapja csak a terrorizmus elleni küzdelem vagy valamely súlyos bűncselekmény.

Az Avtv. alapján a Malév Rt. köteles az utasok hozzájárulását kérni az adatkezeléshez, illetve az adattovábbításhoz, továbbá biztosítani kell, hogy az utasok a rájuk vonatkozó adatokhoz hozzáférhessenek, melynek keretében az esetleges tévedés kiszűrhető. Ha a Malév Rt. ezen kötelezettségének nem tesz eleget, sérül az Avtv. 11., 12, 16/A §-ában biztosított tájékoztatási és tiltakozási jog. Mivel az érintett nem tudja, hogy adatait ki, hol és mennyi ideig kezeli, ezért sérül az Avtv. 7. §-a, az adatfelvétel törvényes és tisztességes volta.

A célhoz kötöttség elvét is sérti az adattovábbítás. A célhoz kötött adatkezelést az Alkotmánybíróság 15/1991 AB. határozatában így fogalmazta meg: „*Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. 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 információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival.*”

Amennyiben az adatkezelés célja a terrorizmus elleni harc, akkor felmerül, hogy a jelenlegi adatkezelés a cél elérésére nem megfelelő eszköz. Aggályos például, hogy az utasok adatai a repülőgép indulásakor a PIM parancs megnyomásával kerülnek továbbításra, amikor minden utas a fedélzeten van. Ilyenkor az esetleges gépeltérítő már a fedélzeten utazik, ő már nem szűrhető ki. Kérdéses, hogy egy ilyen felduzzasztott adatbázis alkalmas-e az adatkezelés eredeti céljának megvalósítására, nem vezet-e készletező adatgyűjtéshez. Amennyiben az alapjog korlátozása pontosan meg nem határozott célból, a cél elérésére alkalmatlan eszközzel vagy nem a szükséges és legenyhébb korlátozással valósul meg, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korlátozás alkotmányellenes. [Lásd pl. 19/B/1990, 113/B/1990; 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 25/1991. (V. 18.) AB határozat; 21/1994. (IV. 16.) AB határozat; 30/1992. (V. 26.) AB határozat; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat; 27/1999. (IX. 15.) AB határozat]

A Malév Rt. az adatkezelését az adatvédelmi nyilvántartásba nem jelentette be. Nincs olyan szabálya az Avtv.-nek, amely felmentést adna a légitársaságnak bejelentési kötelezettsége alól, ezért értelemszerűen az Avtv. 28. §-a szerint az adatkezelést be kell jelenteni.

A Malév Rt. jelenleg több tízezres adatbázist kezel úgy, hogy nincs érvényes adatvédelmi szabályzata. Ugyan az Avtv. 31/A. §-a belső adatvédelmi felelős és adatvédelmi szabályzatról nem ró kötelezettséget a légitársaságra, az érintettek széles körére, az adatkezelés jelentőségére tekintettel mégis ajánlatos, hogy a részvénytársaság önálló adatvédelmi felelőssel és adatvédelmi szabályzattal biztosítsa az adatvédelmi feladatok ellátását.

c) Veszélyek az adatkezelés kiterjesztéséről, magyar és nemzetközi tapasztalatok

Aggályos, hogy a jelenlegi rendszerben az adatkezelés további kiterjesztésére korlátlan lehetőség van. A Malév Rt. által használt számítógépes adatrögzítési eljárás külföldi szoftver alapján működik, az adatokat nem Magyarországon tárolják. Nincsen sem a Malév Rt.-nek mint adatkezelőnek, sem a magyar adatvédelmi hatóságnak lehetősége arra, hogy ellenőrizze az adatbiztonsági szabályok betartását.

A Gabriel helyfoglalási rendszert nemcsak a légitársaságok, de utazási irodák is használják. Nem zárható ki, hogy az utas helyfoglalásakor kiadott ülésszámot, vagy például kóser vagy muzulmán étkezési szokásaira vonatkozó adatot, amelyet az utazási irodában rögzítenek, összekapcsolják a továbbított adatokkal. Annak sincsen technikai akadálya, hogy a kért adatokon túl az úgynevezett speciális kívánságok listáját – amelyen a fogyatékosok és egyéb utasra jellemző különös ismertetőik vannak feltüntetve – is továbbítsák az USA hatóságainak.

Az Egyesült Államok által alkalmazott eljárásokat „a terrorizmus elleni harcban” több ország is mintának tekinti. Ausztrália, Kanada és Nagy-Britannia is fellépett az utasok adataira vonatkozó követeléssel. Ez azt jelenti, hogy a magyar légitársaságnak a jövőben több ország felé is fennállhat adattovábbítási kötelezettsége. Ez a jelenlegi rendszer korlátlan kiszélesítését jelentené.

Összefoglalva: álláspontom szerint, az utasok adatainak a jelenlegi gyakorlat szerinti továbbítása az Avtv. számos rendelkezésével ellentétes. Az érintettek utazása előtt beleegyezését kell adnia az adatkezeléshez. Tájékoztatni kell az adatalanyt utazása előtt arról, hogy adatait kik, mennyi ideig, továbbá hol fogják kezelni (postacím, felelős személy neve, elérhetősége). Az adatalanyt arról is tájékoztatni kell, hogy információs önrendelkezési jogát hogyan tudja érvényesíteni: az adatkezelés útját hogy követheti nyomon, tájékozódási és tiltakozási jogával hogyan élhet. A szükséges információt nem elég az utasnak a repülőgépen vagy felszállás előtt megadni. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az utas már a jegyvásárláskor tájékozott beleegyezésen alapuló döntést hozzon utazásáról, adatai átadásáról. Javasolom, hogy a légitársaság adatvédelmi szabályzattal és adatvédelmi felelőssel könnyítsen saját munkáján, ezáltal segítse az érintettek információs önrendelkezési jogának érvényesülését. Mivel nem törvény rendeli el az adattovábbítást, az utas dönthet úgy is, hogy ahhoz nem járul hozzá. Ebben az esetben tájékoztatni kell ennek következményeiről: milyen nehézségekre számíthat az országba való belépéskor.

Az Európai Parlament 2003. március 13-i, és október 9-i határozataiban felkérte a Bizottságot az USA hatóságai-val tárgyalások folytatására, azokon az európai adatvédelmi elvek érvényesítésére. A Bizottság a tárgyalások eredményéről szóló 2003. december 16-i jelentése is hangsúlyozza, hogy egyelőre semmiféle uniós jogszabály nem kötelezi a légitársaságokat a jelenlegi rend szerinti adattovábbításra. Úgy a Parlament, mint a Bizottság sürgetőnek tartja a problémák megoldását, jogi rendezését. A jelentés felhív a tájékozott beleegyezés lehetőségének biztosítására, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az adattovábbítás végső megoldását a multilaterális jogszabályi keretek megteremtése jelenti.

Új fejlemény az ügyben, hogy ez év elejétől az amerikai hatóságok fényképfelvételt készítenek, és ujjlenyomatot vesznek a vízummal beérkező utasokról. Ugyanezt a módszert a brazil hatóságok is bevezették az amerikai turistákkal szemben.

Újdonság továbbá, hogy a Malév Rt. internetes honlapján megjelent egy tájékoztatás az USA-ba induló utasok számára, mely beszámol az adattovábbítást „elrendelő” amerikai törvényekről, továbbá arról, hogy az útlevélben szereplő mely adatokat továbbítják, de ez a tájékoztatás sem teljes körű, nem felel meg a hivatkozott uniós adatvédelmi irányelvnek és a magyar szabályozásnak. A Malév Rt. elnök-vezérigazgatója 2004. január 15-én írásban arról tájékoztatott, hogy a „*Malév Rt. 2003. novemberétől ismételten írásban is tájékoztatja az utasokat a járatra történő jelentkezéskor, még a beszállás előtt, egyben kérve hozzájárulásukat az adatok továbbításához*”. Az Adatvédelmi Biztos ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy hozzájárulást kérni a hatályos adatvédelmi szabályozás szerint nem tájékoztatóban kell, hanem külön, erről szóló nyilatkozatban.

Az elnök-vezérigazgató levele szerint „*a légitársaságok többsége nem tájékoztatja utasait arról, hogy ezen meghatározott adatokat továbbítja az USA hatóságai felé, egyes légitársaságok más megoldásként a repülőjegy információs részén közölnek erre vonatkozóan tájékoztatást, tehát az utasok hozzájárulásának önkéntessége nem áll fenn*.” Ezzel kapcsolatban sürgősen hangsúlyozni, hogy amennyiben ez így van, ez a gyakorlat ellentétes a jelen állásfoglalásban ismertetett európai uniós adatvédelmi normákkal.

Mindezek alapján felkérem a Malév Rt.-t, hogy az adattovábbítás uniós szintű rendezése előtt is vegye figyelembe adatkezelési gyakorlata során a fenti adatvédelmi elveket, különös tekintettel a tájékoztatási kötelezettségére. Tájékoztatni kell az adatalanyt még a jegy megvásárlása előtt az adatkezelés minden lényeges körülményéről, beleértve, hogy mely adatait kik, mennyi ideig, továbbá hol fogják kezelni.

Budapest, 2004. január 16.

Dr. Péterfalvi Attila

(268/A/2003)

B. KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGÁVAL,
VALAMINT AZ INFORMÁCIÓS JOGOK ÜTKÖZÉSÉVEL KAPCSOLATOS ESETEK

[Állásfoglalás: az országgyűlési képviselőknek személyenként juttatott költségtérítési átalány és szállásköltség-térítés nyilvános adat]

Bakos Emil
gazdasági főigazgató részére

Magyar Országgyűlés
Budapest

Tisztelt Főigazgató Úr!

Hozzám intézett megkeresésére – amelyben az RTL Klub Híradójának az országgyűlési képviselőknek személyenként juttatott költségtérítési átalánnyal és szállásköltség-térítéssel kapcsolatos megkeresésének teljesíthetőségéről kéri állásfoglalásomat – az alábbi választ adom:

1. A képviselő neve és egyéni választókerületének székhelye, illetve a területi lista szerinti megyeszékhely nyilvános adat a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-ának (2) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 38. §-ának b) pontja alapján.

Ugyancsak nyilvános, hogy mekkora összegű átalányra tarthat igényt az adott feltételnek megfelelő képviselő (1990. évi LVI. törvény 3. § és 4. §), közérdekű adat továbbá a költségtérítési átalányra és a szállásköltség-térítésre rendelkezésre álló költségvetési keret is.

2. Az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának ... Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieken olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek.

Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közelet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.”

Az országgyűlési képviselők e minőségével kapcsolatban eddig az adatvédelmi biztos elé került ügyekben kialakított álláspontot továbbra is irányadónak tekintem: a képviselőknek a feladatuk ellátása körében tanúsított magatartásával, tevékenységével kapcsolatos valamennyi adat ismerete a tájékozott választópolgári értékelés alapja, a választópolgárok későbbi döntéseit befolyásoló tényezők. Így ebbe a körbe sorolható az az adat is, hogy az országgyűlési képviselők valóban úgy használják-e fel az adófizetők pénzét, ahogy azt a törvények lehetővé teszik.

Természetesen azok az adatok, amelyek az országgyűlési képviselőknek az indokoltan védett magánszférájához kapcsolódnak, nem tartoznak a nyilvánosságra. Az országgyűlési képviselőknek személyenként juttatott költségtérítési átalány és szállásköltség-térítés ismeretéből – még az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény 3. § (2) bekezdésében és 4. §-ának (1) bekezdésére figyelemmel – sem lehet a képviselő lakóhelyére vagy lakcímére (mint az országgyűlési képviselő feladatával össze nem függő személyes adatra) vonatkozó következtetést levonni, az említett adatoknak a nyilvánosságra hozatala tehát nem eredményezi a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét.

3. Az RTL Klub által feltett további kérdések – megítélésem szerint – nem személyes adatokra irányulnak, hanem a költségtérítési átalány és szállásköltség-térítés elszámolásával kapcsolatos eljárásra, és mint ilyenek az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdésében meghatározott közérdekű adatok körébe esnek.

Álláspontomról az RTL Klub Híradó szerkesztőségét is tájékoztattam.

Budapest, 2003. április 1.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: egy minisztérium működését elemző dokumentum csak akkor zárható el a nyilvánosságtól, ha azt döntéselőkészítés céljából állították össze, parlamenti képviselők információ megismerési jogáról az adatvédelmi biztos nem foglalhat állást]

Tóth István úrnak
országgyűlési képviselő

Fidesz – Magyar Polgári Párt Képviselőcsoportja
Budapest

Tisztelt Képviselő Úr!

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium közérdekű adatainak kezelésével kapcsolatos kérdéseire az alábbiakat válaszolom:

1. Az Ön első kérdése arra vonatkozott, hogy Dr. Kóródi Mária környezetvédelmi és vízügyi miniszter jogszerűen tagadhatja-e meg a tárca átvilágításával kapcsolatos információkat, melyet a tárca költségvetéséből külső szakértő céget megbízva készítették.

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 vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. Ez azt jelenti, hogy az Ön által felvetett ügyben minden olyan adat, amely nem egy természetes személyre vonatkozik közérdekű adatként minősül. Ez azonban nem jelenti egyúttal azt is, hogy minden ilyen adat nyilvános is.

A közérdekű adatok nyilvánosságát az Avtv. mellett az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint az üzleti titok védelme is korlátozhatja.

A tárca átvilágításával kapcsolatos dokumentumokkal kapcsolatban, álláspontom szerint az üzleti titok védelme nem merül fel. Az adatvédelmi biztosi álláspont kezdettől fogva az volt, hogy azok a gazdasági vállalkozások, amelyek az állammal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek üzleti adataik nyilvánosságra kerülését eltűníteni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás átlátható legyen. Ebből következően nem tagadható meg a tájékoztatás azzal kapcsolatban, hogy a Minisztérium mely céggel, milyen megbízási szerződést kötött, mekkora volt a megbízási díj stb.

Az elkészült dokumentum tartalmának nyilvánossága ugyanakkor korlátozható. Az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerint ugyanis a belső használatra készült, valamint a döntéselőkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő harminc éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti. Egy állami szerv átvilágításával kapcsolatban készült dokumentum, hasonlóan például egy belső ellenőrzés nyomán készült jelentéshez általában arra szolgál, hogy előkészítsen olyan vezetői döntést, mely a szervezet jobb működését célozza. Az ilyen dokumentumokban, ha munkakörökre lebontva is tartalmaznak megállapításokat, szerepelhetnek védendő személyes adatok is.

Az Avtv. hivatkozott 19. § (5) bekezdése – melyhez hasonló rendelkezéseket a hasonló külföldi törvények is tartalmaznak – a szervezetek illetéktelen külső befolyástól mentes működését védik. Nyilvánosságra hozatala tehát jogszerűen megtagadható. Az, hogy adott esetben a megtagadás valóban jogszerű-e, csak eseti vizsgálat alapján dönthető el.

2. Az Ön második kérdése arra vonatkozott, hogy az információk megismerését illetően a miniszter milyen feltételeket szabhat egy ilyen dokumentum parlamenti képviselők, illetőleg parlamenti bizottság számára történő átadásakor.

Az Avtv. az adatvédelmi biztost két alkotmányos alapjog: a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog védelmére hatalmazza fel. Amikor országgyűlési képviselők vagy országgyűlési bizottságok állami szervektől információkat kérnek, akkor egy alkotmányos intézményként járnak el, és az Alkotmányban, az Országgyűlés Házszabályában, valamint a képviselők jogállásáról szóló törvényben lefektetett jogaikat gyakorolják, illetve az ott meghatározott feladatukat látják el. Az információkhoz való hozzáférési, az Avtv. rendelkezéseitől eltérő jogaik terjedelmét illetően állást foglalni nincs hatásköröm. E jogok értelmezése a jogalkotó, alkotmányos szabály esetén ezen felül az Alkotmánybíróság feladata.

Budapest, 2003. április 10.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: közérdekű adatok közlését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy azokat üzleti célból kérik]

Bíró Péter
kutatásvezető

GKI Gazdaságkutató Rt.
Budapest

Tisztelt Bíró Péter!

Állásfoglalást kért tőlem arról, hogy a GKI Gazdaságkutató Rt. által az Államháztartási Hivaltól megvásárolt, az önkormányzatok mérlegadatait tartalmazó adatbázis továbbadható-e harmadik félnek. Kérdésére az alábbiakat válaszolom:

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 vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.

A közérdekű adatok kezelésével kapcsolatban az Avtv. az alábbiakat írja elő:

„19. § (1) 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.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó – adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.

(3) 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, 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 Alkotmány 61. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 18/A. § (5) bekezdése szerint az Államháztartási Hivatal a pénzügyminiszter szakmai, törvényességi és költségvetési felügyelete alatt álló, önálló jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű, e törvényben és külön jogszabályokban meghatározott feladatokat ellátó, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv.

Az Államháztartási Hivatal kezelésében lévő nem személyes adatok tehát az Alkotmány és az Avtv. idézett rendelkezései alapján közérdekű adatok, melyeket – az esetleges államtitkot, szolgálati titkot leszámítva – bárki megismerhet és terjeszthet.

Végül tájékoztatom, hogy jelen levelem másolatát megküldtem Dr. Lacó Bálintnak is, a Győr-Moson-Sopron Megyei Területi Államháztartási Hivatal igazgatójának.

Budapest, 2003. május 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a belső használatra készült iratok eltitkolása nem lehet önkényes, közérdekű adatokat nem lehet az adatkéréskor szolgálati titokká minősíteni]

Tisztelt [...]

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § (5) bekezdésének értelmezése, valamint közérdekű adatok szolgálati titokká minősítése ügyében hozzám intézett kérdéseire az alábbiakat válaszolom:

Az első kérdése arra vonatkozott, hogy milyen ismérvek alapján minősíthető egy közérdekű adat az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti belső használatra készült adatnak, illetőleg döntéselőkészítéssel összefüggő adatnak?

Az Ön álláspontja szerint aggályos, hogy ezt a rendelkezést az adatkezelők gumiszabályként értelmezik, s a jelenlegi helyzet korlátlan lehetőséget ad közérdekű adatok visszatartására, célszerű lenne ezért a jogszabály olyan módosítása, amely az ilyen adatok ismérveit pontosan meghatározná.

A 19. § (5) bekezdést az Avtv. szabályai közé a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény iktatta be, melyet az Országgyűlés egy időben fogadott el az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ttv.). Az Avtv. és a Ttv. alapján tehát három olyan közérdekű adatfajta van, amelyet – meghatározott időre – az állam elzárhat a nyilvánosságtól: az államtitok, a szolgálati titok és a belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adat. Az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szereplő két adatfajtát sem a törvény, sem annak indokolása nem határozza meg, s ez elvileg valóban széles lehetőséget ad az értelmezésre. Az nyilvánvalóan fel sem merülhet, hogy az államtitokhoz hasonlóan, a törvény taxatív módon felsorolja az e körbe tartozó adatokat, hiszen a szervezetek sokfélesége ezt a lehetőséget kizárja. Tautológia volna, ha az értelmező rendelkezések megismételnék, hogy nyelvtanilag mit jelent a döntéselőkészítéssel összefüggő vagy belső használatra szánt adat.

Mégsem gondolom, hogy az adatkérő feltétlenül ki volna szolgáltatva az adatkezelői önkénynek. Az eddigi adatvédelmi biztosi gyakorlatban több panasz kapcsán kellett mérlegelni az Ön által kifogásolt adatkezelői „minősítést”. A kérdéses dokumentumok eseti vizsgálata alapján lehetett állást foglalni az adatok visszatartásának indokoltságáról.

A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos jogviták eldöntése egyébként nem csupán az Avtv. 19. § (5) bekezdése esetében függ a jogalkalmazói mérlegeléstől. Engedje meg, hogy utaljak az üzleti titok és a közérdekű adat konfliktusára. A törvényi definíció szerint üzleti titoknak csak azok az információk minősülnek, amelynek titokban maradásához az érintettnek méltányolható érdeke fűződik. De hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának alkotmányos jogával szemben mi nem tekinthető méltányolható érdeknek, ezt – egyebek mellett – a közel nyolc éves adatvédelmi biztosi jogértelmezői gyakorlat alakította ki.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdésével kapcsolatos adatvédelmi biztosi jogértelmező gyakorlat azon alapul, hogy az ilyen iratok visszatartásának hasonló indoka van, mint a szolgálati titokká minősített dokumentumokénak: a közigazgatás illetéktelen befolyástól mentes működésének, pártatlanságának, jogszerűségének védelme, de olyan adatkörre vonatkozóan, amelynek szolgálati titokká minősítése – megsértésének büntetőjogi fenyegetése – indokolatlanul szigorú volna. A vizsgált adatkezelők az adatvédelmi biztos álláspontját elfogadva több esetben is kiadták a vitatott dokumentumokat.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdésével kapcsolatos bírói joggyakorlatról nem áll módomban állást foglalni, de nehezen képzelhető el, hogy egy közérdekű adat visszatartása miatt indult perben a bíróság eltekinthetne attól, hogy érdemben mérlegelje az adatkezelői „minősítés” indokoltságát. Ha ez mégis előfordul, ezzel kapcsolatban állást foglalni, meghaladná a kompetenciámat.

Ugyanakkor engedje meg, hogy tájékoztassam arról, hogy az elmúlt másfél esztendő alatt, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításának több menetes előkészítő eljárása során több ízben is javasoltam a szóban forgó rendelkezés pontosítását, mert az egységes jogalkalmazás érdekében valóban megnyugtatóbb volna egy precízebb törvényi meghatározás. Javasoltam továbbá a 30 éves határidő csökkentését. Sajnálatos módon az eredeti elképzelésektől eltérően, amely az Avtv. átfogó felülvizsgálata volt, a februárban általam véleményezett tervezet már kizárólag a törvény adatvédelmi részeit érinti, ezzel lekerült a napirendről az előbbi javaslatom is.

Az Ön által felvetett másik kérdés a szolgálati titokkal kapcsolatos szabályozást érinti. Aggályosnak tartja, hogy a törvény nem rendelkezik arról, hogy mi a jogi helyzet akkor, ha az adatkezelő szerv az adatközlési kérelem beérkezése után minősíti szolgálati titokká a közérdekű adatot éppen abból a célból, hogy elutasíthassa az adatközlési kérelmet.

Álláspontom az, hogy a jogi szabályozás ez ügyben egyértelmű. A Ttv. a következőket mondja ki:

„7. § (1) Az államtitok, illetve a szolgálati titok képező adatot minősíteni kell.

(2) Az államtitokkörbe, valamint a szolgálati titokkörbe tartozó adat minősítését az kezdeményezi, akinél a feladata végrehajtása során az adat keletkezik.

(3) A kezdeményező indokolással ellátott minősítési javaslatot készít, amelyet vezetője útján – ennek hiányában közvetlenül – terjeszt fel a minősítésre jogosulthoz.

(4) A javaslatban meg kell jelölni a minősítés alapjául szolgáló államtitokkört és a minősítés érvényességi idejét. A javaslat indokolásának tartalmaznia kell azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükségessé teszik.

(5) A minősítésre javasolt adatot a döntésig, de legfeljebb 30 napig a javasolt minősítésre előírt szabályok szerint kell kezelni, e határidő egy ízben 30 nappal meghosszabbítható. Ha a határidőn belül a minősítésre nem került sor, az adatot a köziratokra vonatkozó szabályok szerint kell kezelni.

(6) A szolgálati titokká minősítéshez az adatot a szolgálati titokkör minősítést megalapozó pontja és az érvényességi idő megjelölésével kell felterjeszteni. A javaslat indokolásának tartalmaznia kell azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükségessé teszik.”

A Ttv. indokolása e jogszabályhelyhez kapcsolódóan a következőt tartalmazza: „*A minősítési kezdeményezés elbírálására a Javaslat az államigazgatási eljárás általános szabályainak megfelelő határidőt határoz meg annak érdekében, hogy az eljárás időtlenne válása ne vezethessen visszaélésekhez. A 30 napos határidő, egyszeri ugyanilyen tartamú meghosszabbítása után az adat nyilvánossá válik, ezzel mintegy kizárja, hogy a döntéshozó mulasztásával indokolatlan titkosítási előnyhöz jusson, erősítve ezzel az adatok közérdekűsége elvének érvényesülését.*”

A fentiekből következően valamely adatot a kétszer 30 napos határidő eltelte után, tehát utólag, érvényesen szolgálati titokká minősíteni nem lehet. Az ilyen irat az utólagos minősítés ellenére nem tekinthető minősített iratnak. A minősítési javaslat az adat keletkezésének időpontját tartalmazza. A minősítési javaslat „*visszadátumozása*” pedig közokirat-hamisítás volna.

Hivatali elődöm gyakorlatában előfordult olyan eset, amikor egy dokumentumot már a nyilvánosságra kerülését követően próbált egy hivatal államtitokká minősíteni. Az ügygel kapcsolatos dokumentumok megvizsgálása fényt derített az eljárásra, hiszen a közigazgatásban szabályozott iktatási rend van. Az iratok keletkezésének időpontja rekonstruálható. Ezért nem értek egyet azzal az állásponttal, hogy soha nem derülhet ki, hogy egy adatkezelő jogszerűen minősített-e egy adatot szolgálati titokká.

Ön aggályosnak tartja azt is, hogy az adatkérő személy hiába fordul a bírósághoz az adatközlés elmaradása miatt, a bíróság csak az Avtv. szerinti feltételeket jogosult vizsgálni, vagyis azt, hogy az adat szolgálati titok-e, vagy sem, de nem vizsgálhatja, hogy az adatkezelő szabályszerűen minősítette-e szolgálati titokká a közérdekű adatot.

Az Avtv. 21. § (2) bekezdése szerint a közérdekű adat megtagadásának jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani. Álláspontom szerint annak megítéléséhez, hogy a közérdekű adat megtagadása jogszerűen történt-e, a bíróságnak a hatályos jog – és nem csupán az Avtv. – alapján vizsgálnia kell minden olyan, jogilag releváns körülményt, amely a megtagadással összefügg.

A fentiekből következően úgy ítélem meg, hogy jogdogmatikailag aggályos volna az Avtv. Ön által javasolt kiegészítése, hiszen egy olyan magatartást (az utólagos minősítést) legalizálna, amelyet egy másik törvény, a Ttv. tilt.

A késedelmes válaszáért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2003. május 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(50/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a Miniszterelnöki Hivatal megrendelésére készült szakértői tanulmány döntést előkészítő adatokat tartalmaz, belső használatra készült]

[...]

Tisztelt [...]!

Panaszát, melyben azt kifogásolta, hogy Ron Werber tanulmányának megismerése érdekében benyújtott kérelmére nem kapott választ a Miniszterelnöki Hivaltól, kivizsgáltam és ennek eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

Az ügyről 2003. március 31-én levélben kértem tájékoztatást Kiss Pétertől a Miniszterelnöki Hivaltól vezető minisztertől. Levelemre 2003. április 3-án dr. Szekeres Imre politikai államtitkár azt válaszolta, hogy a kérdéses dokumentum álláspontjuk szerint belső használatra készült döntéselőkészítő iratnak minősül, ezért nem tették lehetővé Önnek az abba való betekintést. Egyben tájékoztattott arról is, hogy adminisztrációs hiba miatt késlekedtek az Önnek szóló válasszal, és ezért időközben már elnézését is kérték.

Az ügy eredményes kivizsgálása érdekében szükségesnek tartottam a dokumentum megtekintését. Erre 2003. május 21-én került sor. Ennek alapján megállapítottam, hogy az valóban belső használatra készült, olyan, a hivatali működéssel kapcsolatos megállapításokat tartalmaz, melyek a szervezet munkájának hatékonyabbá tételét szolgáló döntéseket kívánják megalapozni.

A fentiek alapján a Miniszterelnöki Hivatal döntését, melyben elutasították a dokumentum megismerését, nem tartom törvénysértőnek. Ugyanakkor felhívtam a minisztérium illetékeinek figyelmét a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben megszabott határidők betartására.

Budapest, 2003. május 21.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

* * *

[Állásfoglalás: jogi személyiségű szervezeteknek (ügyvédi irodáknak) nincsenek az Avtv. szerinti személyes adataik, az a tény, hogy kapcsolatban állnak vagy álltak közfeladatot ellátó szervezetekkel, a közfeladatot ellátó szervek oldaláról megfelel a közérdekű adat fogalmának, így a szerződésekkel kapcsolatos adatok a beleegyezésük nélkül is nyilvánosságra hozhatók]

Kollár Róbert
szerkesztő-riporter

Magyar RTL Klub
Budapest

Tisztelt Kollár Úr!

Elektronikus levélben érkezett megkeresésében arra kért választ: a Miniszterelnöki Hivatal megtagadhatja-e egyes – új törvények, törvénymódosítások előkészítésére alkalmazott – ügyvédek és ügyvédi irodák nevének a közzétételét arra hivatkozva, hogy azok nem járultak hozzá nevük nyilvánosságra hozatalához. Az Ön által ismertett tényállásra alapozva az ügyben az álláspontom a következő:

Az Országgyűlés és a kormány jogalkotó hatáskörébe tartozó jogszabályok előkészítése, illetve a saját hatáskörébe tartozó jogszabályok megalkotása a miniszter feladata, azaz állami feladat, amiért – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény értelmében – a miniszter tartozik felelősséggel.

A jogszabály-előkészítésbe bevont ügyvédek és ügyvédi irodák e tevékenységükért az állami költségvetésből jutnak jövedelemhez. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.). 19. §-ának (1) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szervek a gazdálkodásukkal kapcsolatos ügyekben is kötelesek elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az adatvédelmi biztos állandó gyakorlata szerint azok a magánosok és gazdálkodó szervezetek, akik, illetve amelyek az állammal vagy önkormányzattal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek üzleti adataik nyilvánosságra kerülését eltérni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen.

Ugyanez a szemlélet jelenik meg a közeljövőben hatályba lépő ügynevezett üvegzséb-törvényben is (lásd Ptk. 81. §-ának a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény 16. §-ával módosított szövegét, valamint az Avtv. ugyanezen törvény 19. §-ával módosított szabályait).

Jogi személyiségű szervezeteknek (jelen esetben az ügyvédi irodáknak) eleve nincsenek az Avtv. szerinti személyes adataik. Esetükben az a tény, hogy kapcsolatban állnak vagy álltak közfeladatot ellátó szervezetekkel, a közfeladatot ellátó szervek oldaláról megfelel a közérdekű adat fogalmának, így beleegyezésük nélkül is nyilvánosságra hozhatók.

Budapest, 2003. május 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az érintett teljes terjedelmében megismeri a zárt ülés anyagát, ha azon részt vesz; abban az esetben, ha az érintett nem kapott meghívást az ülésre, vagy meghívása ellenére azon nem vett részt, a zárt ülés jegyzőkönyvének a rá vonatkozó részét megismerheti]

Dr. Pintér Károly
polgármester

Polgármesteri Hivatal
Bükkzsérc

Tisztelt Polgármester Úr!

2002. december 19-én kelt levelében arra kér választ, milyen részletességgel ismerheti meg egy ügyfél a képviselő-testület zárt ülésének jegyzőkönyvét, illetve hangfelvételét. Az Öntől kapott tájékoztatás szerint a képviselő-testület „*állásfoglalást igénylő személyi ügy*”-ben [1990:LXV. tv. 12. § (4) bekezdés a) pont] tartott zárt ülést.

Az ügyben álláspontom a következő:

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. §-a (4) bekezdésének a) pontja értelmében a képviselő-testület zárt ülést tart állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, „*ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele*”. Ugyanezen § (5) bekezdése szerint a zárt ülésen „*meghívása esetén*” az érintett részt vehet.

Az Ötv. 12. § (4) bekezdésének indoka a személyes adatok védelme: a konkrét ügyben született döntés és a döntés alapjául szolgáló körülmények az ügyfélre vonatkozó adatok, azaz személyes adatok. Az Ötv. – összhangban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénnyel (a továbbiakban: Avtv.) – az érintett rendelkezési jogát biztosítja: döntésétől függ, hogy nyilvánosságra kerüljenek-e vagy sem azok az indokok, érvek, amelyek a képviselő-testület döntését befolyásolták.

Az Ötv. 12. §-ának (5) bekezdése az ülést összehívó polgármesternek szabad mérlegelést biztosít, hogy az érintettet meghívja-e a képviselő-testület ülésére. Amennyiben nem hívja meg, vagy az érintett a nyilvános ülés tartása tekintetében nem nyilatkozik, a képviselő-testületnek mindenképpen zárt ülésen kell döntenie az ügyben.

2. Álláspontom szerint a zárt ülés anyagának megismerése, pontosabban a megismerés terjedelme attól függ, hogy az érintett részt vehetett-e vagy sem a zárt ülésen. Az Avtv. 11. §-a értelmében ugyanis az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről. Ezt a jogot azonban korlátozni lehet – többek között – helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, valamint az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében is (Avtv. 16. §). Ez utóbbi indokok – a tényállás ismeretében – nem állnak fenn.

Ebben az ügyben nem tekintem releváns szabálynak az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdését („*A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének a jegyzőkönyvébe.*”), hiszen ez a szabály tipikusan az önkormányzat vagy harmadik személyek üzleti érdekei [Ötv. 12. § (4) bekezdés b) pont], illetve személyes adatai [Ötv. 12. § (4) bekezdés. a) pont] védelme érdekében korlátozza a zárt ülések anyagának megismerését az adott ügyben nem érintett személyek részéről. Ilyen értelmezés mellett ez a szabály összhangban van az Avtv. szabályaival is.

Egyértelmű, hogy az érintett teljes terjedelmében megismeri a zárt ülés anyagát, ha azon részt vesz. Abban az esetben, ha az érintett nem kapott meghívást az ülésre, vagy meghívása ellenére azon nem vett részt – álláspontom szerint – az Avtv. 11. §-ára hivatkozva a zárt ülés jegyzőkönyvének [Ötv. 17. § (1) bekezdés] a rá vonatkozó részét megismerheti.

A késedelmes válaszáért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2003. június 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete csak azokat az adatokat zárhatja el a nyilvánosságtól, amelyeket a Ptk. üzleti titoknak minősít]

Dr. Molnár László
ügyvezető igazgató

GKI Gazdaságkutató Rt.
Budapest

Tisztelt Igazgató Úr!

A biztosítótársaságokkal kapcsolatos, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) kezelésében lévő adatok megismerhetőségével kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a PSZÁF a kormány irányítása alatt működő országos hatáskörű közigazgatási szerv.

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 a helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv, illetve személy kezelésében lévő (ideértve a tevékenységére vonatkozó adatot is), a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.

Az Avtv. 19. §-a kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. E szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. E szervezeteknek 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 idézett szabályok alapján a PSZÁF kezelésében lévő valamennyi, nem személyes adat közérdekű adatnak minősül. Ez nem jelenti egyben azt, hogy ezek az adatok feltétlenül nyilvánosak is.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. § (2) bekezdése szerint ugyanis üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette. A Ptk. 81. § (2) bekezdése szerint: nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

Az eddigi adatvédelmi biztosi gyakorlat szerint ugyancsak nem lehet üzleti titokra hivatkozva eltitkolni adatokat, ha azok egy erre feljogosított hatóság ellenőrzése eredményeképpen üzleti vállalkozások jogsértő magatartását tárják fel. A jogsértő magatartás, az ellenőrző szerv által esetlegesen kiszabott bírság titokban maradásához ugyanis nem fűződik jogszerű érdek.

A PSZÁF kezelésében lévő, meghatározott jogi személyekre vonatkozó adatok közül azokat, amelyek titokban maradásához a cégnak jogszerű érdeke fűződik, üzleti titokként kell kezelni. Ugyanakkor a PSZÁF az Avtv. alapján nem tagadhatja meg az olyan összesített adatok közlését, amelyek az egyes cégekkel nem hozhatók közvetlen kapcsolatba.

Budapest, 2003. június 23.

Üdvözlettel:
Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: egy közigazgatási határozat adatai attól függően ismerhetők meg, hogy azok személyes vagy közérdekű adatok]

Olajos Dezső
főigazgató

Műszaki Biztonsági Főfelügyelet
Budapest

Tisztelt Főigazgató Úr!

A Magyar PB Gázipari Egyesület megkeresésével kapcsolatos, fenti hivatkozási számú állásfoglalás-kérésére válaszolva az alábbiakról tájékoztatom:

1. „*A hatósági határozatokban foglalt adatok, illetve a határozatok mely részei minősülnek közérdekű adatnak, illetve konkrétan a határozat, mint egész, adatnak minősül-e?*”

Egy közigazgatási határozat önmagában nem adat, de adatokat tartalmaz. Ezek az adatok lehetnek személyes adatok és lehetnek közérdekű adatok is. A határozat egésze ennek függvényében ismerhető meg, vagy eshet megismerése korlátozás alá. A közigazgatási határozatból nem ismerhető meg az arra nem jogosult által:

- valamely természetes személyre vonatkozó személyes adatok,
- a közérdekű adatok közül a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-ának (3) és (5) bekezdésében meghatározott adatok,
- az egyéb törvények által védett adatok (titkok), mint pl. az üzleti, bank és egyéb titkok.

Technikai kérdés, hogy a fentiekre figyelemmel a határozat egészét vagy a meg nem ismerhető részeket nem tartalmazó kivonatát bocsátják a kérelmező rendelkezésére.

2. „*A határozatok meghozatalának műszaki alapját képező, a kérelmező által benyújtott műszaki dokumentáció (rajzok, leírások, tervek) közérdekű adat-e?*”

Az Avtv. 2. §-ának 3. pontja, valamint 19. §-ának – 2003. június 9-e óta hatályos – (1) bekezdése alapján az említett dokumentáció továbbra is közérdekű adatnak minősül, amennyiben jogi személyiségű vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet mint ügyfél iratanyagának részét képezi. Az a körülmény, hogy közérdekű adatnak minősül, nem jelenti egyben automatikus nyilvánosságra hozását is.

Az Avtv. 19. §-ának (6) bekezdése és a Ptk. 81. §-ának (2)–(4) bekezdése alapján kell megítélni, hogy a kérelmező által benyújtott műszaki dokumentáció megismerhető-e, vagy pedig a védett üzleti titok körébe tartozik-e. A Ptk. 81. §-ának (3) bekezdése értelmében ugyanis a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatok továbbra is védendő üzleti titkok, amennyiben

- harmadik személy általi megismerésük az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna a gazdálkodó szervezetnek, ugyanakkor
- nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

Nem minősül üzleti titoknak, hanem „*közérdekből nyilvános*” az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. Az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése értelmében e körbe sorolható a gazdálkodó szervezetnek adott különleges és/vagy kizárólagos jog is. Ezen adatok tekintetében a gazdálkodó szervezet egyáltalán nem hivatkozhat üzleti titokra, nyilvánosságra hozásukat nem tilthatja meg.

A fenti szabályok alapján kell abban állást foglalni, hogy a konkrét dokumentáció nyilvánosságra hozható-e vagy sem. E tekintetben támpont lehet a dokumentáció „*egyéni, eredeti*” jellege vagy ennek hiánya.

3. „*Az ügyfél azon nyilatkozata ellenére, mely szerint a kérelemhez csatolt anyagok üzleti titkot képeznek, így annak nyilvánosságra hozatalát megtiltja, az adat nyilvánosságra hozatalával megvalósul-e a Btk. 300. §-ba ütköző üzleti titok megsértése büntette?*”

2003. június 9-e óta az ügyfél nyilatkozatának csökkent a jelentősége, a közfeladatot ellátó szerv az Avtv. és a Ptk. ismertetett szabályai alapján javarészt önmaga dönthet az adat nyilvánosságra hozásáról. A személyeknek a technológiai eljárások, know-how stb. tekintetében maradt rendelkezési joga azzal, hogy az ezzel kapcsolatos jogaikra csak annyiban hivatkozhatnak, amennyiben ez a közérdekből nyilvános és a közérdekű adat megismerését nem akadályozza. Egy-

értelmű helyzetekben ebben a kérdésben a közfeladatot ellátó szerv is dönthet, nem egyértelmű esetekben azonban a Ptk. 81. § (4) bekezdése szerinti eljárásra kell utasítsa a kérelmezőt.

A késedelmes válaszáért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2003. július 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(562/A/2002)

* * *

[Állásfoglalás: a széksértést eredményező szöveg nyilvánosságra hozásának problémája zárt ülés tartása esetén]

Dr. Petrik János
hivatalvezető

Pest Megyei Közigazgatási Hivatal
Budapest

Tisztelt Hivatalvezető Úr!

Nagykőrös Város Önkormányzat és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 12/2003. (V. 30.) ÖT. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 30. §-ának (8) és (9) bekezdésével kapcsolatos megkeresésére válaszolva álláspontról az alábbiakban tájékoztatom.

1. A széksértést eredményező sértő szöveg nyilvánosságra hozásának problémája zárt ülés tartása esetén

a) Ön bizonyára abból indul ki, hogy a képviselő-testület nyilvános ülésén elhangzottak, illetve a jegyzőkönyvezett megnyilvánulások – a dolog természetéből adódóan – bárki számára hozzáférhetőek, míg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek (a továbbiakban: Ötv.) az Ör. hatálybalépése idején hatályban volt 17. §-a (3) bekezdésének szabálya szerint a zárt ülésről készített jegyzőkönyv teljes egészében el volt zárva a nyilvánosság elől.

E szabályt – figyelemmel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályaira – az adatvédelmi biztos mindig is akként értelmezte, hogy a tárgyalás zártsága nem jelentheti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés kizárását is. Az Ötv. 17. §-ának 2003. június 9-e óta hatályos (3) bekezdése – az említett adatvédelmi biztos gyakorlattal egyezően – kimondja, hogy „*a külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.*”

Ez a szabály azonban nem ad megoldást a jelen ügyben. Elsősorban azért nem, mert indoka, hogy az önkormányzat szervei kezelésében lévő, nem természetes személyre vonatkozó adatok [amelyek így megfelelnek a közérdekű adat fogalmának (Avtv. 2. § 3. pont)] a zárt képviselő-testületi ülés ellenére is megismerhetőek legyenek. Más szavakkal: az Ötv. 17. § módosított (3) bekezdése továbbra sem jelent megoldást a közszereplőkkel kapcsolatos dilemmákra, azaz a közszereplők – a funkciójukkal összefüggő – megnyilvánulásai mennyiben tartoznak a nyilvánosságra.

b) Az utóbb jelzett probléma megoldásában továbbra is az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában kifejtett érvelésre támaszkodhatunk: „*Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának ... Ehhez azonban személyes adataik ismertetése is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieket olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek.*”

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában korábban hasonló ügyekben kialakított álláspontot továbbra is irányadónak tekintem: a közszereplő politikusoknak (így az önkormányzati képviselőknek) a feladatuk ellátása körében tanúsított magatartásával, tevékenységével kapcsolatos valamenynyi adat ismerete a tájékozott választópolgári értékelés alapja, a választópolgárok későbbi döntéseit befolyásoló tényezők. A széksértést eredményező magatartás, illetve ennek szank-

ciója az önkormányzati képviselő képviselői minőségével, köztevékenységével függ össze, és e tevékenység megítéléséhez jelentőséggel bír (különösen, ha az gyakorivá, rendszeressé válna). Az említett tények megismeréséhez tehát a választópolgároknak joguk van.

Utolsó kérdésként az vár megválaszolásra, hogy a zárt ülés ténye kizárja-e a széksértés tényének, szankciójának nyilvánosságra hozását.

Az Ötv. zárt ülésre vonatkozó szabályainak ekként történő értelmezése ellentétes lenne azokkal az érdekekkel, amelyek a zárt ülés tartását indokolják. A széksértés nem olyan magatartás, amely az Ötv. 12. § (4) bekezdése alá esne: a tanácskozás méltóság, illetve más képviselő-testületi tag megsértése nem tartozik sem a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi ügyek tárgyához, sem pedig az önkormányzat vagy mások üzleti érdekei körébe.

Összefoglalva álláspontomat, nem tartom az Avtv.-vel, illetve az adatkezelésre vonatkozó egyéb szabályokkal összeegyeztethetetlennek a Nagykőrös Város Önkormányzata és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 12/2003. (V. 30.) ÖT. rendelet 30. §-át a tekintetben, hogy a képviselő-testület zárt ülésén elkövetett széksértés esetén is lehetővé teszi e tény és következményei nyilvánosságra hozását.

c) Meghaladja azonban hatáskörömet annak vizsgálata, hogy az Ör. 30. § (9) bekezdésének „*utalva a sértő szöveg tartalmára*” szövegrésze összhangban van-e a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó egyéb szabályokkal (így különösen a Ptk. 78. §-ával, illetve a Btk. 179–180. §-ával).

2. A „*helyi érdekeltségű hírközlő szervek*” kötelességei a széksértés tényéről kiállított igazolás nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban

E kérdés a sajtószabadság körébe tartozik, ezért ugyancsak nem tartozik hatáskörömbe erről állást foglalni; csak utalok arra, hogy a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. §-ának (1) bekezdése szerint a műsorszolgáltató önállóan határozza meg a műsorszolgáltatás tartalmát. Közlési kötelezettsége csak minősített időszakban van (vö. 1996:I. tv. 137. §, illetve valamennyi sajtószerv vonatkozásában az 1993: CX. tv. 256. §), továbbá akkor, ha a sajtószervet bírósági ítélet kötelezi helyreigazító közlemény közzétételére (vö. Ptk. 79. §).

Az Ör. 30. §-ának (8) bekezdése tehát csak a jegyzőre ró kötelezettséget.

Budapest, 2003. augusztus 27.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(802/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az önkormányzat kezelésében lévő üzleti titkok és személyes adatok védelem alatt állnak]

Biatorbágy Nagyközség Önkormányzata
Képviselő-testület

Dr. Palovics Lajos polgármester útján

Biatorbágy

Tisztelt Képviselő-testület!

Biatorbágy Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete 106/2003. (04. 03.) Öh. határozatában arra utasította a polgármestert, hogy „*kérjen állásfoglalást az adatvédelmi biztostól arra vonatkozóan, hogy az önkormányzat zártan kezelt üzleti titkokat, illetve magánszemélyek személyes adatait tartalmazó okiratoknak – a titok, illetve személyes adat nyilvánosságra hozása, milyen megítélés alá esik, milyen felelősséget alapol meg. [...] A titoksértést és vélhetően jogtalan adatkezelést esküt tett közalkalmazott, illetve önkormányzati képviselő részéről történő elkövetés esetében kérjük minősíteni.*”

1. A határozat alapján tehát a képviselő-testület két alapvető kérdésben vár választ:

- a) a képviselő-testület ülésének dokumentumaiban lévő közérdekű és személyes adatok felhasználhatósága;
- b) a képviselő-testületi ülés dokumentumaiban lévő titkok, illetve személyes adatok nyilvánosságra hozásának minősítése a jogi felelősség szempontjából.

A rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján világossá vált számomra, hogy az említett határozat mögötti ügy a képviselő-testület működésére is kihatóan befolyásolja a nagyközség közéletét, valamint polgári és büntetőeljárás is folyamatban van. Mindezekre figyelemmel a kérdések megválaszolása előtt szükségesnek tartom vázolni az adatvédelmi biztos hatáskörét megalapozó szabályokat is.

2. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 23. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó – 5. §-ának (4) bekezdése szerint „*az országgyűlési biztos a hatásköréből adódó feladatokon túlmenően politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet.*”

Az Avtv. 23. §-ának (1) bekezdése értelmében az adatvédelmi biztos az Országgyűlés „*a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos jog védelmében*” választotta, feladatkörébe – többek között – az Avtv. és az adatkezelésre vonatkozó más jogszabály megtartásának ellenőrzése, illetve a hozzá érkezett bejelentések kivizsgálása tartozik [Avtv. 24. § a)–b) pont], továbbá az adatvédelmi biztos figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit [Avtv. 25. § (1) bekezdés].

Az Avtv. 27. §-ának (1) bekezdése szerint pedig „*bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, kivéve ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban.*”

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 101. §-ának (1) bekezdése az önkormányzati jogokat, illetőleg a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő kérdésekben jogosítja fel a képviselő-testületet arra, hogy az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez forduljon, illetve a megkeresett szerv csak ezen ügyekben köteles érdemben választ adni a megkeresésre.

Az idézett jogszabályokra figyelemmel álláspontom szerint nem állnak fenn azok a feltételek, amelyek mellett köteles lenné az ügy érdemében eljárni és a konkrét tényállást az adatvédelmi jogszabályok szempontjából minősíteni, valamint az esetleges jogellenes adatkezelés esetére biztosított jogosítványaimat gyakorolni. Különösen nem tartozik hatáskörömbe annak megítélése, hogy a folyamatban lévő perek eljárási szabályai alkalmazása szempontjából a becsatolt iratoknak milyen bizonyító erőt lehet tulajdonítani. Erre vonatkozó hatáskör hiányában abban sem foglalhatok állást, hogy a perben bizonyítékként felhasznált iratok hogyan kerültek a felperes birtokába.

Hatásköröm korlátaira figyelemmel tehát a képviselő-testület 106/2003. (04. 03.) Öh. határozatában feltett kérdésekre csak annyiban válaszolhatok, hogy kifejtem álláspontomat arról: mi a viszony a képviselő-testület zárt ülésére vonatkozó szabályok és a képviselő-testület dokumentumai hozzáférhetősége között.

3. Az Ötv. 12. §-ának (4) bekezdése szerint a képviselő-testület háromféleképpen tart zárt ülést:

- 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;
- önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi és kitüntetési ügy, valamint vagyonyilatkozáttal kapcsolatos eljárás tárgyalásakor, az érintett esetleges beleegyezésétől függetlenül;
- vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.

a) A zárt képviselő-testületi ülés indoka – az Ötv. kommentárja szerint is – a személyes adatok védelméhez fűződő jog, illetve az üzleti titkok védelmének érvényre juttatása.

Az Avtv. és a személyes adatok védelmével összefüggő alkotmánybírósági határozatok szerint az információs önrendelkezési jog tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. E jogot az Ötv. 14. §-a (2) bekezdésének a) pontjának első fordulata azzal biztosítja, hogy nyilatkozattételi lehetőséget biztosít az érintettnek a zárt ülés kérdésében. E nyilatkozat megtételéhez azonban az érintettnek tudnia kell, milyen ügyben milyen személyes adatai feltárására kerülhet sor.

Az információs önrendelkezési jogból következően a képviselő-testület kötve van az érintett nyilatkozatához, azt nem bírálhatja felül, az érintett rendelkezési jogát nem vonhatja el. Olyan értelmezés, amely a képviselő-testületnek e tekintetben bármiféle döntési avagy mérlegelési jogot biztosítana, ellenkezne az érintett említett jogaival. Amennyiben az érintett nyilatkozatására nem került sor, és emiatt zárt ülést tartottak, az érintett a nyilvánosság kérdésében utólag is nyilatkozhat.

Az Ötv. 14. § (2) bekezdés a) pontja esetén a képviselő-testület nincs is döntési helyzetben: a testületi ülés nem a képviselő-testület formális döntése következtében lesz zárt vagy nyilvános, hanem attól, hogy beállnak-e a zárt ülés tartásához megkívánt feltételek. Amennyiben igen, e tény megállapítása után az ülést vezető személynek el kell rendelnie a zárt ülést.

Szükségesnek tartom azt is hangsúlyozni, hogy álláspontom szerint a képviselő-testület akkor jár el helyesen, ha az Ötv. 14. § (2) bekezdés a) pontja első fordulata alá eső esetekben az egyes személyekre vonatkozó ügyeket egymástól elkülönítve tárgyalja. Ugyanis minden érintettet külön-külön megilleti az a jog, hogy személyes adataival rendelkezzen.

b) Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése szerint a zárt ülés jegyzőkönyveit és a zárt ülésen tárgyalt előterjesztéseket a nyilvánosság nem ismerheti meg. Álláspontom szerint egy képviselő-testületi ülés zárttá minősítése nem tekinthető abszolút érvényűnek, nem vezethet az érintett információs önrendelkezési jogának csorbításához sem.

Amennyiben tehát az érintett a zárt ülést követően a nyilvános üléshez való hozzájáruló nyilatkozatát pótolja, avagy a zárt ülés tartását kérő nyilatkozatát visszavonja, akkor a zárt képviselő-testületi ülés öt érintő része a továbbiakban: nyilvános ülésnek tekintendő, az ülés jegyzőkönyvét – az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése alapján – az érintett, de bármely más választópolgár kérésére is rendelkezésre kell bocsátani ugyanúgy, mint minden más nyilvános ülés anyagát. Ilyen esetben – hasonlóan a zárt ülés elrendeléséhez – a képviselő-testületnek nem kell döntést hoznia, a közfeladatot el látó szerv képviselőjének kell vizsgálni a szükséges nyilatkozat meglétét az Avtv. 20. §-a szerinti eljárás (az említett dokumentumoknak a kérelmező rendelkezésre bocsátása) során.

A későbbi viták elkerülése érdekében mindenképpen hasznos lenne, ha akár az előterjesztéshez, akár a jegyzőkönyvhöz csatolnák az érintett nyilatkozatát, amely alapján megállapítható, hogy az ülés nyílt vagy zártnak tekintendő (a nyilatkozat elmulasztása esetén e tényt célszerű az előterjesztő által a jegyzőkönyvben rögzíteni). Amennyiben az ülés jellege megváltozik, ezt a jegyzőkönyv megfelelő részénél záradék formájában célszerű feltüntetni.

c) „A személyes adat nyilvánosságra hozatalát az Avtv. 3. § (3) bekezdése szerint 'törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti'. Ekkor a személyes adat is a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esik, amelynek a szabályait az adatvédelmi törvény III. fejezete tartalmazza.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat IV. 2. b) pont, ABH 1994, 354.] Mivel az Avtv. 3. §-ának (1), illetve (2) bekezdése az érintett hozzájárulását és a törvény engedélyét azonos „erősségű” jogcímnél ismeri, az Alkotmánybíróság megállapítása az érintett hozzájárulása alapján nyilvánosságra került személyes adatok esetén is alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság egy másik határozata szerint „az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem. ... Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése nemcsak a közérdekű adatok megismeréséhez, hanem ezeknek az adatoknak a terjesztéséhez való jogot is biztosítja. A közérdekű adatok terjesztése egyaránt jelentheti az adatok köz-, illetve magáncélú megismertetését és felhasználását.” [19/1995. (III. 28.) AB határozat, ABH 1995, 106.]

d) Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése csak a zárt ülés jegyzőkönyveit és előterjesztéseit vonja ki a megismerés lehetőségéről, a zárt ülésen hozott határozatokat nem. Az adatvédelmi biztos – figyelemmel az Avtv. 19. §-ának (1) és (2) bekezdésére – ezt az álláspontot képviselte az Ötv. hivatkozott szabályának a 2003. évi XXIV. törvénnyel történt módosítását megelőzően is. Következésképp az önkormányzat képviselő-testületének bármely olyan határozata, amely közérdekű adatot vagy nyilvánosságra hozható/hozandó személyes adatot tartalmaz, a korábban ismertetett szabályok szerint bárki által megismerhető és felhasználható.

e) Az önkormányzat vagyonaival való rendelkezés, illetve a képviselő-testület által kiírt pályázat tárgyalásakor a képviselő-testület mérlegelheti, hogy zárt ülést tart-e vagy sem, és erről formális döntést hoz. Az ilyen napirendi pont előterjesztése és/vagy jegyzőkönyve nyilvánosságának biztosítása

- a képviselő-testület egyoldalú döntését igényli, amennyiben az „üzleti érdek” csak az önkormányzat oldalán állt fenn,
- a felek egybehangzó akaratnyilatkozatát igényli, amennyiben az „üzleti érdek” mindkét fél oldalán fennállt.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy olyan üzleti titkával, illetve saját személyére vonatkozóan olyan egyéb adattal, amely más személyt nem érint, minden érintett fél szabadon rendelkezik.

Az üzleti titokra vonatkozó szabályok – a Ptk. 81. §-ára is figyelemmel – mindig csak a jogosulatlan nyilvánosságra hozatalt, illetékteleneknek való továbbítását, illetve az üzleti titokkal való visszaélést tiltották. Ebből következően sem a jogszerű nyilvánosságra hozatal, sem az „illetékesnek” továbbítás, sem pedig a visszaélésmentes, rendeltetésszerű felhasználása nem jogellenes.

Önmagában egy üzleti titkot képező adat, illetve azt tartalmazó irat bírósági eljárásban való felhasználása nem minősül nyilvánosságra hozatallal, hiszen mind a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, mind pedig a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I., illetve 1998. évi XIX. törvények lehetővé teszik zárt tárgyalás tartását, illetve a per iratai nem nyilvánosak. A bíróság – mint jogvita eldöntésére, illetve jogsérelem orvoslására jogosult és hivatott szerv – a bírósági útra tartozó ügyekben nem minősül illetéktelennek sem.

Budapest, 2003. szeptember 5.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az önkormányzat nem titkolhatja el a pénzügyi számláival kapcsolatos adatokat, a pénzügyi intézet hivatkozhat azonban a banktitokra]

[...]

Tisztelt [...]!

Elektronikus levelében az iránt érdeklődött, hogy az „üvegseb”-törvény, illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) alapján megismerhető-e, hogy a pénzügyi intézetek milyen kondíciókkal vezetik az önkormányzatok számláit, milyen szolgáltatást nyújtanak számukra és milyen betétkondíciókkal dolgoznak.

Az Avtv. 19. §-ának – 2003. június 9-e óta hatályos – (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv „a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

Az önkormányzat bevételeinek és kiadásainak alakulása, az esetlegesen szabad pénzeszközök betétként való elhelyezése, lekötése, és az ezzel kapcsolatos bankszámla- és a betétszerződés feltételei az Avtv. idézett szabálya szerint közérdekű adatok, amikről az önkormányzat köteles felvilágosítást adni.

A számlavezető hitelintézet azonban – banktitokra hivatkozással – jogosan tagadja meg az említett adatok kiszolgáltatását, hiszen a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény értelmében a bank szempontjából ezek banktitoknak minősülnek, és csak az érintett önkormányzat hozzájárulása esetén adhatná ki harmadik személyeknek.

Budapest, 2003. szeptember 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1027/K/2003)

Indítványozó újabb levelében a válasz kiegészítését kérte a hitelszerződések nyilvánosságára vonatkozóan. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében említett, „a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre” fordulat az önkormányzat hitelfelvételeire, az ezzel kapcsolatos szerződésekre is vonatkozik, mint ahogy minden egyéb polgári jogi szerződésre is. A hitel az önkormányzat egységes költségvetésének bevételi oldalán forrásként jelenik meg, felhasználására az államháztartás gazdálkodására vonatkozó szabályok szerint kerül sor.

* * *

[Állásfoglalás: az önkormányzati feladatok ellátását segítő támogatások megszervezése közfeladatnak minősül, az ezzel kapcsolatos adatok nyilvánosak]

Szent-Iványi Géza
polgármester

Polgármesteri Hivatal

Fót

Tisztelt Polgármester Úr!

Tájékoztatom, hogy befejeztem annak az ügynek a vizsgálatát, amelyben azt vizsgáltam, köteles-e Ön a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint tájékoztatást adni arról a tevékenységéről, amelyet a CORA Áruháznak a nagyközség „eseményeit, civil kezdeményezéseit, intézmények rendezvényeit stb.” támogató tevékenységével összefüggésben kifejt. Álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A rendelkezésemre álló iratok és az Ön – hivatkozási szám nélküli – leveleiben adott írásbeli magyarázatai alapján a kulcskérdés annak megválaszolása, hogy közfeladatnak minősül-e az Ön által „jó szolgálati közvetítésnek” jellemzett tevékenység.

1. Az Alkotmány 42. § értelmében a helyi önkormányzás joga a választópolgárokat illeti, tartalmilag pedig a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását jelenti.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. § (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek fogalmába minden – kötelezően ellátandó vagy önként vállalt – feladat ellátása beletartozik, amely feladatok ellátásának módjáról az önkormányzat, illetve szervei autonóm módon dönthetnek. Egy feladat önkormányzati feladat voltát azonban nem érinti, ha annak ellátásába önkormányzaton kívüli forrásokat is bevonnak, illetve nem érinti a megvalósítás konkrét módja sem. Az önkormányzat szervei által e feladatok ellátása érdekében kifejtett minden tevékenység az Avtv. 19. §-ának (1) és (2) bekezdése szerint is a „helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv feladatkörébe tartozó ügy”, amiről kötelesek a nyilvánosság előtt számot adni.

2. Az Ön által említett egyes tevékenységeket a jogszabályok kifejezetten is nevesítik.

a) Az Ötv. 8. §-a (5) bekezdésnek első mondata szerint „a települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel.” Az Ötv. idézett szabálya szerint tehát önkormányzati feladat a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatása.

Emlékeztetni szeretném, hogy Fót Nagyközség Önkormányzatának – a képviselő-testület 14/1998. (IV. 23.) sz. rendeletébe foglalt – Szervezeti és Működési Szabályzata (a továbbiakban: SzMSz) a 9. §-ának (1) bekezdésében megismétli az Ötv. előbb hivatkozott szabályát, illetve kimondja, hogy a képviselő-testület – többek között – a polgármesteren keresztül kapcsolatot tart ezekkel a közösségekkel, illetve tölti meg tartalommal az Ötv. és az SzMSz vonatkozó rendelkezését.

A támogatás és az együttműködés formáját kimerítően sem az Ötv., sem pedig az SzMSz nem részletezi. Mindenképpen e körbe tartozik azonban az önkormányzat és szervei minden olyan intézkedése, döntése, egyéb cselekménye, ami az említett szervezetek számára biztosítja tevékenységük fejlesztésének, kiszélesítésének, valamint a tevékenységük gyakorlásához szükséges javak gyarapításának lehetőségét, az ehhez szükséges feltételeket.

Az Ötv. és az SzMSz alapján megállapítható tehát, hogy Ön minden olyan esetben az önkormányzat – mint közfeladatot ellátó szerv – nevében jár el, amikor az önkormányzat törvényben írt vagy önként vállalt feladatai ellátásához kapcsolódóan a lakosság önszerveződő közösségei részére támogatókat keres, vagy közreműködik ilyen önkéntes támogatások elosztásában. Ilyen irányú tevékenysége egyértelműen az Avtv. 19. §-ának (1) és (2) bekezdésének hatálya alá esik, és erről az Avtv. 20. §-a alapján bárkinek köteles felvilágosítást adni.

b) Hasonlóképpen minősül, ha az önkormányzat egyéb feladataihoz (pl. nevelés, oktatás, szociális ellátás, gyermek és ifjúsági feladatok) kapcsolódóan lát el „jószolgálati közvetítést”: közreműködése eredményeként az önkormányzat feladatkörébe tartozó ellátás minősége, színvonala javul.

3. Az önkormányzat intézményei maguk is közfeladatot ellátó szervek, amelyek a kezelésükben lévő közérdekű adatokról – beleértve a nem természetes személyektől származó adományokat is – kötelesek felvilágosítást adni. Az ilyen adományozáshoz nyújtott polgármesteri közreműködés ténye az említett közérdekű adatok megismerésének sem akadályá [Avtv. 19. § (4) bekezdés].

Tisztelt Polgármester Úr!

Korábbi álláspontommal egyezően a CORA Áruház „mecénási” tevékenységével összefüggésben Ön mint közfeladatot ellátó személy járt és jár el, köteles tehát a közvélemény előtt is számot adni mindezen tevékenységéről.

A beadványtevőt e levelem másolatának megküldésével tájékoztatom álláspontomról.

Budapest, 2003. október 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az önkormányzat által kötött szerződések adatai az indokoltan védendő személyes adatokat kivéve nyilvánosak]

Strassburger Gyöngyi
jegyző

Békésszentandrás

Tisztelt Jegyző Asszony!

Megkeresésében két – az önkormányzati képviselőket megillető jogokkal, illetve az önkormányzat által kötött szerződéssel kapcsolatos – kérdésre kér választ.

1. Előljáróban szeretném leszögezni, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseinek együttes alkalmazása több esetben is okozott már jogértelmezési nehézséget. Hatásköröm azonban csak a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok kezelésével összefüggő ügyekre terjed ki, vagyis azokra az ügycsoportokra, amikor a választópolgárok kívánják az információszabadsághoz való jogukat érvényesíteni és az Ötv. egyes szabályai állják ennek útját. A képviselő jogait illetően csak annyiban foglalhatok állást, amennyiben a képviselők jogai a személyes adatok védelmét, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságát érinti.

2. Az Ötv. 19. §-a (2) bekezdése informálódási jogot biztosít egyrészt „*önkormányzati ügyekben*” [a) pont], másrészt „*a képviselői munkájához szükséges*” mértékben [e) pont].

Mint minden más adatkezelésre, a képviselők azon felvilágosításkéréseire is vonatkoznak az Avtv. szabályai, amelyek személyes adatok kezelésével járnak. Így a képviselői minőség önmagában nem jogosítja fel a képviselőket személyes adatok megismerésére és kezelésére. A képviselő önálló feladat- és hatáskörrel nem bír, „*képviselői munkája*” elsősorban a képviselő-testület és bizottságai döntési kompetenciájába tartozó egyes ügyek döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében való részvételt jelenti. Az Avtv.-vel azonban csak olyan értelmezés van összhangban, amely szerint a képviselő konkrét ügyben – az erre hatáskörrel rendelkező bizottság tagjaként, illetve a képviselő-testület ülésén – a személyes adatok kezelését igénylő eljárás részeként ismerheti meg a személyes adatokat.

Ugyanez értelemszerűen igaz a képviselő-testület bizottságaira, illetve a képviselő-testületre magára is.

Az elmondottak alól kivételt képeznek azok a személyes adatok, amelyek valamely törvényi rendelkezés folytán nyilvánosak. Ezeket a személyes adatokat az önkormányzati képviselők értelemszerűen megismerhetik.

3. A levelében felvetett ügyben figyelembe kell venni azt is, hogy a megkeresésében jelzett ügyben

a) az önkormányzat tulajdonában álló földterületre kötött

b) haszonbérleti szerződések természetes személy alanyaira vonatkozó képviselői kérésről van szó.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 81. §-ának (3) bekezdése szerint nem minősül üzleti titoknak a személyek gazdasági tevékenységével összefüggő, az önkormányzati vagyon birtoklásával, használatával, hasznosításával, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat. Ezek az adatok nem titkolhatók el a nyilvánosság előtt, rájuk a természetes személyt megillető adatvédelmi szabályok nem vonatkoznak. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a szabály csak a gazdasági tevékenységet folytató személyekre [gazdálkodó szervezetek (Ptk. 685. § c) pont), illetve a jelen esetben a mezőgazdasági őstermelő, mezőgazdasági kistermelő, családi gazdaság is] vonatkozik, de pl. az önkormányzati bérlakás bérlőjére (mint az önkormányzat vagyonát birtokló személyre) nem.

A Ptk. említett szabálya azonban nem konkretizálja, milyen adatok sorolhatók az „*önkormányzati vagyon birtoklásával, használatával*” kapcsolatos adatok körébe. Álláspontom szerint e körbe tartozik a szerződő fél megnevezése, a szerződés ellenértéke, valamint a szerződés feltételei (pl. az ellenérték megfizetésének ütemezése, kedvezmények nyújtása a másik fél részére, egyes jogokról való lemondás, stb.). A szerződés feltételei azonban csak annyiban lehetnek nyilvánosak, amennyiben nem eredményezik pl. a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz való hozzáférést. Az említett adatokat a Ptk. 81. §-ának (4) bekezdése értelmében az érintett személytől is lehet kérni.

Ugyanakkor azonban az is tény, hogy az Avtv. 19. §-ának (1) és (2) bekezdése közérdekű adatnak minősíti az önkormányzati vagyon kezelésére és az erre kötött szerződésekre vonatkozó, valamint az önkormányzat gazdálkodására vonatkozó adatokat, amelyekről az önkormányzat bárkinek köteles felvilágosítást adni, így értelemszerűen az önkormányzati képviselők előtt sem „*titkolható*” el.

A két jogszabályi rendelkezés közös elemei, vagyis a szerződő felek megnevezése, a szerződés ellenértéke, valamint a szerződés lényeges feltételei – közérdekű adatként – a közfeladatot ellátó szervtől is igényelhetők.

Az Avtv. idézett szabálya azonban nem értelmezhető úgy, hogy az önkormányzati vagyontárgyra kötött szerződéssel összefüggő minden adat nyilvános. Az Avtv. célja, hogy az önkormányzat pénzügyei, gazdálkodása átlátható,

nyomon követhető legyen. Ehhez nem szükséges olyan, a szerződésben esetleg feltüntetett adatok ismerete, amelyeket a szerződő feleknek nem a jogügylet teljesítéséhez, hanem az ahhoz kapcsolódó járulékos kötelezettségek (pl. adózás, járulékfizetés) érdekében kell szerepeltetni.

4. A szerződés tartalmát tehát a képviselők – hasonlóan más érdeklődőkhöz – az előbbieken megjelölt, védett személyes adatok kivételével megismerhetik. A szerződésről olyan másolatot kaphatnak, amelyen az ilyen adatokat felismerhetetlenné tették.

Budapest, 2003. október 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(844/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az önkormányzattal üzleti kapcsolatba kerülő személyek nem hivatkozhatnak üzleti titokra; a közérdekű adatkérés teljesítéséhez nem írható elő feltétel]

Dr. Dóráné dr. Illés Melinda
aljegyző

Polgármesteri Hivatal

Dunakeszi

Tisztelt Aljegyző Asszony!

Fenti hivatkozási számú, 2003. június 30-án., illetve július 8-án kelt megkereséseiben [...] dunakeszi lakos bejelentéseivel és adatkéréseivel kapcsolatban kérte állásfoglalásomat. Az ügy rendelkezésemre bocsátott iratainak áttanulmányozása után az Ön megkeresésében jelzett probléma a következő három részre bontható:

1. a Dunakeszi [...] hrsz. ingatlan licitációs eljárásáról készült jegyzőkönyvbe való betekintés engedélyezése,
2. a Dunakeszi [...] hrsz. ingatlanra kötött adásvételi szerződésének érvénytelenségéből eredő, az önkormányzatot megillető igények megtérülésével összefüggő adatok,
3. közérdekű bejelentésekkel, hatósági ügyekkel összefüggésben keletkezett egyes adatok megismerése mennyiben esik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) hatálya alá.

ad 1. Az Avtv. szövege és az adatvédelmi biztos töretlen gyakorlata szerint az önkormányzat mint közfeladatot ellátó szerv a gazdálkodásával kapcsolatos adatokról, illetve az üzleti kapcsolatairól olyan részletességgel köteles számot adni a nyilvánosság felé, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen. E tekintetben az önkormányzattal gazdasági, üzleti kapcsolatba lépő személyek sem hivatkozhatnak üzleti titkaikra. [Vö. Avtv. 2. § 3. pont, 19. §, Ptk. 81. §]

Az említett jogszabályi rendelkezések alapján közérdekű adat tehát a nyilvános pályázati kiírásban szereplő feltételek, köztük – a pályázat témájától függően – az önkormányzat által tett kikötések, minimális ár, stb.

A licitálásra felvett jegyzőkönyv a licitáción jelen voltak számára – a dolog természete miatt is – korlátozás nélkül megismerhető; egyéb kívülállóknak számára akkor, ha a licitálás nyilvános volt, azon bárki részt vehetett volna.

Ha a pályázati kiírás vagy jogszabály szerint csak a pályázók vehettek részt a licitáción („zártkörű” licitálás), az arról felvett jegyzőkönyvbe foglalt adatok közül az alábbiak nyilvánosak:

– a nyertes pályázó személyére vonatkozó adatok [nem természetes személy esetén mint közérdekű adatok; gazdasági tevékenysége keretében a pályázaton részt vevő természetes személyek esetén mint közérdekből nyilvános adatok (Ptk. 81. §.]. Az eredménytelenül pályázók nem szereznek az „*önkormányzati vagyont érintő jogot*”, így adataik nem is esnek a közérdekből nyilvános adat kategóriájába;

– a nyertes pályázóval megkötött szerződés azon elemei, amelyek nem esnek a védett szellemi alkotások körébe, továbbá azok az adatok, amelyeket a feleknek nem a jogügylet teljesítéséhez, hanem az ahhoz kapcsolódó járulékos kötelezettségek (pl. adózás, járulékfizetés) érdekében kell szerepeltetni.

- ad 2. A Dunakeszi [...] hrsz. ingatlanra kötött adásvételi szerződésének érvénytelenségéből eredő, az önkormányzatot megillető igények megtérülésével összefüggő adatok – mint az önkormányzat költségvetését, annak felhasználását érintő adatok – az Avtv. alapján közérdekű adatok.
- ad 3. Levelében Ön azt kéri, minősítsem [...] úr beadványait a tekintetben, hogy azok mennyiben közérdekűek. Hatásköröm azonban csak arra terjed ki, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzájutás szempontjából vizsgáljam meg a kérdést.

Az önkormányzat és szervei mint közfeladatot ellátó szervek tevékenysége, eljárása során keletkező, kezelésükben lévő adatokat (a nem nyilvános személyes és törvény által védett más adatokat leszámítva) bárki megismerheti. Az Alkotmánybíróság 19/1995. (III. 28.) AB határozata egyértelműen kimondja, hogy „*az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem.*”

Nem kizárt tehát, hogy akár más ügyfélre vonatkozó államigazgatási ügyben is érkezzen olyan kérelem, amely közérdekű adat megismerésére irányul. Amennyiben más törvények speciális jogállást (pl. ügyfél, érdekelt) és ehhez kapcsolódó szélesebb körű informálódási jogot nem is biztosítanak a kérelmező számára, az adott eljárással kapcsolatos közérdekű adatokat ettől függetlenül is megismerheti.

Budapest, 2003. október 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(753/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: harci repülőgépekről készített és a bíróság által kezelt fényképfelvételeket a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai szerint kérésre hozzáférhetővé kell tenni]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványában az Ön által a 80-as években harci repülőgépekről készített, akkor utólag államtitoknak minősített és büntetőeljárásban bizonyítékként felhasznált fényképekkel kapcsolatban kérte állásfoglalásomat.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 4. pontja szerint közérdekű adatnak minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban: együtt: közfeladatot ellátó szerv) kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szervezetnek 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 egyébként korlátozza.

A harci repülőgépekről készített és a bíróság által kezelt fényképfelvételek megfelelnek a közérdekű adat törvényi meghatározásának, ezért azokat a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai szerint kérésre hozzáférhetővé kell tenni, amennyiben már nem minősülnek államtitoknak vagy szolgálati titoknak.

A harci repülőgépek hadrendből való kivonása ugyan nem eredményezi automatikusan az azokról korábban készített fényképek államtitok vagy szolgálati titok minősítésének megszűnését, mégis valószínűnek tartom, hogy a szóban

forgó fényképek minősítését időközben megszüntették, vagy meg kellett volna szüntetni. Ezt valószínűsíti, hogy a fényképeken látható harci repülőgépek időközben technikailag elavultak, kiselejtezték őket, így az adatok titkosságához fűződő honvédelmi érdek valószínűleg megszűnt.

A minősítés megszüntetése azért is valószínűsíthető, mert az 1980-as évek óta jelentősen megváltozott a jogi szabályozás. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat szinte a teljes korábbi titokszabályozást alkotmánysértőnek találta, és ezért 1995. június 30-ával hatályon kívül helyezte. Az AB határozat nyomán megalkotott, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) megfelelő garanciákat tartalmaz arra, hogy a minősítés csak a szükséges és arányos mértékben korlátozza a közérdekű adatok nyilvánosságát.

A hatályos szabályozás értelmében az államtitok jogszerű nyilvánosságra hozatalával az adat minősített jellege megszűnik. Olyan adat nem is lehet államtitok vagy szolgálati titok, amelyre nézve nem folytattak le szabályos minősítési eljárást.

Ami a továbbiakat illeti: javasolom, hogy az Avtv. 20. §-ára hivatkozva forduljon kérelemmel a közérdekű adatokat kezelő szervhez. Az Avtv. vonatkozó szabályai szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségtérítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet. A kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt. A közérdekű adat közzléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közzléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.

Felhívom a figyelmét arra, hogy az Avtv. ismertetett szabályai csak a tájékoztatási és a másolatkészítési jogot biztosítják, de arra nem adnak lehetőséget, hogy az Ön által készített fényképfelvételeket eredetiben visszakaphassa.

Amennyiben a közérdekű adatkérését nem teljesítik, úgy az Avtv. 21. §-ának megfelelően bírósághoz fordulhat, vagy – amennyiben kéri – vizsgálatot indítok az ügyében.

Budapest, 2003. október 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(659/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: a kistérségi támogatási alap felhasználásával kapcsolatos pályázatok résztvevőinek joga tudni mely adataikat, kik fogják kezelni]

Gyöngyössy Kálmán
főosztályvezető

Miniszterelnöki Hivatal
Nemzeti Területfejlesztési Hivatal
Területigazgatási Főosztály

Tisztelt Főosztályvezető Úr!

A kistérségi támogatási alap felhasználásával összefüggő pályázati eljárás adatainak kezelésével kapcsolatos megkeresésére az alábbiakat válaszolom:

A kistérségi támogatási alap célleírányzat felhasználásának részletes szabályairól szóló 5/2003. (V. 20.) MeHVM rendelet (a továbbiakban: rendelet) 3. § (1) bekezdése szerint a rendeletben meghatározott célú támogatás jogi személyeknek és természetes személyeknek egyaránt nyújtható. A rendelet szerint a pályázatok elbírálásának három szakasza van: a miniszter által kijelölt Szakértői Bizottság az egyes pályázatokról szakmai ajánlást szerez be az érintett kistérségből [R. 15. § (8) bekezdés], majd ezután állást foglal a beérkezett pályázatokról, végül a miniszter dönt. Ez az eljárás értelemszerűen a pályázók adatainak kezelésével jár.

A részvétel a pályázaton önkéntes, ami azt is jelenti, hogy a pályázó természetes és jogi személyek a rendeletben foglalt eljárás ismeretében nyújtják be pályázataikat.

A pályázaton résztvevő természetes személyek adataival kapcsolatosan a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (5) bekezdése kimondja,

hogy az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélemezni kell. Erre a tényre az érintett figyelmét fel kell hívni. Az adatkezeléshez való hozzájárulás itt nyilvánvalóan azt jelentheti, hogy a pályázati anyagban szereplő személyes adatokat a bírálók a döntés meghozatala céljából megismerhetik, de például nem továbbíthatják máshová, és nem hozhatják nyilvánosságra. A rendeletnek a pályázatok elbírálásával kapcsolatos rendelkezéseiből ugyanakkor nem egyértelműen derül ki, hogy a pályázatban szereplő adataik közül melyeket, kik fognak megismerni, ezért indokoltnak tartom a rendelet szövegét ezzel kiegészíteni.

A jogi személyek esetében az eljárással összefüggésben az üzleti titok védelme okozhat gondot. Ez ügyben állást foglalni azonban az Avtv. értelmében nem tartozik a hatáskörömbébe. Csak arra kívánok utalni, hogy egy pályázati eljárás minden résztvevőjének tudnia kell, hogy az üzleti titok megsértésének polgári jogi és büntetőjogi következményei lehetnek. Szükség esetén erre az eljáró személyek figyelmét érdemes külön is felhívni.

Budapest, 2003. október 29.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1155/K/2003)

* * *

[Állásfoglalás: az adatvédelmi biztos és a bíróság felülvizsgálhatja a belső használatra készült dokumentumok megismerésére irányuló adatkérés megtagadását; az országgyűlési képviselők információhozáférési jogát az adatvédelmi biztos nem vizsgálhatja]

Dr. Szüdi János
közigazgatási államtitkár

Oktatási Minisztérium
Budapest

Tisztelt Államtitkár Úr!

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19–22. §-ai, valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) 157/A–157/C. §-ainak értelmezése ügyében az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárához írt levelével kapcsolatban engedje meg, hogy az alábbi észrevételeket tegyem:

Ad 1. Az információszabadságnak az Avtv. 19. § (5) bekezdésében foglalt korlátozása azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv meghatározott időre elzárhatja a nyilvánosságtól közérdekű adatokat. Ez a korlátozás – eltérően az államtitok és a szolgálati titok szabályozásától – az adatkezelő eseti mérlegelésétől függ. (E megoldás alkotmányossága külön elemzést igényelne, de itt most nem ez a kérdés.) Amikor egy érdeklődő közérdekű adatot kér, az adatkezelő eldönti, hogy az adat nyilvánosságra kerülése veszélyezteti-e a hivatal illetéktelen külső befolyástól mentes működését. Ha úgy ítéli meg, hogy igen, és az adatkérő elfogadja ezt a „*minősítést*”, nyilván nem kíván jogorvoslattal élni. Erre csak akkor kerülhet sor, ha az adatkérő vitatja, hogy a szóban forgó információ valóban belső használatra szolgál vagy döntés-előkészítéssel függ össze. Ilyenkor panasz esetén az adatvédelmi biztos vagy a bíróság köteles megvizsgálni a megtagadás indokoltságát. (Ilyen eset több is volt az adatvédelmi biztos eddigi gyakorlatában.)

Ad 2. A közérdekű adatok megismerésének biztosításával kapcsolatban:

– A törvény szövegében a „*közérthető formában*” kifejezés azokra az esetekre vonatkozik, amikor az adatkérés nem egyszerűen valamely számadatra, dátumra stb. vonatkozik. (Itt jegyzem meg, hogy az Avtv. szóhasználata „*közérdekű adat*”, sok értelmezési gondot okozott eddig, és nincs összhangban az adat kifejezés hétköznapi használatával. Nem véletlen, hogy számos külföldi törvény és európai uniós szabály a dokumentum vagy az irat kifejezést használja. Az Avtv. szelleméből következően adatvédelmi biztosként a közérdekű adat lehető legszélesebb fogalmát tartom helyénvalónak, amely magában foglalhat több száz oldalas jegyzőkönyveket, ügyiratokat.) A „*közérthető forma*” – álláspontom szerint – olyan esetekben követelmény, amikor az adatkérő valamely ügyvel kapcsolatban egyfajta tájékoztatást kér.

– Az eredeti dokumentumok rendelkezésre bocsátása akkor kötelező, ha az adatkérő ezt kéri. Lehetnek ugyanis olyan esetek, amikor a dokumentumok rendelkezésre bocsátása akár el is lehetetlenítheti a tájé-

kozódást. Egy bonyolult engedélyezési eljárás több ezer oldalas dokumentumaival egy laikus semmit nem tud kezdeni. Ilyenkor a pontos, közérthető tájékoztatás az adatkezelő kötelessége.

– Az adatkérés teljesítése határidejének megjelölésekor a törvény napokat említ. Álláspontom szerint ez naptári napokat jelent, máskülönben a törvény a munkanap kifejezést használná. Nincs szabály arra, hogy meghosszabbítja-e a határidőt a kérelem pontosítása, de véleményem szerint igen. Jóllehet erre sincs az Avtv.-ben szabály, amennyiben a kérelmező a kért dokumentumok megismerése érdekében több alkalommal nem jelenik meg – álláspontom szerint – a kérelmét a hivatal tekintheti visszavontnak. A félreértések elkerülése érdekében ilyenkor helyénvaló erről a kérelmező értesítése.

Ad 3. A közérdekű adatok közlésével kapcsolatos egyik legnehezebb elvi és gyakorlati kérdés, hogy ki fizesse az információs szabadsággal kapcsolatos költségeket. Csak megjegyzem, hogy a nemzetközi gyakorlat ez ügyben eltérő megoldásokat mutat. Az Avtv. szerint csak „*az adatközléssel összefüggésben felmerült költségek*” megtérítése kérhető. Ezt az adatvédelmi biztosi gyakorlat mindig a lehető legszűkebben értelmezte, vagyis csak a másolás és a postázás költségeit értette alatta.

Ugyanakkor számos ügyben felmerült az a kérdés, hogy nagyobb mennyiségű (esetleg hosszas gyűjtőmunkát vagy jelentős adatfeldolgozást igénylő) adatközlés költségeit kinek kell állnia. E kérdésekre az Avtv.-ben nincsen válasz, és sajnos mindeztáig eredménytelen volt az Avtv. kiegészítésére tett valamennyi kezdeményezésem. A helyzetet súlyosbítja, hogy itt nem egyszerűen a hivatalok jó- vagy rosszindulatáról van szó, hanem arról, hogy a költségvetési rendszerünk nem hogy nem vesz tudomást egy ilyesfajta kiadásról, hanem közfeladatot ellátó szervek sokaságát kötelezi úgynevezett saját bevétel produkálására úgy, hogy e bevételek tetemes része az alapfeladatok ellátására szolgál. Ilyen körülmények között nehezen várható el, hogy az adatközléssel járó többletmunkát az adatkezelők ingyenesen végezzék el. Másfelől viszont igencsak aggályos volna egy alkotmányos jog gyakorlását az adatkérő fizetőképességétől függővé tenni. Tekintve, hogy nekem az ezzel kapcsolatos ügyekben a gyakorlati panaszokra valamilyen választ adnom kellett, abból indultam ki, hogy az Avtv. szerint a közfeladatot ellátó szervek csupán a „*kezelésükben lévő adat*” közlésére kötelezettek, adatgyűjtésre és -feldolgozásra nem. Ebből kiindulva javasoltam, hogy azokban az esetekben, amikor az adatkérő ezt vállalni tudja (lévén például egy gazdasági társaság) megbízási szerződés keretében, közösen megállapított díj ellenében juthasson hozzá az összegyűjtött vagy feldolgozott adatokhoz.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem megoldás minden esetben, és ezért javasoltam több alkalommal, hogy a költségvetési tervezéskor az információs szabadság költségeire is tekintettel kell lenni. Az „*üveg-zseb*”-program keretében csak szerény sikert értem el ezügyben, hiszen Ön előtt is ismert, hogy a 2004. évi költségvetésbe végül is nem került bele az ezzel kapcsolatos előirányzat.

Az Ámr. 157/C. §-a – melyre Ön is utal –, igyekszik egyfajta megoldást adni. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez tartalmilag az Avtv. módosítása-kiegészítése, melyre egy kormányrendeletben nincs mód.

Az Avtv. 20. § (3) bekezdése ugyan azt mondja, hogy a költség összegét a kérelmező kérésére kell előre közölni. Nem ellentétes azonban a törvénnyel, ha az adatkezelő ezt kérés nélkül is megteszi. Az információs szabadság parlamenti biztosaként ragaszkodnom kell az Avtv. szövegéhez, mely a közérdekű adatokhoz való hozzáférést nem köti ahhoz a feltételhez, hogy az adatkérő előzetesen befizesse a költséget.

Ad 4. Az országgyűlési képviselők információhozáférési jogával kapcsolatban csak annyiban van kompetenciám állást foglalni, amennyiben az a személyes adatok védelmét érinti. Hogy a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos, mindenkit megillető jogot meghaladóan a képviselők e funkciójukból fakadóan milyen többletjogokkal rendelkeznek, ez államszervezeti kérdés, és a válasz attól függ, hogy a jogalkotó, illetőleg az alkotmányozó a parlamentnek milyen funkciót szán. Amikor a képviselő e minőségében információt kér, akkor nem magánemberként jár el, hanem mint intézmény. Az ilyen kérések teljesítésével kapcsolatos szabályok (Alkotmány, Házsabály, a képviselők jogállásáról szóló törvény, stb.) értelmezése nem tartozik a hatáskörömbé. Álláspontom az, hogy az Avtv. ugyanakkor a képviselőkre is vonatkozik. Személyes adatokat csak az Avtv. és más törvények adta felhatalmazás esetén ismerhetnek meg. Kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül pedig az érintett hozzájárulása szükséges.

Budapest, 2004. január 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

Függelék

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az Adatvédelmi Biztos Irodájában – a 2003. december 31-i állapot szerint – 34 főállású és 1 részfoglalkozású munkatárs dolgozik. Betöltetlen álláshely nincs. Az alábbiakban a 2003 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 (119.547), jutalom (13.085, jubileumi jutalom (1.910), napidíj (1.356), megbízási díj (1.655), egyéb juttatások (7.438) | |
| <i>Személyi kiadások összesen:</i> | 144.991 |
| <i>Munkáltatót terhelő járulékok összege:</i> | 46.505 |
| Dologi kiadások: külföldi kiküldetés (6.110), nyomda (2.533), irodaszer, telefon, gépkocsiüzemeltetés (3.060), fordítás, lektorálás, megbízási (1.416), reprezentáció (875), egyéb (6.770) | |
| <i>Dologi kiadások összesen:</i> | 20.764 |
| <i>Az összes kiadás:</i> | 212 260 |

A 2002. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos 2002. évi beszámolóját 342 igen szavazattal – 1 tartózkodás mellett – elfogadta.

Az adatvédelmi biztos által 2003-ban véleményezett jogszabálytervezetek

Törvények, törvénytervezetek és törvényjavaslatok

- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2003. évi LXI. törvény (11/J/2003)
- Az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény (19/J/2003)
- A növényfajtak állami elismeréséről, valamint a szaporítóanyagok előállításáról és forgalomba hozataláról szóló 2003. évi LII. törvény (27/J/2003)
- Egyes törvényeknek az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás létrehozásával összefüggő módosításáról szóló 2003. évi XCIV. törvény (115/J/2003)
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvény (139/J/2003)
- A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2003. évi XXXVIII. törvény (177/J/2003)
- A Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 2003. évi XXXII. törvény (205/J/2003)
- A Munkavállalói Résztulajdonosi Programról szóló 1992. évi XLIV. törvény módosításáról szóló 2003. évi CXIX. törvény (211/J/2003)
- A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény (248/J/2003)
- Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint azzal összefüggésben más törvények módosításáról szóló 2003. évi LIII. törvény (250/J/2003)
- Egyes törvények környezetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseinek módosításáról szóló 2003. évi CXX. törvény (277/J/2003)

- A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény tervezete (292/J/2003)
- A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XXXI. törvény (297/J/2003)
- Az egészségügyi dolgozók jogállásáról szóló törvény tervezete (305/J/2003)
- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (315/J/2003)
- A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2003. évi LVI. törvény (320/J/2003)
- Az Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezete (348/J/2003)
- A jogalkotásról szóló törvény tervezete (349/J/2003)
- A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény tervezete (350/J/2003)
- Az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről szóló törvény tervezete (351/J/2003)
- A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának kihirdetésével összefüggésben szükséges egyes közjogi törvény-módosításokról szóló törvény tervezete (352/J/2003)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi LI. törvény (353/J/2003)
- Egyes agrár tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2003. évi LXXVII. törvény (381/J/2003)
- A polgári szolgálatról szóló 1997. évi XXI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (384/J/2003)
- A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (434/J/2003)
- A terrorizmus elleni küzdelemben a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi kötelezettségeken alapuló egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló törvény tervezete (497/J/2003)
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény módosításáról szóló 2003. évi LVII. törvény (529/J/2003)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (541/J/2003)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (546/J/2003)
- A Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról szóló 2003. évi LXXXIII. törvény (555/J/2003)
- A sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (609/J/2003)
- Az elektronikus cégeljárásról és a cégiratok elektronikus úton történő megismeréséről szóló 2003. évi LXXXI. törvény (612/J/2003)
- A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (648/J/2003)
- A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (661/J/2003)
- A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (662/J/2003)
- A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény módosításáról szóló 2003. évi CVI. törvény (674/J/2003)
- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (695/J/2003)
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (698/J/2003)
- Egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról szóló 2003. évi CII. törvény (699/J/2003)
- Románia Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodáshoz történő csatlakozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2003. évi LXXV. törvény (707/J/2003)
- A Bolgár Köztársaság Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodáshoz történő csatlakozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2003. évi LXXIV. törvény (708/J/2003)
- A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (745/J/2003)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (776/J/2003)
- A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény módosításáról szóló 2003. évi CXXXI. törvény (803/J/2003)
- A Magyar Köztársaság és Kanada között a szociális biztonságról szóló, 2002. március 4-én, Budapesten aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 2003. évi LXIX. törvény (833/J/2003)
- A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvenymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény (858/J/2003)
- A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény módosításáról szóló 2003. évi LXXXV. törvény (886/J/2003)
- A postáról szóló 2003. évi CI. törvény (895/J/2003)
- Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XCVII. törvény (898/J/2003)
- A regisztrációs adóról szóló 2003. évi CX. törvény (933/J/2003)
- A fogyasztói árkiegészítésről szóló 2003. évi LXXXVII. törvény (934/J/2003)

- Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény (940/J/2003)
- Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény (941/J/2003)
- „A sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszályal és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára” ENSZ Egyezmény kihirdetéséről szóló 2003. évi CVII. törvény (948/J/2003)
- A környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény (977/J/2003)
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és a hozzá kapcsolódó jogszabályok módosításáról szóló törvény tervezete (1000/J/2003)
- Egyes földművelésügyi ágazati törvények módosításáról szóló 2003. évi CXII. törvény (1001/J/2003)
- A polgári rendeltetésű lőfegyverekről és lőszeréről szóló törvény tervezete (1015/J/2003)
- A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény és egyéb munkajogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi CXVIII. törvény (1059/J/2003)
- Az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF) által Magyarország területén végzett vizsgálatok tárgyában az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény XIII. fejezetének módosításáról szóló törvény tervezete (1106/J/2003)
- A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény (1183/J/2003)
- A Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény tervezete (1184/J/2003)
- Az általános forgalmi adóról szóló törvény tervezete (1188/J/2003)
- A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (1189/J/2003)
- A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1232/J/2003)
- A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1355/J/2003)
- A polgári biztonságvédelmi tevékenységről, illetve a vagyónvédelemre kötelezettek jogairól és kötelezettségeiről szóló törvény tervezete (1363/J/2003)
- A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény tervezete (1387/J/2003)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvénynek a pedagógust és a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak titoktartási kötelezettségéről szóló törvény tervezete (1413/J/2003)
- A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1427/J/2003)
- A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény tervezete (1581/J/2003)
- A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (739/J/2002.)
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló T/3735. számú törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványok (649/J/2003)
- Módosító indítvány a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről szóló T/5601. számú törvényjavaslathoz, a közúti közlekedési nyilvántartás adattartalmával összefüggésben (1532/J/2003)

Kormányrendeletek és kormányrendelet-tervezetek

- A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet, valamint a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtására kiadott 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 21/2003. (II. 25.) Korm. rendelet (76/J/2003)
- A járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 33/2003. (III. 27.) Korm. rendelet (89/J/2003)
- A munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 57/2003. (IV. 24.) Korm. rendelet (96/J/2003)
- A hulladékok külföldről történő behozatalának, az országból történő kivitelének és az ország területén történő átszállításának részletes szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (98/J/2003)
- A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 164/2003. (X. 18.) Korm. rendelet (99/J/2003)
- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésben részt vevők számára szervezett központi gyakornoki rendszerről szóló 125/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 52/2003. (IV. 9.) Korm. rendelet (137/J/2003)
- Egyes oktatást érintő kormányrendeletek módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (143/J/2003)

- A diákigazolványról szóló 30/1999. (II. 15.) Korm. rendelet módosításáról szóló 38/2003. (III. 27.) Korm. rendelet (150/J/2003)
- A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a központi költségvetési szervként működő kutató- és kutatást kiegészítő intézeteknél és kutatókat foglalkoztató egyes intézményeknél történő végrehajtásáról szóló 49/1993. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 35/2003. (III. 27.) Korm. rendelet (151/J/2003)
- A felsőoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló 269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 37/2003. (III. 27.) Korm. rendelet (152/J/2003)
- Az állatkísérletek végzéséről szóló 243/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet, valamint az azt módosító 103/2002. (V. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 186/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet (168/J/2003)
- Az egészségügyi szakellátási kapacitásmódosítások szakmai feltételeiről, eljárási rendjének és az új szolgáltatók befogadásának szabályairól szóló 50/2002. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 59/2003. (IV. 24.) Korm. rendelet (226/J/2003)
- Az egészségügyi szakellátási kapacitásmódosítások szakmai feltételeiről, eljárási rendjének és az új szolgáltatók befogadásának szabályairól szóló 50/2002. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 185/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet (226/J/2003)
- Az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői Szolgálat Országos Hivatala létrehozásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 72/2003. (V. 28.) Korm. rendelet (251/J/2003)
- A házi orvosok, házi gyermekorvosok és fogorvosi alapellátási vállalkozások támogatásáról szóló 229/2001. (XII. 5.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről szóló kormányrendelet tervezete (255/J/2003)
- Az önkormányzat által szervezett közcélú foglalkoztatás 2003. évi előirányzatának módosítási rendjéről szóló 60/2003. (IV. 24.) Korm. rendelet (259/J/2003)
- A közösségi öko-címke odaítélését ellátó szerv kijelöléséről szóló 83/2003. (VI. 7.) Korm. rendelet (340/J/2003)
- Az állami vezetők, a köztisztviselők, valamint a közvetlenül költségvetési forrásból finanszírozott kiküldetésben résztvevők ideiglenes külföldi kiküldetéséről szóló kormányrendelet tervezete (419/J/2003)
- A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet (498/J/2003)
- A géntechnológiai bírság megállapításáról szóló 148/2003. (IX. 22.) Korm. rendelet (583/J/2003)
- A keresőképtelenség és keresőképesség orvosi elbírálásáról és annak ellenőrzéséről szóló 102/1995. (VIII. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 252/2003. (XII. 23.) Korm. rendelet (594/J/2003)
- A kábítószer előállítására alkalmas növények termesztésének, forgalmazásának és felhasználásának rendjéről szóló 162/2003. (X. 16.) Korm. rendelet (611/J/2003)
- Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet (624/J/2003)
- Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája magyarországi végrehajtásában, illetve a nemzeti agrártámogatási rendszerben érintett ügyfelekkel összefüggő ügyfélregiszter létrehozásáról és az ezzel kapcsolatos nyilvántartásba vételről szóló 141/2003. (IX. 9.) Korm. rendelet (644/J/2003)
- A pénzügyi szolgáltatási, a kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, továbbá a befektetési szolgáltatási és az árutőzsdéi szolgáltatási tevékenység, az értékpapír letéti őrzés, az értékpapír letétkezelés, valamint az elszámolóházi tevékenység végzéséhez szükséges személyi, tárgyi, technikai és biztonsági feltételekről szóló kormányrendelet tervezete (660/J/2003)
- A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivataláról szóló 12/1999. (II. 1.) Korm. rendelet, valamint az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok kiviteléről, illetőleg behozataláról szóló 112/1990. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 256/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (693/J/2003)
- A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 111/2003. (VII. 29.) Korm. rendelet (741/J/2003)
- Az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről szóló 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet (778/J/2003)
- A nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshely-szolgáltatásról szóló 173/2003. (X. 28.) Korm. rendelet (808/J/2003)
- Egyes környezetvédelmi jogszabályok módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (809/J/2003)
- A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 220/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet (831/J/2003)
- A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet módosításáról szóló 192/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet (832/J/2003)

- A nemzetközi szerződés alapján átvett, vagy nemzetközi kötelezettségvállalás alapján készült minősített adat védelmének eljárási szabályairól szóló 179/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet (894/J/2003)
- A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet (904/J/2003)
- A Nemzeti Biztonsági Felügyelet részletes feladatairól és működési rendjéről, valamint az iparbiztonsági ellenőrzések részletes szabályairól szóló 180/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet (906/J/2003)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményhez kapcsolódó egyes feladatok végrehajtásáról szóló kormányrendelet tervezete (908/J/2003)
- Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 117/2003. (VII. 30.) Korm. rendelet (976/J/2003)
- A biztonsági okmányok védelmének rendjéről szóló 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 182/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet (988/J/2003)
- A közszolgálati jogviszonnyal összefüggő adatkezelésre és a közszolgálati nyilvántartásra vonatkozó szabályokról szóló 233/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 189/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet (997/J/2003)
- A büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól szóló 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (1024/J/2003)
- A 2004. évre szóló Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programról szóló 215/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet (1025/J/2003)
- A földgázellátási válsághelyzet esetén szükséges intézkedésekről szóló kormányrendelet tervezete (1065/J/2003)
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyek diákkedvezményeiről szóló 319/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló 205/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet (1103/J/2003)
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény pedagógusokat és oktatókat érintő rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 206/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet (1103/J/2003)
- Az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről szóló 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet (1114/J/2003)
- Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek és tápszerek árának és társadalombiztosítási támogatásának átmeneti szabályait érintő egyes jogszabályok módosításáról szóló 134/2003. (VIII. 27.) Korm. rendelet (1128/J/2003)
- Az Országos Szociálpolitikai Szakértői Névjegyzékről szóló 211/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet (1243/J/2003)
- A központosított közbeszerzési eljárás körébe tartozó, egészségügyi, szociális és családjogi fejezeti szinten kiemelt termékek állami normatíváiról szóló 276/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (1270/J/2003)
- A külföldi gyógykezelésekkel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 227/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet (1271/J/2003)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között az állampolgárok utazásának feltételeiről szóló, Kijevben, 2003. október 9. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről szóló 199/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet (1273/J/2003)
- A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (1279/J/2003)
- A magyar számviteli standardokról, azok értelmezéseiről és a kapcsolódó eljárási rendről szóló 202/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet (1287/J/2003)
- Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartással kapcsolatos bejelentési és nyilvántartási kötelezettség szabályozásáról szóló kormányrendelet tervezete (1292/J/2003)
- A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (VI. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 30/2004. (II. 28.) Korm. rendelet (1324/J/2003)
- Az ózdi martinsalak felhasználásával készült lakóépületek tulajdonosainak kárenyhítéséről szóló 40/2003. (III. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (1326/J/2003)
- A pénztárakat érintő számviteli kormányrendeletek módosításáról szóló 236/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (1341/J/2003)
- A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló 237/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (1342/J/2003)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról rendelkező 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásá-

- ról rendelkező 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 248/2003. (XII. 23.) Korm. rendelet (1354/J/2003)
- A biztosítók éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 192/2000. (XI. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 235/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (1368/J/2003)
 - Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 264/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (1369/J/2003)
 - A kincstári elszámolások beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 240/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (1370/J/2003)
 - Az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap támogatásainak fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási, számviteli és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 233/2003. (XII. 16.) Korm. rendelet (1371/J/2003)
 - A hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 250/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 238/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (1373/J/2003)
 - A befektetési vállalkozások éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 251/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 241/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (1376/J/2003)
 - A felszíni vizek minősége védelmének egyes szabályairól szóló 203/2001. (X. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 271/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (1390/J/2003)
 - 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 265/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (1397/J/2003)
 - Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 278/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (1401/J/2003)
 - Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 280/2003. (XII. 29.) Korm. rendelet (1402/J/2003)
 - Az áfa-mértékek miatti árváltozásokról szóló kormányrendelet tervezete (1415/J/2003)
 - Egyes szociális tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 228/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet (1416/J/2003)
 - Az elektronikus hírközlési szolgáltató adatkezelésének különös feltételeiről, az elektronikus hírközlési szolgáltatások adatbiztonságáról, valamint az azonosítókijelzés és hívásátírányítás szabályairól szóló 226/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet (1430/J/2003)
 - Az elektronikus hírközlés veszélyhelyzeti és minősített időszakos felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról szóló kormányrendelet tervezete (1438/J/2003)
 - Egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító kormányrendeletek módosításáról szóló 269/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet (1454/J/2003)
 - A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (1473/J/2003)
 - Az Európai Közösség tagállamai közötti adóbehajtási jogsegély részletes szabályairól szóló kormányrendelet tervezete (1518/J/2003)
 - A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás hatálya alá tartozó egyes külföldiek nyilvántartásba vételével és lakcímbeljelentésével összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 9/2004. (I. 31.) Korm. rendelet (1580/J/2003)
 - A járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 120/2003. (VIII. 14.) Korm. rendelet (854/J/2003)

Miniszeri rendeletek és miniszteri rendeletervezetek

- A gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 3/1995. (II. 8.) NM rendelet módosításáról szóló 2/2003. (II. 1.) ESZCSM rendelet (40/J/2003)
- A közgyógyellátásra jogosultak részére térítésmentesen rendelhető gyógyszerekről szóló 10/1995. (II. 24.) NM rendelet módosításáról szóló 4/2003. (II. 12.) ESZCSM rendelet (41/J/2003)
- A gazdasági és közlekedési miniszter által adományozható elismerésekről szóló 20/2003. (IV. 11.) GKM rendelet (70/J/2003)
- A közvetítői névjegyzék vezetéséről szóló 3/2003. (III. 13.) IM rendelet (78/J/2003)
- Az orvostechikai eszközökről szóló 47/1999. (X. 6.) EüM rendelet módosításáról szóló 27/2003. (V. 16.) ESZCSM rendelet (84/J/2003)

- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet módosításáról szóló 6/2003. (II. 26.) ESZCSM rendelet (101/J/2003)
- Az egyes veszélyes anyagok és veszélyes készítmények behozatalával, illetve kivitelével összefüggő bejelentési és előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási (PIC) eljárásról szóló 46/2000. (XII. 29.) EüM–FVM–KöM–GM együttes rendelet módosításáról szóló 28/2003. (V. 20.) ESZCSM–FVM–KvVM–GKM együttes rendelet (102/J/2003)
- A veszélyes anyagok és a veszélyes készítmények tulajdonságainak vizsgálati módszereiről és a vizsgálatok eredményeinek értékeléséről szóló 54/2003. (IX. 1.) ESZCSM–KvVM–BM együttes rendelet (103/J/2003)
- A biocid termékek előállításának és forgalomba hozatalának feltételeiről szóló 38/2003. (VII. 7.) ESZCSM–FVM–KvVM együttes rendelet (104/J/2003)
- A bűnügyi nyilvántartást kezelő szervről, az adatközlés és az adatszolgáltatás rendjéről szóló 7/2000. (II. 16.) BM–IM együttes rendelet módosításáról szóló 24/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet (113/J/2003)
- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésről és továbbképzésről szóló 11/1998. (XII. 11.) EüM rendelet módosításáról szóló 18/2003. (IV. 24.) ESZCSM rendelet (138/J/2003)
- Az ismeretlen helyen tartózkodó terhelt, illetve a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható ismeretlen személy tartózkodási helye felkutatásának, lakóhelye, illetőleg személyazonossága megállapításának és körözése elrendelésének részletes szabályairól szóló 1/2003. (III. 7.) IM rendelet (140/J/2003)
- Az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról szóló 7/2003. (III. 11.) ESZCSM rendelet (153/J/2003)
- A személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SZCSM rendelet, valamint a személyes gondoskodást végző személyek adatainak működési nyilvántartásáról szóló 8/2000. (VIII. 4.) SZCSM rendelet módosításáról szóló 16/2003. (IV. 9.) ESZCSM rendelet (179/J/2003)
- A népjóléti ágazatba tartozó egyes államigazgatási eljárásokért és igazgatási jellegű szolgáltatásokért fizetendő díjakról szóló 50/1996. (XII. 27.) NM rendelet módosításáról szóló 32/2003. (V. 21.) ESZCSM rendelet (196/J/2003)
- Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 16/2000. (VI. 8.) EüM rendelet módosításáról szóló 31/2003. (V. 21.) ESZCSM rendelet (196/J/2003)
- A veszélyes anyagokkal és a veszélyes készítményekkel kapcsolatos egyes eljárások, illetve tevékenységek részletes szabályairól szóló 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet módosításáról szóló 30/2003. (V. 21.) ESZCSM rendelet (196/J/2003)
- Az Egészségügyi Tudományos Tanácsról szóló 34/2003. (VI. 7.) ESZCSM rendelet (210/J/2003)
- Az egészségügyi közintézmény szakmai fejlesztési programjának szakmai szabályairól szóló 12/2002. (III. 28.) EüM rendelet módosításáról szóló 13/2003. (III. 31.) ESZCSM rendelet (210/J/2003)
- A Vám- és Pénzügyőrség bünmegelőzési, bűnüldözési adatkezelésének és felhasználásának rendjéről szóló PM rendelet tervezete (227/J/2003)
- A környezet- és természetvédelem, a vízügy, továbbá a meteorológia területén adományozható miniszteri elismerésekről szóló 6/2003. (IV. 28.) KvVM rendelet (241/J/2003)
- A vezeték nélküli távközlési építmény által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeiről szóló 32/2000. (XI. 16.) EüM rendelet módosításáról szóló 15/2003. (IV. 9.) ESZCSM rendelet (253/J/2003)
- A hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 6/2000. (II. 11.) BM rendelet módosításáról szóló 21/2003. (VI. 7.) BM rendelet (254/J/2003)
- 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 ellátásához szükséges adatokhoz való hozzáférés rendjének szabályozásáról szóló GKM–BM–ESZCSM–MEH együttes rendelet tervezete (275/J/2003)
- Az egyes levegőszennyező anyagok összkibocsátási határértékeiről szóló 7/2003. (V. 16.) KvVM–GKM együttes rendelet (289/J/2003)
- A rendkívüli állapot feladatainak ellátásához nélkülözhetetlen hadkötelesek meghagyásával kapcsolatos követelmények meghatározásáról szóló 37/2003. (VI. 7.) GKM rendelet (317/J/2003)
- Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter által adományozható szakmai elismerésekről szóló 33/2003. (V. 27.) ESZCSM rendelet (329/J/2003)
- Az ipari alpinechnikai tevékenység biztonsági szabályzatáról szóló 11/2003. (IX. 12.) FMM rendelet (336/J/2003)
- A Környezetvédelmi Alap célfeladatok fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 3/2003. (III. 7.) KvVM rendelet, valamint a Vízügyi célelőirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2003. (III. 7.) KvVM rendelet módosításáról szóló 11/2003. (VII. 18.) KvVM rendelet (360/J/2003)

- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet módosításáról szóló 80/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (366/J/2003)
- A helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközit működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint az örökbefogadás előtti tanácsadásról és felkészítő tanfolyamról szóló 29/2003. (V. 20.) ESZCSM rendelet (375/J/2003)
- A hivatásos gondnoki feladatot ellátó személyek képesítési előírásairól szóló 25/2003. (V. 13.) ESZCSM rendelet (376/J/2003)
- A társadalombiztosítási támogatással rendelhető, illetve kölcsönözhető gyógyászati segédeszközökről, a támogatás összegéről és mértékéről, valamint a rendelés, forgalmazás, kölcsönzés és javítás szakmai követelményeiről szóló 19/2003. (IV. 29.) ESZCSM rendelet (383/J/2003)
- A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet módosításáról szóló 46/2003. (VIII. 8.) ESZCSM rendelet (395/J/2003)
- A tárgyalás zártcélú távközlő hálózat útján történő megtartásáról szóló 22/2003. (VI. 25.) IM rendelet (420/J/2003)
- A pénzügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 17/2003. (VII. 1.) PM–IM együttes rendelet (435/J/2003)
- Az életkorhoz kötött szűrővizsgálatokkal kapcsolatos egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 40/2003. (VII. 16.) ESZCSM rendelet (462/J/2003)
- A 2003/2004. tanév rendjéről szóló 12/2003. (V. 23.) OM rendelet (464/J/2003)
- A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESZCSM rendelet módosításáról szóló 48/2003. (VIII. 9.) ESZCSM rendelet (467/J/2003)
- A büntetőeljárás nyomozási szakaszában a sajtónak adandó tájékoztatásról szóló 26/2003. (VI. 26.) BM–IM együttes rendelet (475/J/2003)
- A kábítószer-függőséget gyógyító kezelés, kábítószer-használatot kezelő más ellátás vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatás szabályairól szóló 26/2003. (V. 16.) ESZCSM–GYISM együttes rendelet (476/J/2003)
- A nemzetközi gyorspostaforgalomra vonatkozó egyes vámszabályokról szóló 36/2003. (XII. 20.) PM–IHM együttes rendelet (482/J/2003)
- Az Őrségi Nemzeti Park létesítéséről szóló 4/2002. (II. 27.) KöM rendelet módosításáról szóló KvVM rendelet tervezete (494/J/2003)
- A Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet (515/J/2003)
- Az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői Szolgálat egységes iratkezeléséről szóló 18/2003. (VI. 24.) IM rendelet (516/J/2003)
- Az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői Szolgálatánál foglalkoztatottak képesítési követelményeiről, munkaköri elnevezéseiről és ügyviteli vizsgájáról szóló 19/2003. (VI. 24.) IM rendelet (517/J/2003)
- Az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői Szolgálat vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel járó munkaköreiről, valamint a vagyonyilatkozat átadásáról, kezeléséről és az abban foglalt adatok védelméről szóló 20/2003. (VI. 24.) IM rendelet (518/J/2003)
- A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet módosításáról szóló 42/2003. (X. 3.) BM rendelet (526/J/2003)
- A büntetés-végrehajtási szervezet katonai nyomozó hatóságairól és a bűncselekmények parancsnoki nyomozásáról szóló 16/2003. (VI. 20.) IM rendelet (530/J/2003)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet módosításáról szóló OM rendelet tervezete (531/J/2003)
- A kényszergyógykezelés és az ideiglenes kényszergyógykezelés végrehajtásáról, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet feladatairól, működéséről szóló 36/2003. (X. 3.) IM rendelet (556/J/2003)
- A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet módosításáról szóló 24/2003. (VII. 1.) IM rendelet (581/J/2003)
- A fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet módosításáról szóló 25/2003. (VII. 1.) IM rendelet (582/J/2003)
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet módosításáról szóló 22/2003. (VI. 13.) BM rendelet (588/J/2003)
- A szokásos piaci ár meghatározásával összefüggő nyilvántartási kötelezettségről szóló 18/2003. (VII. 16.) PM rendelet (621/J/2003)

- Az egészségügyi szolgáltatók és működési engedélyük nyilvántartásáról szóló 32/1997. (X. 28.) NM rendelet módosításáról szóló 42/2003. (VII. 17.) ESZCSM rendelet (625/J/2003)
- A gyógyintézetek működési rendjéről, illetve szakmai vezető testületéről szóló 43/2003. (VII. 29.) ESZCSM rendelet (626/J/2003)
- A Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint az irányítása alatt álló intézmények és államigazgatási szervek szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 4/1999. (VIII. 6.) SZCSM rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló ESZCSM rendelet tervezete (651/J/2003)
- A rendkívüli eseményekkel, katasztrófákkal kapcsolatos bejelentés és adatközlés rendjéről szóló ESZCSM rendelet tervezete (663/J/2003)
- Az állami vezetők külföldi napidíjáról szóló 4/1997. (XII. 29.) KüM rendelet módosításáról szóló 11/2003. (VII. 9.) KüM rendelet (670/J/2003)
- Az alapellátmányról, a valuta-költségtérítésről és egyes állomáshelyekhez kapcsolódó további ellátmánypótlékról szóló 5/1997. (XII. 29.) KüM rendelet módosításáról szóló 12/2003. (VII. 9.) KüM rendelet (671/J/2003)
- Az okmányirodák működésének személyi és technikai feltételeiről szóló 58/1999. (XII. 30.) BM rendelet módosításáról szóló 38/2003. (VIII. 14.) BM rendelet (682/J/2003)
- A villanyszerelő vállalkozásának nyilvántartásba vételéről, a nyilvántartásba vételhez szükséges feltételekről, a nyilvántartást vezető szervezet kijelöléséről szóló GKM rendelet tervezete (694/J/2003)
- A szakorvos, szakfogorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus szakképesítés megszerzéséről szóló 66/1999. (XII. 25.) EüM rendelet módosításáról szóló 45/2003. (VIII. 6.) ESZCSM rendelet (696/J/2003)
- A gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtésről szóló GKM rendelet tervezete (701/J/2003)
- A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet módosításáról szóló BM rendelet tervezete (712/J/2003)
- Az orvosi rehabilitációs ellátás keretében történő gyógyfürdőellátások rendelkezéséről, a társadalombiztosítás által támogatott gyógyfürdőellátások kiszolgáltatásának szakmai követelményeiről, valamint az ellátásokhoz nyújtott társadalombiztosítási támogatás elszámolásának rendjéről szóló 17/1997. (VI. 30.) NM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (724/J/2003)
- Az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek és klinikai szakpszichológusok folyamatos továbbképzéséről szóló 52/2003. (VIII. 22.) ESZCSM rendelet (754/J/2003)
- A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet módosításáról szóló 13/2003. (X. 10.) FMM rendelet (777/J/2003)
- A fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről szóló EszCsM rendelet tervezete (781/J/2003)
- A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvényekről tett bejelentések elbírálásának szabályairól, valamint a rendezvények zavartalanságának és rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló BM rendelet tervezete (794/J/2003)
- A kizárólag előzetes betegbesorolás (várólista) alapján nyújtható egészségügyi ellátásokról szóló 61/2003. (X. 27.) ESZCSM rendelet (872/J/2003)
- A növényekben, a növényi termékekben és a felületükön megengedhető növényvédőszer-maradék mértékéről szóló 5/2002. (II. 22.) EüM–FVM együttes rendelet módosításáról szóló 59/2003. (X. 16.) ESZCSM–FVM együttes rendelet (905/J/2003)
- A Károni Arborétum Természetvédelmi Terület bővítéséről és határainak módosításáról szóló 20/2003. (XII. 16.) KvVM rendelet (947/J/2003)
- A vércsoport meghatározásra használatos reagensek és a szövet-tipizáló reagensek csereforgalmáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (951/J/2003)
- Az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 11/2002. (III. 26.) EüM rendelet módosításáról szóló 58/2003. (IX. 30.) ESZCSM rendelet (972/J/2003)
- Az élelmiszerek vegyi szennyezettségének megengedhető mértékéről szóló 17/1999. (VI. 16.) EüM rendelet módosításáról szóló 63/2003. (X. 28.) ESZCSM rendelet (1005/J/2003)
- Az élelmiszer eredetű megbetegedések esetén követendő eljárásról szóló 62/2003. (X. 27.) ESZCSM rendelet (1016/J/2003)
- Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények reklámozásáról és ismertetéséről szóló 64/2003. (X. 31.) ESZCSM rendelet (1068/J/2003)
- A képernyő előtti munkavégzés minimális egészségügyi és biztonsági követelményeiről szóló 50/1999. (XI. 3.) EüM rendelet módosításáról szóló 66/2003. (XII. 11.) ESZCSM rendelet (1076/J/2003)

- A honvédelmi vonatkozású szolgálati titokkörökről szóló 11/1995. (XI. 14.) HM rendelet módosításáról szóló 33/2003. (XII. 9.) HM rendelet (1255/J/2003)
- A bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet és a bírósági végrehajtásra vonatkozó egyéb igazságügy-miniszteri rendeletek módosításáról szóló IM rendelet tervezete (1097/J/2003)
- A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény oktatást érintő rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 47/2001. (XII. 29.) OM rendelet módosításáról szóló 36/2003. (XII. 27.) OM rendelet (1103/J/2003)
- A légi közlekedés védelme érdekében ellenőrzés alá vonható munkavállalók köréről szóló 50/2003. (XII. 18.) BM rendelet (1107/J/2003)
- A foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996. (VIII. 28.) NM rendelet módosításáról szóló 69/2003. (XII. 16.) ESZCSM rendelet (1144/J/2003)
- A 140 kWth és az ennél nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések légszennyező anyagainak technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 23/2001. (XI. 13.) KöM rendelet módosításáról szóló 22/2003. (XII. 27.) KvVM rendelet (1154/J/2003)
- A Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerről szóló 115/2003. (XI. 13.) FVM rendelet (1200/J/2003)
- A települések ár- és belvíz veszélyeztetettségi alapon történő besorolásáról szóló 18/2003. (XII. 9.) KvVM–BM együttes rendelet (1214/J/2003)
- A Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap működésével összefüggő szabályokról szóló 33/2003. (XII. 9.) PM rendelet (1215/J/2003)
- Az állatgyógyászati készítmények élelmiszerekben előforduló maradványának megengedhető mértékéről szóló 2/1999. (II. 5.) EüM rendelet módosításáról szóló 67/2003. (XII. 11.) ESZCSM rendelet (1233/J/2003)
- Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás keretében használt azonosító kódok képzésére kiadására és alkalmazására vonatkozó szabályokról szóló FMM rendelet tervezete (1293/J/2003)
- Az egyes földgázipari vállalkozások adatszolgáltatásainak rendjéről szóló 86/2003. (XII. 16.) GKM rendelet (1303/J/2003)
- A hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet módosításáról szóló 19/2003. (XII. 10.) KvVM rendelet (1323/J/2003)
- A betegjogi, az ellátottjogi és a gyermekjogi képviselő működésének feltételeiről szóló 1/2004. (I. 5.) ESZCSM rendelet (1347/J/2003)
- A területi védőnői ellátásról szóló ESZCSM rendelet tervezete (1372/J/2003)
- A Vízügyi céllelőirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 4/2003. (III. 7.) KvVM rendelet módosításáról szóló KvVM rendelet tervezet (1383/J/2003)
- Az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló 47/1999. (XII. 28.) KHVM rendelet módosításáról szóló 21/2003. (XII. 19.) KvVM rendelet (1453/J/2003)
- A szakmai követelmények kiadásáról szóló 6/1994. (VIII. 31.) MüM rendelet módosításáról szóló 4/2004. (II. 12.) FMM rendelet (1456/J/2003)
- Az elsősorban hátsérülések kockázatával járó kézi tehermozgatás minimális egészségi és biztonsági követelményeiről szóló 25/1998. (XII. 27.) EüM rendelet módosításáról szóló 78/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (1467/J/2003)
- A munkavállalók munkahelyen történő egyéni védőeszköz használatának minimális biztonsági és egészségvédelmi követelményeiről szóló 65/1999. (XII. 22.) EüM rendelet módosításáról szóló 77/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (1468/J/2003)
- A munkavállalóknak a munka közbeni zajexpozíció okozta kockázatok elleni védelméről szóló 18/2001. (IV. 28.) EüM rendelet módosításáról szóló 76/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (1469/J/2003)
- A foglalkozási eredetű rákkeltő anyagok elleni védekezésről és az általuk okozott egészségkárosodások megelőzéséről szóló 26/2000. (IX. 30.) EüM rendelet módosításáról szóló 75/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (1470/J/2003)
- A közvetlen lakossági fogyasztásra szánt hagyományos gyógynövény-drogokról és azok kiskereskedelemben szokásos kiserelési egységeiről szóló 81/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (1474/J/2003)
- A légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V.9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet módosításáról szóló KvVM–ESZCSM–FVM együttes rendelet tervezete (1493/J/2003)
- A munkavállalók védelmére és a munkafeltételekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség eljárási szabályairól szóló 1/2004. (I. 9.) FMM rendelet (1494/J/2003)

- A fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzések szintjéről szóló 3/2004. (II. 17.) HM rendelet (1513/J/2003)
- Egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító miniszteri rendeletek módosításáról szóló 1/2004. (II. 6.) KvVM rendelet (1517/J/2003)
- Az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 11/1972. (VI. 30.) EüM rendelet módosításáról szóló 72/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (1524/J/2003)
- A gyógyszerek kereskedelmi árréséről szóló 19/2001. (V. 23.) EüM rendelet módosításáról szóló 70/2003. (XII. 18.) ESZCSM rendelet (1525/J/2003)
- Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek törzskönyvezéséről és a forgalomba hozataluk engedélyezéséről szóló 12/2001. (IV. 12.) EüM rendelet módosításáról szóló 71/2003. (XII. 23.) ESZCSM rendelet (1525/J/2003)
- A gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 3/1995. (II. 8.) NM rendelet módosításáról szóló 82/2003. (XII. 26.) ESZCSM rendelet (1525/J/2003)
- A környezetvédelmi felügyelőségek, a vízügyi felügyeletek és a nemzeti parkigazgatóságok illetékességi, valamint a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok működési területéről szóló KvVM rendelet tervezete (1530/J/2003)
- A környezetvédelmi és a vízügyi célelőirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 3/2004. (II. 24.) KvVM rendelet (1541/J/2003)
- A jogi segítői névjegyzék vezetésének részletes szabályairól szóló 42/2003. (XII. 19.) IM rendelet (1543/J/2003)
- A 2004. évi igazgatási célú ágazati adatgyűjtések elrendeléséről szóló FVM rendelet tervezete (1551/J/2003)
- A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESZCSM rendelet módosításáról szóló 83/2003. (XII. 26.) ESZCSM rendelet (1559/J/2003)
- Az elektronikus hírközlési szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról szóló 18/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (1560/J/2003)
- Az elektronikus hírközlési előfizetői szerződésekre és azok megkötésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 16/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (1561/J/2003)
- A Nemzeti Hírközlési Hatóság egyes eljárásaiért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 20/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (1562/J/2003)
- Az elektronikus hírközlési tevékenység elkülönítéséről, valamint az elektronikus hírközlési szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének részletes szabályairól szóló 19/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (1563/J/2003)
- A hírközlési hatóság piacfelügyeleti tevékenységéről és a piacfelügyeleti díj mértékéről szóló 24/2001. (XII. 22.) MeHVM rendelet módosításáról szóló 21/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (1564/J/2003)
- A számhordozási központi referencia adatbázisról szóló 17/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (1565/J/2003)
- A fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati eljárás keretében történő felhasználásának rendjéről szóló 2/2004. (II. 26.) GYISM rendelet (1573/J/2003)
- A közszolgálati nyilvántartás egyes kérdéseiről szóló 7/2002. (III. 12.) BM rendelet módosításáról szóló 7/2004. (III. 2.) BM rendelet (1582/J/2003)
- A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról az Európai Parlament tagjainak választásán szóló BM rendelet tervezete (1583/J/2003)
- A 2004. június 13. napjára kitűzött Európai Parlament tagjai választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló BM rendelet tervezete (1584/J/2003)
- A szakképzési hozzájárulást a saját munkavállalói részére szervezett képzéssel teljesítő hozzájárulásra kötelezett költségei elszámolásának feltételeiről és az elszámolás szabályairól szóló 3/2004. (II. 17.) OM–FMM együttes rendelet (1589/J/2003)
- A fogva tartottak foglalkoztatására jóváhagyott költségvetési előirányzat felhasználási rendjéről szóló 2/1996. (III. 13.) IM–PM együttes rendelet módosításáról szóló 3/2004. (II. 17.) IM–PM együttes rendelet (1590/J/2003)
- Az állami sportcélú támogatások felhasználásának szabályairól szóló GYISM rendelet tervezete (1591/J/2003)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjainak egyes illetményen kívüli járandóságairól, szociális juttatásairól és támogatásáról szóló 6/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló IM rendelet tervezete (1594/J/2003)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjai elismerési rendjéről szóló 10/1997. (III. 26.) IM rendelet módosításáról szóló IM rendelet tervezete (1595/J/2003)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 14/1997. (IV. 22.) IM rendelet módosításáról szóló IM rendelet tervezete (1596/J/2003)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjai illetményének és illetményjellegű juttatásainak megállapításáról és folyósításáról szóló 15/1997. (IV. 22.) IM rendelet módosításáról szóló IM rendelet tervezete (1597/J/2003)

- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjaira vonatkozó egyes munkáltatói jogkörök gyakorlásáról szóló IM rendelet tervezete (1598/J/2003)
- A büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjaira vonatkozó fegyelmi eljárás és a méltatlanság megállapítása rendjének szabályairól, valamint a fegyelmi jogkörök gyakorlásáról szóló IM rendelet tervezete (1599/J/2003)

Önkormányzati rendelet

- Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének önkormányzati rendelete a Közterületi Felügyeleti Rendszer létrehozásáról (35/J/2003)

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei és egyéb szabályozási tervezetek

- Az Európai Adatvédelmi Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvének aláírásáról szóló kormányhatározat tervezet (28/J/2003)
- Az ANIMO rendszerhez történő csatlakozásról szóló szerződés megkötéséről szóló 2055/2003. (III. 27.) Korm. határozat (42/J/2003)
- Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint azzal összefüggésben más törvények módosításáról szóló szabályozási koncepció (69/J/2003)
- A magyar–román vámegyütműködési megállapodásról szóló kormányhatározat tervezete (77/J/2003)
- Az agrárgazdaság és a vidékfejlesztés területén az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán szükséges egyes intézményfejlesztési kérdésekről szóló 2041/2003. (III. 14.) Korm. határozat (97/J/2003)
- A jogalkotásról szóló törvény koncepciója (178/J/2003)
- Az Európai Unión belüli kamatfizetésekre vonatkozó irányelv tervezetről szóló kormányhatározat tervezete (200/J/2003)
- Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Unió Bizottsága biztonsági előírásainak a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződés hatályba lépéséig terjedő időszakban történő alkalmazásáról szóló kormányhatározat tervezete (202/J/2003)
- A kisebbségi önkormányzati választások szabályozásának alapvető elemeiről szóló koncepció (204/J/2003)
- A sportrendezvényeken tapasztalható rendbontások visszaszorítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló koncepció (266/J/2003)
- A családon belüli erőszak megelőzésére és hatékony kezelésére irányuló nemzeti stratégia kialakításáról szóló 45/2003. (IV. 16.) OGY határozat (272/J/2003)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya között a környezetvédelmi együttműködésről szóló Egyezmény utólagos jóváhagyásáról szóló 2112/2003. (V. 30.) Korm. határozat (339/J/2003)
- Az ENSZ EGB keretében készült, az ipari balesetek határon túli hatásaiból eredően a határvizeken okozott károk miatti polgári jogi felelősségről szóló Jegyzőkönyv aláírásáról szóló 2105/2003. (V. 30.) Korm. határozat (361/J/2003)
- Az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló ENSZ EGB egyezményhez kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálati jegyzőkönyv aláírásáról szóló 2106/2003. (V. 30.) Korm. határozat (362/J/2003)
- Az ENSZ EGB Szennyezőanyag Kibocsátás és Átadás Nyilvántartási Rendszerről (PRTR) szóló Jegyzőkönyv aláírásáról szóló 2107/2003. (V. 30.) Korm. határozat (363/J/2003)
- Az Európai Szociális Charta 1991. évi Módosító Jegyzőkönyvének megerősítéséről szóló 124/2003. (XI. 21.) OGY határozat (382/J/2003)
- Az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye Kiegészítő Jegyzőkönyvének aláírásáról szóló kormányhatározat tervezet (388/J/2003)
- A pénzügyi szolgáltatási, a kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, továbbá a befektetési és az árutőzsdei szolgáltatási tevékenység, az értékpapír letéti őrzés, az értékpapír letétkezelés, valamint az elszámolóházi tevékenység végzéséhez szükséges személyi, tárgyi, technikai és biztonsági feltételekről szóló kormányelőterjesztés tervezete (389/J/2003)
- Az Egészségügyi Világszervezet 56. Közgyűlésén történő részvételről szóló 2110/2003. (V. 30.) Korm. határozat (396/J/2003)

- A gyermekek védelméről és az együttműködésről a nemzetközi örökbefogadások terén Hágában, 1993. május 29-én aláírt Egyezmény megerősítéséről szóló OGY határozat tervezete (418/J/2003)
- Az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság, Önkormányzati Bizottság és Rendészeti Bizottság közös, úgynevezett lakásmaffia tevékenységet feltáró albizottságának üléséről szóló jegyzőkönyv (430/J/2003)
- A TANÁCS 1992. november 27-i 3508/92/EGK rendelete egyes közösségi támogatási programok integrált szabályozási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról (451/J/2003)
- A lőfegyverekről és lőszerkekről szóló törvényjavaslatról szóló koncepció (458/J/2003)
- A költségvetési és PHARE forrásból megvalósult kincstári vagyonnak minősülő győri, pécsi és miskolci szennyvíztisztító létesítmények, továbbá a debreceni, szolnoki, székesfehérvári és dunaújvárosi szennyvíztisztító gépi berendezések ingyenes, a vagyontárgy elhelyezkedése szerinti helyi önkormányzat tulajdonába adásáról szóló 2146/2003. (VII. 1.) Korm. határozat (459/J/2003)
- A nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedő levegőszennyezésről szóló 1979. évi Genfi Egyezményhez kapcsolódó, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagok (POP) légköri kibocsátásának csökkentéséről szóló, Aarhusban, 1998. június 24-én elfogadott jegyzőkönyv megerősítéséről szóló 113/2003. (X. 27.) OGY határozat (460/J/2003)
- A „Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló Keretegyezmény” aláírásáról szóló 2114/2003. (V. 30.) Korm. határozat (463/J/2003)
- Az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének elfogadásáról és annak aláírására történő felhatalmazásról szóló 2116/2003. (VI. 6.) Korm. határozat (473/J/2003)
- A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggésben egyes törvények módosításával összefüggő feladatokról szóló 2396/2002. (XII. 27.) Korm. határozat (474/J/2003)
- Irányelv-tervezet a személyes adatok védelméről a foglalkoztatás területén (481/J/2003)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és a Québec Kormánya között a szociális biztonságról szóló megállapodás aláírásáról szóló 2141/2003. (VII. 1.) Korm. határozat (508/J/2003)
- A közigazgatási bíraskodás hatékonyságának növeléséről és szakmai színvonalának emeléséről szóló koncepció tervezete (528/J/2003)
- Az Alkotmánybíróság 61/2002. (XI. 28.) AB határozatából adódó feladatok végrehajtásáról szóló kormányhatározat tervezete (534/J/2003)
- A Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermejjogi Közalapítvány létrehozásáról szóló 2234/2003. (X. 1.) Korm. határozat (630/J/2003)
- Az Európai Unió Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelő Központja magyar nemzeti adatszolgáltató és kapcsolattartó szervének létrehozatalával kapcsolatos feladatokról szóló 1091/2003. (IX. 9.) Korm. határozat (643/J/2003)
- Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezménynek az emberi eredetű szervek és szövetek átültetéséről szóló Kiegészítő Jegyzőkönyve aláírásáról szóló kormányhatározat tervezete (650/J/2003)
- Az Országos Fogymatkezőségi Program végrehajtásáról és az ezzel összefüggésben megtett kormányzati intézkedésekről szóló jelentés elfogadásáról szóló 26/2003. (III. 14.) OGY határozat (697/J/2003)
- Az ingatlan-nyilvántartás jelenlegi helyzetéről és a hatékonyság növelésének lehetőségeiről szóló kormányhatározat tervezete (709/J/2003)
- Az állami kezelésű autópályákon telepített elektronikus felügyeleti és ellenőrzési rendszer működtetéséről szóló kormányelőterjesztés tervezete (725/J/2003)
- Az ONYF vezetőjének utasítása az ágazatban kezelt adatok védelméről és biztonságáról (744/J/2003)
- A nemzeti és etnikai kisebbségek jogállását, közjogi státuszát szabályozó egyes törvények módosításának előkészítéséről szóló kormányhatározat tervezete (746/J/2003)
- Az európai uniós csatlakozásból és az Alkotmányból következő, illetőleg egyéb okból időszerű, a választási jogszabályokat érintő módosításokról szóló koncepció (830/J/2003)
- Az egészségügyi rendszer korszerűsítésének soron következő feladatairól szóló 1085/2003. (VIII. 19.) Korm. határozat (834/J/2003)
- A közösségi gyógyszer szabályozás módosításáról szóló jogszabálytervezetek gyógyszer-törzskönyvezési adat-kizárólagossági szabályai tekintetében megkezdett interim eljárás folytatásáról, illetve átmeneti mentesség iránti kérelem előterjesztéséről szóló kormányelőterjesztés (863/J/2003)
- Kormányhatározat tervezete a büntetés-végrehajtási intézetek létesítéséről az állami és a magánszektor közötti együttműködésben (877/J/2003)

- A Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya közötti, a magyarországi levéltárakban őrzött, védett személyes adatot tartalmazó Holocaust-dokumentumok másolatának az Egyesült Államok Holocaust Emlékmúzeuma részére történő átadása és felhasználása tárgyában készült adatvédelmi szerződés aláírásáról szóló 2264/2003. (X. 31.) Korm. határozat (893/J/2003)
- A gyermekek és az ifjúság helyzetéről, életkörülményeik alakulásáról és az ezzel összefüggésben megtett kormányzati intézkedésekről szóló jelentés elfogadásáról szóló 32/2003. (IV. 3.) OGY határozat (949/J/2003)
- Az Elektronikus Kormányzati gerinchálózattal összefüggő biztonsági és védelmi követelményekről és feltételekről, valamint az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózat és a kapcsolódó hálózatok biztonsági szabályzatának elfogadásáról szóló kormányelőterjesztés tervezete (1049/J/2003)
- Az Oktatási Minisztérium idegennyelv-oktatás fejlesztési programjáról szóló koncepció (1087/J/2003)
- A kormányzat környezettudatos irodai és környezettudatos beszerzési tevékenysége fejlesztéséről szóló koncepció (1104/J/2003)
- A veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló Bázeli Egyezmény módosításának ratifikálásáról szóló kormányhatározat tervezete (1132/J/2003)
- A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló törvény szabályozási elveiről szóló kormányhatározat tervezete (1145/J/2003)
- A Nemzeti Környezetvédelmi Program 2001–2002. évi végrehajtásának helyzetéről szóló kormányhatározat tervezete (1226/J/2003)
- A Duna árvízvédelmi műveinek fejlesztéséről szóló kormányhatározat tervezete (1227/J/2003)
- A foglalkoztatók és járulékfizetők információs rendszerének kialakításával összefüggő feladatokról szóló kormányelőterjesztés (1286/J/2003)
- A Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandum aláírásáról és a Társadalmi Kirekesztés Elleni Bizottság létrehozásáról szóló 2321/2003. (XII. 13.) Korm. határozat (1302/J/2003)
- A hiteles fordítások, valamint a tolmácsolás hatályos rendszerének felülvizsgálatáról szóló kormányhatározat tervezete (1314/J/2003)
- A szabálysértési jog szabályozási koncepciójáról szóló kormányhatározat tervezete (1315/J/2003)
- A IV. Európai Környezet és Egészség Miniszteri Konferenciának és kísérő rendezvényeinek 2004-ben Budapesten történő megrendezéséről szóló kormányhatározat tervezete (1325/J/2003)
- Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés megerősítéséről és kihirdetéséről szóló kormányelőterjesztés tervezete (1339/J/2003)
- Az M6 autópálya építéséhez kapcsolódó Metallochemia és környezete kármentesítésének végrehajtásáról szóló kormányhatározat tervezete (1340/J/2003)
- A Balaton ökológiai állapotának védelmére és a vízminőség javítására vonatkozó intézkedési tervről szóló kormányhatározat tervezete (1365/J/2003)
- Az Európai Szociális Chartával kapcsolatos további kötelezettségek vállalásáról szóló kormányhatározat tervezete (1398/J/2003)
- A szociális törvény megújításának munkálatairól szóló tájékoztató (1429/J/2003)
- A magyarországi kábítószerhelyzetről készült 2003. évi Jelentés, valamint a kábítószer probléma visszaszorítása érdekében készített nemzeti stratégiai program megvalósulásáról szóló jelentés (1455/J/2003)
- A postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló kormányelőterjesztés tervezete (1529/J/2003)
- A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló kormányhatározat tervezete (1544/J/2003)
- A gyógyszer támogatási rendszer átláthatóvá tétele érdekében megtett, valamint a még szükséges intézkedésekről szóló kormányelőterjesztés (1566/J/2003)
- Az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási informatikai feladatokat ellátó intézetek feladatainak átrendezéséről szóló kormányelőterjesztés (1574/J/2003)
- Az Európai Unió Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelő Központja magyar Nemzeti Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központjának létrehozataláról szóló kormányelőterjesztés (1575/J/2003)
- Ezt a miniszteri rendeletek közül törölni kell és az állami irányítás egyéb jogi eszközei rész végére kell tenni: Az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői Szolgálat Országos Hivatala alapító okiratának kiadásáról szóló 5/2003. (IK. 7.) IM utasítás

Előadások, konzultációk 2003-ban

Január 17-én Gulyás Csaba előadást tartott a köztéri és biztonsági kamerák hatásával foglalkozó Urbaneye kutatás nemzetközi tapasztalatait összegző konferencián.

Január 27–28. között dr. Péterfalvi Attila részt vett az Európai Unió tagállamai adatvédelmi biztosaiból álló munkacsoport (29-es munkacsoport) ülésén Brüsszelben.

Február 4-én dr. Zombor Ferenc előadást tartott „*Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information in Hungary*” címmel a Thaiföldi Királyság Szenátusa delegációjának az Országgyűlési Biztosok Hivatalában.

Február 18-án és március 11-én Gulyás Csaba a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal által szervezett köztisztviselői továbbképzésen a magyar adatvédelemről és az Európai Unió adatvédelmi követelményeiről tartott előadást.

Március 17–18. között dr. Péterfalvi Attila részt vett a telekommunikáció adatvédelmi kérdéseivel foglalkozó munkacsoport találkozásán Zürichben, és „*A távközlés aktuális adatvédelmi kérdései Magyarországon*” címmel előadást tartott.

Március 19-én dr. Trócsányi Sára a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szervezett szakmai napon az adatvédelmi törvény tervezett változtatásáról előadást tartott.

Március 20-án dr. Kerekes Zsuzsa előadást tartott az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán „*Adatvédelem, információszabadság*” címmel.

Március 20–21. között dr. Péterfalvi Attila és dr. Zombor Ferenc részt vett az Európai Unió tagállamai adatvédelmi biztosaiból álló munkacsoport (29-es munkacsoport) ülésén Brüsszelben.

Március 21-én dr. Kerekes Zsuzsa előadást és konzultációt tartott Kecskeméten az információs jogok helyi megbízottjainak kollégiumi ülésén.

Március 28-án dr. Péterfalvi Attila előadást tartott a Rákóczi-szabadságharc 300 éves évfordulójának tiszteletére rendezett tudományos ülésszakon „*Az adatvédelem az EU-ban*” címmel.

Március 28-án dr. Zombor Ferenc előadást tartott Noszvajon az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság továbbképzésén az adatvédelmi felelősöknek az adatvédelem aktuális kérdéseiről.

Április 3–4. között dr. Péterfalvi Attila előadást tartott az európai adatvédelmi biztosok konferenciáján Sevillában, előadásának címe: „*A magyar adatvédelem irányainak szabályozása*”.

Április 5-én dr. Freidler Gábor az ügyészégi szövívők találkozásán előadást tartott „*A sajtó tájékoztatása a büntető-eljárás nyomozati szakában*” címmel.

Április 7-én dr. Péterfalvi Attila az információs jogok biztosainak találkozásán vett részt Berlinben, „*Az információs jogok magyar tapasztalatai*” címmel előadást tartott.

Április 8-án dr. Péterfalvi Attila részt vett az „*Információs szabadság és az átlátható állam*” című konferencián Berlinben, és „*Az információs szabadság kihívásai*” címmel előadást tartott.

Április 9-én dr. Péterfalvi Attila EUROPOL konferencián „*A Magyar Köztársaság rendvédelmi szervei, az Európai Unió és az adatvédelem*” címmel előadást tartott.

Április 11-én dr. Kerekes Zsuzsa előadást tartott a Társaság a Szabadságjogokért által szervezett „*Jogalkotás, nyilvánosság, civil részvétel*” címmel szervezett konferencián.

Április 11-én dr. Péterfalvi Attila a Társaság a Szabadságjogokért által szervezett konferencián előadást tartott „*Adatvédelem és információszabadság*” címmel.

Április 20-án dr. Kerekes Zsuzsa előadást tartott az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán levelezős hallgatóknak „*Kommunikációs jogok*” címmel.

Május 12-én dr. Péterfalvi Attila „*Adatvédelem és információszabadság: ellentétes vagy összetartozó jogok*” című konferencián vett részt Gdanskban, előadásának címe: „*Adatvédelem és információszabadság törvényi szabályozása Magyarországon, a két jog konfliktusa*”.

Május 19-én dr. Péterfalvi Attila, dr. Freidler Gábor és dr. Horváth Nóra munkamegbeszélésen vett részt az e-kormányzattal kapcsolatos kérdésekről Bécsben.

Május 23-án dr. Zombor Ferenc előadást tartott a Magyar Rákellenes Liga betegjogi konferenciáján az egészségügyi adatkezelési vizsgálatok aktuális kérdéseiről.

Május 28-án dr. Zombor Ferenc előadást tartott a „*Takarékszövetkezetek az Európai Unióban*” című konferencián az adatvédelem aktuális kérdéseiről.

Június 10-én Gulyás Csaba az adatvédelmi, illetve az elektronikus kereskedelemről szóló törvények tapasztalatairól tartott előadást az Információvédelem 2003. című konferencián.

Június 12–13. között dr. Péterfalvi Attila és dr. Freidler Gábor az Európai Unió tagállamai adatvédelmi biztosaiból álló munkacsoport (29-es munkacsoport) ülésén vettek részt Brüsszelben.

Június 17-én dr. Kerekes Zsuzsa a Közép- és Kelet-európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) által Budapesten szervezett konferencián előadást és konzultációt tartott a FÁK országbeli közigazgatási szakemberek, civil szervezetek képviselői számára „*A környezeti adatok nyilvánossága*” címmel.

Június 26-án dr. Péterfalvi Attila a Schengeni Információs Rendszert felügyelő hatóságok értekezletén vett részt Brüsszelben.

Augusztus 21-én dr. Péterfalvi Attila a Márton Áron Nyári Egyetem hallgatóinak előadást tartott az adatvédelmi törvényről és az információszabadságról.

Szeptember 2–3. között dr. Freidler Gábor a telekommunikáció adatvédelmi kérdéseivel foglalkozó munkacsoport találkozásán vett részt Berlinben.

Szeptember 10-12. között dr. Péterfalvi Attila részt vett az Adatvédelmi Biztosok 25. Nemzetközi Konferenciáján Sydneyben.

Szeptember 19-én Csajági István a Szegedi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék és a Szegedi Biztonságpolitikai Központ által szervezett „*Információs társadalom-médiaajog: aktualitások és kihívások a digitális technika és a média világában*” című konferencián előadást tartott: az „*Információs alapjogok és a sajtó (adatvédelem és információszabadság*” címmel.

Szeptember 30-án dr. Kerekes Zsuzsa előadást tartott „*A környezeti információkhoz jutás jogi, intézményes keretei és gyakorlata Magyarországon*” című konferencián.

Szeptember 30-án dr. Péterfalvi Attila „*ESZTER*” konferencián előadást tartott „*A családon belüli erőszak adatvédelmi vonatkozásairól*”.

Október 7-én dr. Péterfalvi Attila és Gulyás Csaba az adatvédelem aktuális kérdéseiről előadást és konzultációt tartott a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által az intézetek parancsnokai és adatvédelmi felelősei számára tartott továbbképzésen.

Október 16-án dr. Freidler Gábor, dr. Kerekes Zsuzsa, dr. Péterfalvi Attila a Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatalban az információs jogok helyi megbízottjai részére adatvédelmi előadást tartottak.

Október 20-án dr. Kerekes Zsuzsa a Társaság a Szabadságjogokért által „*Civil szervezetek részvétele a jogalkotásban*” témában szervezett konferencián előadást tartott „*A jogalkotó szervek dokumentumainak megismerhetősége és a nyilvános kormányzás*” címmel.

Október 21-én dr. Kerekes Zsuzsa a Közép- és Kelet-európai Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) által szervezett konferencián előadást tartott albán közigazgatási szakembereknek és civil szervezeteknek „*Az információszabadság, a környezeti adatok nyilvánossága, az adatvédelmi biztos szerepe*” címmel.

Október 21-én dr. Zombor Ferenc előadást tartott az Adatvédelmi Biztos Irodájának tapasztalatairól a jogalkotás menetében a „*Civil szervezetek a jogalkotásban*” című tréningen, melyet a TASZ szervezett.

Október 23–24. között dr. Freidler Gábor és dr. Szabó Szilvia a panaszügyek intézésével foglalkozó munkacsoport ülésén vett részt Rómában.

Október 28-án dr. Péterfalvi Attila és Gulyás Csaba az adatvédelem aktuális kérdéseiről előadást és konzultációt tartott a Határőrség Országos Parancsnoksága által az adatvédelmi felelősök számára tartott továbbképzésen.

Október 28-án dr. Péterfalvi Attila előadás tartott a HISEC (Hungarian Information Security) 2003. című konferencián „*Az adatvédelmi biztos új jogosítványai és az adatkezelők új feladatai*” címmel.

November 3–5. között dr. Péterfalvi Attila részt vett az Európai Ombudsmanok találkozásán Osloban, előadásának címe: „*Az ombudsman mint az információszabadság védője*”.

November 4-én dr. Freidler Gábor a Bírósági Szóvivők Értekezletén „*A bíróságok és az állampolgárok kapcsolata az adatvédelem és információszabadság szempontjából*” címmel előadást tartott.

November 6–7. között dr. Péterfalvi Attila a Közép- és Kelet-Európai Adatvédelmi Biztosok 5. találkozásán vett részt Berlinben.

November 6–7. között dr. Horváth Nóra részt vett „*Az elmúlt rendszer ügynökeire vonatkozó adatok kezelése*” című konferencián Berlinben.

November 11-én dr. Horváth Nóra részt vett az „*Adatvédelem – az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után*” címmel megrendezett Országos Informatikai Szakmai Értekezleten.

November 12-én dr. Freidler Gábor a Menedzser Szövetség Konferenciáján „*A munkavállalók adatainak védelme*” címmel előadást tartott.

November 13-án dr. Péterfalvi Attila előadást tartott a Bálint György Újságíró Akadémián „*Adatvédelem és információszabadság*” címmel.

November 20-án dr. Péterfalvi Attila „*A bel- és igazságügyi együttműködésben érintett magyar szervek adatvédelmi feladatai a Schengeni akcióterv végrehajtása és az Információs Rendszer működtetése során*” című EUROPOL konferencián előadást tartott.

November 28-án dr. Péterfalvi Attila és dr. Trócsányi Sára a Bács-Kiskun megyei államigazgatási kollégium ülésén az adatvédelem aktuális kérdéseiről előadást tartott.

December 2-án dr. Péterfalvi Attila és Gulyás Csaba az adatvédelem aktuális kérdéseiről előadást és konzultációt tartott a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága által az adatvédelmi felelősök számára tartott továbbképzésen.

December 8-án dr. Kerekes Zsuzsa és dr. Zombor Ferenc előadást tartott a Vas megyei Civil Szolgáltató Központ által „*Lobbizás közérdekű célokért*” tárgyban szervezett tréningen „*A kormányzati tevékenység átláthatósága*” és „*A társadalmi szervezetek adatkezelése*” címmel.

December 9-én dr. Horváth Nóra részt vett az „*Adatvédelem – az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után*” címmel megrendezett Országos Informatikai Szakmai Értekezleten

December 12-én dr. Péterfalvi Attila és Baka Péter munkamegbeszélésen vett részt a kérést elektronikus kommunikáció elleni fellépésről Brüsszelben.

December 13–16-án dr. Kerekes Zsuzsa részt vett Kielben az „*Információszabadság – tanulni a skandináv államoktól*” című tanácskozáson.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája szervezésében 2003. december 18-án – az iroda történetében első alkalommal – szakmai fórumot és vitanapot tartottunk, „*Lehet-e az újságíró adatvédő*” címmel, melyen az adatvédelmi biztos köszöntőjét és bevezető ismertetőjét követően a munkatársak a következő témákban tartottak előadásokat.

Dr. Balogh Gyöngyi: „*Az adatkezelés feltételei a sajtóban, az adatkezeléshez és közreadáshoz történő hozzájárulás tartalma, terjedelme, a nyilatkozat hiányosságai, hibái, a hozzájáruló nyilatkozat visszavonása.*”

Csajági István: „*A kiskorúak személyes adatainak fokozott védelme, a gyermekek nyilatkozata saját, illetve hozzátartozóik személyes adatai tekintetében.*”

Dr. Freidler Gábor: „*A nyomozó szervek által a sajtónak adható tájékoztatás, személyes adatok a bünyügyi és bírósági tudósításokban, fotók, képfelvételek, továbbítása a sajtónak.*”

Dr. Trócsányi Sára: „*A balesetek és bűncselekmények áldozatainak, sértetteinek jogait megillető védelem, a kegyeleti jog, a magánélet védelméhez fűződő jog, illetve a képmás jogi védelme.*”

Publikációk 2003-ban

dr. Bártfai Zsolt: *Going Public in Hungary: Possibilities for Facilitating Local Government Transparency.* In: *Local Government Brief*, Budapest, 2003. 44. oldal.

dr. Kerekes Zsuzsa: *Az információszabadság és az önkormányzatok. Jegyző és közigazgatás.* 2003. március-április, 22. oldal.

dr. Kerekes Zsuzsa: *Adatvédelem* (In: *Rendészeti Szakvizsga.*) Kiadja a Rendőrtiszti Főiskola 2003

dr. Kerekes Zsuzsa–Kőhalmy Kata: *Adatkezelés az önkormányzatoknál. Kommentár.* HVG-ORAC Kiadó 2003. CD

dr. Péterfalvi Attila: *Alkotmányossági követelmények.* In: *Ügynökök és akták*, Budapest, 2003, 133. oldal.

dr. Szabó Máté: *Adatvédelem az iskolában.* In: *Védett adataink.* Társaság a Szabadságjogokért, Budapest, 2003.

dr. Szabó Máté: *Data Protection in Schools.* In: *Data Protection in Hungary.* Hungarian Civil Liberties Union, Budapest, 2003

dr. Szabó Máté szerkesztőként: *Védett adataink.* Társaság a Szabadságjogokért, Budapest, 2003.

dr. Szabó Máté szerkesztőként: *Data Protection in Hungary.* Hungarian Civil Liberties Union, Budapest, 2003.

dr. Szabó Máté: *Segédlet az alkotmányjogi alapismeretek tanulásához.* (Társszerző: Somody Bernadette.) Nyugat-Magyarországi Egyetem, Geoinformatikai Főiskolai Kar, Székesfehérvár, 2003

dr. Zombor Ferenc: *Társadalmi kontroll és adatvédelem; jogszociológiai megjegyzések a „miskommandó” nevű adatgyűjtéshez.* In: *Kontroll*, Budapest, 2003-01, 112. oldal.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai

Baka Péter

Dr. Balogh Gyöngyi

Baracsi Nándor

Dr. Bártfai Zsolt

Dr. Bíró János

Bretz Gyuláné

Csajági István

Dr. Dudás Gábor

Dr. Egri Katalin

Fazekas Béla

Dr. Filipovits Viktória

Dr. Forgács Nóra

Dr. Freidler Gábor

Gulyás Csaba

Dr. Hegedűs Bulcsú

Dr. Horváth Nóra

Horváth Zoltánné

Dr. Ivády-Dávid Ildikó

Dr. Kerekes Zsuzsa

Kolozsváry Sándor

Dr. Kowács Györgyi

Kőhalmy Lászlóné

Lakatos Lászlóné

Németh Gáborné

Neumann László

Dr. Simon Judit

Dr. Szabó Endre Győző

Dr. Szabó Máté

Dr. Szabó Szilvia

Dr. Szöllösi Erzsébet

Dr. Tóth Beáta

Dr. Trócsányi Sára

Dr. Varga Ilona

Weiser Gabriella

Dr. Zombor Ferenc

**Az Országgyűlés
61/2004. (VI. 14.) OGY
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2003. évi tevékenységéről szóló beszámoló
elfogadásáról***

Az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Dr. Lázár János s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Nagy Nóra s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2004. június 14-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló
a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának
tevékenységéről
2003. január 1.–december 31.

Bevezető

2003-ról általában a kisebbségi biztos szemszögéből

Éves beszámolóink szokásos bevezető sorait ezúttal – a korábbiaktól némileg eltérő módon – a számokkal kell kezdenünk. A tavalyi évben ugyanis a hozzánk érkező panaszok száma igen jelentős, a megelőző évhez képest több mint 40%-os emelkedést mutat. Ez a tény részben öröndetes, hiszen nagymértékben abból fakad, hogy a központi közigazgatástól – lényegében a minisztériumoktól – véleményezésre hozzánk eljuttatott jogszabálytervezetek számában ugrásszerű, több mint 100%-os (2002-ben 66, 2003-ban 142) emelkedés következett be. Öröndetes ez még akkor is, ha a különböző főhatóságok ez irányú gyakorlata igen egyenetlen. Egyes minisztériumok válogatás nélkül küldik a tervezeteket, míg másoktól alkalmanként azokat sem kapjuk meg, amelyek érintik a mandátumunkat. Az persze megint más kérdés, hogy a nekik visszajuttatott ombudsmani véleménynek mi a sorsa, megindul-e egy dialógus az adott témáról, vagy a vélemény akkor is elsikkad a tárcaközi egyeztetés „darálójában”, ha abban magvas alkotmányossági megfontolások is megjelennek. Előfordult például a kisebbségi választójogi törvény tervezetei esetében, hogy olyan változat került tárcaközi egyeztetésre, amellyel kapcsolatban, egy korábbi fázisban alkotmányos visszasságot állapítottunk meg. Az előterjesztő csak azt közölte, hogy a tervezetre a kisebbségi biztos „észrevételt” tett.

A panaszok számának emelkedése – és ez már egyáltalán nem öröndetes – az előbb említett mutatót leszámítva is általános tendenciának mondható, ugyanis az összes többi mutató tekintetében is fennáll. A panaszok összetételében nincs számottevő változás. Bár a roma panaszosok aránya (éppen az összes panaszszám emelkedése miatt) enyhén csökkent, de abszolút számokban az emelkedés az ő esetükben is számottevő, 274-ről 372-re. A panaszokkal leggyakrabban megcélzott hatóságok tekintetében sincs változás. Az „ellovas” továbbra is a helyi önkormányzat, de – különösen a körülötte kirobbant emlékezetes viták fényében – érdemes megemlíteni, hogy az igazságszolgáltatás elleni panaszok száma több mint megduplázódva (25-ről 55-re), a második helyre került.

Nagy visszhangot kiváltó vitánk végül is pozitív eredménnyel zárult. Nemcsak a két alkotmányos intézmény jövőbeni viszonyát illetően, hanem azért is mert hozzájárult a jogállami intézményrendszer működésével kapcsolatos egyes viták kérdések tisztázásához.

A tavalyi év eseménye, hogy az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) megkezdte a tagállamokról készülő „országjelentések” harmadik fordulóját. Ennek során elkészült és hamarosan véglegesítésre kerül a Magyarországról szóló jelentés. E harmadik forduló során a Bizottság elsősorban azt vizsgálja, hogy a néhány évvel ezelőtti második forduló országjelentésben tett ajánlások és javaslatok érvényesültek-e az adott ország jogrendszerében és joggyakorlatában.

Ennek kapcsán indokoltnak tűnik a főbb ajánlások és javaslatok számbavétele abból a szempontból, hogy történtek-e lépések az azoknak való megfelelés érdekében.

A bizottság az kérte, hogy kísérjük figyelemmel a kisebbségi önkormányzati rendszer működését és történjenek intézkedések a hiányosságok, úgy mint a legitimációs problémák, a finanszírozás elégtelensége, a kisebbségi és települési önkormányzatok viszonyának nehézségei, orvoslása érdekében. Itt érdemes utalni a bizottság egy másik, a kisebbségek nyelvi-kulturális autonómiája, nyelvhasználata és médiája erősítésére vonatkozó elvárására. A jelentésünkben részletesen tárgyaljuk azokat az egyelőre csak a tervezet szintjén létező intézkedéseket, amelyek a fenti célt szolgálják, megjegyezve, hogy a mintegy öt évvel ezelőtti született ajánlások megvalósítása immáron halaszthatatlan és kérjük az Országgyűléstől a további késedelemmentől mentes intézkedést.

A büntetőjoggal kapcsolatos bizottsági elvárás az volt, hogy történjen meg a büntető szankciórendszer továbbfejlesztése, beleértve az ún. gyűlölet-beszéd megfelelő szankcionálását. E célt hosszas viták után sikerült ugyan elérni, ugyanakkor a jövő joggyakorlata (nem utolsósorban az Alkotmánybíróság döntése) adhat csak választ arra a kérdésre, hogy hogyan valósul meg az a bizottsági elvárás, amely e büntetőjogi normák következetes alkalmazását szorgalmazza. Ennek előmozdítása érdekében ajánlja a bizottság a rendőrök, ügyészek és bírák ez irányú képzését.

A korábbi jelentés polgári és közigazgatási jogról szóló fejezetében fogalmazódott meg az az ajánlás, hogy kerüljön elfogadásra egy ún. antidiszkriminációs törvény, amely tartalmazza mindazokat a követelményeket, amelyek európai standardnak (EU 43/2000 irányelv, ECRI 2. és 7. általános politikai ajánlás) tekinthetők. A tavaly elfogadott egyenlő bánásmódról és esélyegyenlőségről szóló törvény nagyjából megfelel ugyan ezen elvárásnak, de éppen egy másik, a speciális hatósággal kapcsolatos bizottsági ajánlás tekintetében nem ad kielégítő megoldást. A törvénnyel kapcsolatban megfogalmazható további bírálatunk, illetve az előkészítés során egy, meggyőződésünk szerint a tényleges helyzettel jobban számot vető szabályozás érdekében tett – sajnos, nagyrészt eredménytelen – erőfeszítéseink részletes leírását a beszámoló tartalmazza.

A második forduló országjelentés külön fejezetet szentelt a roma közösség helyzetének. Megállapítva, hogy a velük szembeni hátrányos megkülönböztetés előfordul a közszolgáltatások, a lakhatás, a foglalkoztatás, az egészségügy és különösen az oktatás területén, egész sor intézkedést kezdeményez a helyzet javítása érdekében.

Az említett területeken történtek ugyan pozitív változások esélyével kecsegtető intézkedések, de ezek tényleges hatása még kezdeti stádiumban van, sőt egyes ágazatokban (például lakhatás) inkább csak tervek készültek.

Végül külön ki kell térnünk az ombudsmani intézkedések fogadtatására. Sajnálattal kell megállapítanunk, hogy a kezdeményezéseink, ajánlásaink és jogalkotási javaslataink fogadtatása továbbra is aggodalomra ad okot. Az érintett hatóságok – bár természetesen szép számmal akadnak pozitív ellenpéldák – reakciója többször nemcsak késedelmes, hanem elutasító, sértődött. Ez az indokolatlan érzelmi viszonyulás egy hivatalos eljárás során keletkezett dokumentumhoz hosszú távon alkalmas az intézmény és végső soron az Országgyűlés tekintélyének aláásására. Először fordult elő hivatalunk lassan kilencéves fennállása alatt, hogy egy országos botrányt kiváltó ügyben elmarasztalt intézmény képviselője nemcsak, hogy nem fogadta el az ombudsmani ajánlást, hanem azzal a képtelen váddal állt elő, hogy az Országgyűlés által elfogadott ombudsmani beszámoló rá vonatkozó része bűncselekményt valósít meg.

I. A kisebbségi jogok általános helyzetéről az Európai Unió csatlakozás küszöbén

1. A kisebbségi joganyag – régóta esedékes – átfogó módosítása érdekében tett lépések

Az ideai beszámoló különös jelentőségét az adja, hogy várhatóan az Országgyűlés tavaszi ülészakán nyújtja be a kormány a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) módosításáról, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslatokat. A beszámoló lehetőséget teremt arra, hogy kifejtjük álláspontunkat a kisebbségi joganyag felülvizsgálatának aktuális kérdéseiről és ezzel a képviselők döntéshozatalát segítjük.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés minél megalapozottabb véleményt alkothasson a normaszövegekről, szükségessé szólnunk a kodifikációs folyamat legfontosabb állomásairól is.

A 2002–2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokat követően tettük közé a választójogi rendelkezések átfogó felülvizsgálata érdekében megfogalmazott javaslatunkat. A vizsgálatunk során feltárt visszasságok egyértelművé tették a politikai döntéshozók számára, hogy tovább nem halogatható feladat a kisebbségi joganyag módosítása. Javaslataink többsége kedvező fogadtatásra talált az Országgyűlés, a kormányzat és az országos kisebbségi önkormányzatok részéről. Valamennyien egyetértettek abban, hogy olyan szabályokat kell alkotni, amelyek biztosítják, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon kizárólag a képviselt közösséghez tartozó jelöltek indulhassanak. Támogatták továbbá az elektori választás megszüntetésére vonatkozó felvetésünket, valamint azt a javaslatunkat is, hogy szabályozni kell a kisebbségi önkormányzati képviselők jogállását, különös figyelemmel az összeférhetlenség eseteire. Érzékeltük ugyanakkor azt is, hogy a kisebbségi választójogi névjegyzékkel szemben sokakban félelmek élnek. Ezeknek az aggályoknak az eloszlatása érdekében 2003 első félévében felkerestük szinte valamennyi országos kisebbségi önkormányzat közgyűlését és kifejtettük álláspontunkat a választójogi reform szükségességéről. Érveink is közrejátszhattak abban, hogy mára a hazai kisebbségek összlétszámának több mint 90%-át képviselő hat országos önkormányzat egyetért az aktív és passzív választójog alkotmányos keretek közti gyakorlását garantáló kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetésével.

Nem hallgathatjuk el azonban azt sem, hogy két javaslatunkra a választójogi rendelkezések előkészítéséért felelős Belügyminisztérium nem adott választ. Felkérésünk ellenére a tárca nem vizsgálta meg, indokolt-e a kislistas választási rendszer szabályainak alkalmazási körét a 10 000 fős településeknél megvonni. A beszámolóval párhuzamosan folyó egyeztetések alkalmával mindössze az az ígéret hangzott el, hogy a felvetésre a későbbiekben a választójogi reform alkalmával visszatérünk. Visszhangtalan maradt a jogorvoslathoz való jog kiteljesítésével kapcsolatos javaslatunk is. Visszasságként értékeltük azon jogszabályi rendelkezések hiányát, amelyek garantálnák, hogy a jogorvoslatra jogosultak a választási bizottság sérelmes döntéséről a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőn belül tudomást szerezhessenek. Megállapításunk helytállóságát igazolta az Alkotmánybíróság azzal, hogy az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatában kimondta: „*alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem állapította meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 79. § (2) bekezdésében szabályozott közlés eljárásjogi garanciáit, és ezzel nem biztosította a jogorvoslathoz való jog – a 78. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belüli – gyakorlásának feltételeit*”. Amennyiben a Belügyminisztérium érdemben foglalkozott volna az általunk felvetett problémával és az annak megoldására tett javaslatunkkal, elkerülhető lett volna, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére hívja fel az Országgyűlést.

A kisebbségi joganyag kodifikációs munkálatai 2003 februárjában egy kormányzati koncepció kidolgozásával kezdődtek meg. A folyamat gyorsítása érdekében az Országgyűlés 30/2003. (III. 27.) OGY. határozatával felkérte a kormányt, hogy vizsgálja felül a Nektv.-t, valamint a kisebbségi önkormányzatok választásának anyagi jogi és eljárási szabályait és a szükséges törvénymódosításokat 2003. december 31-éig terjessze elő. A törvény-előkészítés 2003 májusában vette kezdetét a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal koordinálásával. A megbeszéléseken a minisztériumok és a kisebbségi biztosi iroda munkatársai, valamint az országos kisebbségi önkormányzatok szakértői vettek részt. Többszöri egyeztetés zajlott az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságával is.

A törvénytervezet kidolgozását javaslatok megfogalmazásával és az elkészült normaszövegek véleményezésével segítettük. Az már a megbeszélések kezdetén is nyilvánvalóvá vált, hogy a legnagyobb nézetkülönbségek nem a Nektv., hanem a választójogi rendelkezések kapcsán állnak fenn. Miután az eltérő álláspontot képviselő felek egyaránt alkotmányossági szempontokra hivatkoztak, kézenfekvő megoldásnak tűnt, hogy a vitában az Alkotmánybíróság mondja ki a végső szót. Ennek érdekében 2003 szeptemberében indítványt tettünk, amelyben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övjt.) egyes rendelkezéseinek megsemmisítését, a mulasztásos alkotmányosértés megállapítását, valamint az Alkotmány értelmezését kértük.¹

A kisebbségi autonómia védelmére létrehozott intézményrendszer alkotmányos alapja az önkormányzathoz való jog. A kisebbségi önkormányzati rendszerrel szembeni alapvető követelmény maga az önkormányzatiság, vagyis az, hogy az érintett közösség hozza létre a képviselőtestületet. Az Övjt. megtámadott rendelkezései az adott kisebbséghez nem tartozó választópolgárok számára is biztosítják annak lehetőségét, hogy szavazóként részt vegyenek, és jelöltként induljanak a kisebbségi önkormányzati választásokon. Ezek az előírások álláspontunk szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvébe ütköztethetők. A kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel joga nem a magyar állampolgárokat általában megillető jog, hanem alkotmányos keretek között csak a kisebbségi közösségek, illetve tagjaik speciális közjogi szerepvállalását teszi lehetővé. Véleményünk szerint a választójog általánosságán alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer sérti a kisebbségi közösségek – az Alkotmány 68. § (1)–(4) bekezdéseiben megfogalmazott – alapjogának érvényesülését is.

A hatályos szabályozás értelmében csak azokon a településeken jogszerű a kisebbségi önkormányzati választások kiűzése, ahol a kisebbségi közösség legalább öt tagja ezt kérte. A kezdeményezőknél nyilatkozniuk kell arról, hogy magukat az adott kisebbség tagjának vallják. Ennek hiányában a kezdeményezést érvénytelennek kell tekinteni. Véleményünk szerint mulasztásos alkotmányosértésként értékelhető, hogy a jogalkotó nem hozta meg azokat a szabályokat, amelyek alapján el lehetne utasítani a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgároknak az Övjt.-ben meghatározott feltételnek nem megfelelő kezdeményezéseit.

Indítványoztuk továbbá az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és a 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezését annak megállapítása céljából, tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos – elkerülhetetlen, szükséges mértékű és arányos – korlátozásának a választópolgárok nyilatkozatát a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint ezen nyilatkozat valóságtartalmát az állam (választási bizottság, bíróság) törvényben meghatározott keretek között ellenőrizheti-e.

A Nektv. újraszabályozásának folyamatban lévő munkálataira, valamint az ügy fontosságára tekintettel, az indítványok soron kívüli elbírálását kértük az Alkotmánybíróságtól. Bízunk abban, hogy a határozat még a kisebbségi választójogi törvény elfogadása előtt megszületik és kijelöli a jogalkotás lehetséges irányait. Ez azért is szükséges volna, mert a beszámoló készítésekor még nem ismert előttünk, hogy a kormány milyen álláspontot alakít ki a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának szabályairól. Az eddig elkészült tervezetek egy részét alkalmasnak tartjuk az országgyűlési vitára bocsátásra, azonban létezik olyan szövegváltozat is, amely megítélésünk szerint alkotmányos jogokat sért. A kisebbségi választójog kérdésével külön alfejezet keretében foglalkozunk, így most csak annyit szeretnénk leszögezni: nem tartjuk alkotmányosnak azt a szabályozást, amely nem ruházza fel az egyes kisebbségi közösségeket a jogosultsággal, hogy megvédjék magukat a nem közjük tartozó, a választási folyamatba kívülről beavatkozni kívánó választópolgárokkal szemben.

A választójogi rendelkezések körüli véleménykülönbségek miatt az elmúlt néhány hónapban ezekre a kérdésekre helyeződött át a hangsúly és kevesebb figyelem fordult a Nektv. szabályozási rendszerének az átalakítására. Véltetően ez az oka annak, hogy az elkészült törvénytervezet csak részben felel meg a vele szemben támasztott elvárásoknak. A kodifikációs munkálatok eredeti célkitűzése az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert alkalmassá kell tenni a kulturális autonómia körébe tartozó ügyek önálló vitelére. A törvénytervezet azonban pusztán a feladat- és hatáskörök átvételének a lehetőségéről szól, így további garanciális elemek beépítése szükséges ahhoz, hogy a jövőben erősödjön – akár úgy is fogalmazhatnánk, hogy kialakuljon – a kisebbségi önkormányzatok közszolgáltatást ellátó szerepe.

Sajnálatos módon a normaszöveg kidolgozásával egy időben nem születtek konkrét kormányzati tervek a kisebbségi önkormányzati rendszer finanszírozásának átalakításáról. Álláspontunk szerint nem tartható fenn az a szabályozás, hogy

¹ Az alkotmánybírósági indítvány teljes szövegét a Függelék 3. számú melléklete tartalmazza.

a kisebbségi önkormányzatok az általuk végzett tevékenységtől, a vállalni kívánt feladatoktól és a képviselt közösség nagyságától függetlenül azonos összegű költségvetési támogatásban részesülnek.

A törvénytervezet fenntartja azt a megoldást, hogy a helyi önkormányzatok biztosítják a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeit. Ez a szabályozás előrevetíti, hogy e testületek jelentős része továbbra sem fog egyenrangú partnerként részt venni a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában. Tartani lehet attól, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő kisebbségi önkormányzatok a jövőben sem tudnak élni az elviekben rendelkezésükre álló jogosítványokkal, hiszen ha szembehelyezkednek a helyi önkormányzatokkal, ez a működési feltételek megvonását, illetve korlátozását eredményezheti. (Csak zárójelben jegyezzük meg: amennyiben a jogalkotó ennek a támogatási rendszernek a fenntartása mellett dönt, nem tartjuk elfogadhatónak azt az elképzelést, hogy a helyi önkormányzat „térítés ellenében” biztosítsa a testületi működéshez szükséges helyiséghasználatot a kisebbségi önkormányzat számára. A jelenlegi finanszírozási keretek között a kisebbségi önkormányzatokra ez a költség nem hárítható át.)

A négypartí egyeztetések során felmerült annak igénye, hogy a törvénymódosítás terjessze ki a Nektv. személyi hatályát az uniós tagállamok magyarországi lakóhellyel rendelkező polgáira is. A Nektv. jelenleg azon közösségek számára biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbség jogállását, amelyek legalább egy évszázada honosak hazánkban, így tehát kizárólag a magyarországi hagyományokat, illetve kisebbségi kultúrát részesíti védelemben. Ezzel szemben az uniós polgárok identitása nyilvánvalóan a saját anyaországuk kultúrájához, hagyományaihoz kötődik, így a személyi hatály kiterjesztése csak abban az esetben valósítható meg, ha a jogalkotó a szükséges módosításokat átvezeti a Nektv. teljes szabályozási rendszerén.²

A törvénytervezetben nem tartjuk megfelelőnek a kisebbségi önkormányzatok jogainak védelmét. A kidolgozott normaszöveg csak lehetőségként és nem kötelezettségként határozza meg a közigazgatási hivatal intézkedését a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának figyelmen kívül hagyásával hozott helyi önkormányzati döntéssel szemben. A kormányzatnak biztosítania kell az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, mely alkotmányos elv csak akkor érvényesül, ha a közigazgatási hivatalok jogsértés esetén nem mérlegelhetnek célszerűségi vagy egyéb szempontokat, hanem el kell járniuk. Az intézkedési kötelezettség törvényben való kimondását azért is szükségesnek tartjuk, mert a kisebbségi önkormányzatoknak nincs saját hivatali apparátusuk, így az önálló pervitel többségük számára megoldhatatlan feladat volna.

A kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének egyik alapvető kérdése, hogy szükséges-e a területi szint létrehozása. Azok a kisebbségek, amelyeknek a nyelvet beszélő, a hagyományokat ápoló közösségei túlnyomórészt vidéken élnek, diszkriminatívnak tartják, hogy míg a fővárosban létrejöhet kisebbségi önkormányzat, addig a megyékben nem. A hiányzó területi szintet a helyi kisebbségi önkormányzatok eddig megyei szervezetek, szövetségek létrehozásával próbálták pótolni. A törvénytervezet lehetőséget ad a területi kisebbségi önkormányzatok megalakítására. Hiányoljuk azonban azokat az önálló hatásköröket, amelyek indokolják a megyei önkormányzati szint kiépítését. Meghatározott számú települési kisebbségi önkormányzati választás esetén ugyanis lényegében automatikusan létrejöhetnek a megyei testületek, függetlenül attól, hogy lesz-e olyan feladatkör, amelyet a négyéves ciklusban el fognak látni.

Kritikai észrevételeink ellenére esélyt látunk arra, hogy még ebben az évben megszülethessen a Nektv. régóta esedékes módosítása³. A törvényjavaslat már jelenlegi formájában is alkalmas volna arra, hogy orvosolja a korábbi beszámolóban ismertetett visszasságok jelentős részét: részletesen kidolgozott értelmező rendelkezésekkel segíti a jogalkalmazást, meghatározza a testületi működés alapvető szabályait, rendezi a kisebbségi önkormányzati képviselők jogállását. Napjainkban jelentősen megnehezíti a jogalkalmazást, hogy a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó előírások hiányosak, ezért a helyi önkormányzatokra „szabott” rendelkezéseket kell átvenni. A törvénytervezet előkészítői arra törekedtek, hogy minél több kérdést önállóan szabályozzanak és ez által az analógia lehetőségét csak szűk körben tartsák fenn. A törvény megalkotásával egyértelműen csökkenne az a jogbizonytalanság, amely a kisebbségi joganyagot – több mint tízéves múltja ellenére – ma is jellemzi.

Miután a kodifikációs munkálatok még nem zárultak le, az általunk ismert normaszövegek tüzetes elemzésére a beszámoló keretei között nem vállalkozhatunk. Az elmúlt hetekben ugyanis azt tapasztaltuk, hogy két egyeztetés között akár koncepcionális rendelkezések is módosulhatnak. Természetesen készek vagyunk arra, hogy álláspontunkat a betervezett törvényjavaslatok országgyűlési bizottsági vitái során részletesen is kifejtjük.

² E beszámoló elkészítésének időszakában – a rendelkezésükre álló információ szerint – politikai konszenzus alakult ki abban a kérdésben, hogy a Nektv. személyi hatályát bővítsék. Ezzel összefüggésben felvetődött az a kérdés is, hogy ha a bevándoroltak, menekültek és uniós polgárok is a törvény hatálya alá tartozhatnak, idővel indokolt lehet a „száz éve honosság” mint kisebbségi közösségként való elismerés egyik törvényi feltételének megszüntetése.

³ Sajnálatos módon a törvény-előkészítés során fel sem merült a kisebbségek országgyűlési képviseletének kérdése. A parlamenti ciklus félidejéhez közeledve semmilyen jelét nem látjuk annak, hogy érdemi lépések történnének a mulasztásos alkotmányértés megszüntetése érdekében. A beszámoló keretében is szót kell ezért emelnünk az ellen, hogy a politikai döntéshozók még csak meg sem kísérik megoldani ezt a több mint tíz éve maguk előtt görgetett problémát.

2. A kisebbségi választójog reformjának ügye: egy társadalmivá váló vita bemutatása

A Nektv. elfogadását követően az 1994-es általános önkormányzati választásokkal egyidejűleg került sor első alkalommal kisebbségi önkormányzati választások tartására. Az intézményrendszer új volta miatt, a jogalkotó lehetőséget biztosított arra, hogy a következő évben – tehát 1995-ben – ismét kisebbségi önkormányzati választásokra kerüljön sor. A pótválasztás azonban nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket az alacsony részvétel miatt. Ezért ezt az intézményt 1999-ben megszüntették. Ezzel párhuzamosan az Országgyűlés lehetővé tette az általános választásokon kívül az időközi kisebbségi önkormányzati választások kitűzését is.

Mint ismeretes, legutóbb 2002-ben került sor általános választásokra, tehát e beszámoló keretei között összesen négy kisebbségi önkormányzati választás tapasztalatait összegezhetjük annak érdekében, hogy bemutassuk a választójogi reform szükségességét, sőt elkerülhetetlen voltát.

Nézzük a tényeket. Az 1994–2002-ig eltelt időszak alatt a kisebbségi önkormányzatok száma megkétszereződött, amelynek több oka van, de semmiképpen sem az, hogy a népesség demográfiai összetételében olyan változás állt volna elő, amely azt eredményezte, hogy a jogi értelemben vett nemzeti és etnikai kisebbségi közösségekhez tartozó állampolgárok lélekszáma – az ún. „többségi társadalom” létszámához képest – nőtt volna.

A változás okai között kétségtelenül szerepel az, hogy a kisebbségi közösségek öntudatosabbak, „politikusabbak” lettek: a kisebbségi önkormányzati rendszerben rejlő érdekérvényesítési lehetőségekkel fokozottabban kívántak élni, hiszen egy olyan közjogi intézményrendszerrel van szó, amelyet a törvény számos, az érdek-képviselési funkció megvalósítását segítő jogosítvánnyal ruházott fel. (A kisebbségi önkormányzatokat ugyanis széles körű interpellációs jog illeti meg és elvileg lehetőségük van arra is, hogy érdemben vegyenek részt a helyi közügyek ellátásában, a közösséget érintő helyi önkormányzati döntések meghozatalában.)

A politikai aktivitás növekedése mellett joggal említhetjük meg a kézzel fogható anyagi érdekeket is, hiszen a központi költségvetés – differenciálatlanul, tehát az érdemi tevékenység végzésétől függetlenül, pusztán a megalakulás ténye folytán – anyagi juttatásban részesíti a kisebbségi önkormányzatokat. E juttatás törvényben meghatározott célja az, hogy biztosítsa a kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei működési feltételeit, és e vonatkozásban nincs jelentősége annak sem, hogy mekkora településen, mekkora lélekszámú kisebbségi közösség érdekeinek a képviselésére alakult önkormányzat. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a költségvetés nem túlságosan nagyvonalú a kisebbségi önkormányzatokhoz, hiszen viszonylag szerény – 600 000 Ft-ot meghaladó – összeg áll a kisebbségi önkormányzatok rendelkezésére, viszont ez „biztos pénz”, amelynek elköltéséről a képviselő-testület éves költségvetési határozatában önállóan rendelkezhet.⁴

Fejtegetésünk szempontjából említést érdemel az is, hogy a 2002. évi választásokat megelőzően országos népszámlálást tartottak hazánkban, amelynek keretében az összeírt állampolgárok anonim és önkéntes módon nyilatkozhattak arról, hogy van-e kisebbségi kötődésük, használják-e valamely nemzeti és etnikai kisebbség anyanyelvét a gyakorlatban.

Összevetve a népszámlálás, illetőleg a kisebbségi önkormányzati választások eredményeit, meglehetősen meglepő következtetéseket vonhatunk le: olyan településeken és térségekben, ahol senki nem vallotta magát kisebbségi identitásúnak, rendre alakultak olyan kisebbségi önkormányzatok, amelyek bizonyítható módon semmilyen kisebbségi közösséget nem képviseltek, legalitásukat azonban nem lehetett, és ez idő szerint sem lehet megkérdőjelezni.

Joggal merül fel tehát a gyanú, hogy az ilyen, mondhatnánk „alkisebbségi” önkormányzatok megalakítására pusztán anyagi okokból – az említett, automatikusan „járó” központi költségvetési támogatás elnyerése céljából – került sor. Ez a jelenség okkal veheti fel a joggal való visszaélés gyanúját, amelynek megvalósításához elegendő az alábbi feltételek fennállása.

Egyrészt kell hozzá öt, választójoggal rendelkező – magát egy adott, azonos kisebbséghez tartozónak valló – állampolgár, aki kezdeményezi a kisebbségi önkormányzati választás kitűzését, másrészt a település lélekszámától függően néhány választópolgár, aki nyilatkozik arról, hogy ő egy bizonyos kisebbség képviselőjét vállalja, és ennek érdekében hajlandó a jogszabályban előírt csekély számú ajánlószelelvény összegyűjtésére.⁵

A joggal való visszaélésnek előfordulhat sokkal kirívóbb esete is: amikor nem egyszerű anyagi érdek motiválja a kisebbségi önkormányzat létrehozását, hanem az a cél, hogy egy konkrét, meglévő kisebbségi közösséget megfosszanak az önkormányzathoz fűződő jogának gyakorlásától. Ez utóbbi esetre sajnálatos példát szolgáltatott a legutóbbi jászladá-

⁴ A működési költségek fedezetét időarányosan – negyedévenként – utalják át a települési önkormányzatok részére, amelyek azonban azt kötelesek a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére bocsátani, tehát pusztán technikailag működnek közre a pénz folyósításában. Ennek ellenére nem egy esetben fogalmaztak meg helyi önkormányzatokkal kapcsolatban olyan panaszt, hogy az nem időben gondoskodott az átutalásról, illetőleg feltételezték azt is, hogy jogosulatlanul visszatartja a kisebbségi önkormányzatokat megillető költségvetési támogatást.

⁵ A választás kitűzését kezdeményezők és a jelöltséget vállalók személye is azonos lehet.

nyi kisebbségi önkormányzati választás, ahol magukat nem cigánynak tartó képviselőjelöltek „vállalták” a roma kisebbség képviselőjét: az ötfős testületbe négy nem roma képviselő juthatott be, a település többségi lakóinak akaratából.⁶

A kialakult helyzet abszurd volta nem szorul bővebb bizonyításra, miként a konklúzió sem: a kisebbségi önkormányzati rendszert a jelenlegi állapotában egyre kevésbé veszik komolyan, a nyilvánvaló visszaélések a kisebbségi jogok alkotmányos alapjait kérdőjelezik meg.

Mi lehet a megoldás, avagy elérhető-e azok a célok, amelyeket az Országgyűlés az Alkotmányban, majd a tíz évvel ezelőtt elfogadott kisebbségi törvényben megfogalmazott?

A kérdésre igenlő válasz csak abban az esetben adható, ha megtörténik a kisebbségi választójogi szabályok alapvető reformja. Miért szükséges ez a reform, illetőleg milyen főbb követelményeknek kell megfelelnie?

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökének felkérésére, részt vettünk a kisebbségi választójogi reform előkészítésében, illetőleg a kodifikációval szükségképpen együtt járó közigazgatási egyeztetésen.⁷ A tárcaközi koordináció során számos kérdésben vita alakult ki részben a kormányzati szervek – a MeH különböző szervezeti egységei, az Igazságügyi Minisztérium, illetőleg a Belügyminisztérium – között, részben pedig az említett kormányzati szervek és hivatalok között. Az egyeztetés során az alábbi „elvárásokat” fogalmaztuk meg a választójogi reformmal szemben:

1. A 2002. évi LXI. törvény módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányának a választójog általánosságáról szóló 70. §-át. Az Európai Unió csatlakozásunk napján hatályba lépő alkotmánymódosítás következtében jogalkotási kényszer áll elő. Ettől az időponttól elkerülhetlenné válik a kisebbségi önkormányzati választójogi szabályok megreformálása. Azt kell elérni, hogy az egyes nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek maguk alkothassák meg önkormányzataikat, tehát ki kell zárni annak lehetőségét, hogy az adott kisebbséghez nem tartozók is élhessenek aktív, sőt passzív választójogukkal.
2. A fentiekben említett cél technikailag úgy valósítható meg, hogy a valamely kisebbséghez tartozók önkéntesen, szabad elhatározásuk alapján névjegyzékbe vételessék magukat, amennyiben élni kívánnak a közösséget megillető, önkormányzathoz fűződő kollektív jogukkal. A választói névjegyzékek elkészítése ugyan érintheti az Alkotmány 59. §-ában biztosított, a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot, azonban ez egy másik alkotmányos jog érvényesülésére tekintettel, annak érdekében történne. Ez a másik alkotmányos jog az alaptörvény 68. § (4) bekezdésében szerepel, és a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos szintű önkormányzathoz fűződő kollektív jogát kell érteni alatta.
3. Az előzőekben említett megoldás azért alkotmányos, mert megfelel az Alkotmánybíróság által felállított „szükségesség-arányosság” tesztnek: egy alkotmányos jog korlátozására egy másik alkotmányos jog érvényesülése érdekében kerül sor úgy, hogy a korlátozott alapjog – az Alkotmány 59. §-a szerinti személyes adatok védelméhez fűződő jog – lényeges tartalma megmarad, hiszen a korlátozás a választópolgárok által önként vállalt és időben és céljában is korlátozott aktust jelent.
4. A „regisztráció”⁸ egy olyan sajátos adatkezelést jelent, amelynek során minden további nélkül be lehet tartani a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) által előírt adatkezelési szabályokat és elveket. A névjegyzék összeállítása például kizárólag a kisebbségi önkormányzati választás lebonyolítását szolgálná, tehát a célhoz kötöttség elve alapján, másra nem lenne használható. Az összeállításról az egyes országos kisebbségi önkormányzatok gondoskodnának, ezért a visszaélések lehetséges úgyszólván kizártnak tekinthető.
5. Nem fogadható el olyan megoldás, amely lehetőséget biztosítana arra, hogy bárki, bármilyen kontroll nélkül felvette magát valamely kisebbség választói névjegyzékébe. Nem szabad ugyanis az egyes közösségeket megfosztani attól a lehetőségtől, hogy vitassák a nyilvánvalóan nem közéjük tartozó személyek identitását. A jelenleg hatályos kisebbségi törvény viszonylag egzakt módon tartalmazza a kisebbséghez tartozás kritériumait (közös kultúra, hagyományok, nyelv, összetartozás-tudat stb.), tehát elvárható, hogy olyan választópolgárok szerepeljenek a kisebbségi választói névjegyzékben, akik ezek közül legalább néhánynak – az országos önkormányzatokkal kialakított konszenzus alapján, legalább háromnak – megfeleljenek, vagy kisebbségi hovatartozásukat – az adott közösségen belül – mindenki által elfogadott módon – igazolhassák.
6. A kisebbségi névjegyzék bevezetése azért is elkerülhetlenné látszik, mert ez felelne meg az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye előírásainak is, amely világosan kimondja, hogy a kisebbségi közösséghez tartozásnak nem pusztán szabad akaraton (szabad elhatározáson), hanem objektív kritériu-

⁶ Lásd: részletesen a 2002. évi országgyűlési beszámolómban írottakat.

⁷ A választások lebonyolításáért és a választásokkal kapcsolatos jogszabályok megalkotásáért elsődlegesen a Belügyminisztérium visel kormányzati felelősséget, tehát a BM Országos Választási Iroda munkatársai készítették el az egyeztetés alapjául szolgáló normaszövegeket.

⁸ A helyi önkormányzati választásokon is van „regisztráció”, sőt a nagykorú magyar állampolgárnak még az önkéntességére vagy a beleegyezésére sincs szükség ahhoz, hogy személyes adatait kezeljék: a választói névjegyzék összeállítására és – egyébként teljesen felesleges – közzétételére a törvény előírása folytán akkor is sor kerül, ha a választópolgár nem is akarja gyakorolni választójogát.

mokon (nyelv, kultúra, hagyomány stb.) kell alapulnia.⁹ A szóhasználat tehát igenis fontos: az identitás megválasztásának vagy más szavakkal az identitásválasztás szabadságának önmagában nincs értelme, csak a meglévő identitás vállalásának és kinyilvánításának a szabadságáról beszélhetünk. Az egyén – választásban megnyilvánuló szabadsága ehhez képest annak a szuverén eldöntésében áll, hogy az egyén kíván-e élni az identitásához kapcsolódó, törvényben biztosított speciális jogosítványokkal vagy pedig azzal a joggal, hogy őt csupán mint a társadalom egyik polgárát – tehát nem mint egy adott kisebbséghez tartozó személyt – kezeljék.

A teljesség kedvéért meg kell említenünk azt, hogy nem minden hazai kisebbség országos önkormányzata értett egyet a névjegyzékek felállításával, azonban azt támogatják azok a kisebbségek, amelyek az összes hazai nemzeti és etnikai népesség több mint 90%-át teszik ki.¹⁰

Bizakodásra ad okot, hogy a kormány 2004 első félévi jogalkotási programjában szerepel mind a kisebbségi választójogi törvény, mind a Nektv. módosítására vonatkozó jogszabályok megalkotása. (Az említett jogszabályok tervezeteit hivatalos formában véleményezésre ugyan nem küldték meg részünkre, azonban a közigazgatási államtitkári értekezlet anyagát tájékoztatásul rendelkezésünkre bocsátották.)

3. A jogi szabályozásban (szabályozatlanságban) rejlő sajátos problémák a 2003. év tapasztalatai alapján

3.1. A kisebbségi önkormányzati képviselők jogállásának sajátos kérdései, különös tekintettel az összeférhetlenségi szabályokra

A múlt évi beszámolóban ismertettük a Belügyminisztériummal, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal egyeztetett állásfoglalásunkat, amely szerint a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (jogállási tv.) összeférhetlenségi szabályai nem vonatkoznak a kisebbségi önkormányzati képviselőkre. Ez a jogértelmezés széles körben ismertté vált, tapasztalataink szerint a közigazgatási hivatalok irányadóan tekintik eljárásaik során.

Fellépésünk eredményeként elhárult a veszélye annak, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők egy részét a helyi önkormányzati képviselőkre szabott összeférhetlenségi tilalmak mechanikus alkalmazásával megfoszják mandátumától. Az elmúlt évben azonban olyan jogalkalmazási problémákkal szembesültünk, amelyek szükségessé tették, hogy visszatérjünk erre a kérdésre.

Egy szlovák kisebbségi önkormányzat panasszal fordult hozzánk, amelyben előadta, hogy a választások idején a helyi önkormányzat hivatalos lapjában a testület működését hamis színben feltüntető vezércikk jelent meg. Ennek szerzője a település polgármestere volt, aki az újság impresszuma szerint a felelős kiadói és felelős szerkesztői tisztséget is betöltötte. A kisebbségi önkormányzat tudomása szerint a polgármester a választásokat követően nem mondott le ezekről a megbízatásokról.

A 2002. évi önkormányzati választások napján a helyi önkormányzati képviselő-testületek tagjaira vonatkozó szigorú összeférhetlenségi szabályok léptek hatályba. A helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény (Ötv.) 33/A. § (1) bekezdés s) pontjában és a jogállási törvény 5. § j) pontjában foglaltak értelmében sem a polgármester, sem a helyi önkormányzati képviselő nem lehet „helyi és körzeti műsorszolgáltató, lapkiadó, lapterjesztő vezetője, vezető testületének tagja, ügyvezetője, ezek vezető állású alkalmazottja”. Amennyiben a megválasztást követő harminc napos határidő letelte után az összeférhetlenség fennállását a képviselő-testület vagy – a közigazgatási hivatal keresete alapján – a bíróság megállapítja, a polgármester tisztsége, illetve a képviselő megbízatása megszűnik.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 14. § (3) bekezdése értelmében az önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni. Számos településen a helyi önkormányzatok e kötelezettségnek úgy tesznek eleget, hogy újságot jelentetnek meg, amely a helyi jogszabályokon kívül a lakosság tájékoztatását szolgáló híreket, tudósításokat, illetve egyéb írásműveket is közöl. Ezek a kiadványok a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény rendelkezései alapján időszaki lapnak minősülnek, így megjelentetésüknek az a feltétele, hogy nyilvántartásba vegyék a felelős kiadónak és a szerkesztőség vezetőjének a nevét. Megválaszolandó kérdés volt tehát, hogy az összeférhetlenségi szabályok alkalmazása szempontjából lapkiadónak, lapterjesztő vezetőjének vagy vezető testülete tagjának minősül-e a helyi önkormányzati időszaki lap felelős kiadója vagy felelős szerkesztője.

⁹ A Keretegyezmény előírásai szerint, a kisebbségi közösséghez tartozónak – és itt a tartozó szót külön hangsúlyozni kell – arra nézve van egyéni szabadsága, választási joga, hogy ténylegesen részt vegyen a kisebbségi közösség életében, illetőleg, hogy elvárhassa a társadalomtól, hogy őt ne kezeljék úgy, mint a kisebbséghez tartozó személyt.

¹⁰ Támogatja a választási célú „regisztrációt” a cigány, a német, a szlovák, a horvát, a szlovén és a ruszin kisebbség országos önkormányzata.

Az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében egyeztetést folytattunk a Belügyminisztériummal abban a kérdésben, hogy megállapítható-e az összeférhetetlenség, ha a polgármester a felelős kiadója vagy a felelős szerkesztője a helyi önkormányzat időszaki lapjának. A megkeresésre a belügyminiszter úgy foglalt állást, hogy „*összeférhetetlenség áll fenn a helyi önkormányzatok időszaki lapjait felelős kiadóként vagy felelős szerkesztőként jegyző polgármester esetében*”.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma által vezetett nyilvántartás szerint az újság felelős kiadója a helyi önkormányzat, felelős szerkesztője pedig a polgármester. A bejegyzés még az előző önkormányzati ciklusban történt és a választásokat követően nem kérelmezték az adatok módosítását. A polgármester ezzel szemben azt állította, hogy a felelős szerkesztői megbízatásról 2002. november 18-án – tehát az összeférhetetlenség megszüntetésének törvényi határidején belül – lemondott, bár nyilatkozata csak a 2003. februári ülésen került a képviselő-testület elé.

Megválaszolandó kérdésként merül fel tehát, hogy mikor szűnik meg az összeférhetetlenség: a tisztségről való lemondással vagy ennek a ténynek a lapnyilvántartásba való bejegyzésével. A bírói gyakorlat szerint a polgármester már akkor felszámolja az összeférhetetlenségi helyzetet, ha a lemondó nyilatkozatát eljuttatja a képviselő-testülethez. Az időszaki lapok nyilvántartása ugyanis kizárólag regisztrációs feladatkör, ezért „*a szerkesztőség vezetői posztjáról való lemondás bejelentésének elmaradása vagy késedelmes volta nem szolgálhat az összeférhetetlenség megállapításának alapjául*”.

A vizsgált ügyben tehát az összeférhetetlenség nem állt fent. Az eset ugyanakkor azt példázza, hogy a helyi önkormányzatoknak a jövőben nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a sajtótörvényben előírt bejelentési kötelezettség teljesítésére.¹¹

Az elmúlt évben olyan panasz is érkezett hozzánk, amelyben az összeférhetlenségi szabályok hiányát sérelmezték.

Az egyik országos kisebbségi önkormányzat elnöke előadta, hogy a közgyűlés elnökségi tagja egyúttal a testület heti lapjának a főszerkesztője is. Az újság alapító okirata szerint a főszerkesztő felett a munkáltatói jogokat az országos önkormányzat elnöksége gyakorolja, vagyis jelen esetben az a testület, amelynek maga is tagja.

Ez a helyzet kétségtelenül visszaélésekre adhatott okot, függetlenül attól, hogy az Ötv. 14. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a képviselőt ki lehetett zárni az öt főszerkesztői megbízatásánál fogva érintő döntéshozatalból. Megvizsgáltuk tehát, hogy a közgyűlés felléphet-e valamilyen módon e sajátos – jogszabályban nem tilalmazott – összeférhetlenséggel szemben.

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga, hogy országos önkormányzatokat hozzanak létre. Álláspontunk szerint a közgyűlés tagjainak megválasztása és az önkormányzat megalakulása önmagában még nem jelenti e jog érvényesülését. További követelmény, hogy a testület működéséhez elengedhetetlenül szükséges szabályok rendelkezésre álljanak. Az országos önkormányzatokra vonatkozó joganyag hiányosságai miatt a jogalkalmazók kénytelenek az analógia eszközével élni, ám bizonyos esetekben ez sem jelent megoldást.

Az országos kisebbségi önkormányzat alapvető joga, hogy önállóan döntsön szervezetéről és működési rendjéről. Alkotmányossági szempontból ezért nem kifogásolható, ha a testület működőképességének biztosítása érdekében a közgyűlés foglal állást a szervezetét érintő olyan kérdésekben, amelyeket a jogalkotó a kisebbségi intézményrendszeren belül nem szabályozott, feltéve, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazására nincs mód. Példaként hivatkozhatunk arra, hogy a közgyűlés jogosult meghatározni az országos önkormányzat tagjainak jogállására vonatkozó előírásokat, így például a tisztségviselők visszahívásának rendjét vagy tiszteletdíjuk mértékét.

Az Alkotmánybíróság több döntésében – az 1158/B/1990. és a 961/B/1993. AB határozatában – megállapította, hogy a hivatali, illetve foglalkozási összeférhetlenség elrendelése irányulhat az eltérő, esetleg egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesése ellen, az elfogultság és a személyi érdekelttség visszaélésszerű érvényesülésének megelőzésére.

Véleményünk szerint ezeknek a szempontoknak a figyelembevételével az országos kisebbségi önkormányzat közgyűlése jogosult arra, hogy saját szervezetét illetően összeférhetlenségi okokat állapítson meg. Az összeférhetlenségi szabályok esetében is érvényesülnie kell azonban annak az alkotmányos követelménynek, hogy a jogkorlátozásnak szükségesnek és indokolt mértékűnek kell lennie. További megszorítás, hogy a közgyűlés csak bizonyos határok között állapíthat meg jogkövetkezményeket az összeférhetlenségi tilalmakat be nem tartó önkormányzati képviselővel szemben. Az önkormányzati tagság megszűnését csak törvényben előírt összeférhetlenségi ok fennállása eredményezheti, hiszen ellenkező esetben a közgyűlési határozat az Alkotmányban biztosított választójog érvényesülését korlátozná. A szervezeti és működési szabályzatban ezért a tagsághoz kötődő jogok felfüggesztését vagy megszűnését lehet szankcióként meghatározni, így például az elnökségből, illetve bizottságokból való kizárást, illetőleg a tiszteletdíj megvonását.

¹¹ A sajtótermék kötelező nyilvántartására vonatkozó rendelkezések megszegése szabálysértésnek minősül és 50 000 forintig terjedő pénzbírsággal büntetendő. Nem tudunk azonban egyetlen olyan esetről sem, amikor e kötelezettség elmulasztása miatt a jegyző szabálysértési eljárást indított volna az önkormányzati lap kiadójával szemben.

A jogállási törvény összeférhetlenségi szabályaival szoros összefüggésben van a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, hiszen közös céljuk a demokratikus közélet tisztaságának megteremtése.

A választásokat követően több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket vagyonyilatkozat tételére hívták fel.

A jogállási törvény a helyi önkormányzati képviselők esetében előírja a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget. A mulasztás jogkövetkezménye, hogy a képviselő – a vagyonyilatkozat benyújtásáig – képviselői jogait nem gyakorolhatja, és tiszteletdíjban, illetve természetbeni juttatásban nem részesülhet.

Vagyonnyilatkozatot azok kötelesek tenni, akik munkakörük vagy tevékenységük folytán a közéletre és a közügyek gyakorlása hatással vannak és helyzetüket előnyszerzésre vagy a közpénzek jogtalan felhasználására használhatnák fel. Bevezetésével lényegében a korrupciót kívánták visszaszorítani.

Az Alkotmánybíróság a 30/1997. (IV. 29.) AB határozatában – az országgyűlési képviselők jogállásával kapcsolatban – úgy foglalt állást, hogy a nyilatkozattételi kötelezettségnek az összeférhetlenségen túlmutató rendeltetése van. Az adatszolgáltatási kötelezettség a képviselő vagyoni, jövedelmi viszonyainak átláthatóságát hivatott biztosítani. A vagyonyilatkozat teszi lehetővé az összeférhetlenségi szabályok betartásának, valamint annak az ellenőrzését, hogy a képviselő e pozícióját nem használja-e fel meg nem engedett anyagi előnyhöz jutás érdekében.

Véleményünk szerint vitatható, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők esetében beszélhetünk-e olyan befolyásolási lehetőségéről, mely indokolná a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségüket. A kisebbségi önkormányzatok jogállása alapvetően eltér a települési önkormányzatokétól: feladatuk a kisebbségi kulturális autonómia intézményes védelme. A kisebbségi önkormányzatok hatósági és közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatásköröket nem láthatnak el. E testületek többségénél a pénzügyi támogatás csak a működési kiadásokat fedezi, így a közpénzek saját célra történő jogtalan felhasználásának nincs reális veszélye. Mindezekre figyelemmel úgy ítéljük meg, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget kimondó rendelkezést a kisebbségi képviselők esetén nem indokolt alkalmazni.

A kisebbségi törvény módosításáról szóló előterjesztés általunk ismert legutóbbi változata lényegében összhangban van a fenti állásfoglalásainkkal. A gazdasági összeférhetlenség körét a helyi önkormányzati képviselőkhöz képest kevésbé szigorúan határozták meg, így ez a jogkorlátozás nem haladja meg a szükséges mértéket. Üdvözljük, hogy az elképzelések szerint nem jelent összeférhetlenséget, ha a kisebbségi képviselő felelős kiadói vagy felelős szerkesztői megbízatást lát el a kisebbségi médiában. Nem tartjuk indokoltnak ugyanakkor, hogy a törvénytervezet összeférhetlennek minősíti a kisebbségi önkormányzati képviselői megbízatást és a miniszteri vagy politikai államtitkári tisztséget, hiszen ez a tilalom a helyi önkormányzati képviselők esetében sem érvényesül.

A törvénytervezet – álláspontunk szerint helyesen – a települési és a megyei kisebbségi önkormányzati képviselőket nem kötelezi vagyonyilatkozat tételére. Miután a kisebbségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony, érthetetlennek tartjuk, hogy miért kívánják bevezetni a vagyonyilatkozatot az országos kisebbségi önkormányzati képviselők esetében.

3.2. Az országos önkormányzatok jogállásának ellentmondásai, a hiányos szabályozásból fakadó problémák

Az eddigi országgyűlési biztosi beszámolókból visszatérően szóltunk a kisebbségek országos önkormányzatainak sajátos problémáiról, s a problémaelemzések alapján az alábbi következtetéseket vontuk le:

- az országos önkormányzatok jogállását meglehetősen „nagyvonalúan” szabályozta az Országgyűlés, amelynek keretében e speciális közjogi jogalanyok feladatai csak példálózó jelleggel kerültek felsorolásra;
- a jelenlegi jogszabályi előírások folytán nincs az országos önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére feljogosított szervezet, az Állami Számvevőszék csak a gazdálkodás jogszerűségét vizsgálhatja;
- az országos önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás elégtelenségét bizonyítja az a tény is, hogy – szemben a helyi kisebbségi önkormányzatokkal – e szervekre nem alkalmazhatók az Ötv. általános szabályai.¹²

Az országos önkormányzatok sajátos problémáira leginkább az Országos Cigány Önkormányzat megalakításával, majd a megválasztott elnök „leváltásával” kapcsolatos fejlemények hívták fel a közvélemény figyelmét.

¹² A Nektv. 24. és 63. §-ában foglalt utaló szabályok – sajnálatos módon – az országos önkormányzatok esetében nem teszik alkalmazhatóvá az Ötv. szubszidiárius alkalmazását: az országos önkormányzatok esetében csak a Nektv.-ben rögzített kevésnek minősíthető szabály alkalmazható.

Az országos önkormányzat megalakításával és a tisztségviselők elektorok által történő megválasztásával kapcsolatos problematika részletes ismertetésébe nem bocsátkozhatunk, mert ebben az ügyben a Legfelsőbb Bíróság döntött.¹³

Figyelmet érdemel azonban az OCÖ elnökének „leváltása” miatt a visszahívhatóság problémája a kisebbségi önkormányzati tisztségviselők esetében, ideértve természetesen az országos önkormányzatok tisztségviselőit is.

Az OCÖ leváltott elnöke ez ügyben a következő konkrét kérdéseket intézte hozzánk:

1. A beadványozó *első kérdésként azt fogalmazta meg, hogy a kisebbségi önkormányzatok tisztségviselői – ideértve az Országos Cigány Önkormányzat elnökét is – visszahívhatók („leválthatók”)-e.*

A kérdésre – az Alkotmány által meghatározott közjogi rendszer és az Alkotmánybíróság iránymutató határozatainak áttekintését követően – azt a választ adtuk, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok tisztségviselőinek a visszahívása annak ellenére törvénybe ütközik, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy konkrét eseti határozatában (BH 1997. 455.) ettől eltérően foglalt állást.

A Nektv. 21–23. §-ai értelmében községben, városban és a főváros kerületeiben közvetett vagy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatok alakíthatók, illetőleg lehetőség van arra is, hogy kisebbségi települési önkormányzattá nyilváníttassa magát az a települési önkormányzat, amelynek testületében a képviselők több mint felét egy (ugyanazon) kisebbség jelöltjeként választották meg. A kisebbségi települési önkormányzat jogállása az átalakulásról szóló döntéstől függetlenül teljes mértékig megegyezik az Ötv. hatálya alá tartozó önkormányzatokéval, melyek esetében a választott tisztségviselők – a polgármester és az alpolgármester – visszahívását a törvény egyértelműen kizárja.

A közvetlen módon létrejött kisebbségi önkormányzatokra – a Nektv. 24. §-a, illetőleg 63. § (1) bekezdése alapján – az Ötv., illetőleg az önkormányzatokra vonatkozó más jogszabályok rendelkezéseit a *kisebbségi törvény szabályaival összhangban* kell alkalmazni, ez alól kivételt a jogalkotó eredeti szándéka (és a törvény betűje) szerint csak maga a Nektv. tehetne.

A Legfelsőbb Bíróság ehhez képest az Ötv. 103. § (2) bekezdésének, valamint a 33/A., illetőleg a 33/B. §-ainak az együttes értelmezésével arra az erősen vitatható következtetésre jutott, hogy a közvetlen módon létrejövő kisebbségi önkormányzatok tisztségviselői (a társadalmi megbízatású elnök és az elnökhelyettes) visszahívásának nincs törvényi akadálya.¹⁴

Ezzel a döntéssel – mivel az közzétételre került a Bírósági Határozatok című kiadványban – de facto „precedens jogot” alkotott: a bíróság nem kötelező érvényű eseti döntése mintegy jogszabályként funkcionál, és az így kialakított helytelen joggyakorlat megváltoztatására mindaddig nincs lehetőség, amíg más bíróságok hasonló tényálláson alapuló közigazgatási perekben nem hoznak ellentétes tartalmú ítéleteket.

E perek sajátossága azonban, hogy azok kizárólag az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló megyei (budapesti) közigazgatási hivatalok vezetőinek keresetei alapján indíthatók meg.¹⁵

A helyzet – a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatok esetén – különleges: az országos önkormányzatok jogállása ugyanis nem hasonlítható a helyi (községi, városi, fővárosi kerületi) kisebbségi önkormányzatok jogállásához, tehát e közjogi jogalanyokra az Ötv. szabályait még „értelemszerűen” sem lehet alkalmazni.

Az országos önkormányzatok ugyan választás útján jönnek létre, de feladat- és hatáskörük inkább a köztisztviselőkhez teszi őket hasonlóvá.

A helyi önkormányzatokkal szemben – ideértve természetesen a helyi kisebbségi önkormányzatokat is – az országos önkormányzatok általános törvényességi ellenőrzése egyáltalán nem szabályozott, és ennek betudhatóan a gyakorlatban sem megoldott kérdés. Az Országgyűlés két speciális ellenőrző szerve – az Állami Számvevőszék, illetőleg az országgyűlési biztosok intézményrendszere – ugyan végezhet egy sajátos törvényességi, alkotmányossági ellenőrzést az országos önkormányzatok felett, azonban e szervek nem rendelkeznek olyan speciális hatáskörrel, mint a közigazgatási hivatalok: törvényességi észrevételeik elutasítása esetén nem kezdeményezhetnek közigazgatási pert az országos önkormányzatokkal szemben.

Egyértelmű ugyanakkor, hogy a kisebbségek országos önkormányzatai is hozhatnak törvénytörő határozatokat, ezért a törvényességi ellenőrzés biztosításának e szervek működése felett nemcsak hogy létjogosultsága van, hanem annak hiányát a jogbiztonság alkotmányos követelményének a megsértéseként lehet értékelni.

¹³ A Legfelsőbb Bíróság döntését a sajtó hasábjain számos kritikával illették, mert két korábbi választási procedúrával szemben az LB akként foglalt állást, hogy az elektori gyűlés határozatképességének nemcsak az ülés megkezdésekor, hanem az annak végén megtartott választás alkalmával is fenn kell állnia. Az e követelménynek való megfelelés a gyakorlatban a romák esetében okoz igazán jelentős problémát, ugyanis a választásban való részvétellel több ezer elektor jogosult, és az ő jelenlétük folyamatos fenntartása és biztosítása technikailag sem könnyen kivitelezhető feladat.

¹⁴ Az Ötv. 103. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítványunkat a Függelék 4. számú melléklete tartalmazza.

¹⁵ A közelmúltban a kisebbségi önkormányzati tisztségviselők visszahívása kérdésében kialakított álláspontomat ismertettem a közigazgatási hivatalvezetők országos értekezletén, és felhívtam a figyelmüket arra, hogy a kisebbségi önkormányzatok tisztségviselőinek az elmozdításáról szóló határozatait törvénytörés címén megtámadhatják. Talán ennek tudható be, hogy az elmúlt hetekben ilyen ügyekben több törvényességi észrevétel is született, amelyek alapján esetleg lehetőség nyílik arra, hogy az illetékes megyei bíróság a Legfelsőbb Bíróság 1996-os ítéletével ellentétes tartamú döntést hozzon.

A jogi szabályozás tehát elkerülhetetlen, és a jogalkotói munka kereteit világosan kijelölik az Alkotmánybíróság azon határozatai, amelyek a „szabad mandátum elvének” a magyar közjogi rendszerben való általánosságáról szólnak. *A szabad mandátum elvéből az következik, hogy a közjogi szerepet betöltő választott tisztségviselők visszahívása politikai bizalomvesztés miatt nem lehetséges, a tisztségtől való megfosztás alkalmatlanság, összeférhetlenség stb. okából általában csak bírói úton történhet.*

Összefoglalva a fentieket, az országos kisebbségi önkormányzatok tisztségviselőinek a visszahívását a szabad mandátum elvével ellentétesnek tartjuk, a konkrét esetet – az OCÖ elnökének a „leváltását” – viszont azért nem lehet törvénybe ütközőnek minősíteni, mert hiányoznak az országos önkormányzatokra vonatkozó alapvető jogszabályok.¹⁶

2. *A beadványozónak arra a kérdésére, hogy kérheti-e a bíróságtól a visszahívás törvényesítő voltának a megállapítását, a következő választ adtuk:*

Az Ötv. szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete döntéseinek (határozat, belső szabályzat, egyéb döntés) bírósági felülvizsgálatát a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. Az Ötv. rendelkezései alapján indított közigazgatási pernek a felperese a közigazgatási hivatal vezetője, ha törvényességi észrevételét az önkormányzat képviselő-testülete nem osztja. Más (így állampolgár és jogi személy) a Polgári Perrendtartás (Pp.) 324. § (2) bekezdésének b) pontjában felsorolt döntések bírósági felülvizsgálatát nem kérheti.

Az önkormányzati felügyeletnek ez a formája ugyanakkor a már többször említett okokból, nem vonatkozik az országos kisebbségi önkormányzatokra. Miközben tehát a települési önkormányzatokat érintő bírósági felülvizsgálat kiterjedhet a képviselő-testület számos egyedi, érdemi döntésére (választási, kinevezési hatáskörök, pályázatok elbírálására, lakások és helyiségek elidegenítésével, a hatáskörelvonással, hatáskör-átruházással kapcsolatos, illetve az összeférhetlenséget okozó határozatok), így értelemszerűen kisebbségi önkormányzati döntésekre is, nincs olyan szerv vagy személy, aki egy országos hatáskörű, a kisebbségi érdekvédelem és politika egyik kulcsszereplőjeként működő közjogi testület tevékenységének törvényessége érdekében felügyeleti jogosítványokkal rendelkezne. A jogszabályok nem adnak felhatalmazást az országos kisebbségi önkormányzati döntések bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére.

A Pp. sem ad ebben a körben bírói felülvizsgálatra lehetőséget, hiszen erre csak akkor van mód, ha

a) az államigazgatási szerv vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv hatósági ügyben hoz határozatot,

b) a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatáról, belső szabályzatáról, illetve egyéb döntéséről van szó, valamint

c) *más szervnek* olyan határozatáról, amelynek felülvizsgálatára vonatkozóan *külön törvény* a Pp. XX. fejezetének alkalmazását rendeli.

A „más szerv” körébe az országos önkormányzatok nem tartoznak, hiszen jelenleg nincs olyan nevesíthető törvényi szabály, amely a bírói út megnyitására rendelkezik. A Nektv. részletesen szól ugyan az országos önkormányzatok létrehozásáról, feladat- és hatásköréről, de a felügyelet módjáról, ennek szervezeti és eljárási rendjéről említést sem tesz.

Annak ellenére áll fenn ez a tarthatatlan közjogi helyzet, hogy az Alkotmány deklarálja a nemzeti és etnikai kisebbség államalkotó jellegét, kollektív részvételük biztosítását a közéletben.

A kisebbségvédelmi alkotmányos rendelkezések fontossága miatt még súlyosabb ez a törvényi hiány, mert például a díszpolgári cím jogellenes adományozása miatt a közigazgatási hivatal vezetője minden további nélkül pert indíthat (eredménytelen egyeztetés után) valamelyik települési önkormányzat ellen, de az országos kisebbségi önkormányzat jogellenes eljárásával, illetve intézkedésével szemben a közérdek védelmére szerveződött kormányzati és igazságszolgáltatási hatalom teljességgel eszköztelen.

Ha a tételes jog szövegszerű alkalmazása alapján belátjuk, hogy jelenleg az országos önkormányzatok felett nincs törvényességi ellenőrzés, akkor egyetlen megoldás látszik realizálhatónak: nem közigazgatási per keretében történő, hanem a Pp. általános szabályai szerinti perindítást kell megpróbálni, mégpedig az Alkotmány két rendelkezésére hivatkozással:

a) Az első klauzula a közigazgatási határozatok bíróság útján történő ellenőrzésének követelményét az 50. § (2) bekezdése tartalmazza. A kérdés tehát, hogy milyen szerv aktusa minősül közigazgatási határozatnak? Azt tudjuk, hogy a jogszabályi háttér, illetve a közigazgatási bírói gyakorlat már régen túllépett az Ae. szerinti – erősen hatóság-centrikus – „közigazgatási ügy” fogalmán. Idetartozik a Pp.-ből már idézett helyi önkormányzati határozat, belső szabályzat, egyéb döntés, de gondolhatunk a kamarai és más, külön törvények alapján bírói úton megtámadható egyéb köztestületi határozatokra, melyek többségénél valamilyen egyéni, köztestületi tagsági jogviszony léte a per tárgya, *miközben a mi esetünkben ennél nem vitásan komolyabb súlycsoportba tartozó közérdekről van szó, nevezetesen egy alkotmányos alapjog kollektív gyakorolhatóságának feltételeiről, a kisebbségvédelem egyik biztosítékaként szolgáló közjogi testület működőképességéről, adott esetben az elnökválasztás módjának törvényességéről.* Nem szorul bizonyításra, hogy a működőkép-

¹⁶ Meggyőződésünk, hogy a konkrét esettel kapcsolatban egy megfelelő indítvány alapján az Alkotmánybíróság megállapítaná, hogy a jogalkotót (jelen esetben az Országgyűlést) alkotmányos mulasztás terheli, ez azonban nem adna választ arra a kérdésre, hogy kit kell az Országos Cigány Önkormányzat elnökének tekinteni.

ség kerül veszélybe ott, ahol egy testület választott vezetőjének legitimitása válik kétségessé, illetve ahol egyszerre többben vindikálják maguknak ezt a tisztséget.

b) Az Alkotmány 70/K. §-a szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvényesíthetők. Az a körülmény, hogy a jogalkotó nem alkotta meg a vizsgált esetben a jogsérelem bírói felülvizsgálatának törvényi szintű szervezeti, anyagi és eljárásjogi szabályait, nem lehet akadálya annak, hogy a bíróság – a sérelem alapjogi jellege, illetve bírói úton történő orvoslásának alkotmányos lehetősége okán – érdemben állást foglaljon a kérdésben.

Ennek ellenére nyitott marad az ún. perbeli legitimitáció (kereshetőségi jog) kérdése, nevezetesen, hogy ki indíthat keresetet, kit illet meg (anyagi jogi értelemben) a perben érvényesíteni kívánt jog? Az LB szerint a kereshetőségi jogot vagy a jogviszony (érdekeltség) jellege, vagy konkrét jogszabályi felhatalmazás határozza meg. Az OCÖ esetében csak az előbbiről lehet szó, ahol a „leváltott” elnök közvetlen érdekkel bír, tehát nem láttuk elvi akadályát annak, hogy a Fővárosi Bíróságtól kérje a közgyűlés visszahívásról szóló határozatának hatályon kívül helyezését, illetőleg annak megállapítását, hogy kit kell továbbra is elnöknek tekinteni.

(Elutasító, vagy olyan döntés esetén, amellyel a bíróság megállapítja hatáskörének hiányát, fellebbezésnek, majd további kedvezőtlen döntés esetén esetleg alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehet helye. Az alkotmányjogi panasz lényege, hogy az Alkotmánybíróság megállapítja az ügyben alkalmazott jogszabály alaptörvénybe ütközését, és ehhez képest megsemmisítheti azt. A konkrét esetben viszont feltehető, hogy az alkotmányjogi panasz alapján is az történe, amit fentebb már kifejtettünk: az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányvétség állapítana meg, és kötelezné az Országgyűlést az országos önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotására.)

II.

A kisebbségi jogok érvényesülése a gyakorlatban

1. Az önkormányzatok sokrétű felelőssége

1.1. Bevezetés, jogszabályi háttér

A települési önkormányzatok alapfeladata a helyi közügyek ellátása, így különösen a közszolgáltatások feltételrendszerének megteremtése, a helyi lakosság részére a közszolgáltatások biztosítása. Az Ötv. 8. § (4) bekezdése szerint: „A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.”

Az idézett törvényi rendelkezésből látható, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelme meglehetősen általános megfogalmazást kapott és a felsorolásban – amelyet nem tekinthetünk fontossági sorrendnek – az utolsó helyre került.

„A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása” azonban sokkal komplexebb feladatot ró az önkormányzatokra, mint azt a felületes szemlélő gondolná, hiszen a kisebbségi jogok érintik és átszövik az általános önkormányzati alapfeladatok szinte egészét. A kisebbségi jogok megjelennek például a közoktatásban, a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodásban, a foglalkoztatásban, a lakásgazdálkodásban, sőt olyan területen is felmerülhetnek, mint például a település közművesítésének – az egyenlő bánásmód követelménye szerinti – megvalósításában is.¹⁷

Személyi és tárgyi feltételek híján – nincs lehetőségünk arra, hogy országos felméréseket végezzünk. Azonban – követve az eddigi évek gyakorlatát – 2003-ban is találtunk lehetőséget arra, hogy szűrőpróbaszerűen megvizsgáljuk az ország néhány térségét. Ebben az évben Győr-Moson-Sopron megyét, illetőleg e régió néhány települését kerestük fel azal a szándékkal, hogy személyesen tájékozódjunk az önkormányzatok (és az egyéb hatóságok) tevékenységéről, különös tekintettel arra, hogy az Ötv. 8. §-ában megfogalmazott, a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítására vonatkozó feladataiknak miként, milyen színvonalon tesznek eleget. Az alábbiakban bemutatjuk ennek a sajátos helyzetben lévő nyugat-magyarországi megyének a helyzetét.

¹⁷ Országgyűlési biztosi működésünk eddigi időszakában – szinte minden évben – találkoztunk olyan panasszal, amely az egyes településeken a közmű kiépítésének diszkriminatív voltát tartotta sérelmesnek. Természetesen ezen a területen ugyanúgy jelentkeznek a pozitív diszkrimináció körébe sorolható törekvések is: a cigány telepek felszámolása egyre sürgetőbb, az állam által is elismert és támogatott feladat.

1.2. A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk

2002-ben Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében vizsgáltuk a kisebbségi jogok érvényesülését, a kisebbségi önkormányzatok működésének és tevékenységének tapasztalatai alapján. A téma kiemelt fontosságára és aktualitására tekintettel 2003. évben is folytattuk ilyen irányú vizsgáldásunkat.

A kisebbségi ombudsman munkatársai 2003 szeptemberében és októberében Győr-Moson-Sopron megyében – hat alkalommal – három helyszínen keresték fel a kisebbségi önkormányzatok elnökeit, képviselőit, a települési önkormányzatok polgármestereit, jegyzőit, a polgármesteri hivatalok köztisztviselőit és a kisebbségi oktatási-nevelési intézmények vezetőit, munkatársait.

11 kisebbségi önkormányzat (3 német, 3 cigány, 2 horvát, 1 bolgár, 1 görög és 1 szlovén) működését és 8 nemzetiségi oktatási-nevelési intézmény tevékenységét vizsgáltuk meg. A térségben élő lakosság összetételére figyelemmel elsődlegesen a nemzeti kisebbségek problémáival foglalkoztunk.

Vizsgálatunk során különböző nagyságú településeken (2200 fős községben, 32 000 fős városban és 56 000 fős városban) működő kisebbségi önkormányzatok, oktatási intézmények körülményeit és működési feltételeit hasonlítottuk össze.

A 2002 tavaszán folytatott kutatásunk alapvető célja a kisebbségi jogok érvényesülése során felmerült problémák, konfliktusok ombudsmani jelentésben történő összegzése volt. Jelentésünkkel, valamint a megfogalmazott jogalkotási javaslatokkal és kezdeményezésekkel a jogi szabályozásban rejlő hiányokra és ellentmondásokra világítottunk rá.

A 2003. évi vizsgálatunk keretében azt kívántuk feltárni, hogy Nektv. rendelkezései milyen módon és mértékben valósulnak meg, gyakorlati alkalmazásuk milyen nehézségekbe és ellentmondásokba ütközik. Kiemelt figyelmet fordítottunk a helyi önkormányzatok szerepének és tevékenységének vizsgálatára, azaz arra, hogy az önkormányzatok hogyan biztosítják helyi szinten a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálat esetében elsősorban nem egy jelentés írása volt a célunk, hanem a kisebbségi jogok jogosultjaival és kötelezettjeivel való személyes kapcsolatfelvétel.

Megismerhettük a problémáikat, az eredményeiket, a mindennapi életüket. A beszélgetések informális, nem szigorú kérdéssorhoz kötött jellege lehetőséget biztosított arra, hogy beszélgetőpartnereink is feltehetik kérdéseiket, tisztázhatuk a munkájuk során felmerülő jogi problémákat.

A vizsgálat lezárásaként októberben fórumot szerveztünk a vizsgálat által érintett települések önkormányzati és kisebbségi önkormányzati vezetőinek részvételével. A rendezvényre meghívtuk a megye többi kisebbségi önkormányzatának elnökét és az adott települések önkormányzati vezetőit. A fórum megszervezésének szükségességét a megjelentek kiemelkedően magas részvételi aránya is bizonyítja.

Hangsúlyozandó, hogy vizsgálatunk megállapításaiból nem lehet az egész megyére vonatkozó általános következtetéseket levonni. Összefoglalónk inkább példalódzó jellegű, a felkeresett három települést érinti, ezáltal szubjektív véleményeket, megjegyzéseket is tartalmaz.

A vizsgálat megállapításai

1.2.1. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételei

A jogszabályok egyértelműen meghatározzák, hogy a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges tárgyi és technikai feltételrendszert, szakmai segítséget a települési önkormányzatok biztosítják. Állandó jogértelmezési problémát jelent azonban, hogy a helyi önkormányzatok a feltételeket milyen mértékben kötelesek megteremteni.

Helyiséghasználat

A kisebbségi önkormányzatok eredményes, önálló működésének egyik legfontosabb feltétele, hogy rendelkezzenek saját, külön irodával, vagy megfelelő helyiség használatával. Vizsgálati tervünk összeállításakor az volt a feltételezésünk, hogy ilyen típusú problémák egy nyugat-magyarországi megyében már nem léteznek.

Szembesülnünk kellett azonban azzal a ténnyel, hogy a vizsgált települési önkormányzatok sem tudnak önálló helyiséget biztosítani minden kisebbségi önkormányzatnak. A különböző nagyságú településeken eltérő problémákat tapasztaltunk.

A vizsgált községben csak a cigány kisebbségi önkormányzat rendelkezik önálló helyiséggel. A német önkormányzat sem helyiséget, sem más működési támogatást nem igényel a települési önkormányzattól. Az anyaországi támogatások gyakorlatilag minden költségüket fedezik, segítséget kapnak továbbá egy másik német kisebbségi önkormányzattól is. A cigány kisebbségi önkormányzatnak az önálló iroda használatát a települési önkormányzat saját ingatlanában biztosít

ja. A bútorokat a német önkormányzattól kapták ajándékba, amely jó példázza a kisebbségek együttműködési lehetőségét.

A kisvárosban önálló helyiséggel egyik kisebbségi önkormányzat sem rendelkezik. Ennek hiányát a német kisebbségi önkormányzat elnöke jelentős problémaként értékelte. Nem megoldott az irataik tárolása, üléseiket a helyi általános iskolában vagy a könyvtárban kénytelenek tartani. A német elnök kifejtette, hogy olyan önálló helyiségre lenne szükségük, ahol az önkormányzat ülései mellett nemzetiségi programjaikat is megtarthatnák. A szlovén kisebbség is többször jelezte igényét saját helyiségre. A horvát önkormányzat nem tartja szükségesnek önálló iroda fenntartását, testületi üléseiket a polgármesteri hivatal tárgyalójában szervezik. A cigány kisebbségi önkormányzat sem rendelkezik önálló irodával. Már kerestek helyiséget, de az egyik irodaházban a többi bérlő felmondással fenyegette meg a bérbeadót, ha a roma önkormányzat a házba költözik. Önálló elhelyezésüket a helyi társadalom cigánysággal szembeni előítélete is nehezíti. A polgármesteri hivatal munkatársa elismerte az önálló irodák hiányának problémáját. Elmondta, hogy a települési önkormányzat sajnos nem rendelkezik üres helyiségekkel, de ígéretet kaptunk arra, hogy a polgármesternek és a képviselő-testületnek újra jelezni fogja az önálló helyiséghasználat iránti igényeket.

A felkeresett nagyváros öt kisebbségi önkormányzata megfelelő körülmények között működik. A települési önkormányzat a horvát, a görög és a cigány önkormányzatnak egy épületen belül önálló irodahelyiségeket biztosít. A helyi kisebbségi önkormányzatok közül a német önkormányzat működési feltételei a legjobbak. Önálló irodájuk a polgármesteri hivatal épületében található, amely lehetővé teszi ügyeik közvetlenebb intézését, illetve jelentősen megkönnyíti az információkhoz való hozzáférésüket. A bolgár önkormányzat nem rendelkezik saját helyiséggel, de erre nem is tartanak igényt.

Egyéb működési feltételek

A működéshez szükséges egyéb technikai feltételeket – a kisebbségi önkormányzatok véleménye szerint – a polgármesteri hivatalok alapvetően biztosítják. A fénymásolás, faxolás, postázás sehol nem okoz gondot. Az önálló helyiségek rezsiköltségét a telefonszámlák kivételével a települési önkormányzatok finanszírozzák. Tapasztalataink szerint a német önkormányzatok irodáinak felszereltsége a legkorszerűbb az anyaországi támogatásoknak köszönhetően.

1.2.2. A kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése

Együttműködési megállapodás

A települési és kisebbségi önkormányzat közötti együttműködési megállapodás megkötését az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) a költségvetés elfogadásával összefüggésben kötelezővé teszi. A megállapodás keretében a finanszírozási kérdések mellett az együttműködés számos egyéb területe is szabályozható, de erre az önkormányzatoknak nincs jogszabályi kötelezettségük.

A vizsgált településeken az együttműködési megállapodások szinte kivétel nélkül a finanszírozási és gazdálkodási kérdésekre korlátozódnak. Felmerült annak az igénye, hogy az írásbeli megállapodásokban más együttműködéssel összefüggő kérdéseket és működési feltételek biztosításának körülményeit is rögzítsék. Az egyik kisebbségi önkormányzat elnöke kifejtette, hogy személyes, jó kapcsolatokat ápolnak a helyi önkormányzattal, fennáll azonban annak a veszélye, hogy a polgármester és a testület változása esetén ez az együttműködés megváltozik. Ezt felismerve kezdeményezték a jelenleg kizárólag költségvetési kérdésekkel foglalkozó megállapodás módosítását, kiterjesztését.

A kisebbségek részvétele, aktivitása a települési önkormányzatok munkájában

A kisebbségi önkormányzatok elnökeit többnyire meghívják a helyi önkormányzat képviselő-testületi üléseire. A napirendi pontokhoz kapcsolódó előterjesztéseket azonban már nem minden esetben küldik meg részükre. Az egyik településen – beszélgetésünk eredményeként – ígéretet kaptunk a jegyzőtől, hogy a jövőben a kisebbségi önkormányzatoknak minden olyan napirendhez kapcsolódó előterjesztést megküld, amely a kisebbségek jogait, érdekeit és helyzetét érintheti. A rendszeres meghívások ellenére az elnökök inkább csak a kisebbséget közvetlenül érintő témák tárgyalásakor vesznek részt az üléseken. Több kisebbségi vezető is kifejtette, hogy nem látja értelmét az állandó részvételnek, ha véleményét a települési önkormányzat képviselői nem kötelesek meghallgatni, szavazati joga pedig egyáltalán nincs.

A kisebbségi önkormányzatok elnökének zárt ülésen való részvételével kapcsolatban még mindig jellemző a kisebbségi vezető kizárása az ülésről.

A települési önkormányzatok bizottságainak munkájába a kisebbségi képviselők csekély mértékben kapcsolódnak be. Két cigány önkormányzati vezető is jelezte a beszélgetések során, hogy szeretne részt venni a szociális és lakásbizottság munkájában, de egyikük sem tudott arról, hogy a kisebbségi önkormányzat kezdeményezési jogával élve kérheti a tele-

pülési önkormányzat bizottságaiban való részvételt. A nemzeti kisebbségek általában csak a kulturális és oktatási bizottságok munkájában vesznek részt, legaktívabbak a német önkormányzatok.

Az együttműködés általános megítélése

A kisebbségi és a települési önkormányzatok közötti kapcsolat, illetve a helyi önkormányzatok döntéshozatala során a kisebbségi érdekek, igények figyelembevétele településenként, valamint kisebbségenként eltérő.

Nem kétséges, hogy az együttműködés sikerét alapvetően meghatározza a „kapcsolati tőke” megfelelő felhasználása, a személyes jó viszony kialakítása, valamint a politikai hovatartozás kérdése is. Vizsgálati tapasztalataink szerint a kisebbségi önkormányzat érdekérvényesítő képességét erősíti, hogy az egyik településen a jelenlegi polgármester kisebbségi származású és a kisebbségi önkormányzat elnöke már az előző ciklusban is tagja volt a települési önkormányzat képviselő-testületének. Egy másik helység kisebbségi vezetője is hangsúlyozta: munkájukat jelentősen megkönnyíti a kisebbségükhöz tartozó polgármester, valamint, hogy több kisebbségi képviselő is tagja a helyi önkormányzat képviselő-testületének.

Egy településen néhány önkormányzat kifejezetten példaértékűnek nevezte a települési és kisebbségi önkormányzatok közötti kapcsolatot. Tapasztalataink szerint, nagyon hasznos, ha a helyi önkormányzat külön kisebbségi referenst alkalmaz, aki a jogi és adminisztratív segítség mellett a kommunikációt és az együttműködést is elősegíti az egyes kisebbségek képviselői, valamint a kisebbségi és többségi lakosság között. Problémaként merült fel, hogy a referens személyének kiválasztásába nem vonják be a kisebbségi önkormányzatokat.

A kisebbségi önkormányzatok vezetői helyzetüket döntően alárendeltnek és nem mellérendeltnek érzik. Az egyik cigányvezető kifejtette, hogy kiemelt fontosságúnak tartaná a kisebbségi képviselők képzését, továbbképzését, jogi felkészítését, mert „tudatlanságuknak köszönhető”, hogy a helyi önkormányzat nem egyenrangú félként kezeli őket.

A kisebbségi önkormányzatok a három településen a vétőjogukkal szinte soha nem élnek. A legtöbb elnök nem volt tisztában azzal, hogy a kisebbségi önkormányzatot mely kérdésekben illeti meg egyetértési, illetve vétőjog. Ellenpéldát jelent a vizsgált nagyváros német kisebbségi önkormányzata, amely a helyi önkormányzat több oktatási döntését is „megvétőzta” már. Az egyik kisebbségi önkormányzat elnöke jelezte, hogy bár a képviselő-testület – a törvény által előírt esetekben – kikéri a véleményüket, illetve egyetértésüket, ezek az egyeztetések azonban gyakran formálisak.

A beszélgetések alapján megállapítható, hogy a kisebbségi és települési önkormányzat közötti viszony alakulásában jelentős szerepet játszik a jegyző felkészültsége, elhivatottsága, szemlélete, kisebbségekhez való hozzáállása.

Az egyik város aljegyzője a kisebbségi önkormányzatok vezetői által dicsért és a kisebbségi jogok terén nagyon felkészült szakember. A másik település jegyzőjének magatartása viszont kifejezetten elzárkózó, aki a kisebbségi törvényről hiányos ismeretekkel rendelkezik, valamint kifogásolja, hogy a jogalkotó túl sok kisebbségekkel összefüggő feladatot hárít az önkormányzatokra. A vizsgált község cigány vezetője elmondta, hogy a jegyzővel jó a viszonya, de a jegyző által adott tájékoztatás az esetek többségében a jogszerűsége korlátozódik, és nem a jogi lehetőségek ismertetésére. Az elnök szerint a jogi tájékoztatatlanságuk következtében a települési önkormányzattal nem tudnak egyenrangú kapcsolatot kialakítani.

A települési önkormányzatok szerint jelentős nehézséget okoz az is, hogy az Ötv.-ben kötelező feladatként rögzített kisebbségi jogok érvényesülésének biztosításához közvetlenül nem kapnak központi költségvetési támogatást.

1.2.3. A kisebbségi önkormányzatok bevételei

Állami és önkormányzati támogatások

A személyes beszélgetések során feltérképeztük, hogy a felkeresett kisebbségi önkormányzatok pénzeszközei milyen forrásokból származnak, a települési önkormányzatok milyen módon támogatják a kisebbségi önkormányzatokat.

Van olyan település, ahol a kisebbségi önkormányzatok az állami támogatáson kívül a települési önkormányzattól folyamatosan, minden évben kapnak támogatást. Ennek összege az egyik településen a kisebbségek létszámától, problémáitól függetlenül azonos volt. A másik településen a német önkormányzat jelentősen nagyobb települési önkormányzati támogatáshoz jut, mint más kisebbségek. A különbség okát leginkább az erőteljesebb „lobbivekenységben” látjuk.

Van olyan település azonban, ahol a kisebbségek az állami normatíván kívül nem kapnak települési önkormányzati támogatást, de külön kérelem, kérés alapján – pályázat keretében – célhoz kötött önkormányzati forrásokhoz juthatnak.

A felkeresett kisebbségi önkormányzatok szerint a helyi önkormányzatok megfelelően figyelemmel kísérik, hogy az állami támogatás negyedévente pontosan a kisebbségi önkormányzat rendelkezésére álljon. Eseti, de nem rendszeres kérsről csak egy nemzetiségi vezető számolt be. Pénzforgalmukat a települési önkormányzatok alszámláján bonyolítják.

Az állami támogatás mértékét a kisebbségi vezetők keveslik, feladataik színvonalas ellátásához, működési kiadásaiak finanszírozására elégtelennek tartják.

Több kisebbségi önkormányzati vezető is kifogásolja az azonos összegű állami normatívákat. Véleményük szerint, a jelenlegi rendszer helyett létszám- és feladatarányos, differenciált támogatásra lenne szükség.

A helyi önkormányzat által adott, illetve pályázható pénzüsszegekkel a kisebbségi önkormányzatok döntő többsége szintén elégedetlen. Sok vezető úgy értékeli, az alacsony pénzüsszegek azt jelzik, hogy a települési önkormányzatokat nem igazán érdekli a kisebbségek sorsa, élete, jogaik. Vizsgálatunk során mindössze egyetlen olyan nemzetiségi elnökkel találkoztunk, aki nem volt elégedetlen a települési önkormányzat által adható pénzügyi támogatással.

Véleménye szerint, ha a képviselők lemondanak a tiszteletdíjukról, akkor az állami normatíva fedezi a kisebbségi önkormányzat működési költségeit. A vállalt feladatokra pedig már igényelhető a helyi képviselő-testület támogatása. (Az elnök erre példaként a kisebbségi önkormányzat által megvalósított faluszépitési programot említette, amelyet a település polgármestere a rendelkezésre álló pénzügyi keretből jelentősen támogatott.)

Pályázati támogatások

A tapasztaltabb, iskolázottabb önkormányzati vezetők jelentős pályázati pénzekkel is kiegészítik bevételeiket. Problémaként érzékeltük, hogy a települési önkormányzatok kevés segítséget nyújtanak a pályázatok figyeléséhez, és azok megírásához. Ezek hiányát elsősorban a cigány önkormányzatok vezetői jelezték. A pályázatokról való tájékozódás egyik legjelentősebb forrása ma már az Internet, de a kisebbségi vezetőknek többnyire nincs hozzáférésük a világháléhoz.

Az egyik német elnök kifejtette, hogy a kisebbségi önkormányzat mellett érdemes nemzetiségi egyesületet is fenntartani, mert a kisebbségi önkormányzatokat sokszor kizárják a pályázók köréből. Ha a pályázat benyújtása az önkormányzat számára nem lehetséges, a támogatást az egyesület pályázza meg, de az elnyert összeget végeredményben a kisebbségi önkormányzat által szervezett programokon használják fel a kisebbségi lakosság érdekében.

Több nemzetiségi önkormányzati vezető is hangsúlyozta, hogy pályázati pénzek nélkül az igényesebb, nagyobb tömeget vonzó, kulturális, hagyományörző programjaik nem jöhethetnének létre.

Az egyik roma vezető azt kifogásolta, hogy nagyon sok pályázaton azért nem nyernek, mert a Győr-Moson-Sopron megyében található települések cigány önkormányzatairól az az általános vélemény, hogy „túl jó helyzetben” vannak az ország többi részén működő roma önkormányzatokhoz képest.

A közalapítványi pályázati rendszerrel nem minden vezető elégedett, keveslik a kapott támogatásokat, illetve sérelmezik a pályázataik többszöri elutasítását. A bolgár önkormányzat elnöke azt is kifejtette, hogy tapasztalataik szerint a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány pályázatain nagyobb eséllyel indulnak, ha az Országos Bolgár Önkormányzat neve alatt adják be pályázatukat. Az önkormányzati elnökök olyan minisztériumi pályázatokról is beszámoltak, melyeken elvben több százezer forintot nyertek, de az összeget a mai napig sem utalták át számlájukra.

Egyéb támogatási formák

Elsősorban a német, a horvát és a szlovén önkormányzatok bevételei között szerepel jelentős tételként az anyaországok által biztosított támogatás. Ezek nem feltétlenül pénzbeli juttatások, hanem például csereüdültetési lehetőségek, könyvek, tankönyvek, hanganyagok stb.

A szlovén elnök elmondta, költségvetésük, illetve programjaik tervezését jelentősen megkönnyíti, hogy tudják, ha bevételeik nem fedeznék kiadásait, a Szlovén Szövetségtől vagy az Országos Szlovén Önkormányzattól mindig számíthatnak támogatásra.

Az egyik településen a német kisebbségi önkormányzat elnöke tiszteletdíjának felét rendszeresen a cigány kisebbségi önkormányzatnak utalja át, mert a cigány önkormányzat az állami támogatáson felül más bevétellel helyi szinten nem rendelkezik.

1.2.4. A kisebbségi önkormányzatok tevékenysége

A kisebbségi önkormányzatok tevékenysége, illetve a kisebbséghez tartozó polgárok kisebbségi önkormányzattal szemben támasztott elvárásai – tapasztalataink szerint – jelentősen eltérők a nemzetiségi, illetve a cigány kisebbségi önkormányzatok esetében. Míg a nemzetiségi önkormányzatok inkább hagyományörző, identitásuk és anyanyelvük megőrzését, kulturális autonómiájuk megteremtését elősegítő tevékenységet folytatnak, addig a roma önkormányzatok a cigányság mindennapi életének problémáit próbálják megoldani, ennek érdekében vállalnak egyfajta kommunikációs, közvetítő, konfliktuskezelő feladatot.

Nemzetiségi önkormányzatok

A térségben felkeresett nemzetiségi önkormányzatok nagyon igyekeznek minél több kulturális programot szervezni. Az önkormányzatoknak sok önállóan kezdeményezett, saját ünnepeikhez kapcsolódó programja is van. Rendezvényeket azonban a települések kulturális életének szerves részeként, abba integrálva valósítják meg.

A személyes beszélgetések során általunk megismert rendkívül sokféle tevékenység bemutatására természetesen itt – területi korlátok miatt – nincs lehetőség, azokból csak a legérdekesebbeket ismertetjük.

Az elnökök elmondása szerint, a nemzetiségi kultúra többségi társadalommal, valamint elsősorban a fiatalokkal való megismertetésének fontos fórumai a táncházak, bálók, gasztronómiai estek, táncsoportok fellépései, népzenei kórusok szereplése stb. A kisebbséghez tartozó fiatalok identitásának erősítésére, a kultúra átörökítése érdekében rendszeresen szerveznek diák-, nyelvi, tánc- és énektáborokat. A festészet kedvelőinek a görög és a szlovén önkormányzatok gyakran rendeznek kiállításokat anyaországi művészek műveiből. Az anyaországi utazások szervezését minden önkormányzat feladatának tekinti. A szlovén és a horvát önkormányzat elnöke említette, hogy önkormányzataik időről időre anyanyelvű szentmisék tartását is megszervezik.

Cigány kisebbségi önkormányzatok

A felkeresett három cigány kisebbségi önkormányzat tevékenysége alapvetően eltér a nemzeti kisebbségek önkormányzatainak munkájától.

Mindhárom elnök beszámolt arról, hogy a roma lakosok általában lakásproblémájuk, közüzemi tartozásaik miatt, munkahelykeresés céljából, illetve anyagi támogatásért fordulnak a cigány kisebbségi önkormányzathoz.

A kistelepülés roma elnöke elmondta, hogy bár nagyon sokan keresik fel segély iránti kérelemmel, ők nem kívánják átvenni a települési önkormányzat szociális feladatait. Véleménye szerint „a kisebbségi önkormányzat nem a szociális ügyekért van”. Munkája során elsősorban a nevelési-oktatási kérdésekre helyezi a hangsúlyt. Nagyon jó viszonyt alakított ki a település oktatási intézményeivel, így ha valamelyik gyerekkel probléma van, esetleg hiányzik a felszerelése, vagy nem megy iskolába, akkor a pedagógusok azonnal megkeresik a roma kisebbségi önkormányzatot.

Szintén a fiatal generáció nevelését tekinti céljának az a cigány kisebbségi önkormányzat is, amely együttműködési megállapodást kötött az egyik nevelőotthonnal a többszörösen hátrányos helyzetű cigány gyermekek támogatása érdekében. A nevelőotthonban élő fiataloknak a pedagógusok szükség szerint korrepetálást tartanak, amelynek költségeit teljes egészében a kisebbségi önkormányzat finanszírozza. Az elnök a tanulási kedv növelése érdekében rendszeresen híres, sikeres cigány embereket is meghív látogatóba, amelynek célja, hogy az otthon lakói pozitív mintákat, példákat, követhető életutakat lássanak maguk előtt.

A harmadik roma önkormányzat tevékenysége során inkább a munkahelyteremtésre helyezi a hangsúlyt. Szerződést kötött a helyi önkormányzattal a közérdekű és a közhasznú munka szervezésére és lebonyolítására. A dolgozók kiválasztását, az eszközöket és a feladatok elvégzésének ellenőrzését a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke biztosítja.

A roma vezetők több megvalósításra váró programtervvel rendelkeznek. Például az egyik kisváros önkormányzata fiatalok részére „cigányház” létesítéséhez gyűjt támogatási pénzeket, a másik elnök pedig nagyszabású lakásprogramot szeretne kezdeményezni.

1.2.5. Oktatás

A három településen csak német nyelvet oktató kisebbségi nevelési-oktatási intézmények működnek. Ez vélhetőleg összefügg azzal, hogy a német kisebbség nyelvének ismerete jól hasznosítható a határmenti településeken. Amikor a szülők a kisebbségi oktatást választják a gyermekeik számára, ezt nemcsak a kisebbségi identitás fenntartásának, a nemzetiségi nyelv megőrzésének céljából teszik, hanem a piaci igényekhez való alkalmazkodás szándékával is.

Az oktatási intézmények többsége csak a nyelvvoktató kisebbségi oktatást tudja megszervezni. A kétnyelvű oktatás bevezetésével több helyen is próbálkoztak, annak feltételeit azonban hosszabb távon, folyamatosan nehéz teljesíteni, mivel a szaktantárgyak oktatására nincsenek nemzetiségi nyelven is oktatni képes pedagógusok. A probléma megoldása érdekében anyanyelvű vendégtanárokat alkalmaznak. Az egyik német önkormányzat „Egy személy egy nyelv” címmel indított óvodai programot, amelynek keretében Ausztriából jár át egy óvónő az óvodába, amelynek költségeit két osztrák kisváros önkormányzata, valamint a kisebbségi önkormányzat fedezi. Egy másik iskolában is vendégtanárok oktatják a szaktantárgyakat, gondot okoz azonban, hogy az Ausztriából érkező vendégtanárok alkalmazásához szükséges pénzügyi források nincsenek folyamatosan biztosítva az intézményekben.

Kevés nemzetiségi pedagógus tanít a kisebbségi oktatást folytató intézményekben, ezt a vezetők elsődlegesen a települések térségi elhelyezkedésével magyarázzák. A német nyelvet jól beszélő nemzetiségi pedagógusok pályaelhagyása – az alacsony közalkalmazotti fizetés és a nyelvpótlék problémája miatt – gyakori jelenség.

A nevelési-oktatási intézmények vezetői a fenntartó önkormányzatoktól általában nem kapnak részletes tájékoztatást az intézményük pénzügyi háttéréről. Többen kifogásolták a jelenlegi finanszírozási rendszert. A kiegészítő normatívát minden kisebbségi oktatást végző intézmény megkapja, de ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a települési önkormányzat az intézmény önkormányzati támogatását a kiegészítő normatíva összegével csökkenti. Így előfordulhat, hogy a nemzetiségi oktatási-nevelési intézmény összességében kevesebb támogatást kap a települési önkormányzattól, mint a többi oktatási intézmény a településen.

Egy másik finanszírozási probléma két településen is jelentkezett. A fenntartó önkormányzatok az elmúlt években a kisebbségi nyelvoktatás csoportbontásban történő tanításához többletforrást biztosítottak. Gazdálkodási nehézségekre hivatkozva vissza akarják vonni az iskoláktól ezeket az önkormányzati támogatásokat. A tervezett intézkedések a nyelvoktatás megfelelő minőségének biztosítását veszélyeztethetik, ezért a helyi önkormányzatok munkatársaival folytatott beszélgetések során, valamint a fórumon is kiemelten foglalkoztunk ezzel a problémával, javasoltuk a finanszírozási nehézségek más módon történő megoldását.

1.2.6. Anyanyelvhasználat

A vizsgált három település kisebbségi önkormányzati elnökeinek véleménye teljesen megegyező abban a tekintetben, hogy a kisebbségek nyelvvesztése, ezáltal asszimilációjuk jelentős. A kisebbségi nyelvet a fiatalok egyre kevésbé beszélik, illetve már csak idegen nyelvként tanulják.

A kisebbséghez tartozók tipikusan családi körben, otthon, idősekkel való érintkezés során, illetve kisebbségi rendezvényeken használják anyanyelvüket. A kisebbségi önkormányzat testületi ülései az egyik német önkormányzat kivételével mindenhol magyarul folynak. A szlovén önkormányzat esetében ez azért alakul így, mert a testület ülésén a jegyzőkönyvet a polgármesteri hivatal olyan dolgozója vezeti, aki nem ért szlovénul.

A nyelvvesztés szempontjából legrosszabb helyzetben a cigánység van. Az önkormányzati vezetők egyöntetűen állítják, hogy nyelvüket már csak a nagyon idős emberek beszélik, nyelvoktatásra a fiataloknak nincs igénye.

A görög kisebbség távoli anyaországuk és alacsony létszámuk ellenére hatékony eszközökkel küzd a nyelv megőrzése érdekében. A görög önkormányzat elnöke heti rendszerességgel tart görög kisebbséghez tartozó általános és középiskolás diákoknak, valamint felnőtteknek nyelvoktatást. Mivel gyakran próbálnak görögországi utakat szervezni, így már azok a kisebbséghez tartozó felnőttek is tanulják a nyelvet, akik szüleiktől azt korábban alig hallották.

Tapasztalataink szerint leginkább a német kisebbség őrzi, beszéli az anyanyelvét. Ebben természetesen jelentős szerepet játszik a német nyelv gyakorlati használhatósága is. A szlovén vezető kifejezetten arra panaszkodott, hogy a fiatalok csak németül hajlandók tanulni, bár ő a kisebbségi önkormányzat alapfeladatának érzi a nyelv megőrzését.

A jog biztosítja, hogy a kisebbségek a hivatalos eljárás során saját nyelvüket használják, de erre kevés igény jelentkezik a gyakorlatban. Az egyik német kisebbségi vezető elmondta, hogy a polgármesteri hivatal több köztisztviselője is beszéli a német nyelvet, így a német nemzetiségű idősebb lakosoknak lehetőségük nyílik az anyanyelvükön intézni a helyi ügyeiket.

Kisebbségi nyelvű utcanévtáblákra is mindössze a német kisebbség tartott volna igényt, de a német kisebbségi önkormányzat elnökének informális kérését a képviselő-testület gazdasági okokra hivatkozva nem vette napirendjére.

A kisebbségi nyelven történő anyakönyvezés lehetőségéről egyik beszélgetőpartnerünk sem rendelkezett információval.

1.2.7. Összegzés

A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk egyik legfontosabb eredménye, hogy a helyszíni találkozások során alkalmunk nyílt kölcsönös tapasztalatcserére, beszélgetésekre a kisebbségi és települési önkormányzatok képviselőivel, a kisebbségi oktatási-nevelési intézmények vezetőivel.

A vizsgálat zárásaként megszervezett fórum kiváló lehetőséget teremtett arra is, hogy a megye kisebbségi önkormányzati vezetői, polgármesterei megismerjék egymást, illetve tájékozódjanak más településeken felmerülő problémákról, a már működő, jó gyakorlatokról. A résztvevők véleménye szerint kevés az olyan rendezvény és találkozó, ahol vitatkozni, beszélgetni lehet, illetve lehetőség nyílik kölcsönösen megismerni egymás munkáját, valamint ahol szakmai tájékoztatást is kaphatnak az érdeklődők.

A 2002. évi Baranya és Szabolcs megyei, illetve a 2003. évi Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatot összevetve megállapítható, hogy a három megyében a kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggésben hasonló jellegűek a problémák. Emiatt az összegzésben a teljesség igénye nélkül csak néhány gondra és megoldásra váró feladatra hívjuk fel a figyelmet.

A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk alapján is megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzatok működési hatékonyságát jelentősen akadályozza alulfinanszírozottságuk. Az alacsony összegű állami támogatás sok esetben mű-

ködedési kiadásait sem fedezi. Problémát jelent továbbá, hogy az állami normatíva kisebbségenként, illetve településenként azonos nagyságú. Amint azt a különböző ombudsmani vizsgálatok során már többször javasoltuk, szükség lenne egy differenciált finanszírozási rendszerre, mely figyelembe veszi a kisebbséghez tartozók létszámát, a település egyéni sajátosságait, valamint az ellátott feladatokat is.

A helyi önkormányzatokat a kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek teljes körű biztosításában, kiterjedt támogatási rendszer kialakításában elsősorban a költségvetési források hiánya akadályozza. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosítása érdekében lényeges lenne a Nektv.-ben részletesen rögzíteni, hogy a helyi önkormányzatok milyen feltételeket, konkrét segítségnyújtási formákat kötelesek biztosítani. Vitás helyzeteket és konfliktusokat generáló szabályozási hiányosságra már tavalyi vizsgálatunk során is felhívtuk a figyelmet.

Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy bár az Ötv. kötelező feladatként rögzíti a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítását, de ha ennek ellátásához a települési önkormányzatok nem kapnak költségvetési támogatást, akkor a feladat megvalósítása nem, vagy csak nem megfelelő színvonalon lehetséges.

Finanszírozási nehézségeket tapasztaltunk a települési önkormányzatok fenntartásában működő kisebbségi oktatási intézményekben is. A kisebbségi oktatást folytató óvodák és iskolák vezetőinek, valamint az érintett kisebbségi önkormányzatoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy megismerhessék, áttekinthessék, és időben véleményezhessék az intézmények finanszírozási tervét.

2002-ben Baranya és Szabolcs megyében, illetve 2003-ban Győr-Moson-Sopron megyében folytatott vizsgálatunk is igazolta, hogy a települési és kisebbségi önkormányzatok kapcsolatát, együttműködésének sikerét elsősorban szubjektív elemek (személyes kapcsolat, ismeretség, politika, stb.) befolyásolják. Célszerű lenne a két testület közti együttműködésre vonatkozóan tisztább, egyértelműbb és szigorúbb jogi kereteket teremteni. A jelenlegi hatályos szabályozás nem biztosít eszközöket, szankciókat arra, hogy a települési önkormányzat „kényszeríthető legyen” a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének támogatására.

1.3. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga a kisebbségi oktatásban-nevelésben részt vevő intézmények megszüntetése esetén

A 2003. év elején számos kisebbségi oktatást folytató nevelési-oktatási intézmény fordult hozzánk az iskolabezárási, racionalizálási kormányzati terv végrehajtásától félv. Tájékoztatást kértek jogaikról, lehetőségeikről.

Az egyik országos kisebbségi önkormányzat megkereste hivatalunkat, és azt kérte, hogy adjunk ki állásfoglalást az intézményfenntartók, a kisebbségi önkormányzatok, a közalkalmazotti és szülői közösségek iskola bezárással, átszervezéssel, összevonással kapcsolatos jogairól és kötelességeiről, az eljárási szabályokról, a döntés előkészítéssel kapcsolatos feladatokról.

Az állásfoglalást az országos önkormányzaton túl az ilyen problémával küszködő panaszosoknak is megküldtük. Az alábbiakban ismertetjük ennek főbb megállapításait.

A Nektv.-ben rögzített önkormányzati modell olyan kulturális autonómiát kívánt létrehozni, amelyben központi szerepe van a kisebbségek oktatási öngazgatásának. Az autonómia jelenlegi formája a kisebbségek oktatására is kiterjedő döntésekben az egyetértési, illetve véleményezési jog gyakorlása. A kisebbségi önkormányzatok tehát főszabály szerint nem maguk döntenek az őket érintő kérdésekben, hanem a mások által hozandó döntéseket befolyásolhatják az egyetértési, illetve véleményezési jog gyakorlásával.

Az oktatási intézményekkel kapcsolatos legfontosabb döntéseket a fenntartók hozzák, a helyi önkormányzatok által fenntartott és a kisebbségi oktatásban-nevelésben részt vevő intézmények esetében azonban a döntés meghozatalában a kisebbségi önkormányzatoknak is részt kell venniük. A Nektv. és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. (Kotv.) törvény felsorolja az egyetértés-köteles kérdések körét. Ennek alapján be kell szerezni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését – többek között – a kisebbségi nevelésben, illetve oktatásban közreműködő oktatási intézmény tevékenységi körének módosításához és megszüntetéséhez is [Kotv. 102. § (10) bek. a) pont]. A kisebbségi önkormányzat egyetértésének hiányában hozott települési önkormányzati döntések nem hatályosulhatnak, azaz az egyetértési jog a gyakorlatban vétőjogot jelent.

A kisebbségi oktatást el nem látó közoktatási intézmény megszüntetését is feltételhez kötötte a jogalkotó. Az óvodai és általános iskolai oktatás és ezen túlmenően a kisebbségek jogainak biztosítása a helyi önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok közé tartozik. Ezzel összhangban a Kotv. kimondja, hogy a helyi önkormányzat közoktatási intézményt, illetve egyes szolgáltatások ellátását akkor szüntetheti meg, ha az adott tevékenységről továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik, oly módon, hogy az ne jelentsen a tanulóknak, illetve a szülőknek aránytalan terhet.

A „megfelelő színvonal”, és „aránytalan teher” fogalmát a Kotv. 121. § 3., illetve 22. számú értelmező rendelkezései tartalmazzák. Megfelelő a színvonal akkor, ha az új feltételek között folyó nevelés, oktatás személyi és tárgyi feltételei

megfelelnek a szabványoknak és továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások. A törvény szerint a megfelelő színvonal követelménye sérülne, ha adott esetben a kisebbségi nevelés és oktatás nyelvi környezetben való biztosítása megszűnne [Kotv. 102. § (10) bek. a) pont].

Az aránytalan teher fogalmát így határozza meg a törvény: ha a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (például a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni).

A közoktatási intézmény megszüntetéséről szóló döntéshez be kell szerezni a megyei önkormányzat fejlesztési tervre épített szakvéleményét is [Kotv. 88. § (6) bek.].

Az általános szabályokon túl azonban, amennyiben az adott közoktatási intézményben nemzeti vagy etnikai kisebbségi oktatás folyik, a döntéshez meg kell kérni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértő nyilatkozatát és az országos kisebbségi önkormányzat véleményét is [Kotv. 88. § (12) bek.].

Az egyetértési jog gyakorlása

Az egyetértési, illetve véleményezési jog jogosultja a megkeresés közlésétől, illetve kézhezvételétől számított 30 napon belül nyilatkozik. A határidő elmulasztása jogvesztő [Nektv. 29. § (3) bek.].

Az egyetértési jog – további részletszabályozás hiányában is – csak bizonyos feltételek érvényesülése esetén működhet valós, nem pedig csupán formális jogintézményként.

1. A települési önkormányzatnak gondoskodnia kell arról, hogy a kisebbségi önkormányzat *időben* megkapja az egyetértés-köteles javaslatot.
2. A kérdésben a kisebbségi önkormányzat *testületének* kell döntést hoznia, tehát nem helyettesítheti a helyi kisebbségi önkormányzat határozatát a kisebbségi önkormányzat elnökének jelenléte a testületi ülésen az egyetértés-köteles téma tárgyalásakor, illetve az ő személyes véleménye nem pótolja a kisebbségi önkormányzat testületének határozatát.
3. A kisebbségi önkormányzatnak e témában hozott határozatát *a testületi ülés előtt* el kell juttatni a települési önkormányzat képviselőinek, hogy az ülésen már e vélemény ismeretében dönthessenek.
4. A tételes jog – az állásfoglalás kiadásakor még – nem szabályozta a felek egyet nem értése esetén követendő *egyeztetési eljárást*.¹⁸

A közoktatási törvény 2003. szeptember 1-jén hatályba lépő módosításáig csak a nevelési-oktatási intézményben egyetértési joggal rendelkezők egyet nem értése esetére írt elő egyeztető eljárást: a törvény szerint ilyen esetekben egy olyan bizottság hoz döntést a felek helyett, amelyben szerepet kapnak az egyetértésre jogosult, a nevelő testület és a fenntartó által felkért, az országos szaknévsorban szereplő szakértők. Ez az egyeztetési eljárás azonban csak a nevelési, oktatási intézményen belül egyetértési joggal rendelkező felekre – azaz az iskolaszékre, a diákönkormányzatra – vonatkozott, a kisebbségi önkormányzatra nem [Kotv. 84. § (6) bek.].

A fentiek miatt csak arra bízathattuk a feleket, hogy maguk teremtsék meg a problémák tisztázásának azon kereteit (például egyeztető bizottság; közös testületi ülés; polgármester és kisebbségi önkormányzat elnökének megbeszélése), amelyek alkalmasak arra, hogy még a határozathozatal előtt megismerhessék egymás álláspontját, érveit, és amennyiben a kérdésben nincs egyetértés, egyeztetési eljárás indulhasson, egy, a mindkét fél számára elfogadható kompromisszum megszületéséig.

Ebben a helyzetben segítséget jelenthetett kisebbségi bizottság alakítása is.

Az Ötv. 22. § (2) bekezdése előírja, hogy ha a képviselő-testület kisebbségi jelöltként mandátumot nyert tagjai (tehát legalább két képviselő) kezdeményezik, kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot kell létrehozni. Azonban a kisebbségi önkormányzat ilyen képviselők hiányában is a Nektv. 26. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján élhet javaslattételi joggal, és kérheti egy ilyen bizottság létrehozását. Bár az utóbbi esetben a bizottság létrehozása nem kötelező, az önkormányzatnak is törekednie kell arra, hogy bizottsági rendszere a helyi sajátosságokhoz, igényekhez igazodjon.

A kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül elfogadott határozat törvénysértő és a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételben hívja fel a képviselő-testületet határozatának visszavonására. A közigazgatási hivatal vezetője a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a közigazgatási hivatal vezetőjét tájékoztatni. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát. A jogszabálysértés

¹⁸ A 2003. szeptember 1-jén hatályba lépett új rendelkezéseket a későbbiekben ismertetjük.

megszüntetésére a pert a helyi önkormányzat ellen a megadott határidő lejártától számított harminc napon belül lehet megindítani.

Az egyetértési joggal kapcsolatos panaszügyeink

Az állásfoglalás megküldésére leginkább azokban az esetekben volt szükség, amikor vitatták, vagy semmibe vették a kisebbségi önkormányzatot megillető egyetértési jogot. Közbelépésünk többnyire eredményes volt: általában elfogadták érveinket, és kikérték a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Előfordult, hogy az állásfoglalás, illetve jogaik és kötelezettségeik megismerése után a fenntartók elálltak a tervüktől, például levették napirendről az iskola bezárás kérdését.

Egy nemzetiségi nyelvet tanító általános iskola igazgatója keresett meg bennünket azzal a panasszal, hogy a város önkormányzata felülvizsgálta intézkedési tervét, és az iskola bezárását tervezi. A döntéssel kapcsolatban azonban sem a kisebbségi önkormányzatot, sem az intézményvezetőt nem keresték meg.

A panaszban írtak tisztázása érdekében az önkormányzathoz fordultunk és tájékoztattuk, hogy a Kotv. 85. § (4) bekezdése szerint a települési önkormányzatnak az intézkedési terv elkészítéséhez, a kisebbséget érintő kérdésekben be kell szereznie a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ez a jog értelemszerűen kiterjed a terv módosítására is. A polgármestertől azt a választ kaptuk, hogy képviselő-testületi ülésen megtárgyalták állásfoglalásunkat, és elfogadták azt: megállapították, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértési joga miatt a testület intézmény átszervezési lehetőségei korlátozottak, ezért a javaslat tárgyalását levették a napirendről.

Voltak azonban olyan esetek is, amikor a kisebbségi önkormányzat belátta a racionalizálás szükségességét és beleegyezését adta az iskola – megfelelő garanciák melletti – megszüntetéséhez.

Egy kistélepülés nemzetiségi oktatást folytató iskolájának igazgatója keresett meg bennünket azzal, hogy nyújtsunk segítséget az önkormányzat iskolabezárási tervével szemben. A dokumentumok alapján megállapítható volt, hogy az önkormányzat kikérte a véleményezésre jogosultak álláspontját: a nevelőtestületét, a szülői szervezetét és a diákokét.

Az ügy érdekessége az volt, hogy a kisebbségi önkormányzat is beleegyezését adta az iskola megszüntetéséhez. A kisebbségi önkormányzat tagjaival beszéltünk, akik elmondták, hogy nem elleneztek az önkormányzat döntését – azaz egyetértésüket határozati formában is megküldték az önkormányzatnak –, mert belátták, hogy a település megfelelő anyagi eszközök híján nem tudja fenntartani az iskolát.

Az országos önkormányzattól kapott tájékoztatás és a megküldött iratok szerint a helyi önkormányzat megkereste őket, és kikérte a véleményüket. Az országos önkormányzat arról tájékoztatta a települést, hogy amennyiben a helyi kisebbségi önkormányzat egyetért az iskola megszüntetésével, akkor ők sem fogalmazzak meg más véleményt.

Így vizsgálatunk arra korlátozódott, hogy közvetve ellenőrizzük, az önkormányzat eleget tesz-e a Kotv. előírásainak, azaz: az adott tevékenységről továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik-e, oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermekeknek, szülőknek nem jelent aránytalan terhet. Ennek eldöntéséhez megkerestük a megyei önkormányzatot és arra kértük: tájékoztasson arról, hogy a települési önkormányzat beszerezte-e az adott kérdésben a megyei önkormányzat fejlesztési tervre épített szakvéleményét. Megkérdeztük azt is, hogy miként gondoskodik tovább a települési önkormányzat az oktatás feladatáról.

A megyei önkormányzat arról tájékoztattott, hogy a település önkormányzata beszerezte a szükséges véleményt. A megyei önkormányzat által megküldött irat szerint az iskola megszüntetése nem ellentétes a fejlesztési tervvel. A fejlesztési terv 2001-ben készült, és számolt azzal, hogy a kistépülések önkormányzatainak a nyolc évfolyamos iskola fenntartása pénzügyi nehézséget okoz az elkövetkező hat évben. A fejlesztési terv ezért szorgalmazta a társulások létrejöttét. A község önkormányzata ennek alapján a szomszéd község önkormányzatával intézmény fenntartására vonatkozó társulási szerződést kötött, amelyben a település vállalta, hogy az érintett tanulókat saját iskolájába befogadja, a gyerekek utaztatását a társulás keretében biztosítja és a nemzetiségi nyelvtanítást folytatja. Ezek alapján a megyei önkormányzat szerint az intézkedés nem jelentett aránytalan terhet a gyerekekre és szülőkre nézve, illetve az oktatás megfelelő színvonala is biztosított volt. Az ügyben tehát kisebbségi jogsértés nem történt.

Egy másik ügyben szintén a kisebbségi önkormányzat fordult hozzánk a kistépülés nemzetiségi nyelvet oktató iskolájának bezárási tervét ellenezve.

A vizsgálat és információgyűjtés során kiderült, hogy az iskola első osztályába egyetlen gyermek jelentkezett. Az egyeztetés során a kisebbségi önkormányzat is belátta, hogy ilyen gyermeklétszám esetén nem várható el az önkormányzattól a költségvetési hiány folyamatos növekedését okozó közoktatási intézmény működtetése és egyetértését adta az iskola jogutód nélküli megszüntetéséhez.

2003-ban ugyanakkor az egyik ügyben az egyetértési joggal való visszaélés kérdése is felmerült.

A helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbségi nyelvnek az egyik iskolában már több éve folyó oktatása mellett, annak egy másik iskolában történő beindításához nem adta beleegyezését. A települési önkormányzat azzal a kérdéssel fordult hozzánk, hogy az ilyen ügyekben, amikor az érintett kisebbség csak pluszjogosítványokat szerez egy döntés következtében (például jelen esetben ennek eredményeként még egy iskolában folyna nemzetiségi nyelvoktatás), érvényes-e a kisebbségi önkormányzat vétója? Nem valósít-e meg joggal való visszaélést a kisebbségi önkormányzat döntése?

Az ügy kivizsgálása során tájékozódunk a döntéstervezet indokáról, azaz arról, hogy miért döntött az önkormányzat nemzetiségi oktatás bevezetéséről a másik iskolában is. Kértük, hogy a Kotv. 102. § (4) bekezdés alapján kötelező évenkénti igényfelmérés kimutatását, valamint a település intézkedési tervét küldjék meg, továbbá tájékozódunk a két iskola tárgyi körülményeiről, a 11/1994. MKM rendelet, illetve a 19/2002. OM rendelet előírásainak való megfelelésükről, a személyi feltételek biztosítottágáról (szakos tanári ellátottság) és a pedagógiai programokról.

A kisebbségi önkormányzat elnökével folytatott beszélgetés során kiderült, hogy a testület a határozattervezet mögött a nemzetiségi iskola megszüntetésének szándékát látta, ezért azzal nem értett egyet. A kisebbségi önkormányzat ugyanakkor nem zárkózott el attól, hogy amennyiben tényleges szülői igény áll a kérés mögött, akkor újratárgyalják a tervezetet.

A Nektv. 46. § (1) bekezdése előírja, hogy: „A kisebbségi oktatásra irányuló igények felmérésében és az oktatás megszervezésében a helyi és a kisebbségi önkormányzatok együttműködnek.”

A Kotv. 102. § (4) szerint pedig: „A magyar nyelvi előkészítés, illetve a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti igényt a képviselő-testület (közgyűlés) évente köteles felmérni az érdekelt helyi kisebbségi önkormányzat, illetve közgyűlés esetén az országos kisebbségi önkormányzat bevonásával.”

A kisebbségi önkormányzat tájékoztatása szerint a közös igényfelmérés nem történt meg. Az önkormányzat pedig a nemzetiségi nyelv oktatására vonatkozó szülői igényeket bejelentő dokumentumot nem tudta bemutatni.

Az eredményes párbeszéd feltétele, hogy a felek megfelelő információkkal rendelkezzenek. Jelen esetben a képviselő-testület nem adott tájékoztatást, illetve a közös igényfelmérés hiányában nem biztosította a megfelelő információt a kisebbségi önkormányzatnak egy egyetértés köteles döntés meghozatalához.

A vizsgálat lezárásaként megállapítottuk, hogy az önkormányzat, a közoktatási és a kisebbségi törvényben is kimondott közös igényfelmérési kötelezettségének elmulasztása miatt nem biztosította a megfelelő információt az egyetértés köteles döntés meghozatalához. Így a kisebbségi önkormányzat nem tudta felmérni, hogy tényleges szülői kérések állnak-e a nyelv másik iskolában való oktatásának bevezetése mögött, vagy csupán a már működő nyelvoktatás forrásainak megosztásáról és a nemzetiségi iskola hosszú távon történő megszüntetéséről volt szó. Az önkormányzat tehát törvényi kötelezéseit nem teljesítve, a döntéshez szükséges információt visszatartva, csak formálisan szándékozott beszerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ezért azzal a kezdeményezéssel fordultunk a képviselő-testülethez, hogy a jövőben tegyen eleget a kisebbségi és a közoktatási törvényben előírt fent idézett rendelkezéseknek, azaz a kisebbségi önkormányzat bevonásával mérje fel a kisebbségi oktatás iránti igényeket. A jogsértést az önkormányzat belátta, a kezdeményezést elfogadta. Az egyetértési joggal való visszaélés nem volt megállapítható.

2003 márciusában a Kotv. módosításával kapcsolatban megbeszélést folytatottunk az oktatási tárca közigazgatási államtitkárával. A törvény módosításának véleményezése során elértük, hogy az egyetértési jog gyakorlásának biztosítékai bekerüljenek a jogszabályba. A 2003. szeptember 1-jével hatályba lépő módosítással a törvényalkotó pótolta az eddig hiányzó – egyet nem értés esetén követendő – egyeztetési eljárás intézményét, meghatározta az alkalmazandó döntési fórumot, illetve az ún. „párhelyzetek” kezelésére megoldást adott. Az új rendelkezés szerint [Kotv. 102. § (12) bekezdés], amennyiben a kisebbségi önkormányzat nem adja egyetértését egy kérdésben, és a felek közötti egyeztetés 15 nap alatt sem vezet eredményre, 9 tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba 3-3 tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az önkormányzat és az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB). Az OKB az országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választja ki a jelölteket. A kilenctagú bizottság maga határozza meg működési rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A bizottság döntése pedig pótolja az egyetértést.

Garanciális biztosíték, hogy a bizottság működésének költségei, illetve a szakértők díja azt terheli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik. Azaz a kisebbségi önkormányzat nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy az önkormányzat döntésének elfogadására kényszerül, mert nincs megfelelő anyagi eszköze a bizottság működési költségének fedezésére. A szabályozás pedig arra ösztönzi a települési önkormányzatokat, hogy folytassanak tényleges egyeztetést az egyetértés köteles kérdésekben, dolgozzanak ki a kisebbségek érdekeit is figyelembe vevő javaslatokat, máskülönben a bizottság hoz döntést, és annak költségei őket terhelik.

Az új rendelkezés gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban még nincsenek tapasztalataink, de reméljük, hogy az megfelelő biztosítékot jelent az egyetértési jog hatékony alkalmazásához.

1.4. A párbeszéd hiánya miatt kialakult konfliktushelyzetek a kisebbségi és a helyi önkormányzatok között

Teljes fejezetet szentelünk beszámolóinkban a közigazgatásban tapasztalható bürokratikus ügyintézással összefüggő ügyeknek, azonban a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos vitás esetek bemutatásakor is szükségszerű

kitérnünk arra a jelenségre, amely a kisebbségi közösség, illetve a kisebbségi önkormányzatok érdekérvényesítő tevékenysége szempontjából egyaránt fontos.

A kisebbségi önkormányzatok helyben működő szervezetek, amelyekhez bizalommal fordulhatnak a kisebbségi közösségnek azok a tagjai, akik ügyükben annak jellegéből adódóan nem képesek sikerrel eljárni, azért, mert nem ismerik a hivatal eljárását, ügyeik vitelére, érdekeik képviselőjére kellő mértékben nem képesek, az ügyintézésben járatlanok, kérelem megfogalmazásában, nyomtatvány kitöltésében bizonytalanok, vagy csak egyszerűen elégedetlenek a közigazgatás helyi szerveinek eljárásával.

A kisebbségi önkormányzatok ezt a feladatot általában felvállalva közvetítenek a helyi önkormányzat, a helyi hatóság és ügyfelei között, többnyire sikerrel. Vannak azonban olyan esetek, amikor a kisebbségi önkormányzat sem képes maradéktalanul érvényesíteni ügyfele érdekeit.

Erre példa egy Bács-Kiskun megyei cigány kisebbségi önkormányzat esete. Az általuk képviselt kisebbség tagjai segítségüket kérték a polgármesteri hivatalnál folyó ügyeik intézésében, amelynek kapcsán kérdésként merült fel az is, hogy adhat-e az ügyfél meghatalmazást a kisebbségi önkormányzat számára, hogy ügyében az a hivatali eljárásban, illetve a szakbizottság ülésén képviselje.

A polgármesteri hivatal ügyintézésére az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezései vonatkoznak, amely egzakt módon szabályozza a képviselet kérdését. Ennek 18. § (1) bekezdése szerint „*ha nem írja elő jogszabály az ügyfél személyes eljárását, helyette törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat*”. Az Áe.-ben rögzített szabályok szerint és esetekben mód van tehát arra, hogy az államigazgatási eljárás szabályai szerint folytatott ügyben az arra rászoruló roma származású ügyfelei képviseletet kérjenek, a saját kisebbségükhöz tartozó személy segítségét vegyék igénybe.

Am az önkormányzat eljárására nem csupán a polgármesteri hivatal államigazgatási eljárás szabályai szerint lefolytatott hatósági ügymenetében kerülhet sor, számtalan esetben a helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy annak egy bizottsága hoz döntést, illetve ez utóbbi tesz arra javaslatot. Célzerű tehát, ha a kisebbségi önkormányzat az egyén, illetve a kisebbségi közösség érdekeit ezeken a fórumokon is érvényesíteni, képviselni tudja.

A helyi önkormányzat és a bizottságok is testületként működő szervek, amelyek döntéseiket üléseiken hozzák. Az ezeken való részvételt az Ötv. 12. § (3) bekezdése biztosítja a választópolgárok számára, amelynek garanciális jelentősége van a demokratikus önkormányzati működés, a nyilvánosság elvének érvényesítése céljából. Ez az ülésen való részvétel lehetőségét jelenti, de nem foglalja magában a vitába való bekapcsolódást, a döntést befolyásoló hozzászólást. Ezt a jogot megadhatja a testület – a szervezeti és működési szabályzatába foglalt rendelkezésben meghatározott esetekben és feltételekkel – egyedi döntésével, de szabályozhatja úgy is, hogy egyes szerveknek – például a kisebbségi önkormányzatoknak – általában véve biztosít SzMSz-ben rögzített módon többlet jogosultságot.

A kisebbségi biztosi gyakorlatunkban rendszeresen visszatérő téma a kisebbségi önkormányzat elnökének az önkormányzat zárt ülésén való részvétele. Az elmúlt évek alatt számos esetben fejtettük ki az ezzel kapcsolatos álláspontunkat, de amint az a következőkben bemutatott eset is illusztrálja, ennek a kérdésnek a megválaszolása még mindig vitára ad okot, és megosztja a jogalkalmazók véleményét.

Ezzel kapcsolatosan például egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei település cigány kisebbségi önkormányzatának ügyével összefüggésben is kifejtettük részletes jogi érvelésünket.

Ebben rámutattunk arra, hogy bár az Ötv. 102/E. §-a úgy rendelkezik, hogy „*az elnök képviseli a helyi kisebbségi önkormányzatot, tanácskozási joggal részt vehet a települési önkormányzat képviselő-testülete ülésén*”, az elnök *zárt ülésén való részvételével* kapcsolatosan félreértés, illetve eltérő értelmezés alapjául az Ötv. 12. § (5) bekezdése szolgál, amely szerint viszont „*a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt*”. A jogértelmezési bizonytalanságot e helyütt az okozza, hogy a felsorolás külön nem emeli ki a kisebbségi önkormányzat elnökét, ezzel szemben a kisebbségi szószólót megnevezi.

Az Ötv. vitatott szakaszának értelmezése során figyelemmel kell lenni a Nektv. 23. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezésre is, mely szerint „*egy kisebbség képviseletét a települési önkormányzatban szószóló csak akkor láthatja el, ha az általa képviselt kisebbség helyi kisebbségi önkormányzattal nem rendelkezik*”.

Az Ötv. 12. § (5) bekezdésében szereplő felsorolás fentiek miatt nem tekinthető taxációnak. Ezt az okfejtést alátámasztja a Nektv. fentebb hivatkozott 23. § (7) bekezdése is, amely csak abban az esetben teszi lehetővé, hogy a szószóló képviselje a helyi kisebbséget – akár a helyi önkormányzat zárt ülésén is –, ha az helyi kisebbségi önkormányzattal nem rendelkezik. Amennyiben ugyanis a településen helyi kisebbségi önkormányzat működik, úgy azt értelemszerűen az elnök képviseli, aki közvetíti a kisebbség egyetértési-véleményezési jogát a helyi önkormányzat zárt ülésén is.

Téves tehát az a jogértelmezés, mely szerint kizárólag az Ötv. 12. § (5) bekezdésében felsorolt tisztségek betöltői vehetnek részt az önkormányzat zárt ülésén, és álláspontunk szerint jogsértő az a gyakorlat, amelynek során az önkormányzat nem biztosítja a kisebbségi önkormányzat elnökének – akadályoztatása esetén az őt helyettesítő kisebbségi képviselőnek – a zárt ülésen való részvétel jogát. E jogsértés megszüntetése érdekében kezdeményeztük a helyi önkormányzat

képviselő-testülete szervezeti és működési szabályzatának szükség szerinti módosítását, annak érdekében, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke a helyi önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén részt vehessen. Egyidejűleg felhívtuk a közigazgatási hivatal vezetőjének figyelmét arra, hogy a jövőben kísérje fokozott figyelemmel a képviselő-testület és polgármester tevékenységét.

Az ülésen való pusztán részvétel biztosítása azonban nem elegendő garancia arra, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselője kifejthesse véleményét, a kisebbségi közösség érdekeit hathatósan képviselje. A már említett Bács-Kiskun megyei cigány kisebbségi önkormányzat azt is kifogásolta, hogy a helyi önkormányzat ülésére meghívót kapnak ugyan, de előterjesztést nem. A kisebbségi önkormányzat részéről – teljesen helyénvaló módon – megfogalmazódott az az igény, hogy véleményformálás céljából a helyi önkormányzat üléseire szóló meghívót annak írásos mellékletével együtt az ülés előtt kellő időben kapja meg.

Azt, hogy ki kap meghívót, az összes napirendhez írásos előterjesztést, illetve ki kap csupán az egyes napirend(ek)hez kapcsolódóan, a helyi önkormányzat ugyancsak a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg.

Álláspontunk ezzel kapcsolatosan megegyezik az Ötv. – képviselő-testület működéséről szóló – 12. §-ához fűzött kommentárral, amely az előterjesztés kapcsán úgy fogalmaz, hogy „*ezzel biztosítható a képviselők felkészülése a döntéshozatalra*”. Az előterjesztés ismerete, az abban foglalt részletek, információk nélkül ugyanis lehetetlen az adott ügyben – az ülésen egyébként tanácskozási joggal részt vevő elnököknek – állást foglalni, véleményt formálni, a kisebbséghez tartozók érdekeit kellő mértékben és módon képviselni.

Abban az esetben tehát, ha a kisebbségi önkormányzat a helyi önkormányzati ülés meghívója mellé előterjesztést nem kap, szükséges, hogy jelezze ennek hiányát, igényelje a későbbiek folyamán annak a meghívóval együtt történő megküldését. Mivel ezt a kérdést a helyi önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatában rendezi, a kisebbségi önkormányzatnak kell – a törvényben biztosított kezdeményezési jogával élve – kérnie a helyi önkormányzat képviselő-testületétől e rendelet szükség szerinti módosítását.

Nem igényel különösebb magyarázatot az, hogy a cigányság körében miért az egyik legfontosabb kérdés a szociálisan rászorulókat támogatása. A hátrányos helyzetben élő családok, személyek támogatása, illetve azok kiválasztása általában a helyi önkormányzat – illetve átruházott hatáskörben a szociális bizottsága – hatáskörébe tartozó feladat. A döntéshozatalban való részvétellel a kisebbségi önkormányzatoknak nagyobb az esélye arra, hogy érvényesíteni tudják a sokszor halmozottan hátrányos helyzetben élő cigány közösség érdekeit, illetve hogy az egyes támogatások odaítélésével kapcsolatosan már a döntés-előkészítés során véleményt tudjanak nyilvánítani.

Mivel a kisebbségi önkormányzatok általában nyilvánvalóan igénylik, hogy a helyi önkormányzat a szociális segélyek és egyéb támogatási formák odaítélésével összefüggő eljárásába vonja be őket, feladatunknak tartjuk felvilágosítani a kisebbségi önkormányzatok hozzánk forduló képviselőit arról, hogy ezt hogyan érhetik el.

Álláspontunk szerint a roma kisebbséghez tartozók szociális érdekeinek érvényesítése céljából az önkormányzatnak meg kell adnia a lehetőséget arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat részt vegyen a szociális támogatásokkal összefüggő döntéshozatali eljárásban. Az ehhez szükséges első lépéseket viszont a kisebbségi önkormányzatnak kell megtennie. Az előzőekben említett, Bács-Kiskun megyei cigány kisebbségi önkormányzathoz hasonló esetekben ezért tartjuk szükségesnek felhívni a kisebbségi képviselők figyelmét arra, hogy kezdeményezzék azt is, hogy a helyi önkormányzat szociális bizottságában ún. külső tagként – kisebbségi képviselő, vagy a kisebbségi önkormányzat által delegált személy útján – döntési jogkörrel képviselhessek a kisebbségi közösséghez tartozók érdekeit.

A bizottságok összetételéről, azok tagjairól a helyi önkormányzat képviselő-testülete a szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletében dönt. Annak érdekében tehát, hogy a kisebbségi képviselő, vagy a helyi kisebbségi önkormányzat által delegált személy e bizottságba külső tagként bekerülhessen, a kisebbségi önkormányzatnak határozatával a helyi önkormányzat rendeletének módosítását szükséges kezdeményeznie. A szociális bizottság összetételének megváltoztatását (esetleges kibővítését), célszerű a bizottságba delegált személy megnevezésével, és a kezdeményezés részletes indoklásával kérni.

Többnyire a bizottság véleményezi előzetesen az önkormányzat – hátrányos helyzetben élőket, köztük is leginkább a romákat érintő – szociális (foglalkoztatási, föld- és egyéb megélhetési) programját is. Az ezekben a programokban rejlő lehetőséget a kisebbségi önkormányzatok is felismerték, amint tette ezt a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei település cigány kisebbségi önkormányzata is, amely panaszában azt kifogásolta, hogy nem rendelkeznek tényszerű információval a helyi cigányságot érintő pályázatokról, illetve azokról a lehetőségekről, amelyek a romák számára pályázat útján nyitva állnak. Az elnök véleménye szerint a helyi önkormányzat nem vonta be kellő mértékben a helyi kisebbségi önkormányzatot a pályázatok kiválasztásába, előkészítésébe, illetve az elnyert pályázatok végrehajtásába.

A polgármester, illetve a jegyző a vizsgálat során arról adott tájékoztatást, hogy két roma pályázatot megnyertek, egy másik pályázat benyújtása folyamatban van. A települési önkormányzat és a cigány kisebbségi önkormányzat a 2003. évben közösen pályázott Magyarországi Cigányokért Közalapítványnál konyhakerti vetőmagvakra (burgonya és kertimág). A pályázat önérejét a települési önkormányzat biztosította. Vita tárgyát képezte a pályázaton nyert vetőburgo-

nya szétosztásának módja. Ezt a helyi önkormányzat intézkedésére közhasznú munkások végezték. Ebben a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke annak ellenére nem vett részt, hogy a kedvezményezettek pályázathoz csatolt névsorát ő állította össze, amelyet, mint utóbb kiderült, a polgármesteri hivatalban egyeztetés nélkül, pótlólag kiegészítettek. A konfliktust az képezte, hogy egyes roma családok az elnökön kérték számon azt, hogy a vetőmagból ők nem, más, ráadásul nem roma családok viszont részesültek.

A polgármester a pályázatokkal kapcsolatosan a továbbiakat illetően arról adott tájékoztatást, hogy a kisebbségi és a települési önkormányzat együttesen pályázik a kisebbségi asszisztensi munkakör létrehozására. Elképzelésük szerint a referens a jövőben a kisebbségi önkormányzat irodájában tevékenykedne, a kisebbségi ügyekkel foglalkozna. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Munkaügyi Központ által meghirdetett „*A roma közösségek társadalomba történő beilleszkedésének, esélyegyenlősége növelésének elősegítése*” című program kapcsán a rendelkezésünkre álló konzorciumi együttműködési szándéknyilatkozat ugyanakkor a település részéről együttműködő félként csupán a polgármestert és a jegyzőt jelölte meg, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat a megállapodást nem írta alá. Nincs írásos bizonyítéka annak sem, hogy a helyi önkormányzat a programmal kapcsolatban a helyi cigány kisebbségi önkormányzat véleményét előzetesen kikérte volna, vagy egyáltalán tájékoztatta volna a nyitva álló lehetőségekről.

Fentiek miatt kezdeményezéssel éltünk annak érdekében, hogy a kisebbségi közösség a pályázati kiírásokat megismerhesse, azok előkészítésében – illetve magában a pályázati eljárásban – és eredményes pályázás esetén a végrehajtásban részt vehessen.

Mivel ezt más ok, a helyben kialakult konfliktushelyzet is indokolta, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat kifogásának orvoslása érdekében javasoltuk azt is, hogy a helyi önkormányzat – esetlegesen az éves közmeghallgatás keretében – tűzze napirendjére és érdemben vitassa meg a helyi cigány közösség helyzetét, egyidejűleg adjon részletes tájékoztatást a romákat érintő helyi programokról, pályázatokról.

A konfliktusmentes együttműködés érdekében javasoltuk azt is, hogy – a pályázatban való részvételről szóló döntést követően – a két önkormányzat rögzítse együttműködési megállapodásban a pályázati eljárás minden részletszabályát, amelyek a jövőben garanciát biztosítanak a kisebbségi önkormányzatnak arra, hogy a kisebbséghez tartozó helyi lakosság érdekeit – különösen a roma programok pályázása során – kellő súllyal képviselni tudja. Feltételezhetően ennek hiánya is hozzájárult a szabolcsi településen a két önkormányzat közötti konfliktus kiéleződéséhez. Kezdeményezésünkre válasz még nem érkezett.

Kívánatos, de általánosan még nem elterjedt gyakorlat, hogy a települési és a helyi kisebbségi önkormányzat a közös pályázatok eljárási szabályait és azok végrehajtását – köztük az Áht. alapján létrejött együttműködési megállapodás kereteit kibővítve, vagy esetlegesen külön – megállapodásban rögzítse.

Új típusú problémával szembesültünk akkor, amikor egy fővárosi kerület nyolc kisebbségi önkormányzata fordult hozzánk segítségért. A kisebbségi önkormányzatok elsősorban a kerületi önkormányzati költségvetési források felosztásának módját sérelmezték, de gond merült fel a kerületi önkormányzat által felajánlott helyiséggel kapcsolatosan is.

A kérdés megközelítése azért tekinthető az eddigiektől eltérőnek, mert a helyi önkormányzat magatartása visszalépésként volt értékelhető, amikor a kisebbségek önkormányzatok megnövekedett száma miatt a már korábban is működő testületek támogatását is drasztikusan csökkentette. A helyiséggel kapcsolatos problémák éppen azért éleződtek ki, mert több kisebbségi önkormányzat között kellett elosztani.

A kerületi és a nemzetiségi kisebbségi önkormányzatok közötti vitát a helyi költségvetési támogatás nagysága és a helyiség biztosítása, ezzel összefüggésben az együttműködési megállapodás megkötése körüli nézeteltérés váltotta ki. A kisebbségek helyi képviselői ezek hiányát önkormányzati tevékenységük ellehetetlenítéseként értékelték, a működésükhöz elengedhetetlenül szükséges alapfeltételeket sem látták garantálva. Súlyos problémát jelentett, hogy a helyi önkormányzat a kisebbségeket támogató rendszerét 2003. évtől az önkormányzat szűkös anyagi helyzete következtében gyökeresen megváltoztatta, amelyben vélhetően jelentős szerepet játszott az is – mint már említettük –, hogy a kerületben megnövekedett a kisebbségi önkormányzatok száma.

Korábban a kerületi önkormányzat programjaik megvalósításában egyenlő arányban támogatta a helyi nemzetiségi önkormányzatokat. Ezzel szemben a vizsgált évben az összes nemzetiségi önkormányzat számára különített el megközelítőleg olyan összegű támogatást, mint amennyiben a megelőző időszakban az egyes kisebbségi önkormányzatokat részesítette.

A pályázat útján, szigorúbb feltételek alapján megszerezhető támogatással összefüggésben a helyi kisebbségi önkormányzatok nem azt sérelmezték, hogy a helyi cigány kisebbségi önkormányzat nagyságrenddel nagyobb helyi támogatáshoz jutott, hanem azt, hogy a helyben működő többi kisebbségi önkormányzat támogatását oly mértékben csökkentették, hogy az feladatuk ellátását veszélyezteti, végső soron működésképtelenségüket is okozhatja. További konfliktust idézett elő az, hogy a kisebbségi önkormányzatok a kerületi önkormányzat által felajánlott, több millió forintot felújítást igénylő helyiséget nem fogadták el, mert annak állapotát és környezetét a kisebbségi önkormányzati tevékenységhez méltatlannak ítélték.

A helyiséggel kapcsolatos egyeztető megbeszélésen a polgármester vázolt egy másik lehetséges alternatívát, ám azt a kerületi kisebbségi önkormányzatok egyöntetűen elutasították. A testülettől egy irodaként és ülésteremként is funkcionáló, telefonvonallal, számítógéppel ellátott, 8-tól 20 óráig rendelkezésükre álló helyiség biztosítását kérték, adminisztrátor közreműködésével.

Kérelmüket azzal is alátámasztották, hogy az egyeztető megbeszélés feltételeit az önkormányzat diktálta, annak kezdetekor pedig elhangzott olyan kijelentés is, hogy addig a megbeszélésnek nincs vége, míg a kisebbségek az önkormányzat által felajánlott feltételekről nem nyilatkoznak. A kisebbségi önkormányzatok ezt azért sérelmezték, mert a számukra fontos helyiséggel kapcsolatosan megfogalmazott kérdések megvitatására és átgondolt közös álláspont kialakítására nem volt elegendő idejük.

A kerületi önkormányzat képviselő-testülete végül is a kisebbségi önkormányzatoknak a pályázati alapból megszerzhető támogatást megállapító költségvetési tervet jóváhagyta, a helyiség kérdése azonban függőben maradt.

A helyiséghasználattal kapcsolatosan 2003 tavaszán a jegyző – levelünkre válaszul – arról tájékoztatót, hogy keresik a célravezető megoldást, és újabb egyeztető megbeszélésre hívták össze a kisebbségi önkormányzatok képviselőit, immár egy, a polgármesteri hivatalon kívül eső, de hozzá közel fekvő helyiségcsoportot ajánlottak fel számukra.

Néhány hónappal később a kisebbségi önkormányzat képviselői mégis a segítségünket kérték, mert az önkormányzatnál hónapok alatt sem sikerült elérniük, hogy e helyiséget megtekintsék, ugyanis ezt az önkormányzat különböző okokra való hivatkozással elhárította.

A kisebbségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosítása terén a helyi önkormányzatnak – figyelembe véve azt aényt is, hogy a kerületben megnőtt a működő kisebbségi önkormányzatok száma – két alapvető tényezőt szükséges szem előtt tartania.

Egyfelől figyelemmel kell lennie arra, hogy a törvény – függetlenül a területén működő kisebbségi önkormányzatok számától – úgy rendelkezik, hogy „a polgármesteri hivatal köteles – szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon – a helyi kisebbségi önkormányzat munkáját segíteni”, amelynek tartalmát a Nektv. idézett 28. §-a bővebben nem fejt ki, de együtt értelmezve az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 57. § (6) bekezdésével, pontosan meghatározhatók mindazok a feladatok, amelyeket a kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatosan a települési önkormányzatnak el kell látnia.¹⁹

A helyiségek számának és méretének tekintetében irányadó szabályok nincsenek, ezért nem egyszerű feladat meghatározni azt, hogy a településen egy adott kisebbségi önkormányzatnak milyen helyiséget kell a rendelkezésére bocsátani. Ez függ a település nagyságától, a települési önkormányzat infrastrukturális lehetőségeitől, a működő és helyiséget igénylő helyi kisebbségi önkormányzatok számától, és nem utolsósorban az egyes kisebbségi önkormányzatok tevékenységétől, aktivitásától.²⁰

Másfelől a kerületi önkormányzatnak tekintetbe kell vennie azt is, hogy a kisebbségi önkormányzatok – a települési önkormányzatokhoz képest – sajátos helyzetben vannak, mert bár feladataikat jogszabály határozza meg, működési kiadásaira az állam forrást biztosít, saját hivatallal nem rendelkeznek. Mivel a kisebbségi önkormányzat külön hivatalt fenntartani nem képes, kézenfekvő és jelenleg egyetlen lehetséges megoldás, hogy a működésével összefüggő tevékenységében a helyi önkormányzat hivatala, a polgármesteri hivatal támogassa.

A helyi önkormányzati költségvetési előirányzat kisebbségi önkormányzatok közötti tervezett felosztását kifogásolta egy fővárosi ruszin kisebbségi önkormányzat képviselője is. Ezzel összefüggésben sérelmezte azt is, hogy az önkormányzat a civil szervezetek számára elkülönített pályázati alapból kizárja a kisebbségi önkormányzatokat, arra való hivatkozással, hogy azok külön pályázati alappal rendelkeznek.

Az önkormányzati támogatás helyi rendszerével összefüggésben a panaszos azt vázolta, hogy a kerületi önkormányzat – kiegészítve az állami normatívát – egységesen szándékozik segíteni a kisebbségi önkormányzatokat, aminek kiegészítésére a közös alapból további támogatás megpályázását tette lehetővé. Ez a rendszer a beadványozó álláspontja szerint az önkormányzatiság elvét sértő, diszkriminatív intézkedésnek tekinthető.

Ezt a gyakorlatot a helyi önkormányzat akként módosította, hogy a kisebbségi rendezvények, programok megvalósítására elkülönített pályázati alapot megemelte, és azt költségvetési támogatásként differenciáltan osztotta fel a megnövekedett számú kisebbségi önkormányzatok között. Emellett pedig 18 millió forintos pályázati alap állna a kisebbségek rendelkezésére, amelyből a kisebbségi önkormányzatok nem, de civil szervezeteik további forrást igényelhetnek.

Álláspontunk az így kialakított kisebbségi önkormányzati helyi támogatási rendszerről az volt, hogy az önkormányzat a programfinanszírozást lehetővé tevő konstrukciót elvetve, feltehetőleg objektív ismérvek alapján igyekezett kisebbsé-

¹⁹ Ez alatt kell érteni a kisebbségi önkormányzat testületi működéséhez igazodó helyiséghasználatot, a postai kézbesítési, gépelési és sokszorosítási feladatok ellátását, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.

²⁰ Álláspontunk a korábbi évekről szóló beszámolókhöz hasonlóan az, hogy nagyobb településen, tagoltabb önkormányzati hivataloknál a működő kisebbségi önkormányzatok önálló helyiség iránti igényét akceptálni szükséges. Ott, ahol nagy számban alakultak meg kisebbségi önkormányzatok, más lehetőség hiányában elfogadható a megosztott helyiséghasználat is, ám ehhez mindenképp a kisebbségi önkormányzatok megegyezése szükséges.

gekre szabottan megállapítani költségvetési hozzájárulását, lehetővé téve azt is, hogy a kisebbségek szervezetei – a többségi társadalom szervezeteivel azonos esélyekkel – a programokra elkülönített közös forrásból pályázhassanak. A költségvetési források ily módon történő felosztása kisebbségjogi szempontból sem tekinthető diszkriminatívnak.

Más a helyzet annál, az ugyancsak fővárosi kerületnél, amelynek hét kisebbségi önkormányzata közös beadványban különösen azt kifogásolta, hogy a kerületi önkormányzat a megállapodásban foglalt egyeztetési szabályokat megszegte, amikor az addigi költségvetési egyeztetési folyamat eredményét és az annak alapján meghozott kisebbségi önkormányzati költségvetési határozatokat figyelmen kívül hagyva megváltoztatta a kisebbségi önkormányzatok éves költségvetési támogatásának összegét és struktúráját is.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok kifogása helytálló volt a következők miatt.

A helyi önkormányzat 2002 decemberében együttműködési megállapodást kötött a helyi kisebbségi önkormányzatokkal pénzügyi kapcsolataik szabályozására. Ebben rögzítették a 2003. évi költségvetés összeállítására vonatkozó eljárási rendet is. Ennek alapján a kisebbségi önkormányzatoknak novemberi hatánapig kellett eljuttatniuk a koncepció tervezetéről szóló határozataikat az önkormányzat pénzügyi csoportjának.

A költségvetési koncepció kialakításának időszakában az egyes kisebbségi önkormányzatok 2003. évi támogatását a kerületi önkormányzat képviselő-testülete 3 millió forintban állapította meg. Ám 2003 februárjában a testület a kisebbségi önkormányzatok támogatására fordítandó költségvetési előirányzat – a kisebbségi önkormányzatok között addig egyenlő mértékű – felosztását oly módon változtatta meg, hogy mintegy a felét pályázati alapba helyezte, egyidejűleg a kisebbségi önkormányzatok saját támogatását ezzel arányosan kevesebb mint a felére csökkentette.

A költségvetési egyeztetés folyamatát a 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 28–29. §-ai szabályozzák. Ezek szerint a jegyző a költségvetési koncepció összeállítása előtt áttekinti az elnökkel a helyi kisebbségi önkormányzat következő költségvetési évre vonatkozó feladatait, bevételi forrásait, és ennek alapján kialakítja a költségvetés koncepcióját. A polgármester ezután a helyi kisebbségi önkormányzatnak a koncepciótervezetről alkotott véleményét – a bizottságok szervezeti és működési szabályzat szerint kikért véleményével együtt – a koncepcióhoz csatolja.

A szóban forgó kerület kisebbségi önkormányzatainak a költségvetési egyeztetési folyamat eredményeképpen a hatályos jogszabályok, illetve az érvényes együttműködési megállapodás szabályai alapján a költségvetés összeállításának végső szakaszában határozatba kellett foglalni és a kerületi önkormányzat képviselő-testületénél kezdeményezni a számukra a költségvetési egyeztetés folyamatában megállapított önkormányzati – és egyéb forrásból származó – támogatás felhasználásáról szóló költségvetési határozattervezetének befogadását. Ebbe a határozatába a kisebbségi önkormányzat magától értetődően a költségvetési koncepció kialakításakor jóváhagyott – tehát magasabb összegű – önkormányzati támogatást foglalta bele. Ez azonban – tekintve, hogy a kerületi önkormányzat időközben a támogatás nagyságát drasztikusan csökkentette – ellentmondást okozott a költségvetésben.

A költségvetési egyeztetés szabályszerű lefolytatása azonban nem csak ennél az önkormányzatnál okozott problémát. Emiatt alakult ki nézeteltérés egy másik fővárosi kerületi önkormányzatnál is. Példánk érzékelteti azt is, hogy a kommunikáció és az együttműködés hiánya hogyan hátráltathatja a kisebbségi önkormányzatok tevékenységét, jogainak érvényesítését.

Tíz kisebbségi önkormányzat együttesen kérte segítségünket. Mindenekelőtt a működési feltételek, illetve az önkormányzati támogatás hiányát kifogásolták, de sérelmezték azt is, hogy nincs meg a szükséges kommunikáció a kerület, illetve a kisebbségi önkormányzatok között, és nem született együttműködési megállapodás annak ellenére, hogy megkötését a kisebbségek kezdeményezték.

Ebben a kerületben a 2002. évi választások során a kisebbségi önkormányzatok száma a duplájára, ötről tízre emelkedett. A jegyző tájékoztatása szerint a kisebbségi önkormányzatok működéséről a hivatalon belül külön helyiséggel, ügyviteli eszközök biztosításával, jegyzőkönyvvezetővel, valamint pénzügyi-számviteli feladataik ellátásával – megfelelő szinten – gondoskodnak. Ezzel ellentétesen vélekedhetek erről a kisebbségi önkormányzatok akkor, amikor munkájukhoz önálló és megfelelő felszereltségű helyiség biztosítását igényelték, valamint párbeszéd kialakítását kezdeményezték a kerületi önkormányzatnál.

Az önkormányzat a 2002. évi választások során létrejött – újonnan alakult – kisebbségi önkormányzatokkal vizsgáltunk lefolytatásáig nem állapodott meg a költségvetési tervezés szabályairól. A megállapodások előkészítésének folyamata a vizsgálatot megelőzően vélhetően az egyeztetés hiánya miatt megszakadt. A korábbi választási ciklusban is működő kisebbségi önkormányzatokkal az önkormányzat régebben kötött ugyan megállapodást, de annak módosítása, kiegészítése nem történt meg.

Az Áht. 68. §-a külön rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a költségvetési terv elkészítésének részletes szabályait és a követendő eljárási rendet, valamint az egyes önkormányzatokra vonatkozó határidőket az együttműködő önkormányzatoknak megállapodásban kell rögzíteniük annak érdekében, hogy a helyi önkormányzat számára a jogszabályokban előírt kötelezettségek határidőben teljesíthetők legyenek. A megállapodás biztosítékul szolgál a kiszolgáltatott

helyzetben lévő kisebbségi önkormányzat, és az adminisztrációs háttér biztosítására kötelezett helyi önkormányzat számára egyaránt.

Nem fogadható el az a nézet, amely szerint a kerületi önkormányzat az előző választási ciklusban már megállapodott a kisebbségi önkormányzatokkal a költségvetés tervezésének szabályairól és a gazdálkodás végrehajtásáról. Azért nem, mert nem a 2002-ben megválasztott kisebbségi önkormányzatokkal kötött megállapodást, hanem azok elődjeivel. Az erre való hivatkozás azért is hibás, mert az együttműködés körülményei az elmúlt évek során változhattak. A választásokat követően feltehetőleg változott a kisebbségi önkormányzatok testületi összetétele is, amely szükségszerű módosulást eredményezett például a gazdálkodás végrehajtásáért felelős személyek (kötelezettségvállaló, utalványozó, ellenjegyző) körében.²¹

A megállapodás felülvizsgálatára egyébként a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 29. § (11) bekezdése kifejezetten lehetőséget biztosít. Ezzel kapcsolatosan úgy rendelkezik, hogy az érintett önkormányzatok a megállapodást január 15-ig kötik meg, és azt minden évben ezen időpontig módosíthatják. A jogszabály éppen azért biztosít a módosításra lehetőséget évenkénti rendszerességgel, hogy az ezzel kapcsolatos korrekcióra irányuló javaslatok időben bekerülhessenek a megállapodásba.

Mulasztásos törvénysértés fennállására hívtuk fel a figyelmet amiatt, mert a 2002-ben újonnan megválasztott kisebbségi önkormányzatokkal nincsenek együttműködési megállapodásban rögzítve a költségvetési terv elkészítésének részletes szabályai, az éves költségvetés összeállítása során követendő eljárási rend, valamint az egyes önkormányzatokra vonatkozó határidők.

Amiatt is megállapítható tehát a kisebbségi önkormányzat önkormányzathoz fűződő jogának sérelme, mert azoknak a korábbi ciklusban működő kerületi kisebbségi önkormányzatoknak, amelyek formálisan rendelkeztek ugyan együttműködési megállapodással, az annak módosítására irányuló kezdeményezését a kerületi önkormányzat anélkül utasította el, hogy az ügyben a kisebbségekkel egyeztetést folytatott volna, és a kérést a hatáskörrel rendelkező képviselő-testület megtárgyalta volna.

A jogalkotó azzal, hogy a költségvetés összeállításával kapcsolatos részletes eljárási szabályokat együttműködési megállapodásban rendelte el rögzíteni, nem csupán arra kívánt garanciát biztosítani, hogy a saját hivatallal nem rendelkező kisebbségi önkormányzatok a költségvetés készítésével összefüggő törvényi kötelezettségeiknek – az adminisztrációjukat ellátó polgármesteri hivatalon keresztül – határidőben eleget tudjanak tenni, hanem arra is, hogy képesek legyenek a kisebbség érdekeinek képviseléséhez megfelelő költségvetési háttér (az állami támogatás mellett önkormányzati, pályázati támogatások stb.) megteremtéséről gondoskodni.

Azonban meg kell jegyezni azt is, hogy az Ötv. 77. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat költségvetési bevételeivel és kiadásaival önállóan gazdálkodik, így azt is saját belátása szerint – az ellátandó feladatai és a rendelkezésére álló költségvetési eszközök függvényében – állapítja meg, hogy a kisebbségi önkormányzatokat, esetlegesen a kisebbségek civil szervezeteit milyen forrásból és mértékben támogatja.

Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy az egyes kisebbségi önkormányzatok a költségvetés tervezésének időszakában, érdekeik érvényesítése, feladataik ellátása céljából költségvetési támogatást igényeljenek a kerületi önkormányzattól. Ez a tulajdonképpeni költségvetési egyeztetés. Az önkormányzatnak a kisebbségi önkormányzat finanszírozással összefüggő kéréseire választ kell adnia – legyen az elutasító, vagy támogató –, mégpedig a költségvetési tervezés rendje szerint, határidőben, jogszabályban és együttműködési megállapodásban megszabott személy útján. Ezek nélkül az információk nélkül a kisebbségi önkormányzat költségvetésének tervezése lehetetlenné válik, az önkormányzati válasz hiánya így mindkét félre kiható jogsértő állapotot eredményezhet.

A kisebbségi önkormányzat költségvetési határozatának az önkormányzati rendeletbe való beépítését kizárólag a törvény szerint lefolytatott egyeztetés és az annak eredményeként született megegyezés alapján kérheti. A helyi önkormányzat viszont azzal, hogy a költségvetés összeállítását nem a törvény szerint, s nem az abban megjelölt személyek közreműködésével, s határidőben folytatja le, nem csak törvénysértést követ el, hanem ráadásul lehetetlenné teszi a költségvetés tervezését is mindaddig, amíg a költségvetési egyeztetés konszenzuson alapuló feltételeinek megteremtése érdekében nem alakít ki párbeszédet a kisebbségi önkormányzatokkal.

Megítélésünk szerint e kerületben a költségvetési vitához vezető konfliktus oka elsősorban abban keresendő, hogy a kerületi önkormányzat nem fordított kellő gondot a kisebbségi önkormányzatokkal folytatandó párbeszéd intézményesített formáira, különösen a költségvetési egyeztetésre, az együttműködési megállapodások megkötésére, illetve aktualizálására, de nem tette meg a szükséges intézkedéseket a kisebbségi önkormányzatok törvényben biztosított kezdeményezéseivel kapcsolatosan sem.

²¹ Szervezetének és működésének szabályait az Ötv. szerint a kisebbségi önkormányzat szabadon állapítja meg. Ennek keretében önállóan alakítja ki a kötelezettségvállalás rendjét is. Fentiekből következően joga van ahhoz is, hogy a szükség szerinti módosítás átvezetését kezdeményezze a helyi önkormányzat képviselő-testületénél a gazdálkodás végrehajtásáról szóló, önkormányzattal kötött megállapodáson.

A jogsértő állapot megszüntetése és a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében az önkormányzatnál a következő intézkedések megtételét kezdeményeztük:

- A 2004. évi költségvetési terv egyeztetését a továbbiakban az Áht. és az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendelet hivatkozott, a kisebbségi önkormányzatokat érintő, kezdeményezésünkben részletesen taglalt rendelkezéseinek betartásával bonyolítsa le.
- A jövőre nézve foglalják együttműködési megállapodásba a költségvetési egyeztetés helyi folyamatát rögzítő pontos szabályokat. A megállapodás feltételeinek kialakítását előzze meg kétoldalú tárgyalás, amelynek során az önkormányzat fektessen különös súlyt a kisebbségi önkormányzatok véleményének megismerésére.
- Javasoltuk, hogy az együttműködési megállapodást kiegészítve, abban a működéssel összefüggő részletes eljárási szabályokat is rögzítsék.

Kezdeményezéseinkben, állásfoglalásainkban mintegy bátorítva a kisebbségi önkormányzatokat, felhívjuk figyelmüket arra, hogy – a működési feltételeik biztosításával összefüggésben – kezdeményezzék a helyi önkormányzat rendeleteinek módosítását, illetve intézkedésének megtételét.

1.5. Egy sajátos kisebbségi jogi probléma – Fejér megyéből

Az elmúlt évben egy Fejér megyei településen működő görög kisebbségi önkormányzat elnöke kérte az állásfoglalásunkat arról, hogy a község képviselő-testületének joga van-e a szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletét (SzMSz) a kisebbségi önkormányzat elnökét illetően hátrányosan módosítani.

A beadvány alapján vizsgálatot indítottunk, amelynek során megállapítottuk: a község képviselő-testületének rendelete az elmúlt évben úgy módosította az SzMSz-t, hogy a jövőben a kisebbségi önkormányzat elnökét nem kell meghívni a települési képviselő-testület üléseire; nem illeti meg tanácskozási jog; a képviselő-testület zárt ülésein nem vehet részt; nem tehet javaslatot az üléstervre; és nem kezdeményezhet önkormányzati rendeletalkotást sem.

Az eljárás során a polgármester arról tájékoztatót, hogy megítélése szerint azért nem szükséges a kisebbségi önkormányzat elnökének külön szervezeti jogokat biztosítani, mert a települési képviselő-testület jelentős része görög nemzetiségű, ráadásul közülük két képviselő görög kisebbségi jelöltként szerzett mandátumot, továbbá a kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese megválasztott képviselőként tagja a települési önkormányzat testületének. Véleménye szerint tehát a görög kisebbségi önkormányzat képviselete és közreműködése garantált mind a nyílt, mind a zárt képviselő-testületi üléseken, így nem indokolt, hogy a kisebbségi önkormányzat részére további jogosítványokat biztosítsanak. Az volt a meggyőződése, hogy a község képviselő-testületének SzMSz-e minden tekintetben megfelel a vonatkozó törvényi előírásoknak.

Mindezeket értékelve az alábbi megállapításokat tettük:

A kisebbségi önkormányzatot megillető jogok szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a képviselő-testület egy része görög nemzetiségű – hiszen jogilag közülük csak az tekinthető görög kisebbségi képviselőnek, akit ilyen minőségben választottak meg. Mind a települési önkormányzatnak, mind a kisebbségi önkormányzatnak feladata a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása. Különbséget kell azonban tenni e két testület között a tényleges tevékenység szempontjából. A helyi kisebbségi közösség kulturális autonómiájának megtestesítője a kisebbségi önkormányzat. A kisebbségi önkormányzat legfontosabb jogosultsága, hogy az egyetértési jog esetleges megtagadásával megvétőzhatja a kisebbség szempontjából hátrányosnak tekintett települési önkormányzati döntéseket. E vonatkozásban tehát erősebb jogosultsággal rendelkezik, mint a képviselő-testület kisebbségi tagja. Ezért a képviselő-testületben mandátumot szerzett görög kisebbségi képviselők részvétele nem váltja ki a kisebbségi önkormányzat intézményesített közreműködését a települési önkormányzat döntéshozatali eljárásában.²²

A kisebbségi önkormányzatot megillető jogok biztosítása kapcsán így arra sem lehet hivatkozni, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese tagja a testületnek. Az Ötv. 102/E. §-a szerint a kisebbségi önkormányzat elnöke képviseli a helyi kisebbségi önkormányzatot, és tanácskozási joggal részt vehet a települési önkormányzat képviselő-testületi ülésén. Ezt a jogát a települési önkormányzat nem vitathatja azon az alapon, hogy helyette a tagsággal rendelkező elnökhelyettes képviseli a kisebbségi önkormányzatot.

A kisebbségi önkormányzat elnökét megilleti a tanácskozási jog (ami értelemszerűen nem terjed ki a szavazati jogra), ezért őt az Ötv. 12. § (2) bekezdésében szabályozott módon meg kell hívni a települési képviselő-testületi ülésekre. Ebben az esetben nem lehet arra hivatkozni, hogy a testületi ülések nyilvánosak, azon bárki ott lehet, hiszen a kisebbségi önkormányzat elnöke nem egyszerűen a hallgatóság egy tagjaként jogosult a részvételre.

²² Kisebbségi önkormányzati tisztségviselők gyakorta adnak hangot azon véleményüknek, hogy hatékonyabb lenne a kisebbség érdek-képviseletének szempontjából, ha a képviselő-testületben, annak tagjaként, tehát szavazati joggal kapnának részvételi lehetőséget.

Jelen ügyben is felmerült a zárt ülésen való részvétel problémája. A zárt üléseken tárgyalt kérdések jelentős része alapvetően érintheti a település kisebbségi közösségét. A kisebbségi elnök tanácskozási jogának korlátozása esetén nincs valós tartalma a kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogosultságának, hiszen így a testület nem lehet abban a helyzetben, hogy a szükséges információk ismeretében határozhasson az egyetértés megadásáról vagy megtagadásáról.

A kisebbségi önkormányzat, és elnöke önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezési jogának kizárása sérti a Nektv. és az Ötv. rendelkezéseit. A Nektv. 26. § (1) bekezdése szerint a kisebbség helyzetét érintő bármely kérdésben a kisebbségi önkormányzatot megilleti a felterjesztés joga.

Különösen sérelmes ez a rendelkezés abból a szempontból is, hogy ebben az esetben az SzMSz szerint a kisebbségi önkormányzatnál jóval kisebb legitimitással rendelkező társadalmi, érdek-képviselési és civil szervezetek vezetőit megilleti az önkormányzati rendeletalkotás kezdeményezésének joga.

Ezt ki kell egészítenünk azzal, hogy az Ötv. 102/B. § (4) bekezdése szerint, amennyiben a kisebbségi önkormányzat a Nektv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben önkormányzati rendelet alkotását kezdeményezi, akkor a település képviselő-testülete a kezdeményezéstől számított 90 napon belül köteles ezt a rendeletet úgy elfogadni, hogy az a kisebbségi önkormányzat önállóságát ne sértse.

A Nektv. 26. § (1) bekezdése szerint tehát ugyancsak törvénysértő, ha a települési önkormányzat nem biztosítja a kisebbségi önkormányzat elnökének és tagjának az üléstervre való javaslattétel jogát.

A fentiek alapján megállapítható volt, hogy a képviselő-testület módosított SzMSz-e sérti a helyi görög kisebbség önkormányzathoz való alkotmányos alapjogát és önállóságát, ezért a fent kifogásolt módosítások miatt jogalkotási javaslattal fordultunk a képviselő-testülethez.

A kisebbségi önkormányzat elnöke többek között a közigazgatási hivatalt is megkereste fenti panaszaiival.

A hivatal vezetője arról tájékoztatta, hogy a zárt ülésen való részvételre jogosult személyek körét az Ötv. 12. § (5) bekezdése taxatív módon sorolja fel. A résztvevők körét nem lehet bővíteni, ezért korábban ő maga több alkalommal is törvényességi észrevételt tett, amikor 1998-ban úgy módosították a települési önkormányzat SzMSz-ét, hogy a zárt ülésre a kisebbségi önkormányzat elnökét is meg kell hívni. A települési önkormányzat csak 2000 áprilisában állapította meg az SzMSz-ében az Ötv. 12. § (5) bekezdésével szó szerint megegyező szöveget.

A közigazgatási hivatal vezetőjének álláspontja szerint is biztosítják az Ötv. és a Nektv. rendelkezései a kisebbségi önkormányzatnak, illetve elnökének a tanácskozási jogot a települési önkormányzat képviselő-testületének nyílt ülésein, az arra történő meghívással együtt, a kisebbségi önkormányzatot és elnökét megillető rendeletalkotás kezdeményezésére vonatkozó jogát; valamint ezekből is fakadóan azt, hogy a kisebbségi önkormányzat és annak elnöke javaslatot teheszen a képviselő-testület üléstervére. Ugyanakkor szerinte e jogokat nem csorbítja az a tény, hogy az SzMSz-ben nem rögzítettek mindent részletesen, és az Alkotmánybíróság 61/1994. (XII. 24.) AB határozatának 2.1. pontja 1. bekezdésének egy részére utal, mely szerint:

„Nincs jogszerű akadály annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illesztendő előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvénysértő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem isméli meg. [...] A vegyes jogszabály-szerkesztési megoldás azonban homályos, megtévesztő és félrevezető.”

Álláspontunk szerint azonban a közigazgatási hivatal vezetője nem vette figyelembe, hogy az AB ezt az elvi megállapítását a következők szerint folytatja:

„Márpedig a jogszabályokat – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdése szerint – világosan és közérthetően kell megszövegezni. Az adott esetben az Ör. olyan mértékű jogbizonytalanságot idézett elő, hogy az nem csupán a Jat. idézett rendelkezésével, hanem az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményével is ellentétes.”

Az AB határozat értelmében tehát az önkormányzat a Jat. követelményének megfelelő szövegezési megoldást választhat akként, hogy a törvényi előírások idézése után csak a helyi specialitásokat sorolja fel, de úgy is, ha csak utal az Ötv.-ben és a Nektv.-ben adott jogositványokra és további tételeken megfogalmazott helyi jogosultságokat iktat a rendeletébe.

A települési önkormányzat magatartására jellemző, hogy akkor sem hívta meg a kisebbségi önkormányzat elnökét, mikor az általunk tett jogalkotási javaslatot tárgyalta. Ráadásul nem csatolták állásfoglalásunkat a testületi ülés előkészítő anyagához és a testületi ülésen a polgármester kijelentette: levelünket azért nem küldte ki a képviselőknek, mert azt neki címezték. A jegyző szerint elegendő, ha a polgármester „csak” tájékoztatja a képviselő-testületet a kisebbségi biztos által hozzá címzett állásfoglalásról, sőt szerinte: „Az előterjesztésre külön határozatot nem szükséges hozni.”

Az Ötv. 9. § (1) bekezdése szerint a polgármester képviseli a települési önkormányzat képviselő-testületét, a levelet ezért neki címeztük, a benne foglalt jogalkotási javaslattal azonban már a rendeletalkotásra kizárólagos hatáskörrel rendelkező képviselő-testület felé fordultunk.

A települési önkormányzat nem fogadta el jogalkotási javaslatainkat, ezért ajánlással fordultunk a közigazgatási hivatal vezetőjéhez. Arra kértük, hogy tegyen észrevételt az SzMSz-ben található törvénysértés megszüntetésére, valamint fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a települési önkormányzat biztosítsa a görög kisebbséget, és a kisebbségi önkormányzatot megillető jogokat.

A közigazgatási hivatal vezetője az ajánlásunkat elutasította azzal, hogy – a már fentiekben ismertetett véleménye szerint – az SzMSz törvényes, mivel a kisebbségi önkormányzatot megillető jogokat – a zárt ülésen való részvételt kivéve – az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabály biztosítja, és az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata alapján – a kifogásolt rendelkezésekkel kapcsolatos, a jogszabálysértő mulasztásra alapozó törvényességi észrevételnek nem adna helyt, azt elutasítaná.

Ugyanakkor kiemelte, hogy az SzMSz szó szerinti szövegétől függetlenül a település polgármestere és képviselő-testülete nem hagyhatja figyelmen kívül a kisebbségi önkormányzat és az azt képviselő elnök törvényes jogosítványait. E jogosultságok teljesíthetőségét minden körülmények között biztosítaniuk kell. Ennek hiányában a települési önkormányzat képviselő-testületének működése törvénytől, és jogszabálysértő döntést keletkeztet. A közigazgatási hivatal vezetője ígéretet tett arra, hogy a jövőben kiemelt figyelemmel kíséri a képviselő-testület és polgármester tevékenységét. Ennek jegyében törvényességi észrevétellel élt, amikor – mint a fentiekben írtuk – a kisebbségi önkormányzat elnökét nem hívták meg a kisebbségi ombudsman állásfoglalását és jogalkotási javaslatát tárgyaló testületi ülésre.

A fentiek alapján a képviselő-testület végül határozatban fogadta el, hogy tudomásul veszi kezdeményezésünket, valamint a közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi felhívását, és a jövőben mindent megtesz annak érdekében, hogy a részletezett jogszabálysértések ne forduljanak elő.

Ennek ellenére az azóta eltelt időszakban több alkalommal is fel kellett hívnunk a képviselő-testület, és a polgármester figyelmét az alábbi törvénytörésekre.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a kisebbségi és a települési önkormányzat nem rögzítette együttműködési megállapodásban a költségvetés tervezetének összeállítására és a költségvetési rendelet megalkotására vonatkozó részletes szabályokat és eljárási rendet.

Az együttműködési megállapodás hiánya törvénytől, ezért kezdeményeztük ennek megalkotását is.

Ezt követően a polgármesteri hivatal elkészítette az együttműködési megállapodást, azonban azt a kisebbségi önkormányzat megkérdezése nélkül nyújtotta be határozathozatalra a képviselő-testület elé.

Ezen felül pedig vizsgálatot kellett indítanunk az általános művelődési központ – melynek keretében működik az általános iskola – alapító okiratának módosítása kapcsán is. A módosítás folytán az alapító okirat már semmilyen formában nem tartalmazta a görög és a macedón nyelvek oktatásának feladatát. Az intézmény tevékenységi körének módosítása előtt a települési önkormányzat nem szerezte be a kisebbségi önkormányzat egyetértését, ezért az e nélkül elfogadott határozat törvénytől.²³

Ezért a fenti határozat hatályon kívül helyezése érdekében kezdeményezéssel fordultunk a képviselő-testülethez, amelyet elfogadtak. Ezt követően – részben közreműködésünkkel – hosszas egyeztetés kezdődött az új alapító okirat elfogadásáról, mert a polgármesteri hivatal sorozatosan figyelmen kívül hagyta a kisebbségi önkormányzat jogos kérését arra vonatkozóan, hogy görög nyelv oktatása milyen feladatok között szerepeljen a dokumentumban. Az egyezség megszületését, és így az alapító okirat törvényes elfogadását végül az Oktatási Minisztérium állásfoglalása segítette.

1.6. Az önkormányzatok feladatai a foglalkoztatásban – a kisebbségi jogok új dimenziója

Egyes szociológia kutatások szerint a munkanélküliek aránya kb. 80%, vagyis öt emberből négynek nincs munkája. Ezzel szemben az elmúlt évben a teljes lakosság körében a munkanélküliségi ráta kb. 6% volt a Központi Statisztikai Hivatal kimutatásai szerint. Bár ez az arányszám nem tükrözi pontosan a lakosság tényleges munkaerő-piaci helyzetét – ennek felmérése szinte megoldhatatlan feladat lenne –, mégis kijelenthető, hogy a roma munkanélküliség sokszorosan meghaladja az országos átlagot. Nyilvánvaló, hogy ekkora foglalkoztatási különbség csak hathatós állami intézkedésekkel számolható fel.

Az esélyegyenlőséghez való jog a foglalkoztatásban

A magyar jogrendszerben a pozitív diszkriminációs programok jogszerűségének alapját az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése teremti meg. Ezzel a rendelkezéssel a Magyar Köztársaság kinyilvánítja, hogy „a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”.

Az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában megvonta a pozitív diszkrimináció határait a jogalkotás során. Az állásfoglalás olyan általános érvényű jogelveket fejtett ki, amelyek irányadóak lehetnek az egyes cselekvési programok kidolgozásakor is. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az egyé-

²³ A Kotv. 102. § (10) bekezdés a) pontja szerint a fenntartó helyi önkormányzatnak, a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban közreműködő nevelési-oktatási intézmény tevékenységi körének módosításához be kell szereznie az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését.

ni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az egyenlő személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára mennyiségileg is egyenlően osszák el. Ám ha valamely társadalmi cél csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni.

Ennek az érvelésnek az alapján megállapítható, hogy alkotmányossági szempontból nem kifogásolhatóak, sőt kívánatosak és szükségesek a nagyobb társadalmi igazságosság elérését szolgáló speciális foglalkoztatási programok.

Munkaerő-piaci szempontból a pályakezdő munkanélküli fiatalok, a tartósan munkanélküliek, a megváltozott munkaképességűek, a 45 év felettek, valamint a romák különböző mértékben, ám egyaránt hátrányos helyzetben vannak, így a pozitív diszkrimináció elvét e társadalmi csoportok, rétegek mindegyike esetében indokolt gyakorolni. Kiemelt figyelmet kell azonban fordítani a romák foglalkoztatási helyzetének javítását célzó intézkedésekre, hiszen egyrészt itt tapasztalhatóak a legnagyobb problémák, másrészt körükben nemcsak a munkavállalás esélyeit rontó tényezők figyelhetők meg, hanem meg kell küzdeniük az előítéletesség jelenségével is.

Az első és legfontosabb kérdés, hogy a romák társadalmi esélyegyenlősége milyen megoldások révén segíthető elő hatékonyabban: kvóták bevezetésével vagy az őket alkalmazó munkáltatóknak nyújtott támogatásokkal.

Az első megoldás, hogy a szélesebb értelemben vett társadalmi igazságosság és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében bizonyos személyi kört előnyben részesítenek. Ez a rendszer érvényesült az Amerikai Egyesült Államokban az 1970-es években, amikor kvóták bevezetésével kívánták elérni a lakossági arányszámoknak megfelelő foglalkoztatási viszonyokat.

A másik lehetőség, hogy hátrányos élethelyzetet próbálják javítani, felszámolni különféle intézkedésekkel, cselekvési programokkal. Az USA gyakorlatánál maradvá említhetjük az Egyenlő Munkavállalási Esélyek Bizottságának 1979-es irányelvét, amely szerint önkéntes preferenciális programokkal kell javítani a kisebbségek társadalmi és gazdasági körülményeit. Magyarországi példaként az ezen az elvi alapon álló, 1997-óta elfogadott kormányzati cigány-intézkedéscsomagokra hivatkozhatunk.

Az elmúlt években hazánkban is viták folytak arról, hogy melyik módszer lehet hatékonyabb a gyakorlatban. E kérdésben nem tisztünk állást foglalni, hiszen minden olyan megoldást elfogadhatónak tartunk, amely tényleges javulást eredményezhet a roma kisebbség helyzetében.

Az esélyegyenlőség-javító intézkedéseket alkalmazó országok tapasztalatai azonban arra intenek, ügyelni kell rá, hogy a pozitív diszkrimináció ne kelthesse más – esetleg ugyancsak hátrányos helyzetben lévő – személyekben az igazságtalanság, méltánytalanság érzékét. Ekkor ugyanis fennállhat annak a veszélye, hogy eredeti céljával ellentétben nem tompítani fogja a társadalmi különbségeket, hanem további feszültségek kialakulásához, adott esetben a programok célcsoportjával szembeni előítéletesség fokozódásához vezet. E nemkívánatos folyamatok elkerülése érdekében szükséges, hogy a programokat felvilágosító munkával kapcsolják össze. E körbe tartoznak azok a kampányok, kommunikációs stratégiák is, amelyek közös célja a figyelemfelhívás a rasszizmus veszélyeire, az előítéletes, kirekesztő magatartás katasztrófális következményeire. Kívánatosnak tarjuk, hogy minél szélesebb körben tudatosodjék: a romák esélyegyenlőségének megteremtését elősegítő intézkedések nem kizárólag ennek a kisebbségnek a helyzete szempontjából fontosak, hanem egybeesnek a „többségi társadalom” érdekeivel is.

Ezt az üzenetet közvetítette az Országgyűlés is az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (egyenlő bánásmódról szóló törvény) elfogadásával.²⁴ A törvény alap gondolata, hogy minden embernek joga van egyenlő méltóságú személyként élni. Deklarálja továbbá, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban állami kötelezettség. A törvény megszületése azonban nem a lezárása, hanem a kezdete volt egy folyamatnak, hiszen az esélyegyenlőség követelménye további jogalkotási feladatokat ró az Országgyűlésre és a kormányzatra.

A jogi szabályozás új távlatai és a megoldásra váró kérdések

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) 2. §-a rögzíti a diszkrimináció tilalmát, ezzel összefüggésben „nem zárja ki azt, hogy a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévőket többletjogosultságok illessék meg”. Ennek jegyében fogadták el az Ft. módosítását, amely 2003. január 1-jén lépett hatályba. E törvény 20. § (2) bekezdése szerint „a miniszter a 45. életévüket betöltött, valamint a roma származású személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása, foglalkoztatásának elősegítése érdekében e törvényben foglaltaknál kedvezőbb szabályokat állapíthat meg”.

Azok az esetek, amikor a cigány hallgatói ösztöndíjat nem romák jogosulatlanul vették fel, arra figyelmeztették a miniszteri rendelet kidolgozóit, hogy a jogi garanciákkal nem védett támogatási rendszer magában hordozza a visszaélés lehetőségét. Ezt a feltevést erősítették meg a 2002. évi önkormányzati választás tapasztalatai is. A munkaügyi tárca választani kényszerült: vagy megpróbálja jogszabályban meghatározni a kedvezményezett kört és így zárja ki a „nemkívá-

²⁴ A törvény részletesebb elemzése a beszámoló III. és IV. fejezetében olvasható.

atos” személyeket vagy a kisebbségi önkormányzatok, kisebbségi szervezetek bevonásával kísérli meg, hogy a támogatások valóban a jogosultakhoz jussanak el. A jogalkotó ez utóbbi megoldás mellett döntött. Az új szabályokat a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendeletbe építették.

A kedvezmények alapvetően két körbe sorolhatóak. Az általános szabályoktól eltérően támogatás nyújtható az általános iskolai végzettség megszerzéséhez, a szakképzéshez, az egyetemi, főiskolai továbbtanulásra felkészítő képzéshez, ha annak szervezésében, illetve a résztvevők körének kiválasztásában a cigány kisebbségi önkormányzat, cigány kisebbségi önkormányzati társulás vagy bíróság által nyilvántartásba vett cigány érdek-képviselői szervezet közreműködik. A jogszabály kedvezőbb támogatást állapít meg akkor is, ha a közhasznú munkavégzésben történő részvételt a cigány kisebbségi önkormányzat (cigány önkormányzati társulás, roma érdek-képviselői szervezet) szervezi, vagy szervezésében közreműködik. Ekkor a támogatás mértéke a foglalkoztatás közvetlen költségeinek 90%-áig terjedhet, és ezt az összeget egyéves időtartam helyett két évig lehet folyósítani.

Amellett, hogy a jogszabály megszületését üdvözöljük, már az előkészítés szakaszában fel kellett hívnunk a figyelmet a normaszöveg több lényegi hiányosságára.

A támogatások jelenleg csak a foglalkoztatást elősegítő képzéshez és a közhasznú munkavégzéshez kapcsolódnak. A romákat érintő pozitív diszkrimináció nem jelenik meg a MüM rendeletben szabályozott olyan támogatások esetében, amelyek például az önfoglalkoztatóvá, illetve vállalkozóvá válást, a munkahelyteremtést és -megőrzést vagy a foglalkoztatás bővítését segítik elő. A közhasznú munka ugyan fontos szerepet tölt be a roma munkanélküliek elhelyezkedési gondjainak enyhítésében, azonban csak átmeneti megoldást jelent erre a problémára. A jövőben lépéseket kell tenni a tartós foglalkoztatás irányába, amelynek egyik útja a kedvezményes támogatási formák bővítése lehet.

A MüM rendelet módosítása 2003 októberében lépett hatályba, így a jogszabály értékelésére még nincs lehetőségünk. (Ezt azért sem tehetjük meg, mert a közhasznú munkavégzés szempontjából a téli hónapok „holtidénynek” számítanak, ezért a tapasztalatszerzésre nem volt módunk.) Valószínűsíthető azonban, hogy a kedvezmények igénybevétele érdekében a cigány kisebbségi önkormányzatok az eddiginél nagyobb szerepet fognak kapni a helyi foglalkoztatáspolitikai döntések meghozatalában. Vitathatatlan, hogy garanciát jelenthet a visszaélésekkel szemben, ha e testületek közreműködnek a munkavállalók kiválasztásában. Nem volna azonban szerencsés, ha a jogszabály-módosítás a közhasznú munkavégzés rendszerének megkettőződését eredményezné és kialakulna az a gyakorlat, hogy a nem romák foglalkoztatását a helyi önkormányzat, a romákat a cigány önkormányzat szervezi. Ez az elkülönülés azért vetne fel aggályokat, mert alapvetően mások a két testület kötelezettségei a foglalkoztatás biztosításában.

A kisebbségi önkormányzatok törvényben rögzített feladata elsősorban a kulturális, oktatási jogok védelme. A jogszabályok ugyanakkor lehetővé teszik azt is, hogy szerepet vállaljanak az általuk képviselt közösség munkaerő-piaci helyzetének javítását szolgáló programokban.

Ezzel szemben az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatok alapfeladatai között határozza meg a foglalkoztatás megoldásában való közreműködést. E kötelezettség tartalmát az Flt. rendelkezései pontosítják. E szerint a helyi önkormányzatok a foglalkoztatás elősegítése, valamint a munkanélküliség megelőzése és hátrányos következményeinek enyhítése érdekében együttműködnek a kormánnyal, továbbá a munkaadókkal és a munkavállalásra jogosultakkal és ezek érdek-képviselői szervezeteivel. Feladatuk továbbá a munkanélküliek közhasznú munkavégzésének, valamint a rendszeres szociális segélyben részesíthető személyek foglalkoztatásának szervezése. A helyi önkormányzatoknak döntéseik előkészítése, valamint végrehajtása során figyelembe kell venniük azok foglalkoztatáspolitikai következményeit.

A lakosság minél teljesebb körű foglalkoztatásának elősegítéséért tehát a helyi önkormányzatok a felelősek és ezt a kötelezettséget nem háríthatják át önkényesen a kisebbségi önkormányzatokra. E testületeknek ugyanis nem törvényben meghatározott, hanem csak önként vállalható feladata, hogy közreműködjenek a közhasznú munkavégzés lebonyolításában.

A MüM rendelettel szembeni alapvető kifogásunk, hogy bár az Flt. végrehajtására adták ki, más szabályozási elvet követ mint a törvény. Az Flt. a „roma származású személyek” foglalkoztatásának elősegítéséről beszél, ezzel szemben a miniszteri rendeletben a jogosulti kört közvetlenül nem jelenítették meg.

A választási kérdésekkel foglalkozó fejezetben részletesen szoltunk arról, hogy a visszaélések elleni fellépés egyetlen alkotmányos és hatékony módja a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetése lehet. Álláspontunk szerint elkerülhetetlen annak megvitatása, hogy ez a szabályozás átvihető-e valamilyen formában más jogterületekre is.

A roma közélet ma még megosztott abban a kérdésben, hogy elinduljon-e ilyen irányba a jogalkotás a foglalkoztatási programok kapcsán. Gyakran hangoztatott ellenérv, hogy ez a szabályozás – az elmúlt évtizedek történelmi tapasztalataira visszavezethetően – sokakban félelmet, ellenérzéseket keltene. Tény ugyanakkor az is, hogy a roma közösség tagjai számára sokkal szélesebb körben volnának biztosíthatók az esélyegyenlőségi intézkedések, ha a jogszabályi rendelkezések kizárnák a visszaélés lehetőségét. E dilemma megoldásának kiindulópontja az lehet, hogy a kisebbségi identitás megvallását és e nyilatkozat kezelését csak akkor lehet előírni, ha az adatszolgáltatás önkéntes és az valamely alkotmányos jog érvényesülése érdekében feltétlenül szükséges.

A beszámoló írásakor hirdette meg a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium a hátrányos helyzetű, tartós munkanélküli – elsősorban cigány származású – lakosság foglalkoztatását, megélhetését, életkörülményeinek javítását, a hátrányos helyzetű települések és kistérségek felzárkóztatását szolgáló közmunkaprogram pályázatát. A pályázóknak vállalniuk kell, hogy regisztrált munkanélküliekkel és rendszeres szociális segélyben részesülőkkel létesítsenek munkaviszonyt. A pályázati kiírás szerint törekedni kell arra, hogy „a foglalkoztatottak nagy számban a telepeken, telepszerű lakókörnyezetekben élő cigány származású munkanélküliek közül kerüljenek ki”. A pályázatban pontosan meg kell jelölni a foglalkoztatni kívántak számát, ezen belül a romák becsült létszámát. A pályázók között vissza nem térítendő támogatásként maximum egymilliárd forintot kívánnak szétosztani.

A program meghirdetését fontos és szükséges intézkedésnek tartjuk. A jogi szabályozás hiányosságaira utal azonban, hogy bár a pályázat kifejezetten a romák foglalkoztatási helyzetének a javítását kívánja elősegíteni, ennek ellenére a résztvevőktől – legalábbis formálisan – még az sem kérdezhető meg, hogy ténylegesen e kisebbségi csoporthoz tartoznak-e. Mindössze annyit követelnek meg a pályázótól, hogy vállalja az együttműködést a cigány kisebbségi önkormányzatokkal, illetve a helyi roma közösségekkel. Úgy kell tehát akár egymilliárd forint sorsáról dönteni, hogy senki előtt nem ismert, a támogatásból mennyi jut el ténylegesen a program fő célcsoportjának tagjaihoz.

A sajátos kisebbségi jogok a kisebbségi közösség tagjait illetik meg. Az Alkotmánybíróság 58/2001. (XII. 7.) határozata szerint az államnak jogalkotás útján meg kell szüntetnie a tényleges szabályozási szándékkal ellentétes gyakorlatot, amely lehetővé teszi, hogy egyes kisebbségi jogokkal az adott közösséghez nem tartozók is éljenek. Erre a megállapításra figyelemmel kijelenthető: alkotmányossági szempontból nem aggályos, sőt bizonyos esetekben elkerülhetetlen, hogy a jogalkotó a kisebbségi jogok gyakorlását – a visszaélések kizárása érdekében – meghatározott feltételekhez kösse.

Álláspontunk szerint ez a szabályozási elv – az önkéntesség és a célhoz kötöttség követelményének tiszteletben tartása mellett – lehet az alapja a legkülönbözőbb pozitív diszkriminációs intézkedések állami megtervezésének, ideértve a cigány kisebbséghez tartozók által igénybe vehető juttatások, támogatások körének kiszélesítését is.

Az önkormányzatok foglalkoztatási feladatai

Az elmúlt években hozzánk érkezett panaszok tanúsága szerint a munkanélküliek nehezen igazodnak el a jogszabályokban szereplő különböző foglalkoztatási formák között. Nem egyértelmű számukra a közhasznú munka, a közmunka és a közcélú munkavégzés közti különbség.

Az egyik cigány önkormányzat azzal a panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, hogy a helyi önkormányzat eltérő munkabért állapított meg a munkanélkülieknek és ez feszültséget kelt a településen.

A vizsgálat során hátrányos megkülönböztetést nem tártunk fel. A fizetési különbség oka az volt, hogy a képesítéssel nem rendelkező munkanélkülieket a helyi önkormányzat közhasznú munkásként minimálbéren alkalmazta. A munkanélküliek másik csoportját a települést is érintő közmunkaprogram keretében foglalkoztatták és ők a minimálbért meghaladó fizetésben részesültek.

A közhasznú munka és a közmunka közötti különbségek az alábbiakban foglalhatók össze:

A közhasznú munka célja a hátrányos helyzetű munkanélküliek foglalkoztatási helyzetének javítása, részükre munka lehetőség megteremtése. A támogatás a lakosságot vagy a települést érintő közfeladat vagy közhasznú tevékenység ellátásához nyújtható. A támogatás odaítéléséről, illetve annak mértékéről a területileg illetékes munkaügyi kirendeltség vezetője államigazgatási határozattal dönt. A közhasznú munkavégzés finanszírozása a Munkaerő-piaci Alapból történik. A támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek legfeljebb 70%-áig – a munkaügyi tanács által meghatározott településeken legfeljebb 90%-áig – terjedhet.²⁵

A közmunkaprogramok célja a munkanélküliség csökkentésére alkalmas fejlesztési, felújítási, különösen infrastrukturális és környezetvédelmi, továbbá az elmaradott térségek felzárkóztatását segítő közfeladatok ellátásának ösztönzése. A közmunkaprogramok támogatásáról pályázati eljárás alapján a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter dönt. A pályázóknak vállalniuk kell, hogy a közmunkaprogram megvalósításához legalább az igényelt támogatás 10%-ával hozzájárulnak. A támogatás forrása a költségvetési törvényben biztosított pénzügyi keret.

A munkanélküliek foglalkoztatásának rendszerét még inkább áttekinthetetlenné tette a közcélú munka bevezetése. Az Országgyűlés 2000. május 1-jei hatállyal módosította a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt (Sztv.). A törvénymódosítással azt kívánták elérni, hogy fokozottabban ösztönözzék az ellátásban részesülő munkanélkülieket az álláskeresőre. Előírták továbbá, hogy a rendszeres szociális segély csak akkor állapítható meg, ha a kérelmező foglalkoztatása nem biztosítható. Az önkormányzat elsősorban annak a lehetőségét volt köteles megvizs-

²⁵ Amint arról már szóltunk, a támogatás mértéke akkor is elérheti a közvetlen költségek 90%-át, ha a foglalkoztatás megszervezésében a cigány kisebbségi önkormányzat (roma érdek-képviseleti szervezet) közreműködik.

gálni, hogy a kérelmező közmunkába vagy közhasznú munkába bevonható-e. Ennek hiányában az önkormányzat által szervezett legalább 30 nap időtartamú munkát kellett az igényjogosult számára biztosítani.

Az aktív korú nem foglalkoztatott személyek rendszeres szociális segélyére, valamint az önkormányzat által szervezett foglalkoztatására vonatkozó rendelkezéseket 2002. január 1-jei hatállyal újraszabályozták. A módosítás egyértelművé tette, hogy közcélú munka a segély folyósításának időtartama alatt is szervezhető. A jogalkotó meghatározta továbbá, hogy közcélú munka alatt az olyan közmunkának vagy közhasznú munkának nem minősülő állami vagy helyi önkormányzati feladat ellátását kell érteni, amelynek teljesítéséről – jogszabály alapján – a települési önkormányzat gondoskodik.

A közcélú munka bevezetésének háttérében „a segély helyett munka” elv érvényesítésének szándéka állt. Azt kívánták elérni, hogy a szociális gondoskodásra rászoruló személy tegyen bizonyosságot arról, hogy maga is cselekedni akar helyzetének javításáért.

A Sztv. 1999. évi módosítása előtt személyes találkozón jeleztük a szociális és családügyi miniszternek, hogy az önkormányzatok vélhetően nem tudnak majd eleget tenni a foglalkoztatás megszervezésére irányuló kötelezettségüknek. E feltevés helytállóságát azóta számos polgármester és több munkaügyi központban dolgozó szakember is megerősítette. A helyi önkormányzatok jelentős része képtelen a közcélú munka biztosítására, mert a településen a szakképzettséget nem igénylő idénymunkákat leszámítva, az év nagy részében nincs munkalehetőség. Az önkormányzat által szervezett munkavégzés gyakran csak „látszafoglalkoztatásnak” tekinthető. A közcélú munka keretében tipikusan mondható köztisztasági, környezetgondozási feladatellátás gazdaságossága megkérdőjelezhető, hiszen a munkavédelmi oktatás megszervezésének költsége és az esetleges munkahelyi balesetekből eredő kártérítési kötelezettség is az önkormányzatot terheli.

Álláspontunk szerint szükséges volna, hogy az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium – az érintett tárcaék bevonásával – összegezze a közcélú munkavégzéssel kapcsolatos eddigi tapasztalatokat és azt, hogy a törvénymódosítás kitűzött céljai mennyiben valósultak meg. Az elemzésnek ki kellene terjednie arra, hogy a rászorulóknak esetében van-e bármilyen kedvező mentális hatása a foglalkoztatásnak, a helyi önkormányzatok milyen mértékben tudnak eleget tenni törvényi kötelezettségüknek, a munkavégzés mennyiben tekinthető gazdaságilag hasznosnak, illetve milyen költségeket ró a helyi önkormányzatokra. A hatásvizsgálat egyértelmű választ adhatna arra a kérdésre, hogy indokolt-e fenntartani a közérdekű munkavégzés jelenlegi rendszerét.

Egy speciális önkormányzati feladat, a közérdekű munka lehetőségének biztosítása

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) szankciórendszere két büntetést ismer: a pénzbírságot és az elzárást. A pénzbírságot meg nem fizetés esetén – ha a közigazgatási végrehajtás általános szabályai szerint, illetőleg adók módjára nem hajtható be – közérdekű munkára, illetve elzárásra kell átváltoztatni. A közérdekű munka végrehajtásának helyéül az elkövető lakóhelye szerinti jegyző – az egészségi állapot és munkára való alkalmasság figyelembevételével és a munkáltató beleegyezésével – intézményt vagy gazdálkodó szervezetet jelöl ki. Amennyiben az elkövető a közérdekű munkát nem vállalja, vagy nem tudnak számára munkahelyet kijelölni, a pénzbírságot elzárásra kell átváltoztatni.

A közérdekű munka bevezetésének az volt a célja, hogy azokat az elkövetőket, akik a kiszabott pénzbírságot nem képesek megfizetni, ne sújtsa pusztán az anyagi helyzetük miatt egy lényegesen súlyosabb büntetés, a rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben letöltendő elzárás.²⁶ A közérdekű munkavégzés azonban csak akkor jelent reális alternatívát az elzárással szemben, ha a munkáltatók biztosítják e szankció végrehajtásának a lehetőségét.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a 2002. évi önkormányzati választások óta a településen nincs lehetőség a kiszabott és meg nem fizetett szabálysértési pénzbírság közérdekű munkára való átváltoztatására. Véleménye szerint ez az eljárási gyakorlat elsősorban a romákat érinti hátrányosan, mert anyagi helyzetük miatt ők azok, akik nem tudják a pénzbírságot kifizetni.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a korábbi években az önkormányzat rendszeresen alkalmazott közérdekű munkásokat. A legutóbbi választásokat követően azonban a polgármester már nem járult hozzá a foglalkoztatásukhoz. A településen egyéb munkalehetőség nem volt, ezért a kiszabott pénzbüntetéseket nem tudták közérdekű munkára átváltoztatni és több elkövetőt elzárással sújtottak.

A polgármester intézkedését azzal indokolta, hogy a munka megszervezésével és ellenőrzésével kapcsolatos költségeket nem tudja vállalni az önkormányzat. Tartanak továbbá attól, hogy az esetleges munkahelyi balesetek miatt az önkormányzat köteles volna kártérítést fizetni.

²⁶ A Büntető Törvénykönyvben több mint 10 éve önálló büntetési nem a közérdekű munka, amelynek a végrehajtását – szemben a szabálysértési jogban ismert közérdekű munkával – a hivatásos pártfogó felügyeleti hálózat ellenőrzi.

Nem vitatjuk, hogy a munkavégzés megszervezése és ellenőrzése anyagi terhet ró az önkormányzatra, ezt azonban elensúlyozhatja, hogy az elkövető – bármiféle díjazás nélkül – a közösség szempontjából hasznos munkát végez. Különösen azokon a településeken indokolatlan a közérdekű munkavégzéstől való elzárkózás, ahol rendszeresen szerveznek közhasznú munkát. Míután a közhasznú munkásokat munkavédelmi oktatásban kell részesíteni, nem jelentkezne többletköltség, ha ebben a közérdekű munkások is részt vehetnének. Hasonló a helyzet a munka ellenőrzésével is, hiszen ezt mindkét foglalkoztatás esetében elláthatná ugyanaz a személy is. A közérdekű munka végrehajtásához szükséges eszközökkel az önkormányzatok többsége rendelkezik, vagy ha nem, ezek beszerzése nem jár számottevő kiadással.

Ez az eset ugyanakkor egy létező problémára mutatott rá. A közérdekű munkavégzésre irányadóak a Munka Törvénykönyve (Mt.) kártérítési szabályai. Az Mt. 174. §-a előírja, hogy a munkáltató a munkavállalónak munkaviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel. A törvény csak szűk körben teszi lehetővé a mentesülést e felelősség alól. Nem alaptalan tehát az az aggály, hogy kártérítésre kötelezhető az önkormányzat, ha a közérdekű munkavégzés keretében foglalkoztatott személyt baleset éri. Az Országgyűlés ugyanakkor már tett lépéseket annak érdekében, hogy a közérdekű munkavégzés végrehajtása minél kisebb terhet rójon a munkáltatókra. A közérdekű munkások jogosultak a baleseti egészségügyi szolgáltatásra, ám a törvény erejénél fogva mentesülnek a baleseti járulék fizetése alól. Az esetleges baleseti egészségügyi szolgáltatás, illetve baleseti táppénz költségeit a társadalombiztosítás fedezi, nem a munkáltatónak kell állnia. (Amennyiben a baleset annak következménye, hogy a munkáltató nem tett eleget a munkavédelmi szabályokban foglalt kötelezettségeknek, meg kell térítenie az egészségbiztosítási ellátás összegét.)

A vizsgált ügyben ugyanakkor arra a megállapításra jutottunk, hogy az önkormányzat nem az esetleges kártérítési kötelezettség miatt zárkózott el a közérdekű munka végrehajtásának megszervezésétől. A valódi ok nyilvánvalóan az volt, hogy a polgármester nem tulajdonított visszatartó vagy nevelő hatást ennek a szankciónak, ezért nem engedélyezte az elkövetők foglalkoztatását.²⁷ Ez az álláspont véleményünk szerint erősen vitatható. Nem gondoljuk, hogy a közérdekű munkánál nagyobb nevelő hatása lenne annak, ha a település legkiszolgáltatottabb, még a kiszabott pénzbírság megfizetésére is képtelen polgárait azzal bélyegzik meg, hogy viszonylag enyhe súlyú szabálysértések miatt büntetés-végrehajtási intézetbe vagy rendőrségi fogdába zárják őket. Ezért a képviselő-testületnél kezdeményeztük e gyakorlat megszüntetését és a közérdekű munka lehetőségének ismételt biztosítását. A válasz a beszámoló lezárásáig nem érkezett meg.

Ez az eset azonban nem kizárólag a helytelen, önkényes jogalkalmazás példája, hanem a jogi szabályozás hiányosságaira is rámutat. Elfogadhatatlan ugyanis, hogy néhány tízezer forintos pénzbüntetés meg nem fizetése miatt azért sújthatók emberek elzárással, mert olyan településen élnek, ahol nem adnak lehetőséget számukra a munkavégzésre.²⁸ A büntetésnek az elkövetett cselekmény súlyához és nem ahhoz kell igazodnia, hogy az önkormányzat engedélyezi-e a közérdekű munka végrehajtását vagy sem. Meggyőződésünk szerint nem alkotmányos az a törvényi szabályozás, amely az elkövetőre hárítja a munkalehetőség hiányának hátrányos jogkövetkezményét.

2. A kisebbségi média

A kisebbségi média működési problémái

A kisebbségi médiának jelentős szerepe van a hazánkban élő kisebbségek kulturális autonómiájának megteremtésében, kulturális értékeik megőrzésében és közvetítésében, anyanyelvük ápolásában és fejlesztésében. Ezért nagyon fontos, hogy a közszolgálati rádió és televízió a Nektv.-ben előírtaknak megfelelően folyamatosan biztosítsa a kisebbségi műsorok szakszerű és színvonalas elkészítéséhez, valamint a mind szélesebb körben történő sugárzásához szükséges feltételeket. Az elmúlt években több esetben is foglalkoztunk a kisebbségi média működésének és működtetésének problémáival.

Ehhez kapcsolódóan 2003-ban zártuk le azt a több mint egy éve folyó vizsgálatunkat, amely a Magyar Rádió Rt. (a továbbiakban: MR Rt.) Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek és műhelyeinek működtetési nehézségeit, körülményeit érintette.

Hivatalból indított vizsgálatunk azt kívánta tisztázni, hogy a regionális stúdiók 2002. évi átszervezése, az új stúdióvezetők kinevezése nem érintette-e hátrányosan a kisebbségi szerkesztőségek, műhelyek helyzetét, adásaik műsoridejét, tartalmát és finanszírozási hátterét. Ehhez kapcsolódóan a Szlovák és a Szerb Országos Önkormányzat elnökeinek panaszai alapján vizsgáltuk a Magyar Rádió Pécsi, valamint Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek, műhelyeinek szervezeti változásait, anyagi helyzetét.

²⁷ Tekintettel arra, hogy a közérdekű munka esetében az átváltási kulcs 5000 Ft, az esetek döntő többségében néhány napos munkavégzési kötelezettségről van szó. Ennek érdemi „nevelő hatása” a szakirodalom egyes képviselői szerint erősen vitatható, azonban nem jelenthet megoldást az elzárás feltétel nélküli automatikus alkalmazása sem.

²⁸ Tudomásunk szerint a BM a közérdekű munka kiiktatását tervezi a szabálysértési jogból.

A regionális stúdiók átszervezése

A regionális stúdiók átszervezésével összefüggésben az MR Rt. elnökének az volt az álláspontja, hogy az átszervezés és a vezetői pályázat, amely a regionális stúdióknál folyt, kizárólag a magyar nyelven sugárzott műsorokat, és az ezekért felelős vezetői pozíciókat érintette. Ezzel szemben a Magyar Rádió Rt. – stúdióvezetői munkakör betöltésére kiírt – pályázati felhívása a stúdióvezető feladatai között sorolta fel: a regionális stúdióban készülő közszolgálati, magyar és nemzetiségi műsorok munkájának szakmai irányítását, valamint gondoskodást többek között a hazánkban élő nemzetiségek műsorokban való bemutatásáról.

Az MR Rt. Szervezeti és Működési Szabályzata is említette a stúdióvezetők általános feladatai között, hogy:

- felelnek a nemzetiségi műsorok elkészítéséért és leadásáért a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Rttv.) által meghatározott időtartamban;
- rendszeresen kapcsolatot tartanak a nemzetiségi kisebbségi önkormányzatokkal, szövetségekkel és szervezetekkel;
- képviselik az MR Rt.-t a nemzetiségi és kisebbségi rendezvényeken;
- részt vesznek az MR Rt. nemzetiségi programjainak előkészítésében és lebonyolításában.

Az új stúdióvezetők kinevezése tehát egyértelműen érintette a regionális stúdiók kisebbségi szerkesztőségeinek, műhelyeinek a működését, még akkor is, ha az nem eredményezte a nemzetiségi műsoridők csökkenését és a személyi feltételek alapvető változását.

A stúdióvezetők kiválasztásánál az MR Rt. fontosnak tartotta, hogy olyan személyek kerüljenek kinevezésre, akik vállalják az egyre szűkülő anyagi lehetőségek közötti hatékonyabb gazdálkodás bevezetését és szükség szerint a kényeszerű gazdálkodási szigorítások végrehajtását.

A regionális stúdióvezetők pályázatainak kiírásánál és elbírálásánál azonban nem határoztak meg olyan feltételeket, amelyek arra vonatkoztak volna, hogy a kiválasztott személyek kellőképpen elkötelezettek a nemzeti és etnikai kisebbségi adások tartalmának és színvonalának megőrzése és fejlesztése iránt. E szempontok érvényesülésére véleményük szerint a bíráló bizottság személyi összetétele jelentett garanciát. Emellett azonban célszerű lett volna az új szervezeti struktúra kialakításával és a pályázati kiírás megfogalmazásával kapcsolatban az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét előzetesen kikérni. Erre az MR Rt. elnökét jogi szabályozás nem kötelezi, de az ilyen típusú együttműködések kialakítására lehetősége van.

Mindezekre figyelemmel azt javasoltuk az MR Rt. elnökének, hogy a későbbiekben, hasonló jelentőségű átszervezések esetében előzetesen egyeztessenek az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel, szakembereivel.

A kisebbségi műhelyek szervezeti és gazdálkodási problémái

Szervezeti kérdések

A Szlovák és a Szerb Országos Önkormányzat elnökei problémaként jelezték, hogy a MR Rt. 2002. június 1-jétől hatályos, új Szervezeti és Működési Szabályzatában a Pécsi, valamint a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiók elnevezéséből elhagyták a „nemzetiségi” jelzőt.

A nemzetiségi stúdiók téves megnevezését végül is az MR Rt. elnökének tájékoztatása szerint elnöki utasítással pontosították.

A jelenleg hatályos Szervezeti és Működési Szabályzatuk tanulmányozása alapján azonban egy sajátos ellentmondás derült ki. Bár a kisebbségi műsorok készítése esetében általában minden kisebbségi szakember, képviselő kisebbségi szerkesztőségről beszél, ilyen meghatározás a Szervezeti és Működési Szabályzatban nem található. A Kossuth Rádió műsorkészítő szervezeti egységei között a 4.1. pontban szereplő regionális és nemzetiségi műsorok stúdióin belül nincsenek nevesítve a kisebbségi, nemzetiségi szerkesztőségek. A kisebbségi műsorok készítőinek a kompetenciáit, szervezeti helyzetét tehát nem tisztázza megfelelően a szabályzat. Ez azért is eredményezhet ellentmondást, mert a 4.2. pontban felsorolt egyéb szerkesztőségek (például a Vallási és Közművelődési Szerkesztőség vagy a Tudományos és Ismeretterjesztő Szerkesztőség) feladatát és szervezetét pontosan rögzítették. A nemzetiségi műsorokat irányító nemzetiségi referens kinevezése és feladatkörének meghatározása ezt a problémát nem oldja meg, hiszen a szabályzat csak általánosságban (a stúdióvezető ilyen típusú feladatait megismételve) határozza meg a referens tevékenységeit, egyidejűleg azonban nem biztosít a kisebbségi műsorkészítők számára nagyobb önállóságot és világosan kijelölt szervezeti helyet. A jelenlegi helyzetet úgyis lehet értelmezni, mintha a kisebbségi szerkesztőségek elkülöníthető egysége nem is létezne. Sőt – a szervezeti struktúrát megvizsgálva – az a következtetés is levonható, hogy a kisebbségi szerkesztőségek nem végeznek a többi szerkesztőséggel azonos értékű és minőségű munkát. A kisebbségi műsorkészítők önálló szervezeti egységként történő meghatározása elősegíthetné a kisebbségi kulturális értékek jobb megjelenítését, a kisebbségi műsorok készítésével összefüggő érdekek hatékonyabb érvényesítését.

Mindezekre figyelemmel azt kezdeményeztük az MR Rt. elnökénél, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok és az érintett kisebbségi szerkesztőségek képviselőivel egyeztetve, véleményüket felhasználva módosítsák az MR Rt. Szervezeti és Működési Szabályzatát olyan formában, hogy az a regionális és nemzetiségi stúdiók kisebbségi műsorkészítőinek kompetenciáját, feladatait és szervezeti önállóságát megfelelően tartalmazza.

Gazdálkodási nehézségek

A Szlovák és a Szerb Országos Önkormányzat elnökei panaszukban azt is jelezték, hogy a megfelelő színvonalú nemzetiségi műsorok készítése a Magyar Rádió Pécsi, valamint Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek anyagi nehézségei miatt veszélybe kerülhet.

Az MR Rt. elnöke elismerte, hogy más szervezeti egységekhez hasonlóan a nemzetiségi műhelyekben is történtek kényszerű gazdálkodási szigorítások. 2002-ben a Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdió összköltségkerete 25%-kal, a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdió összköltségkerete 28%-kal csökkent, amely a kisebbségi szerkesztőségek tevékenységét is jelentősen érintette.

Az Rttv. garanciális szabályként azt rögzíti, hogy a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összésítésben nemzetiségenként nem lehet kevesebb, mint az Rttv. hatálybalépésekor, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai önállóan dönthetnek a közszolgálati műsorszolgáltatónál rendelkezésükre álló műsoridő felhasználásának elveiről.

A kisebbségi jogok maradéktalan érvényesülése érdekében nem elégséges pusztán a műsoridő és a műsorstruktúra fenntartása. A tárgyi feltételek és a műsorkészítéshez szükséges eszközök elvonása, csökkentése a kisebbségi szerkesztőségek mindennapi munkavégzését, és az eddigi minőség biztosítását is veszélybe sodorhatja. A MR Rt.-nek kötelessége fenntartania a kisebbségi műsorok színvonalát a továbbiakban is.

Mindezekre figyelemmel azt kezdeményeztük, hogy az országos kisebbségi önkormányzatokkal és a kisebbségi szerkesztőségekkel együttműködve mérjék fel stúdióként a kisebbségi szerkesztőségek műsorkészítéssel összefüggő anyagi nehézségeit és azok megoldására dolgozzanak ki rövid határidőn belül végrehajtható és hosszabb távon érvényesíthető intézkedéseket.

Együttműködés az országos kisebbségi önkormányzatokkal

Az országos kisebbségi önkormányzati elnökök panaszlevelükben azt is kifogásolták, hogy az új Szervezeti és Működési Szabályzat elfogadásával kapcsolatban és más kérdésekben sem kérték ki az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét. Az MR Rt. Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzatának VII/5. pontja szerint:

„Az MR Rt. a nemzeti és etnikai kisebbségek műsoraival kapcsolatos döntéseknél, a műsorrend kialakításánál figyelembe veszi a kisebbségeket képviselő országos önkormányzatok, ezek hiányában más országos vagy helyi érdekképviselőjük véleményét. A nemzeti és etnikai kisebbségek önálló műsoraira vonatkozóan az MR Rt. megállapodást köt az érintett kisebbségi szervezetekkel, amelyet évente felül kell vizsgálni.”

A Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzat XXII/2.3. pontja azt is előírja, hogy az MR Rt. elnöke önálló szabályzatban vagy utasításban rendelkezik többek között a nemzeti és etnikai kisebbségek, illetve az egyházak és vallásfelekezetek képviselőivel való egyeztetés rendjéről. A két pont között megítélésünk szerint szoros összefüggés van, ez azonban nem tükröződik az egyeztetés rendjére vonatkozó 14/2002. MR Rt. elnöki utasítással módosított 18/1998. sz. MR Rt. utasításban. Ebben ugyanis már nem utalnak a kisebbségi szervezetekkel megkötendő megállapodásra és annak felülvizsgálatára sem. Az MR Rt. elnöke azonban a tizenhárom országos kisebbségi önkormányzat elnökével együttműködési megállapodás megkötését tervezte.

Az MR Rt. által készített együttműködési megállapodástervezet megfogalmazása és szóhasználata sajátos ellentmondásokat tükrözött. Amíg az MR Rt. kötelezettségvállalásai esetében a „megfontolja”, „törekszik” kifejezést használta gyakrabban, azaz belátás szerinti kötelezettség vállalására adott lehetőséget, addig az országos önkormányzatok esetében a „vállalja”, „lehetővé teszi” szavak szerepeltek inkább, amelyek kategorikusabban, választást nem engedő módon rögzítették a kötelezettségeket.

A megállapodástervezet összességében azt sugallta, hogy az MR Rt. a kisebbségek kulturális értékeinek megőrzésében, és a kisebbségi műsorok készítéséhez szükséges feltételek biztosításában nem kíván konkrét és egyértelmű kötelezettségeket vállalni, és ebből az a következtetés is levonható, hogy az országos önkormányzatokat nem tekinti egyenrangú félnek, partnernek.

Mindezekre figyelemmel azt javasoltuk, hogy az MR Rt. elnöke soron kívül kezdeményezze az országos kisebbségi önkormányzatok és az MR Rt. közötti együttműködési megállapodás megkötését; az előkészítő folyamatba a kisebbségi műsorkészítés mindennapi gyakorlatát jól ismerő szakemberek bevonását is szükségesnek tartottuk.

Kezdeményeztük továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzataival való egyeztetés rendjére vonatkozó elnöki utasítás módosítását úgy, hogy az térjen ki az együttműködési megállapodás megkötésének és felülvizsgálatának menetére is.

Az MR Rt. elnöke – a jelentésünkre adott válaszában – nem tartotta szükségesnek a Szervezeti és Működési Szabályzat regionális és nemzetiségi stúdiókra vonatkozó részének jelenlegi módosítását. „Az eddig alkalmazott pozitív diszkriminációk mellett nem volna helyes további kivételezett helyzetet teremteni a nemzeti kisebbségek számára.”

Nem támogatta a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzataival való egyeztetés rendjére vonatkozó elnöki utasítás módosítását sem. „A szerződés-kötés módjáról külön elnöki utasításban rendelkezni jogászaink szükségtelennek tartják, hiszen nem a szándék hiányzik részünkről, hanem az együttműködés az önkormányzatok részéről.”

A nemzetiségi szerkesztőség anyagi helyzetével kapcsolatos nehézségeket már ismerték, azt az országos önkormányzatok közvetlenül is jelezték számukra, a probléma orvoslása érdekében azonban intézkedtek. 2003-ban a nemzetiségi műsorkészítők is önálló költségkerettel gazdálkodhattak. Annak ellenére, hogy az MR Rt. számára biztosított éves keret csökkent, a nemzetiségi műsorok egyenként közel másfél milliós keretemelést kaptak és ezen felül meghatározott összegben a dologi kiadások finanszírozására is önállóan volt lehetőségük.

Az MR Rt. elnöke a jelentésünkben felvetett problémák megoldására, kezelésére nem tett megfelelő javaslatokat. Megítélésünk szerint a feltárt hiányosságok, gondok folyamatosan ismétlődnek, jelentősebb, pozitív irányú változásokat eredményező intézkedések nélkül.

A kisebbségi média más területein is súlyos nehézségek mutatkoznak, ezért 2004-ben az elektronikus és írott kisebbségi média mélyebb és részletesebb vizsgálatát tartjuk szükségesnek.

3. Az országgyűlési biztos informális részvétele a jogalkotó munkájában: a jogszabály-előkészítő tevékenységben való közreműködésünk értékelése

Az elmúlt évek tapasztalatai is igazolják, az egyes szaktárcák számítanak a jogszabály-előkészítő munkáik során az ombudsmani véleményre. Ez teljesen logikus és kézenfekvő, hiszen az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 26. §-a önállóan is biztosítja az ombudsmanok részére a jogalkotási kezdeményezések megfogalmazását, ideértve a jogszabály-módosítások vagy a jogszabályok hatályon kívül helyezésének a kezdeményezését is. Nem szorul bővebb magyarázatra, hogy az egyes országgyűlési biztosoknak ezt a jogot célszerű lenne a jogalkotásról szóló törvényben is biztosítani, ugyanis célravezetőbb és „gazdaságosabb” is, ha egy jogalkotási anomáliával kapcsolatban az országgyűlési biztosok az előkészítés szakaszában mondják el véleményüket, és nem kényszerülnek arra, hogy a már kihirdetett jogszabály alkotmányosságát vitassák.

Ebből következően az alábbiakban szeretnénk bepillantást nyújtani az országgyűlési biztosok munkája e sajátos területére oly módon, hogy néhány fontos jogszabállyal kapcsolatban is ismertetjük álláspontunkat.

Kiindulópontunk, hogy a modern államban alapvetően megváltozott a parlament és a közigazgatás viszonya. A „pártparlamentek” korszakában a politikai főhatalmat birtokló kormánypártok olyan erőtegyezőket állítanak a közigazgatás élére, amelynek feladata már nem csak a politikai hatalom szolgálatában álló döntésvégrehajtás, a pusztán „szociáltechnika”. A kormányok már rég „tülléptek” azon, hogy a törvényhozói akarat eszközei, végrehajtói legyenek, ellenkezőleg, egyre aktívabb szerepet vállalnak a közcélok meghatározásában, a társadalom szellemi és anyagi javainak újraelosztására vonatkozó értékszempontok (igazságossági elvek) kialakításában, e döntések szakmai megalapozásában.

A hazai és a nemzetközi közjogi tapasztalatok fényében egyet kell érteni a közigazgatás-tudomány jeles tudósával, aki az állam huszadik századi szerepvállalásának radikális megváltozását hangsúlyozza,²⁹ amely szerinte már messze nem külső szemlélője, pusztán „rendfenntartója” hanem – értékkonstituáló, kiegyensúlyozó, stabilizáló módon – a gazdasági javak újraelosztásának, illetve a humán jellegű közszolgáltatásoknak a legaktívabb tervezője, alakítója, „irányban tartásuk” felügyelője stb.

A szakirodalom rámutat arra is, hogy épp a kormányzati-miniszteriális szféra az a köztes tartomány, ahol a politikum és a közigazgatás „összefolyásáról”, szinte kibogozhatatlan egymásba fonódásáról beszélhetünk.³⁰ E politikai és közigazgatási hatáskör növekedés középpontjában az államigazgatás csúcsszervei, a kormányok álltak: jól megfigyelhető, hogy a jogszabályalkotás egyre nagyobb hányada került kormányzati kompetenciába, a legtöbb törvénykezdeményezés

²⁹ E. Forsthoft: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Allgemeiner Teil. München und Berlin, 1958. 1. o.

³⁰ Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. *Jogelméleti Szemle*, 2000/4. sz.

is kormányzati oldalról indult ki, miközben a kormánytöbbséget megtestesítő parlamentek sok esetben csak „szentesítik” a kormányzati akaratot.³¹

Ez a fajta kormányzati „túlhatalom” rendkívül markánsan mutatkozik meg a jogalkotásban: nemcsak azért, mert a jogszabályok döntő többsége a kormányzati közigazgatás „terméke”, hanem mert az is általános tendencia, hogy a képvisleti és a jogvédő szervek részéről induló jogalkotási kezdeményezések is egy idő után – elsősorban elfogadásuk esély növelése érdekében – becsatornázódnak a kormányzati szervek jogalkotási műhelyeibe. Ekkor eléri őket a szakapparátus sajátos – az időzavar és a racionális indok nélküli késleltetés nem követhető kombinációját tükröző – ütemezése, másrészt – sokszor szakmailag már egyeztetett, kiérlelt, konszenzusképes fázisban – megjelennek a politikai döntésközpontok lobbierdekeket érvényesítendő „rendeléseit”. Ugyanakkor ma már nem állja meg a helyét az a kilencvenes években általánosan elterjedt sommás elmarasztalás, amely szerint a jogalkotás fogyatékoságai a közvetlen előkészítők képzettségi, szakmai hiányosságaira vezethetők vissza.³²

Mivel a közigazgatás a mindenkori (helyi, területi, országos) választott politikai autonómiák akaratára épülő, folyamatosan működő, intézményesült és professzionális közcél-megvalósítás, ennek érdekében közhatalmi, illetve közszolgáltató jellegű döntések milliőit kell produkálnia, egyben gondoskodnia ezek végrehajtásáról és ellenőrzéséről. Nem lehet tehát a ráruházott normaalkotási folyamatból sem a szakmai, sem a politikai, sem a társadalmi (civil) elemet kiiktatni, a kérdés sokkal inkább – a konkrét szabályozási tárgykör természetéhez igazodóan – a „beleszólás” mértékének optimális aránya, egy olyan koordinációs mechanizmus működtetésével, amely – átfogó jogszabálytervezetek esetében különösen – lehetőséget ad elmélyült véleményalkotásra.

Nemcsak a mi tapasztalatunk, hogy a joganyag szakmaisága és társadalmi elfogadottsága tekintetében ma még nem tartunk itt. Mindemellett fennállnak a jogalkotással szemben jogállami követelmények: a 11/1992. (III. 5.) AB határozat fogalmazza ezt meg: e szerint a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak legyenek. A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ide értendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartására.

A fentiekből adódik a kérdés: milyen szerepet játsszon az ombudsman a jogalkotási folyamat előkészítésében, illetve figyelemmel kísérésében, miközben tudjuk, hogy sem az Alkotmányból, sem a Nektv.-ből, sem az Obtv.-ből következően nincs egzaktt módon körvonalazható jogszabály-előkészítési feladatköre.³³

Ismert, hogy az Obtv. gyakorlatilag kizárja a biztosokat a „preventív” jogalkotásból, hiszen csak az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszassággal összefüggésben javasolhatják az adott jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Még a Nektv. sem állapít meg – az Avtv.-ben foglalt megoldáshoz hasonló módon – kifejezetten a kisebbségi joganyag véleményezésével, előkészítésével stb. kapcsolatos jogosítványt a kisebbségi jogokkal foglalkozó országgyűlési biztos számára, e külön biztos nem is tekinthető a jogszabály-előkészítés szempontjából meghatározó szereppel bíró közigazgatási (tárcaközi) egyeztetés láncszemének.³⁴

A jogalkotás közismert hiányosságai mellett az is sokéves tapasztalat, hogy a biztosokhoz olyan panaszok érkeznek, amelyekben a beadványozók alkotmányos jogaik sérelmét valamely jogszabály – álláspontjuk szerint helytelen – rendelkezésére, az egzaktt jogi szabályozás hiányosságára vezetik vissza. Gyakorta fordul elő az is, hogy jogszabályi rendelkezések kollíziós helyzetet, vagy olyan értelmezési nehézségeket vetnek fel, amelyek meghiúsítják az egységes jogalkalmazás gyakorlatát, vagy éppen – indokolatlanul széles mérlegelési sáv lehetővé tételével – kifejezetten az ügyféli jogokat sértő „maladministration” elkövetésére ösztönzik a hatóságokat.

Évek óta jelezzük, mennyire nem szerencsés, hogy „ad hoc jelleggel” – személyes ismeretség, vagy egyfajta szakmai reputáció okán – vagyunk részesei a közigazgatási egyeztetési folyamatnak: tárgykörtől, alapjogi karaktertől függetlenül szinte a teljes „termést” megkapjuk egyes tárcáktól, míg mások számos alapjogot érintő, átfogó jellegű törvénytervezeteiket sem küldik meg.

Ha az ombudsman legautentikusabb feladatából, az alapjogi védelem és a közigazgatás ellenőrének szerepköréből indulunk ki, vajon nem az-e a legtermészetesebb törekvés – és messze nem öncélú hatáskörhalmozás –, hogy minden alapjogot érintő jogszabálytervezet előkészítésében biztosítsák az ombudsmanok részvételi jogát a „rendes” közigazgatási egyeztetés folyamatában?

³¹ A minisztériumi apparátus – a szakmapolitikai koncepciók kidolgozása, személyi-szervezeti, finanszírozási döntések előkészítése, továbbá a jogszabály-előkészítés révén – tevékenyen részt vesz a döntéshozatali folyamatokban, tehát nem egyszerű végrehajtó, adminisztratív-technikai szerepet tölt be. Másfelől viszont a politikai szféra a maga szervezeti-személyzeti tevékenységén keresztül alapvetően képes befolyásolni a minisztériális közigazgatás szervezeti rendjét és személyi összetételét, képes továbbá meghatározni a különböző szakmapolitikai prioritásokat.

³² Kilenyi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere. In: *A közigazgatás ellenőrzése* 6. füzet Unió, Budapest, 1996. 12. o.

³³ Az országgyűlési biztosok közül egyedül az adatvédelmi biztos részére rögzít az Avtv. jogszabály-veleményezési feladatokat.

³⁴ Mint e fejezet bevezetőjében utaltunk rá, azért lenne célszerű – az Állami Számvevőszék jogszabály-veleményezési feladatköréhez hasonlóan – az egyes országgyűlési biztosokat is szerepeltetni az ún. „tárcaközi egyeztetés” láncolatában, mert az alkotmányossági aggályok kifejtése és akceptálása célravezetőbb egy jogszabálytervezet esetében ahhoz képest, mintha már kihirdetett jogi normák bírálatára szorítkoznánk.

Az e mellett felhozható érvek a következők:

a) a jogvédő szervek közül az ombudsman rendelkezik a legszélesebb áttekintéssel a közigazgatás (közszolgáltatás) valamennyi szektoráról és aktusáról,³⁵

b) egy olyan – segítő, támogató, figyelemfelhívó, közvetítő, felvilágosító – attitűd birtokosa, amellyel a jogalkotás többi szereplője nem büszkélkedhet, nevezetesen, az állami és a civil szféra kettősségében az ombudsman mindig közelebb áll a civil társadalomhoz, egyrészt magas társadalmi elfogadottsága révén, másrészt speciális jogvédő (érdekvédő) feladatköréből adódóan, hiszen (szemben például az ügyészséggel) nemcsak a tételesjogi értelemben vett jogsértés „indítja be”, hanem a közhatalom minden olyan „méltánytalansága”, amely az állampolgárt és szervezeteit kiszolgáltatott helyzetbe hozza, vagy ennek veszélyét idézi fel,

c) nem köti a politikai erőter által meghatározott kormányzati fegyelem, ellenkezőleg, mindig az általános emberi értékeket és érdekeket, a jogszabály címzetti körével való cselekvő szolidaritást tarthatja szem előtt.

A társadalom legkülönbözőbb csoportjaitól és tagjától érkezett, jogalkotásra irányuló – sokszor normaszzerűen is megfogalmazott – jelzés is alátámasztja törekvésünk helyességét. Nincs tehát az a nyitott jogalkotási szisztéma, amely álláspontunk szerint nélkülözhetné az ombudsmanok szakmai és társadalmi tapasztalatát elsősorban a központi, a kormányzati közigazgatás által vezényelt jogalkotás területén. Ehhez képest sajnálatos, hogy az új jogalkotási törvény – ha elfogadják – továbbra sem biztosítja a biztosoknak ezt a szerepet.³⁶

Az eddigi jogszabály-előkészítésben való részvételünk a következő gyakorlatot mutatja:

a) nagyfokú aktivitással – felvállalva a szabályozási koncepció kialakításában, a tárcaközi bizottságokban való részvételt, illetve az önálló szövegjavaslatok készítését is – részt vettünk a kisebbségi tárgyú jogszabálytervezetek előkészítésében, ideértve a kisebbségi szervezetekkel való folyamatos koordinációt,

b) a tervezetek egyéb, nem kisebbségi vonatkozású szakmai tartalma esetében a szabályozási igény jogosságát, illetve várható költségvetési vonzatát nem vizsgáltuk, ezekhez leginkább akkor fűzünk érdemi észrevételt, ha alkotmányossági problémát észlelünk, vagy pedig az érintett szabály nyilvánvaló jogelvi, nyelvtani, stilisztikai, logikai hibában szenved, inkoherens, illetve az adott fogalom meghatározás parttalan mérlegelést tett lehetővé.

A kisebbségeket érintő jogalkotási kérdésben tizenhárom helyre – a tizenhárom országos kisebbségi önkormányzat részére – kell szétküldeni az anyagokat, majd – a valóban legitim vélemény kialakítása érdekében – össze kell hívni az országos önkormányzatok közgyűlését, az „átfutási idő” így bizonyosan eléri vagy meghaladja a két hónapot.

Álláspontunk szerint tehát a szabályozási tárgykört átfogóan rendező új jogszabály – a majdani Jat. – koncepciójának, illetve tervezetének egyeztetése nem lehet rövidebb hatvan napnál, ellenkező esetben nem lehet megalapozott szakmai vagy valóban kiérlelt politikai véleményt elvárni.

Az új Jat. tervezete szerint a különböző jogvédelmi szervek akkor vesznek részt kötelező jelleggel az egyeztetésben, ha a tervezet a „feladatkörüket” érinti. Szerintünk az „érintettség” eldöntését illetően az előterjesztőt jobban orientálná, ha például a mi esetünkben a nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és közösségi jogait, illetve jogos érdekeit érintő jogszabálytervezetekről rendelkezne a javaslat. Ennek alátámasztására jeleztük azt a kaotikus helyzetet, hogy egyes tárcáktól szinte minden tervezetet megkapunk, teljesen függetlenül az „érintettségünkötől”, más minisztériumoktól azonban – és ez a nagyobbik baj – évek óta semmit sem.

Az új Jat. tervezete a kötelező egyeztetési kör meghatározásánál sem következetes: a legfőbb ügyész ugyanis minden tervezetet megkap véleményezésre, ezzel szemben a „többiek” (a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az egyes állampolgári jogok védelmére választott külön biztosok) csak a feladatkörüket érintő szabályozás esetén nyilváníthatnak – kötelezően figyelembe veendő – véleményt. Az ügyészség egyetlen alkotmányos feladatkörét sem vonjuk kétségbe akkor, ha annyit állítunk, hogy a biztosok az alapjogi védelem és evvel összefüggésben a közhatalom ellenőrzése tekintetében legalább ugyanavval a politikai, közjogi és szakmai legitimitációval rendelkeznek, ráadásul az ügyészség inkább az államhoz, míg a biztosok jóval inkább az állampolgárhoz állnak közelebb.³⁷

³⁵ A közigazgatási értelemben releváns működés szempontjából alapvetően kétféle tevékenységgel találkozunk:

a) olyan aktusokkal, melyek közvetlenül igazgatási jellegűek, azaz a közigazgatás hatalmi viszonyait „keltik életre”: meghatározott közfeladatok megvalósítása érdekében irányítanak, felügyelnek, vezetnek, ellenőriznek, koordinálnak, nyilvántartanak, vagy egyedi ügyben tőlük szervezetenként független személyi és szervezeti körre kötelező erejű döntéseket bocsátanak ki, ezeket – önkéntes teljesítés híján kikényszerítik, illetve szankcionálják,

b) olyan típusú működéssel, amely maga nem igazgatás, hanem annak célját jelenti, tehát szorosan összefügg a közigazgatás hatalmi működésével, hiszen rendelkezése az adott közfeladat (például oktatás, egészségügy, szociális ellátás, gazdasági tevékenység, veszélyelhárítás) tényleges megvalósítása.

³⁶ A Kormány 2003 nyarán benyújtotta a Parlamentnek az új jogalkotási törvényre vonatkozó véleményünket, amely korábban több fordulón került közigazgatási egyeztetésre. Az első változatot még megkaptuk, később azonban az IM kihagyta a kisebbségi biztost a koordinációs folyamatból. A javaslat parlamenti betérjesztését követően jutottunk végül az anyag birtokába, így 2003 őszén volt módunk arra, hogy az új Jat.-ra vonatkozó véleményünket eljuttassuk az Országgyűlés Alkotmányügyi és Igazságügyi Bizottságához.

³⁷ Kaltenbach Jenő: *Az ombudsman szerepe a közigazgatás ellenőrzésében* In: *A közigazgatás ellenőrzése* 6. füzet Unió, Budapest, 1996.

2003 nyarán immár második alkalommal véleményeztük a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) tervezetét. A hatósági ügyek rendkívüli tömege (mindannyian ügyfelek vagyunk valamilyen vonatkozásban), sokfélesége, valamint erős alapjogi érintettsége motivált minket, amikor alapos vizsgálat alá vetjük a javaslatot, így néhány konkrét észrevétellel próbáltunk hozzájárulni a kodifikáció sikeréhez. Néhány megjegyzés ezekből:

Nem éreztük tisztázottnak, hogy az előterjesztő a címben és a jogszabálysövegben szereplő „hatósági szolgáltatás” megjelölésével mire gondol, hiszen a közigazgatási szervek – a hatósági eljárásokon belül és kívül – számos (köz-) szolgáltatást látnak el, miközben alapkövetelmény, hogy maga a hatósági eljárás is – a közhatalom gyakorlása mellett – egyfajta közszolgáltatássá alakuljon át.³⁸

Kifogásoltuk, hogy az egyenlő bánásmód követelményének tartalma nem jelenik meg a tervezetben, ami az alkalmazás során értelmezési gondot okozhat. Tekintettel a tervezet 2005-ös hatálybalépésére, érdemes lenne az akkor már hatályos egyenlő bánásmódról szóló törvény (igen differenciált) fogalommeghatározásaira hivatkozni.

A tárgyi hatály körébe tartozónak éreztük azokat a közzintézeti aktusokat is, amelyek az érintettől a közzintézeti szolgáltatást megtagadják, jogellenes feltételtől teszik függővé, illetve megszüntetik, továbbá azokat a tagsági jogviszonyt érintő határozatokat is (túl a létrehozáson és megszüntetésén), amelyek a tag számára az adott foglalkozás gyakorlását érintő súlyos hátrányról rendelkeznek.

Ha az eljárás tárgya az ügyfél felelősségre vonása, akkor az adatszolgáltatási kötelezettség álláspontunk szerint ütközik az ártatlanság vélelme alkotmányos követelményével, pontosabban az ebből levezethető bizonyítási tehermegosztással. Az ártatlanság vélelmének alkotmányos elvével áll összhangban, hogy amennyiben az eljárás tárgya az ügyfél számára joghátrány megállapítása, akkor nemcsak a nyilatkozattételt tagadhatja meg, de igazmondási kötelezettség sem terheli.

Észleltük, hogy a tárgyalás szabályai hiányosak (az Áe.-ben is azok voltak): nem tudható meg a tervezetből a meghallgatások sorrendje, hogyan történik a korábbi bizonyítékok ismertetésének, a vallomáseltérések feloldásának módja, melyek a megnyitás, az elhalasztás, az elnapolás szabályai, hogyan kell a szembesítést lefolytatni stb. Ebben a körben a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.), a Pp. és a Szabstv. kínál mintalehetőséget, érdemes az előterjesztőnek élni vele.

Az ügyféli jogok szempontjából a közigazgatási hatósági jogalkalmazás egyik leggyakoribb műveletének, a mérlegelésnek a szabályai jóval jelentősebbek annál, semhogy ez a gondolati művelet kizárólag a határozat tartalmi kellékeinek felsorolásában szerepeljen.³⁹

Ami pedig a határozat törvényességi kellékeit illeti, célszerű volna a közigazgatási bírósági gyakorlatban már kialakultnak tekinthető követelményt „törvényesíteni”, mely szerint: „*Ha a határozatot a közigazgatási szerv jogszabályban biztosított mérlegelési jogkörében hozta, a határozat indokolásából a konkrét ügyben mérlegelt, figyelembe vett, vagy figyelmen kívül hagyott tényeknek ki kell tűnniük, nem elegendő általános szempontokra (határozatlan jogfogalmakra) hivatkozni.*”

Tapasztalatból tudjuk, hogy a hatósági ellenőrzés számos esetben csak a rendőrség karhatalmi közreműködése révén realizálható. Ki kellene tehát mondani, hogy az ellenőrzés akadályozásának ténye vagy ennek veszélye esetén a hatóság jogosult az ellenőrzési tevékenységéhez más hatóság közreműködését kérni, illetve igénybe venni.

Néhány további javaslat – de lege ferenda – a Ket. tervezetéhez:

a) Ki kellene mondani a tervezetben azt is, hogy az ellenőrzés akkor fejeződik be, amikor az ellenőrzés megállapításait tartalmazó jegyzőkönyvet az ellenőrzött részére átadják, kézbesítik, illetve amikor az a vonatkozó jogszabályok szerint kézbesítettnek minősül. Az ellenőrzés következtében tett intézkedések időpontjaként a jegyzőkönyv lezárásának napját kell figyelembe venni.

b) Az Áe. eddigi szabályainak megfelelően a jogorvoslatok körében több helyen is megjelenik a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Az értelmezési gondok megelőzése érdekében ki kellene mondani, amit a joggyakorlat már „törvényesített”.⁴⁰

c) Az azonnali végrehajthatóság okainál célszerű volna kerülni a parttalan mérlegelésre alapot adó generálklauzulákat, különösen, ha „kézzelfoghatóbb” veszélyhelyzet-meghatározások állnak rendelkezésre. Egyébként az életveszély és a károkozás veszélye hagyományosan beletartozik a közbiztonság (közrend) sérelmének körébe.

³⁸ Ehhez képest tehát magyarázatra szorul, hogy a Ket. tárgyi hatálya szempontjából a „hatósági szolgáltatás” mi különbözteti el a „hatósági ügy” fogalmától.

³⁹ Ki lehetne tehát egészíteni az alapelveket a mérlegelésre vonatkozó elvi rendelkezéssel, mégpedig abban a szellemben, ahogyan ezt a német „Áe.” (wVfG) 40. §-a rögzíti: „Amennyiben jogszabály a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörrel ruházta fel, ennek eredménye nem lépheti túl a felhatalmazással kapott célokat.”

⁴⁰ A jóhiszeműség fogalmát vélelmezni kell, vagyis az államigazgatási szervet terheli a rosszhiszeműség bizonyításának kötelezettsége. Nyilvánvalóan rosszhiszeműnek számít az ügyfél, ha a hatóságnak valótlan adatot szolgáltatott, azt félrevezette, az államigazgatási szerv dolgozóját megvesztegette, tudatában volt annak, hogy a hatóság határozata jogszabálysértő.

A szerzett és gyakorolt jogok védelmét csak ügyazonosság esetén lehet alkalmazni, tehát a hatósági ellenőrzés vagy egyéb bizonyítás során utóbb feltárt új tények esetén a szerzett jogok védelme nem biztosítható.

4. Egy gyakorlati példa arra, hogy a jogalkotás folyamatában lehet, illetőleg van létjogosultsága az ombudsman véleményének

Az alábbiakban szeretnénk bemutatni egy olyan esetet, amikor az Országgyűléshez kellett fordulnunk annak érdekében, hogy a költségvetési törvény egy vitatható módon megfogalmazott rendelkezését módosítsák. Még véletlenül sem szeretnénk annak a látszatát kelteni, hogy jogot formálnánk az Országgyűlés bármilyen szempontból történő ellenőrzésére, azonban az alábbiakban bemutatásra kerülő kodifikációs hiba kiküszöbölhető lett volna akkor, ha a törvény előzetes egyeztetése során elmondhattuk volna a véleményünket.

A magyar kisebbségpolitika talán legnagyobb eredménye, hogy a korábbi évtizedek asszimilációs törekvéseit követően mára az anyanyelv használata vitathatatlanul szabaddá vált a kisebbségi közösségek körében. Az anyanyelv ápolásához, átörökítéséhez az állam elsősorban a kisebbségi oktatás lehetőségének biztosításával, valamint az írott sajtó pénzügyi támogatásával nyújt segítséget.

Ezek az intézkedések azonban – amint azt említettük – elsődlegesen a kisebbségi közösségen belül fejtik ki hatásukat, nem elegendőek ahhoz, hogy a kisebbségi nyelvek a mindennapi életvitel során is alkalmazhatóak legyenek. Különösen a közigazgatásban nagy a lemaradás, hiszen a hivatali ügyintézés során szinte egyáltalán nem – illetve csak kivételesen – beszélhetünk kisebbségi nyelvhasználatról. Gyakran hangoztatott érv, hogy a jelenlegi helyzet pusztán a nyelvismerettel rendelkező köztisztviselők alacsony számával, valamint ezzel összefüggésben a nyelvi képzés hiányosságaival magyarázható. Ez a megállapítás ugyan alapvetően igaz, azonban hozzá kell tennünk azt is: a nyelvhasználati jogok fokozottabb érvényesüléséhez elengedhetetlen volna, hogy ez a kérdés az állami politika szintjén nagyobb hangsúlyt kapjon. Ez természetesen nem kizárólag többletforrások biztosítását jelenti, hanem azt is, hogy ezekhez a problémákhoz alaposabb körültekintéssel, figyelemmel kellene közelíteni.

A jogalkalmazási gyakorlat hiányosságai miatt a Nektv. rendelkezései gyakran csak akkor válnak „élővé”, ha az adott életviszonyra irányadó jogszabályban is megjelenítik a kisebbségi jogokat. (Utalnunk kell itt a korábbi beszámolómban ismertetett anyakönyvezési ügyekre, amikor a kisebbségi törvény előírásával és szellemiségével nyilvánvalóan ellentétes gyakorlatot csak az anyakönyvi jogszabályok módosításával sikerült helyes útra terelni.) Ez azért is kifogásolható, mert az elmúlt évek jogalkotási folyamatában a kisebbségi nyelvi jogok csak kivételesen – például a Nektv. és a kapcsolódó jogszabályok módosításakor – kerültek napirendre. Amint az alábbi eset is példázza, a nyelvhasználat kérdése még az olyan különösen nagy gondosságot igénylő jogszabály megalkotásakor is „elsikkadhat”, mint a költségvetési törvény.

A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LVII. törvény (Kts.) tanulmányozásakor meglepődve olvastuk, hogy a törvény 10. § (6) bekezdése szerint: „Az Országházba látogató magyar anyanyelvűek számára a belépés díjtalan”.

Vélhetően ennek az általános, ám félreérthető szövegezésnek a háttérében az állhatott, hogy a magyar állampolgárok mellett a határon túli magyarok is ingyenesen látogathassák az Országgyűlés épületét. E szerencsétlen megfogalmazással a szabályozás nyelvtani értelmezése alapján ugyanakkor arra az eredményre lehetett jutni, hogy a nem magyar anyanyelvű magyar állampolgárok csak térítés ellenében látogathatják a Parlamentet.

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek tagjainak alapvető joguk, hogy magukat ne magyar anyanyelvűnek vallják. A nyelv a nemzeti kisebbségek egyéni és közösségi önazonosságának olyan attribútuma, elválaszthatatlan része, amely a tárgyi és szellemi kultúrájuk, hagyományuk, kisebbségi létük legszembevetőbb sajátossága.

A Kts. 10. § (6) bekezdése ezért sérti a kisebbségek alkotmányos alapjogait. Az alkotmányos elvekből egyértelműen következik, hogy a jogszabályokban nem lehet pusztán az anyanyelvük alapján a magyar állampolgárok között hátrányos megkülönböztetést tenni.⁴¹

A Kts. 10. § (6) bekezdés elfogadásának vizsgálata kapcsán megállapítható volt, hogy a Kormány mint előterjesztő által 2002-ben T/1220. számon benyújtott költségvetési törvényjavaslat nem tartalmazta az általunk kifogásolt rendelkezést, és az csupán az Országgyűlés Költségvetési Bizottságának T/1220/1496. számú módosító javaslata alapján került be a hatályos törvénybe. A jegyzőkönyvből ugyanakkor az is kiderült, hogy az előterjesztő képviselője egyetértett ezzel a módosító javaslattal.

Véleményünk szerint a jogalkotó részéről sem merült fel a diszkrimináció szándéka, illetve nem érkezett jelzés hozzá, hogy valamely magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségi csoport tagját a Parlamentbe való belépés során hátrányos megkülönböztetés érte volna.

Minderre tekintettel tehát elegendőnek tartottuk, hogy a 2004. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat kidolgozása során felhívjuk az előterjesztő Pénzügyminisztérium figyelmét a jogsértésre, és ennek jövőbeli orvoslása érdekében jogalkotási javaslattal éljünk. Levelünket az Országgyűlés Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága elnökének is megküldtük.

⁴¹ Az Alkotmány 70/A. § deklarálja, hogy a törvény szigorúan bünteti a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést.

Javaslatunk alapján a kérdést az Országgyűlés – az előterjesztő indítványára – a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény 15. § (7) bekezdésében már az általunk felvázolt alkotmányos szempontoknak is megfelelően szabályozta. A költségvetési törvény erre vonatkozó rendelkezését az alábbi szöveggel fogadta el:

„Az Országházba látogató magyar állampolgárok, illetve magyar anyanyelvűek, valamint a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára a belépés díjtalan.”

III.

A véleménynyilvánítás szabadságának elméleti és gyakorlati határai – az országgyűlési biztos hatáskörének értelmezése

1. Az országgyűlési biztos sajátos hatáskörének értelmezése az Alkotmány, az Obtv. és a joggyakorlat tükrében

Az Obtv.-ben meghatározott hatásköri szabály szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, az ennek során hozott intézkedése, illetőleg annak elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn.

Az országgyűlési biztos ugyanakkor nem ítélkezik, nem bírál felül, nem rendelkezik – hatósági értelemben vett – kasszációs és reformatórius jogosítványokkal, de kétségtelenül egyfajta értékítéletet alkot. Az ombudsmani értékítélet-alkotás az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságokhoz igazodik, tehát nem feltétlenül jogi jellegű, hanem tartalmazhat erkölcsi elemeket is.

Tankönyvi szlogen, hogy az országgyűlési biztos „legfőbb fegyvere a nyilvánosság”. Ugyanakkor ismereteink szerint mind ez ideig senki sem vizsgálta tudományos igénygel – sem jogi, sem szociológiai aspektusból –, hogy mennyire hatékony ez az eszköz, illetőleg mit is kell érteni az ombudsman vizsgálati feladatköre, jogosultsága alatt.

A jogszabály ismertetett, egyértelműnek tűnő, de mind a szakirodalomban, mind az ombudsmanok gyakorlatában értelmezési problémákat okozó szervi és tárgyi (tartalmi) értelemben vett meghatározásból ezúttal az alábbi három kérdést szeretnénk közelebbről megvilágítani:

- a) mi értendő a „közszolgáltatást végző szerv” fogalmán,
- b) összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége a hatósági jogkör gyakorlásával,
- c) a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartása mellett a bírói tevékenység mely dimenziói esetében lenne indokolt – a társadalmi kontroll egyik megnyilvánulásaként – az ombudsman közreműködése?

1.1. A közszolgáltatás fogalmának értelmezési problémái

Az első kérdés valamennyi ombudsmant érinti, hiszen az Országgyűlési Biztosok Hivatalához érkező panaszok egy részét évek óta azért kell elutasítani, mert a feltételezett jogsértő magánszemély vagy olyan gazdálkodó szerv, amelynek alaptevékenysége nem tartozik a „közszolgáltatás” fogalmi körébe.

A probléma arra vezethető vissza, hogy az Obtv. miközben kimerítően sorolja fel a szervi hatály körébe utalt hatóságokat, a közszolgáltató szervekről vagy épp a közszolgáltatás fogalmáról semmilyen értelemben nem beszél, s a törvény indokolása is csak annyit mond – egyébként helyesen –, hogy e szervek tevékenysége nem minősíthető hagyományos értelemben hatósági működésnek, ugyanakkor az általuk nyújtott szolgáltatások jelentősen érintik az alkotmányos jogokat.

Nem minősíthető ideális helyzetnek tehát, hogy egy alapjogi védelemre rendelt parlamenti szerv a maga hatáskörének pontos meghatározásában egyrészt tételes jogi analógiákra van utalva, másrészt neki magának kell utat mutatnia, s olyan elvi alapokon nyugvó gyakorlatot kialakítania, amely mind a panaszosok, mind pedig az „ellenérdekű felek” nagyobb részét képes meggyőzni arról, hogy az adott tevékenység az Obtv. intenciói szerint közszolgáltatásnak minősül.

Ami a fogalom meghatározást segítő törvényi analógiát illeti, három „kapaszkodót” is találunk. Az Ötv. 8. §-ának (2) bekezdése, amely az ott felsorolt szolgáltatásokat közszolgáltatásként jelöli meg.⁴²

⁴² E szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, a sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

Orientációs alapul szolgálhat a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény, amely az ún. nonprofit szektor támogatása (adó- és vámkedvezmények) érdekében összesen huszonegy tevékenységfajtát jelöl meg, amelyek a jogalkotó szerint a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányulnak.⁴³

A legfrissebb hivatkozási lehetőséget az egyenlő bánásmódról szóló törvény kínálja, amelynek egyik értelmező rendelkezése szerint közszolgáltatásnak minősül a szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen a villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, továbbá a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás.

Vannak azonban olyan szolgáltatások, amelyek ugyan széles ügyfélkörrel rendelkeznek, alaptevékenységük törvényi szabályozás alá esik, ugyanakkor – mivel nem feltétlenül vannak monopolhelyzetben – közszolgáltató jellegük vitatott. Idetartozik a hagyományos kiskereskedelem, a vendéglátóipar, az idegenforgalom, a pénzügyi szolgáltatások, a biztosítási tevékenység, az internetszolgáltatások, de a könyvkiadók és az írott sajtó szereplői is. Ne feledjük el, hogy a társadalom szinte valamennyi tagja naponta ügyfele ezeknek a szolgáltatásoknak!⁴⁴

Ebben a dimenzióban tehát már nem arról van szó, hogy a szolgáltatás megbízói oldalán az állam (települési önkormányzat) valamely szerve áll, amely az adott feladatot valamely (közjogi elemekkel is bővített) jogviszony formájában „kiadja” a magánszféra számára, miközben a feladatellátás folyamatosságáért, annak jog- és szakszerűségéért változatlanul viseli a felelősséget, hanem olyan engedélyköteles tevékenységről, amelyeknek alanyai az ún. piaci vagy versenyszféra tagjai, de tevékenységük közérdeket, közszükségletet szolgáló jellegét nehezen lehetne vitatni.

Hiányzik az értelmezést segítő bírói gyakorlat is, mert amivel ebben a körben találkozunk az a „közfeladat” fogalma, amelynek – bár a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) és más jogszabályok használják – ugyancsak nincs jogszabályi definíciója, de legalább néhány eseti döntés orientál abban, hogy milyen tevékenység nem minősül annak.⁴⁵

A jogrendszer egészét átszövő generálklauzulák fogalmi lényege, hogy tételesjogi értelemben tartalmuk teljessége nem kimeríthető, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak ne kellene törekednie arra, hogy – a mindennapi élet és a joggyakorlat legkülönbözőbb rétegeiben felhalmozódott jelentéskészletek elemzése és értékelése útján – folyamatosan explikálja lehetséges tartalmukat. Lényegében ezt a – jogállamhoz méltó – követelményt nyilvánította ki az Alkotmánybíróság, amikor a közérkölc kategóriája kapcsán kifejezetten elutasította, s a törvényhozás kompetenciájába utalta a határozatlan jogfogalmak tartalmi meghatározását.⁴⁶

Az idézett törvényi rendelkezésekből és a bírói esetjogból legalább annyi egyértelműnek tűnik, hogy az adott szolgáltatás lakossági szükségletet kielégítő karakteréből kell kiindulni, nem pedig a feladatot konkrétan ellátó szerv vagy személy jogi státusából, jogviszonyának jellegéből. Az alapjogi védelemre szoruló állampolgár számára ugyanis közömbös, hogy az adott településen az egészségügyi alapellátás keretében tevékenykedő háziorvos az önkormányzat közal-

⁴³ Ezek a következők:

1. egészségmegőrzés, betegségmegelőzés, gyógyító-, egészségügyi rehabilitációs tevékenység,
2. szociális tevékenység, családsegítés, időskorúak gondozása,
3. tudományos tevékenység, kutatás,
4. nevelés és oktatás, képességfejlesztés, ismeretterjesztés,
5. kulturális tevékenység,
6. kulturális örökség megóvása,
7. műemlékvédelem,
8. természetvédelem, állatvédelem,
9. környezetvédelem,
10. gyermek- és ifjúságvédelem, gyermek- és ifjúsági érdekképviselet,
11. hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése,
12. emberi és állampolgári jogok védelme,
13. a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység,
14. sport, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével,
15. közrend és közlekedésbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófaelhárítás,
16. fogyasztóvédelem,
17. rehabilitációs foglalkoztatás,
18. munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítése és a kapcsolódó szolgáltatások,
19. euroatlanti integráció elősegítése,
20. közhasznú szervezetek számára biztosított – csak közhasznú szervezetek által igénybe vehető – szolgáltatások;
21. ár- és belvízvédelem ellátásához kapcsolódó tevékenység.

⁴⁴ A „monopolhelyzet” fogalmára sem ismerünk egzakt jogszabályi definíciót. A közszolgáltatást nyújtó piaci résztvevők esetében – egy kicsit merítve a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatából is – a monopolhelyzetet viszonylag tágan értelmezzük. E szerint nemcsak az a közszolgáltatást nyújtó van monopolhelyzetben, amelyik az adott szolgáltatást egy bizonyos térségben és időben kizárólag nyújtani képes, hanem az is, amelynek a szolgáltatásával szemben nem áll fenn komolyan vehető és elfogadható alternatíva. Így például a földfelszíni televíziós műsorszórók kínálata nem jelent kellő alternatívát az egyes vezetékes műsorszolgáltatókkal (kábeltevével) szemben.

⁴⁵ A Legfelsőbb Bíróság szövegezte le például egyik határozatában, hogy nem önkormányzati feladat egy zeneszerző emlékének ápolása, így erre a célra közalapítvány nem hozható létre (BH 1997. 416.).

⁴⁶ Lásd: a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban kifejtetteket.

kalmazottja, megbízási szerződés alapján működő egyéni vállalkozó, vagy éppen egy társas vállalkozás alkalmazottja, illetőleg gazdasági társaság tagja, tulajdonosa-e.

A közszolgáltatások körében két csoportot különíthetünk el:

a) a társadalom széles tömegeit ellátó – döntő többségében állami (önkormányzati) alapítású és működtetésű, humán jellegű – szolgáltatásokat (oktatás, kultúra, egészségügy, szociális ellátás), ahol a szolgáltatás igénybevevője és a szolgáltató (közintézet, illetve annak alapítója) között speciális, alapvetően törvényi szinten szabályozott, közjogi elemek sokaságát tartalmazó szerződéses jogviszony áll fenn, valamint

b) az ugyancsak rendkívül nagy tömegű ügyfélkörrel kapcsolatban álló, alapvetően monopolhelyzetben lévő (köz-)szolgáltatókat, melyek gazdálkodását, szerződéses kapcsolatait külön törvények szabályozzák (közlekedés, távközlés, postai szolgáltatások, energiaszolgáltatás stb.).

Az ombudsman ez utóbbi szférát általában nem vizsgálhatja, befolyása – hatáskör hiányában – csak az e vállalkozások feletti hatósági „felügyelet” révén realizálható. Ennek érdekében számos alkalommal hívjuk fel az ellenőrző szervek figyelmét az előforduló jogsértésekre és egyéb visszasságokra, kezdeményezzük azok kivizsgálását, továbbá az eljárási szabályok olyan irányú módosítását, hogy a diszkriminációtilalom a magánszférában is érvényesülhessen.⁴⁷

A másik – lassúbb, költségesebb, kimenetelében bizonytalanabb, de adott esetben legalább a kártérítés reményével kecsegtető – utat a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) szerinti a személyhez fűződő jogok sérelmére alapított bírói jogvédelem jelenti, ahol az ombudsman lehetőségei megszűnnek, illetve nem terjednek tovább a panaszos perlési esélyeire vonatkozó felvilágosításnál, illetve a megfelelő jogi képviselő biztosítása érdekében, a jogvédő szervezetek irányában teendő – orientáló, tanácsadó – lépéseknél.

Az utóbbi évtizedben megállíthatatlan tendencia, hogy a hagyományosan állami alapítású és működtetésű közszolgáltatások területére egyre nagyobb arányban hatol be a magántőke, így egyre kevésbé tartható a jogviszony jellegére hivatkozó kettősség: védhető-e racionális alapon, hogy amennyiben a „sértett” és az „elkövető” között tisztán polgári jogi értelemben vett szerződéses kapcsolat áll fenn, akkor nincs biztosítási hatáskör, ha meg az ugyanolyan jellegű jogsértés mögött „közjogias” jogviszony áll, az megalapozza az ombudsman kompetenciáját.⁴⁸

Ha az a jogalkotó álláspontja, hogy az ombudsmanokat ki kell zárni az egyes közszolgáltatók tevékenységének vizsgálatából, akkor ezt törvényi szinten, egzakt módon kell szabályozni, nem kényszerítve sem az ombudsmant, sem más jogalkalmazót törvényi és jogalkalmazói analógiák alkalmazására.

A magánszféra által elkövetett visszasságok „felértékelődésének”, a benne uralkodó, gyakran brutálisan nyers hatalmi viszonyokkal szembeni fokozottabb közjogi védelemnek, evvel együtt tehát az ombudsmani hatáskörnek a magánszférára való kiterjesztését illetően további két körülmény érdemel kiemelés.

Egyrészt, hogy az ombudsmanok hatásköre ebben a tekintetben soha nem volt azonos, hiszen az adatvédelmi biztos kompetenciája már a kezdetektől fogva kiterjedt a magánszférára. Másrészt komoly problémát jelentett, hogy munkaviszonnyal összefüggő – elsősorban faji és etnikai diszkriminációban megnyilvánuló – alkotmányos visszasságok alapvető színtere a magánvállalkozások világa, ahol a foglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő feltételek meghatározásában, illetve ezek alkalmazása során sérül leginkább az egyenlő bánásmóddal való jog követelménye.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény is „lépett” a versenyszféra szereplőinek „megrendszabályozása” irányába, amikor megfogalmazza az ún. közszolgáltatási diszkrimináció esetét, amely szerint – többek között – az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben, így különösen a vendéglátó-ipari, kereskedelmi, valamint a művelődés és a szórakozás céljára létrehozott intézményekben megtagadni vagy mellőzni szolgáltatások nyújtását vagy áru forgalmazását.

Sokadszor megfogalmazott 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 ugyanis 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.⁴⁹

⁴⁷ E körben kiemelendő a fogyasztóvédelem országos és helyi szerveivel kapcsolatos kezdeményező tevékenységünk, illetőleg gyakorta fordul elő az is, hogy a különböző szolgáltatások nyújtására működési engedélyt kiadó hatóság vezetőjéhez – legtöbb esetben a jegyzőhöz – fordulunk.

⁴⁸ Mint a fentiekben már említettük, a közszolgáltatók körében megállapíthatóan tartjuk a hatáskörünket abban az esetben, ha a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaság monopolhelyzete megállapítható.

⁴⁹ Egyelőre a „független antidiszkriminációs hatóság” nem állt fel, amelynek azonban – ismereteink szerint – elsősorban költségvetési okai vannak. Mindenesetre a törvényi rendelkezésből az következne, hogy legalábbis átmenetileg „elszállt” a lehetősége annak, hogy az országgyűlési biztosok hatósági jogosítványokat kapjanak, azonban ezt a kérdést – nem utolsósorban az országgyűlési biztosok és a majdani antidiszkriminációs hatóság hatáskörének elhatárolatlansága miatt – korántsem tartjuk lezártnak.

Összefoglalva: mindenképpen indokolt volna, hogy az Obtv. következő módosítása során a jogalkotó a jelenleginél egyértelműbbé tegye a „közszolgáltatás” fogalmát, a vizsgálható tevékenységi körök legalább példálózó felsorolásával, utaló szabályok beiktatásával, illetve a jelenleginél jóval színvonalasabb, a bírói, a közigazgatási és az ombudsmani eset-jogot figyelembe vevő, a jogalkalmazót valóban orientálni képes indokolással.

1.2. Az ombudsman hatósági jogköréről

A következőkben arra – a fentiekkel szorosan összefüggő – kérdésre keressük a választ, hogy az ombudsman tevékenysége mennyiben egyeztethető össze a hatósági jogkör gyakorlásával, tekintettel arra is, hogy az e megállapításra adott nemleges választ általában a „klasszikus” ombudsmani intézmény lényegi vonásaira való hivatkozással szokták indokolni.⁵⁰

Már az egyenlő bánásmódról szóló, 2000 őszén elkészített törvénytervezetben is megfogalmaztuk, hogy a diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez Magyarországon kötelező, közhatalmi jellegű egyedi döntések meghozatala szükséges. Örvendetes tény volt, hogy ezt a következtetést a jogszabály-előkészítés felelősei is osztották, éppen csak hatósági jogkör gyakorlójaként – szemben a kisebbségi ombudsman álláspontjával – egy új, antidiszkriminációs szervet „hoztak létre” az egyenlő bánásmódról szóló törvény elfogadásával.⁵¹

A hatósági jogkör kérdésében való döntés a jogalkotó szabad mérlegelési körébe tartozik. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény által alkalmazott megoldás ellenére sem gondoljuk érdektelennek azokat az érveket e helyen is sommáznai, melyek arra keresnek választ, hogy milyen típusú szervhez érdemes e hatósági hatásköröket telepíteni.

Mi szól tehát a kisebbségi ombudsman (és más országgyűlési biztosok hatáskörének bővítése – hatósági jellegűvé tétele) mellett?

– Mindenekelőtt az a gyakorlati érv, hogy az új hivatal nélkülözni fogja a kisebbségi biztos nyolc éves tapasztalatát, így vélhetően jóval kevésbé hatékonyan (és belátással) fog élni majd hatósági jogkörével, mint ahogy azt a kisebbségi biztos tenné. Előlről kezdhetné a kisebbségi biztos munkáját, vélhetően nem tudva kamatoztatni az ombudsman eddigi munkájából eredő következtetéseit, esetlegesen még a diszkrimináció egyes fajtáinak a felismerése is jóval kevésbé lenne gördülékeny eljárása során. A kisebbségi ombudsman nemzetközi minta alapján, a saját tapasztalatain keresztül hozta be a magyar jogba és alkalmazta a közvetett diszkrimináció jelenségét működésének kezdetétől fogva.⁵² (A közvetett diszkrimináció fogalmának – az ombudsman által való – gyakorlati alkalmazása egyébként is magától érthetődőbb, kézenfekvőbb lenne, mintha a fogalmat csupán az Irányelv, illetőleg a Munka Törvénykönyvének módosítása határozná meg az antidiszkriminációs hatóság számára.)

– A másik – szintén gyakorlati – problémát a nem kellően végiggondolt hatásköri párhuzamosság jelentheti: mivel az antidiszkriminációs ügyek kivizsgálása és szankcionálása tekintetében az új hivatal kapta a hatósági jogköröket, s mindemellett megmaradtak az ügyek tárgya szerinti közigazgatási szervek kompetenciái, féltő, hogy a kisebbségi biztos szerepe csupán a szignalizációra korlátozódik majd az etnikai diszkriminációval kapcsolatos ügyekben.

– Arra is számtalanszor felhívtuk a figyelmet, hogy Magyarországon a különböző diszkriminációtípusok nincsenek egy súlycsoportban: az etnikai alapú (elsősorban rejtőzködő, illetve közvetett formában megnyilvánuló) diszkrimináció az élet szinte minden területén, de különösen a munka világában uralja ezt a terepet, emellett a bánásmód egyenlőtlenségétől leginkább sújtott kisebbségi csoport esetében a legmagasabbak az eljárás megindításának és a jogsértés bizonyításának társadalmi kockázatai. Ezzel a szociológiai ténnyel szemben tehát a törvényi szabályozás nem tehet úgy, hogy valamennyi diszkriminációfajta egyféle súlyú és módszerű kezelést kap. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény úgy tűnik megvalósította a „minden kisebbségi csoportnak egyformán valami keveset” ígérését.

Az etnikai alapú diszkrimináció rendkívül magas aránya önmagában ugyan nem indokolja, hogy az egyéb okokon alapuló diszkriminációt elszenvedett személyek védelmi szintje bármi okból csökkenjen, hiszen az emberi méltóság védelmének követelménye bármely diszkriminációtípusnál egyenlő kell, hogy legyen.

⁵⁰ A téma iránt érdeklődők figyelmét felhívjuk a Szegedi Tudományegyetem fiatal oktatójának – Szajbély Katalinnak – első helyezést elért pályaművére, amely jelenleg kiadás alatt áll. A dolgozat „az országgyűlési biztos hatósági jogköre” címmel – kézirat formájában hozzáférhető az Országgyűlési Biztosok Hivatala könyvtárában. A szerző az ombudsmani intézmény skandináv modelljének vizsgálata révén meggyőzően bizonyította, hogy a magyar modell éppen abban a körülményben különbözik a klasszikus modelltől, amely az eredeti ombudsmani intézmény kialakulásának okát adta. Emellett a magyar modellel belül is lényeges eltérések mutatkoznak az egyes országgyűlési biztosok jogi helyzete között, különös tekintettel az adatvédelmi biztos kezdetétől fogva különleges jogállására. Összegezve tehát megállapítja, hogy az ombudsman magyar modelljével nem volna ellentétes a kisebbségi biztos, illetve az általános biztos hatósági jogkörrel való felruházása.

⁵¹ Mint fentebb már utaltunk rá, az új hatóság a törvény rendelkezése értelmében, csak 2005. január 1. napjával kezdheti meg munkáját.

⁵² Már az 1995–96-os beszámoló is használja a fogalmat, amely azóta folyamatosan csiszolódik.

Az etnikai alapú panaszokkal foglalkozó külön szerv léte azonban már indokolható. Célszerű lenne a nemzeti-etnikai alapú diszkriminációs ügyeket a kisebbségi biztos hatáskörében meghagyni, és az általános ombudsman hatáskörébe utalni az egyéb alapokon nyugvó megkülönböztetés eseteit. A diszkriminációval kapcsolatos ügyek vonatkozásában természetesen az általános ombudsman hatásköre is éppen úgy bővülne, mint a kisebbségi biztosé.⁵³

Nem osztjuk azonban azt az álláspontot, miszerint a panaszok többsége az új hatósághoz fog majd beérkezni. Önmagában ugyanis a kötelező erejű határozatok meghozatalának lehetősége ezt a beállítódást nem valószínűsíti, mert a panaszosok számára az elszenvedett sérelmekre nem a represszív szankciók (bírság) alkalmazása, sokkal inkább a kézzelfogható reparáció (például jóvátételi díj) jelenti a valódi orvoslást. Ilyen megoldást azonban az egyenlő bánásmódról szóló törvény nem tartalmaz.

Nem fenyeget tehát a veszély, hogy az új diszkriminációs ügyekben eljáró hatóság felállítása a kisebbségi ombudsman intézményének szinte teljes kiüresedését vonná maga után. Az ombudsmannak a „közhatalom tényezőivel” szembeni függetlensége és pártatlansága, a nyolc évi működés során kivívott szakmai és erkölcsi tekintélye, eddigi eljárásainak a közhatalmi erő hiányában is megmutatkozó eredményessége feltétlen garanciát jelent erre.

1.3. Az igazságszolgáltatás munkáját érintő ombudsmani véleménynyilvánítás lehetőségei

Már korábban is előfordult – s ennek a ténynek a beszámolóinkban hangot is adtunk –, hogy az adott ügyben eljáró hatóság kétségbe vonta az országgyűlési biztos hatáskörét. Ilyen volt évekkel ezelőtt az ügyészséggel kapcsolatos vitánk, és ilyen a bírósági ítélezést, illetve a bíróságok igazgatását végző szervek tevékenységének országgyűlési biztos által való vizsgálati, véleménynyilvánítási lehetőségének a kérdése is. Az ügyészi tevékenység ombudsmani vizsgálhatóságát az Obtv. hatáskör-módosító rendelkezései tisztázták, nem került azonban pont a bírói ítélezést, illetve a bírói működés egyéb dimenzióit érintő hatásköri dilemmák végére.⁵⁴

Az elmúlt évek tapasztalatai mutatják, hogy olyan panaszok érkeznek hozzánk, amelyekben a beadványozók rendszerint azt feltételezik, hogy valamely kisebbséghez tartozásuk miatt, vagy egyéb okokból a velük szemben eljáró bíróság előítéletes volt, diszkriminatív döntést hozott. Az írásban benyújtott panaszok esetében – az Obtv. 29. §-ában foglalt hatásköri szabály „tiltó rendelkezésére” való hivatkozással – kénytelenek vagyunk a panaszosokat elutasítani, illetőleg pusztán arra van lehetőségünk, hogy részletesen felvilágosítsuk őket az ügyükben igénybe vehető rendes vagy rendkívüli jogorvoslati lehetőségekről.

Örvendetes ugyanakkor, hogy ma már nemcsak a közvélemény és a politikai erőtényezők, hanem a bírói kar vezetése is hajlik arra, hogy – az adatvédelmi szabályok feltétlen tiszteletben tartása mellett – a bírói függetlenség alkotmányos védelme ne jelentsen erkölcsi, szakmai és politikai értelemben vett bírálhatatlanságot, illetve kutathatatatlanságot. Mintha feloldódóban lenne az a paradox helyzet, hogy miközben a bírósági eljárások – főszabályként – nyilvánosak, ennek a szervezetnek a belső működéséről tud a legkevésébbet a közvélemény.

Annak ellenére, hogy a bírói függetlenség létjogosultságát, megtörhetetlen alapelvét senki nem kérdőjelezi meg, a közélet különböző fórumain és a sajtóban is egyre többször fogalmazódott meg az ítélezés rendkívüli elhúzódságát és az ítéletek „minőségét” érintő kritika: a bírói szervezet „elszakadt a valóságtól”, „társadalmi kontroll nélkül működik”, „társadalmon kívül helyezte magát” stb.

Álláspontunk szerint – miközben egyetlen percre sem kívánjuk vitássá tenni az Obtv. 29. §-a (1) bek. f) pontja szerinti hatásköri tilalmat – a biztosok számára végre szabályozottá, s ezáltal egyértelművé kellene tenni az igazságszolgáltatás munkáját érintő biztos „megnyilvánulások” körét és módját. Az OIT, a Legfelsőbb Bíróság, a megyei elnökök, valamint az ombudsmanok részvételével lefolytatott – természetesen jól előkészített – egyeztetési eljárás eredményeként bizonyosan lehetséges konszenzust találni abban, hogy például

a) az OIT által gyűjtött igazságügyi statisztikai adatok közérdekű adatoknak minősülnek, így az ombudsmani vizsgálat céljából történő átadásukat nem lehet a bírói függetlenség elvére hivatkozással megtagadni,

b) a „fair” eljárás alkotmányos követelményének részét képező nyilvánosság okán nem tagadható meg egy jogerős ítélet másolatának megküldése az ombudsman részére,

⁵³ Lásd: Szajbély Katalin i. m.

⁵⁴ Mint e beszámoló keretei között már említettük, az ombudsman „fegyvertárában” jelentős helyet kap a nyilvánossághoz való fordulás lehetősége. Ebben az esetben az országgyűlési biztos – túl azon, hogy ő a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv, az Országgyűlés speciális ellenőrző szerve – az alkotmányos jogok mentén kénytelen tükröt tartani az egész társadalom elé. Az ombudsman véleménye nem keverendő össze a végrehajtó hatalom és a politikusok véleményalkotásával, attól alapvetően különbözik. Az országgyűlési biztos – messze szem előtt tartva az ítélező tevékenységében független bírói döntési kompetenciáját – jogosult, sőt köteles véleményt formálni bármely állami szerv munkájáról, hiszen társadalmi „megbízást” teljesít ezzel.

c) nem jelenti a függetlenség sérelmét, ha folyamatban lévő bírói eljárás esetén az ombudsman nyilvánosságra hoz olyan – hitelt érdemlő – tényeket, adatokat, amelyek pontos ismerete befolyásolhatja az érdemi ítélkezési munkát, illetve, elősegítheti egy nyilvánvaló ténybeli tévedés elkerülését,

d) nem jelenti a függetlenség sérelmét, ha az ombudsman a nem jogerős érdemi határozat tekintetében a panaszos, illetve az őt képviselő jogvédő szervek tudomására hozza, hogy a bírói döntés álláspontja szerint téves jogértelmezésen alapul, illetve amennyiben az ügy társadalmi jelentősége, illetőleg visszhangja, vagy az érintett alkotmányos visszásság súlya ezt indokolja, nyilvánosságra hozza véleményét.

Ha az itt felvázolt (és természetesen bővíthető) kérdésekben az országgyűlési biztosok és a bírói szervezet képviselői között létrejövő konszenzust egyfajta együttműködési megállapodásban sikerülne rögzíteni, akkor ezek a szabályok, s a rájuk épülő gyakorlat már utat törhetnének az Obtv. olyan tartalmú módosítása felé, amely végre pontosan tisztázná az ombudsmani hatáskör korlátait és lehetőségeit az igazságszolgáltatás területén.

1.4. Előítélet a médiában

A beszámoló évében is érkeztek hozzánk panaszok, amelyekben televíziós és rádiós műsorok „rasszista” voltát sérelmezték.

Egy kereskedelmi televíziós csatorna 2003. január 27-én „Beszólók a romáknak” címmel sugárzott műsort.

Megtekintését követően az ORTT Panaszbizottságához fordultunk, a következő megállapításokkal:

Már az alaphelyzet is visszás: a műsor címe, illetve a felkonferáló szöveg tényként kezelte, hogy sok magyar nem szereti a romákat, azt sugallva, hogy ez nem lehet véletlen, hogy baj van velük. Ez a sztereotip alaphelyzet védekezésre kényszerítette a roma szereplőket: azt kellett bizonygatniuk, hogy a cigányok becsületesek, nem büdösek, hogy dolgoznának, ha kapnának erre lehetőséget stb.

A műsorvezető kérdései ún. zárt kérdések voltak, sugallva az elvárt válaszokat. Például: Te jobb embernek gondold magad? Ezt csak a te környezeted gondolja így, vagy mindenhol így van? Mik az alapvető indokaid, hogy nem dolgoznak, hogy nem becsületesek? Végül is, talál az ember munkát, ha akar, nem? Ha távolabb élnél, jobban elviselnéd őket? A műsorvezető ezzel „pártosnak” tűnt fel, a cigányellenes tábort erősítette. Fontosnak tartottuk kiemelni, hogy több kérdése kifejezetten a romák felelősségét, az „önhibát” firtatta az őket érő megítélés kérdésében. (Tény, hogy két alkalommal is említi a tolerancia szót, de a műsor egészének a hangvétele miatt ez teljesen hiteltelennek hatott, semmi sem támasztotta azt alá – a saját hozzáállása sem.)

Számos, fajelméletet tükröző mondat hangzott el a műsorban, sőt, ezek igazolása-cáfolása állt a vita középpontjában: a „fajta” és meghatározott tulajdonságok összekapcsolása, a magasabb- és alacsonyabbrendűség, a magasabb rendűek joga az alantas faj megbüntetésére, kirekesztésére, a vérvonal tisztaságának a megőrzésére, a fajták közötti „keveredés” tilalma – ezek voltak az alapkérdések.

Primitív, általánosító állítások és ezek ellen inadekvát módon (ezért számalmasan, erőtlően) tiltakozó védekezések tömege hangzott el a műsorban úgy, hogy a műsorvezető kifejezetten elősegítette, bátorította az alantas vélemények megfogalmazását: részben a kérdéseivel, részben azzal, hogy a szélsőséges álláspontokat nem, vagy nem megfelelő módon szorította vissza.

Ez a műsor a téma, illetve a meghívottak kiválasztásával tudatosan vállalta, hogy egy rendkívül bonyolult, közérdeklődésre számot tartó társadalmi kérdést a sokoldalúság, tényyszerűség, tárgyilagosság igénye nélkül felszínesen, kizárólag a szórakoztatás igényével mutasson be.

A műsorszám szerkesztői azzal is tisztában voltak, hogy a hazai romákkal szembeni – már egyébként is erős – előítéletes attitűdök elmélyítésére, gyűlölet keltésére alkalmas lesz a műsor, hisz sztereotip kérdésekkel, illetve kizárólag induktív „érvelésre” képes személyek meghívásával készültek az adásra.

Tudatában voltak a show készítői annak is, hogy a cigányokra vonatkozó, sommás, általánosító, így jellegénél fogva teljesen alaptalan állításoknak nyilvánosságot adva egy teljes emberi közösséget sértenek meg.

A Panaszbizottság elismerte, hogy a műsor a társadalom egészét érintő, rendkívül bonyolult, közérdeklődésre számot tartó és érzékeny kérdést egy felszínes műsorban felelőtlenül, kizárólag a szórakoztatás igényével mutatott be. Ugyanakkor kimondta azt is, hogy a műsorszám műfaji jellegénél fogva nem volt alkalmas arra, hogy vele szemben a sokoldalúság, tényyszerűség és tárgyilagosság követelményét állítsuk.

Egy másik televíziós műsor kapcsán, amit „Bazi nagy roma lagzi” címmel sugárzott ugyanaz a kereskedelmi tévé, az ORTT-hez fordultunk. A műsorban a cigányok többek közt autót loptak, verekedtek és marihuánát fogyasztottak; a műsorszám készítői általában véve züllöttek, alkoholistának, tolvajnak, munkakerülőnek, a társadalmi elvárásoknak, normáknak megfelelni képtelen csoportnak ábrázolták a romákat, miközben az Rttv. a műsorszolgáltatás korlátai között elsőként említi az emberi jogok tiszteletben tartásának, a gyűlöletkeltés, a kisebbségek nyílt vagy burkolt megsértése tilalmának a követelményét.

Az ügyben elviekben csak a Panaszbizottsághoz fordulhattunk volna, ám a műsorszám lejátszása után a felháborodás olyan mértékű volt (egymástól függetlenül, több magánszemély és számos civil szervezet is vizsgálatot kért tőlünk), hogy úgy gondoltuk, kellő elégtételt csak az ORTT szankciója adhat a megsértett közösségnek.

A mienkkel azonos indokolással, az ORTT 30 percre felfüggesztette a televízió műsorszolgáltatási jogosultságát.

Egy állampolgár az egyik kereskedelmi rádió ellen tett panaszt, mert a roma nők elkülönített kórházi kezeléséről szóló műsorszámában „műsorkészítők szándékának köszönhetően az összes téveszme, előítélet a legszélsőségesebb formában kaphatott nyilvánosságot, ezen nézetek érdemi cáfolata nélkül”.

A megküldött hangfelvételt meghallgatva arra az álláspontra jutottunk, hogy sem a Btk. 269. §-ában szabályozott közösség elleni izgatás tényállása, sem az Rttv. 3. § (2)–(3) bekezdésében tilalmazott közösség méltóságának a sérelme nem állapítható meg ugyan, de megsértették a műsorvezetők a Rádió Működési és Műsorszolgáltatási Szabályzatának több olyan pontját, amely – a műsorvezetők véleménynyilvánításhoz fűződő szabadságát a humánumnak és más nemes eszménynek rendelve alá – a törvényi előírásoknál szigorúbb műsorkészítési elvet fogalmaz meg.

A Szabályzat 45. § (2) bekezdése például valamennyi (nemcsak a hír-) műsor összessége tekintetében elérendő célnak jelölte meg a pártatlanságot és a kiegyensúlyozottságot, sőt, ezt az elvárást, a többi műsorszámra tekintet nélkül is, az egyes műsorszámok készítőire is kiterjesztette.

Ezt a szabályt azzal sértették meg a műsorvezetők, hogy egy általuk előzetesen kialakított, árnyalatok nélküli, merev koncepció megerősítését akarták viszonthallani a közönségtől. Az általuk középpontba helyezett *vélemény*: a cigányok kulturális mássága, az eltérő beteglátogatási szokások indokolták a kórház elkülönítő magatartását, ezért a roma betegeket hátrány nem érte: ennek megfelelően viszonyultak a betelefonálókhoz: „leintették” az ellenvéleményen lévőket, míg korlátozás nélkül adtak teret a velük azonos álláspontot vallóknak.

Mindezek alapján felhívtuk a rádió főszerkesztőjének a figyelmét arra, hogy a Szabályzat 33. § (2) bekezdésében megfogalmazott ellenőrzési kötelezettségének a továbbiakban fokozottabban tegyen eleget. Ő ígéretet is tett erre.

A bemutatott esetek is jól példázzák, hogy az emberek faji, etnikai, vallási, vagy más körülhatárolható identitása által létrejött „mi”-tudattal rendelkező közösségei védelemre szorulnak. Annál is inkább, mert az emberi önmegvalósításnak az egyik aspektusa a közösséghez tartozás, így az kétségtelenül személyiségi jog.

IV.

Az esélyegyenlőség általános helyzete

1. Az antidiszkriminációs jogi fogalmak tisztázása

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény előkészítése során az Igazságügyi Minisztérium által elkészített törvénytervezet széles körű „társadalmi vitára”⁵⁵ bocsátották. Számos civil szervezet és a kisebbségi érdekképviseletek nyilvánítottak véleményt, és természetesen az állam jogvédő szervei is javaslatokat fogalmazhattak meg a tervezettel kapcsolatban.

Valós érdemi vita, sőt nézeteltérés alakult ki a jogszabály-előkészítés folyamán az Igazságügyi Minisztérium kodifikátorai, valamint hivatalunk között, elsősorban a kisebbségi identitáshoz kapcsolódó individuális jog vonatkozásában.

A kodifikátor következetesen az identitás választás szabadságáról szolt, míg mi az identitás vállalásának és kinyilvánításának a szabadságát szerettük volna szövegszerűen a törvényben megjeleníteni.

Mint korábbi beszámolóinkban már erről többször szoltunk, választásról – különösen ha az az egyén valamilyen szempontú identitásához kötődik – csak meglévő, létező dolgok esetében beszélhetünk.

A nemzetközi jogi normák szerint a valamely kisebbséghez tartozó egyént abban a tekintetben illeti meg a választás joga, hogy eldöntse: az állam őt kisebbségként kezelje-e vagy sem. A választás joga tehát magában foglalja azt a lehető-

⁵⁵ A társadalmi vita korábban szerepelt a Jat.-ban, azonban a rendszerváltást követően az erre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezték. A „szocializmusban” valóban diszfunkcionális szerepet betöltő intézmény azonban „túlélte” önmagát: az alapvetően új szabályozást tartalmazó jogszabályok tervezetét a jogszabály-előkészítő szerv gyakorta közzéteszi az Interneten, arra bízva, hogy a szabályozás tárgya szerint kompetens civil szervezeteket, hogy nyilvánítsanak erről véleményt. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény tervezetével kapcsolatban éppen ez történt, mi a magunk részéről üdvözljük és támogatjuk ennek a gyakorlatnak a kialakítását, sőt továbbfejlesztését.

séget, hogy az egyén „kikérje magának”, hogy kisebbségiként tartsák nyilván, ilyenként kezeljék, tehát joga van ahhoz is, hogy a kisebbséghez tartozók részére megállapított jogosítványokról – például az önkormányzáshoz fűződő jog gyakorlásáról – ő személy szerint lemondjon.

Az egyén ugyanakkor nem dönthet szabadon abban a tekintetben, hogy őt egy olyan kisebbségi csoport tagjai közé sorolják, amelyhez nem tartozik. Az identitások között – és ez különösen igaz a faji, a kor szerinti és az etnikai hovatartozásra is – nincs szabad átjárhatóság, tehát az individuum minden korlátozás nélkül (önkényesen) nem dönthet úgy, hogy őt másként kezeljék, mint ami valójában.⁵⁶

Tudjuk, hogy a példa életszerűtlen, de a férfiak nem követelhetik meg a társadalomtól, hogy nőként kezeljék őket például azért, hogy mentesüljenek a sorkatonai szolgálat alól, és a nemzeti és etnikai kisebbségek esetében is van egy természetes határ: az egyén még akkor is, ha többes identitással rendelkezik – több nemzetiséghez tartozónak érzi is magát –, egyidejűleg több kisebbség képviselőjeként közjogi szerepvállalásra nem vállalkozhat: el kell döntenie tehát azt, hogy politikai aktivitását mely kisebbség „színeiben” óhajtja kifejtetni.

Az identitás „megválasztásának szabadsága”, törvényi szintű deklarálása és igazolása végső soron azt is eredményezhetné, hogy a legfelsőbb népképviselői és államhatalmi szerv – az Országgyűlés – legitimizálja vagy lehetővé teszi a joggal való visszaélés olyan kirívó eseteit, mint például a 2002. évi jászladányi cigány kisebbségi önkormányzati választás.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény fő erényeként emelhetjük ki, hogy tisztázott egy sor – az antidiszkriminációs jog fogalomkészletébe tartozó – alapfogalmat. Így törvényi szintű szabályozást nyert például a „jogellenes elkülönítés” meghatározása, amelyet a köznyelvben, illetőleg a jogi szakzsargonban eddig „szegregációként” ismertünk.

A törvény 10. § (2) bekezdése értelmében „jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely... egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít”.

A látszólag egyértelmű törvényi definíció ellenére, az alábbi fejezetekben – a közoktatásra mint a közszolgáltatások egy speciális területére fókuszálva – szeretnénk bemutatni, hogy a jogellenes elkülönítésnek igen változatos, sőt nehezen felismerhető és még nehezebben bizonyítható előfordulási esetei vannak.⁵⁷

2. A diszkrimináció speciális formája, a szegregáció

A szegregáció tehát jogellenes elkülönítést jelent, amelynek lényege úgy foglалható össze, hogy valakire vagy valakikre sajátos rendszabályt alkalmaznak, őket a többiekhez képest eltérően kezelik. Az elkülönítésnek ugyanakkor vannak legális, ésszerűen magyarázható esetei is, gondoljunk például arra, hogy a nevelési-oktatási intézményekben az idegen nyelv vagy a hazai kisebbségek nyelvének oktatása során az azonos tudásszintű tanulókat csoportbontásban lehet legeredményesebben oktatni.

2.1. Hátrányos megkülönböztetés az oktatás területén – kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének szegregációs gyakorlata

A cigány gyermekek oktatása során jelentkező különféle diszkriminációs jelenségekkel, szegregációs formákkal az elmúlt években már többször foglalkoztunk beszámolóinkban. A cigány gyermekek elkülönített oktatása kialakulhat az iskolák közötti, valamint az iskolán belüli szelekció következtében egyaránt, tehát amikor az oktatási intézményekben „szakmai indokok” alapján szerveznek elkülönített osztályokat, csoportokat számukra.

Az iskolán belüli szelekciónak lehetnek ésszerű, pedagógiai okokkal magyarázható, alátámasztható okai is, ezzel az eszközzel azonban vissza is lehet élni.

Mint a korábbi országgyűlési beszámolóinkban már utaltunk rá, a cigány kisebbségi oktatási program megszervezése – még ha az legális formában történik is – magában hordja a visszaélés lehetőségét. A képlet ugyanis egyszerű: a cigány kisebbségi oktatás megszervezéséért a közoktatási intézménynek (és az intézményfenntartó, működtető önkormányzatnak is) ún. kiegészítő normatíva jár, tehát az intézmények eleve érdekeltek a kisebbségi oktatási programok megszervezésében. A cigány gyermekek elkülönített oktatására azonban „igény” korántsem csak a roma gyermekek szüleitől érkezik, a nem roma szülők gyakorta kéri az iskola vezetésétől, oktatóitól, hogy gyermekeik lehetőleg ne „vegyes összetételű” osztályokba járjanak.

⁵⁶ Akadémikus a kérdésfelvetés, hiszen az egyén valójában bárhogy dönthet, azonban a jognak e döntéseket nem szabad akceptálnia.

⁵⁷ A Függelékben a jogellenes elkülönítéssel összefüggésben egy egészségügyi területet érintő ügyet is ismertettünk, a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház és Rendelőintézet Szülészeti és Nőgyógyászati Osztályán folytatott vizsgálatunkról szóló jelentést.

E témakör bővebb kifejtése előtt szükségesnek látszik egy rövid, történeti áttekintés elvégzése is: a cigány kisebbségi oktatás tartalmi elemeiben hosszú ideig „keveredtek” a nemzetiségi és a felzárkóztató szempontok. Az ellentmondásos tartalmi szabályozás mellett jelentős problémát okozott a cigány kisebbségi oktatási program szakszerűtlen megvalósítása, amely központi költségvetési forrásból támogatva, a roma gyermekek szegregált oktatását eredményezte.

Végül is – javaslatainkkal összhangban – az oktatási miniszter az 58/2002. (XI. 29.) OM rendelettel módosította a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a „Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve” kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendeletet. Ezzel megszűnt annak a lehetősége, hogy a cigány kisebbségi oktatásra hivatkozva, annak keretében felzárkóztató oktatást szervezzenek.

Jelen beszámolómban – a téma aktualitása és viszonylagos feltáratlansága miatt – az iskolán belüli szelekció következtében létrejött szegregációnak a másik, ugyancsak jelentős megjelenési formájával, az ún. „kis létszámú osztályok”⁵⁸ szervezésének és működtetésének a gyakorlatával kívánunk foglalkozni, különös tekintettel arra, hogy 2003-ban bebizonyosodott: ez az oktatási struktúra ugyancsak lehetőséget ad az etnikai alapú szegregációra.

Bevezetésként álljon itt egy, a téma szempontjából tipikusnak tekinthető panaszügy bemutatása:

*A panaszos azt kifogásolta, hogy az általános iskolában elkülönítve oktatják a roma és a nem roma gyermekeket. Az „A” és „B” osztályokban tanulnak a nem roma gyermekek, a kis létszámú „C” osztályban pedig a roma gyermekek.*⁵⁹

Az iskola igazgatójának tájékoztatása szerint az oktatási intézményben tanulók 14-15%-a roma származású, ez az arány azonban a kis létszámú osztályokban jelentősen nagyobb: 70-80%-ra tehető. Ezzel szemben megállapítható, hogy az évfolyamokon működő teljes létszámú párhuzamos osztályokban csak 5-7% közötti a cigány gyermekek aránya. Arról, hogy az adott település mely iskoláiban működjenek kis létszámú osztályok a város képviselő-testülete döntött.

Az önmagukért beszélő statisztikai adatok tükrében természetesen azt kellett vizsgálni, hogy a kis létszámú osztályok létrehozása mellett szóló legális – tehát ésszerűen magyarázható – körülmények miként tették lehetővé azt, hogy a kis létszámú osztályokba zömmel roma származású gyermekek kerüljenek beiskolázásra.

Az igazgatóval egyetértettünk abban, hogy a tanulók és az érintett iskolák számára is előnyösebb lenne, ha a kis létszámú képzést igénylő gyermekek, a körzeti iskolájukban tanulhatnának integrált formában. Így iskolánként és osztályonként is elfogadható számú (osztályonként maximum két-három fő) tanuló felzárkóztatását lehetne megoldani hatékonyabb formában.⁶⁰

Vizsgálatunk során az alábbi megállapításokat tettük:

– a kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének jelenlegi gyakorlata – a cigány kisebbségi oktatáshoz, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek eltérő tantervű osztályban történő tanításához hasonlóan – a roma gyermekek elkülönített oktatását eredményezheti;

– a kis létszámú csoportban folyó oktatás a gyermekek egyéni fejlesztése szempontjából általában hasznos és fenntartható oktatási forma, tehát a kis létszámú osztályok megszüntetése – kizárólag a szegregáció látszata miatt – nem indokolt;

– a szegregáció gyanúját azonban a kis létszámú osztályok szervezési gyakorlatával, működtetésével kapcsolatban nem tudtuk egyértelműen kizárni, ugyanis azzal, hogy a kis létszámú osztályokban sokkal nagyobb arányban tanulnak roma gyermekek, mint az adott évfolyamok normál létszámú osztályaiban, közvetett hátrányos megkülönböztetés valósult meg.

A Kotv.-nak a vizsgálat idején még hatályos 4. § (11) bekezdése alapján közvetett hátrányos megkülönböztetés minden olyan rendelkezés, intézkedés, feltétel vagy gyakorlat, amely látszólag mindenkinek azonos jogokat biztosít, mindenkivel szemben azonos követelményeket támaszt, azonban valamely személyt vagy személyek csoportját a másik összehasonlítható helyzetben lévő személlyel, csoporttal összevetve hátrányos helyzetbe hoz, jogellenesen elkülönít.

A Kotv. módosítás előtti 4. § (12) bekezdése szerint nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek a nevelő és oktató munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő különbségtétel, ha az, törvényes célok érdekében, a szükséges eszközök alkalmazásával történik, így különösen az e törvény és végrehajtási rendeletei alapján szervezett bármilyen nevelés, nevelés és oktatás, illetőleg intézkedés. Megítélésünk szerint a roma gyermekek szegregált oktatását eredményező kis létszámú osztályok működtetése nem tekinthető olyan „eszköznek”, amely a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek megfelelő oktatásához, neveléséhez szükséges. Sőt, a kis létszámú osztályok

⁵⁸ A kis létszámú – legfeljebb tizenöt fős – óvodai csoport, iskolai osztály megszervezéséről a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény rendelkezik. A törvény 3. számú mellékletének 24. bc) pontja szerint a helyi önkormányzat a „különleges helyzetben lévő gyermekek, tanulók támogatása” kiegészítő hozzájárulás kétszeresét akkor igényelheti az általa fenntartott óvoda óvodai nevelésében részt vevő, valamint iskola nappali rendszerű oktatásában tanuló tanköteles gyermek után, ha a gyermeket, tanulót a nevelési tanácsadó súlyos beilleszkedési, tanulási, magatartási zavar miatt terápiás gondozásba vette, és a gyermeknek, tanulónak a nevelési tanácsadó szakvéleményében foglaltak alapján a teljes óvodai nevelését, iskolai oktatását kis létszámú óvodai csoportban, iskolai osztályban szervezik meg.

⁵⁹ A Panasz az Oktatási Minisztérium hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős miniszteri biztosa küldte meg részünkre.

⁶⁰ Természetesen ebben az esetben minden iskolának önállóan kellene gondoskodnia a „problémás” gyermekek fejlesztő, felzárkóztató foglalkozásainak a megszervezéséről, a megfelelően képzett pedagógusok, külső szakemberek alkalmazásáról.

jelenlegi szervezési gyakorlata alkotmányos visszasságot eredményezhet, amennyiben – törvényes célra hivatkozva – roma gyermekek elkülönítését, hátrányos megkülönböztetését eredményezi.⁶¹

A roma gyermekek kis létszámú osztályokban történő elkülönítése nem korlátozódik az általunk vizsgált esetre. Hasonló jellegű problémák más oktatási intézményekben is előfordultak. Vélhetően általánosabb jellegű, országos jelenségről van szó, erről azonban nem rendelkezünk elegendő információval. Tudomásunk szerint a felvetett problémákról átfogó kutatás és vizsgálat sem készült.

A probléma súlyát átérezve azonban, javasoltuk az oktatási miniszternek, hogy készíttessen átfogó elemzést, értékelést a következő kérdésekben:

- a nevelési-oktatási intézményekben hogyan szervezik meg a kis létszámú osztályokat,
- a kis létszámú oktatás jelenlegi formájában eléri-e célját, azaz az egyénre szabott nevelés, képzés mennyiben segíti elő a tanulók fejlesztését, oktatási integrációját, a gyermekek milyen eséllyel rendelkeznek tanulmányaik sikeres befejezésére, továbbtanulásra;
- azok működési gyakorlata nem eredményezi-e a roma tanulók szegregációját, közvetett diszkriminációját.

Javaslatunk alapján tehát fel kellene mérni és meg kellene vizsgálni, hogy jelenleg hány településen és milyen formában szerveztek általános tantervű, de kis létszámú osztályokat; ezekben az osztályokban milyen a roma kisebbséghez tartozók aránya; milyen szempontok alapján alakították ki azok beiskolázási körzetét; milyen arányban és kiknek a kezdeményezésre történik a tanulók kis létszámú osztályokból teljes létszámú osztályokba való visszahelyezése.⁶²

A kis létszámú osztályok szervezésével kapcsolatos problémák szabályozási hiányosságokra is utalnak. Ezért azt is javasoltuk az oktatási miniszternek, dolgoztassa ki a szabályozási és finanszírozási garanciáit annak, hogy a kis létszámú osztályokban folyó oktatás ne eredményezhesse semmilyen körülmények között a roma gyermekek szegregációját; ennek keretében vizsgálják meg a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek integrált formában történő oktatásának-nevelésének, a kis létszámú osztályok integrált formában történő megszervezésének lehetőségét (azaz a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő és azokkal nem küzdő gyermekek kis létszámú osztályban történő együttes nevelését-oktatását) is.

Az Oktatási Minisztérium részére írott levelünkben egyértelművé tettük azt az álláspontunkat, hogy a kis létszámú osztályokban tanuló roma gyermekek aránytalanul magas száma azt a téves képzetet keltheti, hogy ők többségükben beilleszkedési, magatartási problémákkal küszködő, „elmaradottabb” gyermekek, akik ezért fejlesztésre és felzárkóztatásra szorulnak, és ez tovább erősítheti a roma gyermekekkel szembeni előítéletes szemléletmódot.⁶³

A probléma természetesen felveti azt a kérdést is, hogy a beiskolázás során alkalmazott – az egyes tanulók egyéni képességeinek vizsgálatát lehetővé tévő – módszerek alkalmasak-e funkciójuk betöltésére. Korábban már többször foglalkoztunk a jelenleg alkalmazott tesztek kritikájával, felmerült annak a gyanúja, hogy azok a – szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt átlagtól eltérő – gyermekek teljesítményét nem mérik megfelelően. Gyakorlati szakemberek a jelenlegi tesztek használata mellett, vagy azok helyett a gyermek saját, természetes környezetében történő folyamatos, hosszabb időn keresztül való vizsgálatát javasolják.

Ezért azzal az ajánlással fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy értékeljék – a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket érintő – vizsgálati módszereket; ennek keretében vizsgálják meg a nevelési tanácsadók által jelenleg használt teszteseteket abból a szempontból, hogy azok a – szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt átlagtól eltérő – gyermekek teljesítményét megfelelően mérik-e.

Végezetül, mivel egyre több olyan pedagógusra lenne szükség, aki a szegregáció megelőzésében és megszüntetésében jelentős szerepet és felelősséget vállal, azt is ajánlottuk, hogy tekintsék át – a felsőfokú oktatási intézmények bevonásával – a pedagógusképzés jelenlegi gyakorlatát: a hallgatókat megfelelő módon készítik-e fel a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek oktatására; tanulnak-e olyan pedagógiai módszereket, amelyek lehetővé teszik számukra a differenciált oktatás, egyéni fejlesztés megvalósítását integrált formában az általános tantervű normál, vagy kis létszámú osztályokban.

Az Oktatási Minisztérium válaszában jelezte, hogy álláspontjuk szerint jogszabályi szinten már megteremtették a hátrányos helyzetű tanulók integrált keretek között történő „fejlesztésének” (speciális oktatásának) feltételeit, és a finanszírozás is az oktatás ily módon történő megszervezésére ösztönöz.

⁶¹ A vizsgálat lezárását követően az egyenlő bánásmódról szóló törvény 45. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte a Kotv. 4. § (7)–(14) bekezdéseit.

⁶² A kis létszámú osztályokban alkalmazott pedagógiai módszerek elemzése és értékelése is szükséges, elsődlegesen abból a szempontból, hogy azok mennyiben segítik elő a tanulók egyéni fejlesztését és mennyiben oktatási integrációjukat.

⁶³ A vizsgált általános iskola igazgatója is úgy fogalmazott, hogy a roma és nem roma tanulók nem kívánatos aránya azért alakulhatott ki, mert a „problémás” gyermekek, – ideértve a roma tanulókat is – a kevés kis létszámú osztályokban tömörülnek. Ezzel szemben a nevelési tanácsadó által alkalmazott teszteset is hozzájárulhat ahhoz – a szakértői és rehabilitációs bizottság által használt tesztesetekhez hasonlóan –, hogy magas a cigány gyermekek aránya a beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel küzdő gyermekek között.

Azt remélik, hogy ezeknek a jogszabályoknak az alkalmazása csökkenti, majd belátható időn belül megszünteti az oktatáson belül a hátrányos megkülönböztetést, a hátrányos helyzet miatti szegregációs folyamatokat.

A kis létszámú osztályok roma gyermekek elkülönített oktatását eredményező szervezési és működési gyakorlatának megszüntetéséhez azonban nagyon fontos lépés, hogy az Oktatási Minisztérium vizsgálatunk eredményeként vállalta a jelzett problémák feltárását, értékelését. A következő tanév megkezdése előtt gondoskodnak arról, hogy a minisztérium kutatást végző háttérintézményei átfogó elemzést végezzenek a nevelési-oktatási intézményekben a kis létszámú osztályok szervezési, működési gyakorlatáról. Bízunk benne, hogy a minisztérium szakértőinek közreműködésével kialakítható a kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének olyan gyakorlata, amely a kis létszámú folyó nevelési, oktatási munka pedagógiai előnyeit megőrizve és megerősítve, a roma gyermekek iskolai szegregációjának megakadályozását és integrált oktatásuk egyidejű megvalósítását is biztosítani tudja.

2.2. A magántanulóvá nyilvánítás mint a szegregáció lehetséges forrása

A magántanulóvá válással kapcsolatban évek óta érkeznek panaszok. Korábbi beszámolóinkban részletesen ismertettük az erre vonatkozó jogi szabályozást, most csak röviden utalunk rá. A hatályos jogszabályok alapján két esetben kerülhet sor magántanulóvá válásra:

– az egyik esetben, a szülő kérésére lehet a gyermeket magántanulóvá minősíteni valamilyen speciális – családi vagy a gyermek személyiségében rejlő – okból;⁶⁴

– a másik esetre objektív okokból, hatósági döntés alapján kerül sor, így különösen, ha a gyermek testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-, illetve más fogyatékoságban szenved vagy beilleszkedési, magatartási, tanulási zavarokkal küzd, és az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve a nevelési tanácsadó szakértői véleménye alapján indokolt, hogy magántanulóként folytassa tanulmányait.⁶⁵

A magántanulóvá nyilvánítás esetében sem kizárt a visszaélések lehetősége, vagyis az, hogy az iskola etnikai diszkriminációt megvalósító módon távolít el bizonyos gyermekeket.

A hozzánk forduló szülők általában azt kifogásolják, hogy az iskola, illetve a települési önkormányzat hol finomabb, hol drasztikusabb módszerekkel, például a gyermek állami gondoskodásba vételének kilátásba helyezésével, „rábeszéli” őket, hogy kérjék gyermekük magántanulói státusba vételét. Sajnálatos módon az esetek többségében a szülők nem rendelkeznek kellő ismeretekkel, információkkal a magántanulói jogviszonnyal járó jogokról és kötelezettségekről, és a gyakorlatban a magántanulói státus sokszor a tanulmányok félbeszakadásához vezet.

Ilyen típusú panasszal eddigi tapasztalataink szerint roma szülők kerestek meg minket, akik az iskola intézkedését általában összefüggésbe hozták származásukkal. Azaz vizsgálatainknak azt is tisztázniuk kell, hogy a magántanulói státus nem a kirekesztés, a hátrányos megkülönböztetés egyik eszközeként valósul-e meg.

Az ombudsman azokban az esetekben, amikor bizonyosságot nyert a gyermektől való „szabadulás” indítéka, a jogok rendeltetésszerű gyakorlásának kötelezettségére⁶⁶ hívta fel kezdeményezésében az érintett hatóságot.

A diszkriminációt bizonyítani azonban az esetek többségében szinte lehetetlen: a panaszosok állításával szemben az iskola általában rendelkezik a szülők – a gyermek magántanulóvá nyilvánítására vonatkozó – írásbeli kérelmével, a „kére” megfogalmazását megelőző eseményekről, annak tényleges okairól pedig sem írásbeli dokumentumok, sem más bizonyítékok nem állnak rendelkezésre.⁶⁷

A jogi szabályozás az elmúlt években – jelzéseink következtében is – fokozatosan garanciákkal egészült ki. 2001. február 10-től hatályos az a rendelkezés⁶⁸, amely szerint a szülői kérés után az iskola igazgatójának be kell szereznie az illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét arról, hogy ez a döntés nem hátrányos-e a tanulónak. Ennek a szabálynak garanciális jelentősége van, hiszen a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével talán megelőzhető, hogy a szülőt az oktatási intézmény tévedésbe ejtse, illetőleg a szülői akaratnyilvánítás így egyfajta külső (szakmai) kontrollal egészül ki.⁶⁹

⁶⁴ Ez a gyakorlatban általában a kiemelkedő képességű gyermekek esetében fordul elő.

⁶⁵ Lásd: a Kotv. 120. § (1) bekezdésében foglaltakat, továbbá a nevelési és oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (3) bekezdését.

⁶⁶ Kotv. 11. § (7) bekezdés.

⁶⁷ A közvetett diszkrimináció is nehezen érhető tetten, ha nem minden magántanulói státust kérő szülő fordul hozzánk, és ha nem mindegyikük nyilatkozik kisebbségi hovatartozásáról. Az adatvédelmi szabályok miatt ugyanis nem tudjuk a közvetett hátrányos megkülönböztetést kimutató összehasonlítást elvégezni.

⁶⁸ Lásd: a 4/2001. (I. 26.) OM rendelettel módosított 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (1) bekezdésében foglaltakat.

⁶⁹ A 2003. szeptember 1-jén hatályba lépett új közoktatási törvény további biztosítékot teremtett, lehetővé téve, hogy a gyámhatóság is fellépjen a tanuló érdekében. Lásd: Kotv. 7. § (2) bekezdését.

2003-ban egy szülői csoport fordult hozzánk, mert sérelmesnek és jogtalannak tartották, hogy gyermekeik magántanulói státusba kényszerültek.

A vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a döntés összesen nyolc gyermeket érintett. Bebizonyosodott az is, hogy mindegyik esetben szülői kérésre került sor a tankötelezettség ilyen formában történő teljesítésére: a közoktatási intézmény által megküldött szülői nyilatkozatok igazolták ezt.

A már fent is ismertetett 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (1) bekezdése előírja:

„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 véleményeket bekérő levelünkre az iskola igazgatója elmondta, hogy azok nem készültek el, a magántanulói státussal kapcsolatos eseteket mindig a jegyzővel beszélte meg. A jogszabály e rendelkezése 2001. február 10-én lépett hatályba, tehát az ezt az időt követő magántanulói státusba vételek esetén volt számonkérhető. Ügyünkben a rendelkezés a nyolcból hat gyermeket érintett.

A vizsgálat lezárásaként megállapítottuk, hogy a jogszabály megsértésével – azaz a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése nélkül – hozott döntés semmis, ami azt jelenti, hogy a jogsértés előtti állapotot kell helyreállítani. Ezért kezdeményezésünkben kértük az iskolát, hogy keresse meg az érintett szülőket, tájékoztatassa őket arról, hogy jogszabállyal ellentétesen történt a magántanulóvá nyilvánítás, mert az iskola elmulasztotta bekérni a gyermekjóléti szolgálat véleményét. Ezek után ismételten meg kell kérdezni a 2001. február 10-ét követően magántanulóvá vált diákok szüleit arról, hogy fenn kívánják-e tartani korábbi kérésüket. Amennyiben a szülő továbbra is kéri gyermeke számára a magántanulói státust, akkor ki kell kérni a gyermekjóléti szolgálat szakértői véleményét arról, hogy az nem hátrányos-e a diák számára.

Kezdeményezésünket az iskola elfogadta. Tájékoztatásuk szerint két szülő élt a lehetőséggel, és nem kérte a továbbiakban gyermeke számára a magántanulói státust. Ezek a gyerekek 2003 őszétől ismét iskolába járnak. További négy gyermek időközben már más iskolában tanul vagy befejezte tanulmányait.

Az eset ismét igazolni látszik, hogy a szülők egy része belekényszerül a magántanulói státust kérő döntésbe, és nem teljesen önként, nem minden következmény ismeretében választja gyermeke számára a tankötelezettség teljesítésének ezt a módját.

2.3. Egyéb retorziók a közoktatásban

A 2003. évben – a korábbiakhoz hasonlóan – továbbra is érkeztek hozzánk olyan panaszok, amelyekben a szülők azt kifogásolták, hogy az iskola egyes pedagógusai nem megfelelő hangnemben beszélnek gyermekeikkel. A szülők állítása szerint, ezekben az esetekben gyermekeiknek származásukra vonatkozó megalázó kijelentéseket, sértéseket kellett eltniük.

A Kotv. 10. § (2) bekezdése szerint a gyermek, illetve tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani mind a fizikai, mind pedig a lelki erőszakkal szemben. A Kotv. 19. § (7) bekezdés *h*) pontjában kimondja, hogy a pedagógus alapvető kötelessége a rábízott gyermek nevelése, tanítása és ezzel összefüggésben a gyermekek, tanulók és szülők emberi méltóságának és jogainak tiszteletben tartása. A pedagógus fegyelmezési eszközeinek tehát szigorú jogi korlátai vannak, amelyek nem engedik meg, hogy a tanár a diákok emberi méltóságát, személyiségi jogait megsértse.

Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban általánosságban azt lehet elmondani, hogy a vizsgálat eredményes lefolytatása igen nehéz, sőt esetenként lehetetlen feladat: a panaszosok és a vizsgált oktatási intézmények képviselőinek állításai ugyanis többnyire ellentmondanak egymásnak.

A legtöbb esetben az iskolaigazgatók tagadják, hogy a gyermekek emberi méltóságát sértő beszéd előfordulhatna az általuk vezetett intézményben. Az ombudsman ezekben az ügyekben kezdeményezésében arra kéri az igazgatókat, hogy nevelőtestületi értekezlet során hívják fel a tanárok figyelmét arra, hogy kötelességük a tanuló személyiségét, emberi méltóságát tiszteletben tartani; valamint szülői értekezlet során tájékoztassák a szülőket, hogy ilyen jellegű panaszaikkal forduljanak hozzájuk; és ezen túl is, tegyenek meg mindent ennek a jelenségnek a megelőzése érdekében.

Egyik ügyünkben az iskolaigazgató vizsgálata igazolta a bepanaszolt pedagógus vétkeességét. A panaszt az egyik tanuló szülője terjesztette elő, amelyben kifogásolta, hogy gyermekét a pedagógus sértő és megalázó jelzőkkel illette, és feltételezte azt is, hogy erre nem került volna sor, ha a gyermek nem roma származású.

Az ügyben – kezdeményezésünkre – az iskola igazgatója meghallgatást tartott a panaszos távollétében, abban az osztályban, ahová a diák járt. A tanulók elmondása alapján megállapította, hogy a szülő által kifogásolt – a gyermek tanul-

mányaira, szorgalmára, viselkedésére vonatkozó – erőteljes megjegyzések és jelzők valóban elhangzottak. A tanulók véleménye szerint ugyanakkor a diák rossz tanuló volt, és az osztályban tanúsított magatartása is kívánnivalót hagyott maga után.

A diákok szerint a pedagógus utalt ugyan a panaszos családjára, de azt a jelzöt, hogy cigány vagy roma, nem mondta ki. Az igazgató arról is meggyőződött, hogy hasonló – sértő – jelzőket más, az osztályban tanuló növendékek is kaptak a tanárnótól.

Az igazgató szerint az érintett pedagógus „dinamikus személyiség”, és időnként „pikkkel” néhány növendékére vagy a tanulók csoportjaira, de ez soha sem a diákok etnikai hovatartozásával függ össze.

Az igazgató – a problémák megoldása érdekében – a pedagógussal és az érintett növendékekkel való közös beszélgetést tartotta célravezetőnek, és a fegyelmi keretében történő vizsgálat szükségességét elvetette, mely döntést – az eset körülményeinek ismeretében – tudomásul vettünk.

Ugyanakkor megállapítottuk, hogy: amikor a pedagógus a gyermek családjára sértő, általánosító megjegyzéseket tett, megszegte a Kotv. 19. § (7) bekezdés *h*) pontjában előírt kötelességét, mely szerint „*a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermek nevelése, tanítása és ezzel összefüggésben a gyermekek, tanulók és szülők emberi méltóságának és jogainak tiszteletben tartása*”.

Az igazgató jelentése hangsúlyozza, hogy a gyermek családjára tett megjegyzések során a tanár nem használta a roma vagy cigány szót. Önmagában ezeknek a szavaknak a mellőzése ugyanakkor nem jelent feltétlen bizonyítékot arra nézve, hogy ne történt volna diszkrimináció. A rendelkezésünkre álló információk alapján azonban nem tudtuk megállapítani, hogy a tanárnő e szavaknak a kiejtése nélkül ugyan, de a gyermek családjára való utalással, egyben származására is célzott volna.

A beszámolási időszakban olyan panaszok is érkeztek hozzánk, amelyekben a szülők azt kifogásolták, hogy gyermekeik sokszor töltik a folyosón a tanórákat.

Tizenhárom szülő által aláírt beadvány, egy iskola óráról való kiküldési gyakorlatát sérelmezte. A szülők szerint gyermekeik rendszeresen töltik a tanórákat az iskola folyosóján, mert a pedagógusok fegyelmezési eszközként kiküldik őket. Ez a panasz több más jelenséget is kifogásolt, és a szülők mindezeket a cigány származásukkal szembeni előítélet és diszkrimináció megnyilvánulásának tartották.

Az ügyben magyarázatot kértünk az igazgatótól, aki elmondta, hogy kollegái csak a többi gyermek tanuláshoz való jogának sérülése esetén folyamodnak ehhez a módszerhez, és cáfolta, hogy hátrányos megkülönböztetésről lenne szó.

Az ügyben kiadott állásfoglalásunk az alábbiakban foglalható össze:

- a tanuló óráról való kiküldése nem alkalmazható fegyelmezési eszközként, erre csak akkor kerülhet sor, ha az mások jogai vagy a tanuló egyéb jogainak védelme érdekében feltétlenül szükséges;
- ez az intézkedés még ilyen esetben sem tarthat automatikusan a tanítási óra végéig: azaz mindig az adott helyzetben kell annak időtartamáról döntenie;
- a pedagógus köteles gondoskodni a kiküldött diák felügyeletéről.⁷⁰

Állásfoglalásunkat, illetőleg azt a kezdeményezésünket, hogy a jövőben a fentieknek megfelelően járjanak el, az iskola elfogadta.

2.4. A cigány tanulók nyilvántartása az osztálynaplóban

Egy – nevének elhallgatását kérő – nagyvárosi tanítónő azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy még mindig használatban van egy olyan osztálynapló-típus, amelynek az „Összesített statisztikai adatok” című oldalán, a 18. rovatban változatlanul szerepel a cigány tanulók számára vonatkozó kérdés.⁷¹

A beadványozó megküldte a napló kifogásolt részeinek fénymásolatát, de letakarta az intézmény, az intézményvezető és az osztályfőnök azonosítására alkalmas részeket; a „cigány rovatról” pedig azt közölte, hogy azt időközben „leragasztották”.⁷²

A panaszt az adatvédelmi biztossal együttműködve vizsgáltuk ki, és – az együttesen kialakított állásfoglalást, valamint a probléma megoldására vonatkozó javaslatainkat – közösen juttattuk el az oktatási miniszterhez.

⁷⁰ Például bekísérni a tanári szobába, igazgatói irodába és az ott tartózkodó tanárok felügyeletére bízni.

⁷¹ A napló fedőlapján a következő könyvészeti adatok találhatóak: látta a Művelődésügyi Minisztérium 1988. XI. 15., A.Tü. 32. r. sz.

⁷² Ez arra utalt, hogy ez a rovat feltehetően korábban ki volt töltve.

Így különösen felhívtuk a miniszter figyelmét, hogy, amennyiben van ilyen napló, az alkalmat nyújthat a jogsértésre, hiszen:

- lehetőséget ad egy ilyen rovat arra, hogy kizárólag külsődleges jegyek alapján „sorolhasson be” a naplót vezető pedagógus, az osztályfőnök valakit valamely kisebbségi csoportba;⁷³
- ellentétes az Avtv. több alapelvével is: a 5. §-ban írt célhoz kötöttség, illetve a 7. § (1) bekezdés a) pontjában megfogalmazott tisztességes és törvényes adatfelvétel és adatkezelés szabálya is sérülne.

Az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján, arra kértük az oktatási minisztert, hogy vizsgálja meg, hogy a forgalomban lévő osztálynaplók tartalmaznak-e olyan rovatot, amelynek kezelésére a nevelési-oktatási intézmények nem is jogosultak, és egyúttal kezdeményeztük, hogy az általa lefolytatott vizsgálat megállapításainak függvényében:

- tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogsértő nyomtatványok forgalomból való kivonására,
- illetve, körlevélben tudassa az iskolákkal, hogy hagyják ki, ne töltsék ki a jogsértésre alkalmat adó rovatot.

A miniszter válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a konkrét panaszügyben egyedi jogsértés történt, amelynek oka az „intézményvezetői figyelmetlenség példátlan megnyilvánulásában” keresendő. Ezen túl a miniszter elvi élel szögezte le: „A kifogásolt napló nemcsak a statisztikai táblázatban szereplő cigány kisebbség megjelölése miatt, hanem az eltelt tizenöt év alatt bekövetkezett pedagógiai szakmai változások miatt is teljesen használhatatlanná vált.”⁷⁴

A szakminiszter a panaszt tehát „egyedi esetnek” minősítette, és ezért – az országgyűlési biztosok kezdeményezésének ellenére – átfogó vizsgálatot nem folytatott le, de az alábbi intézkedések megtételét ígérte:

- az OM honlapján közleményben hívja fel az iskolák figyelmét az elavult tartalmú nyomtatványok, az esetlegesen létező, jogellenesen gyűjtött adatok megsemmisítésére, az adatvédelmi szabályok betartására;
- felhívja a város jegyzőjének a figyelmét az idejétmúlt nyomtatványok alkalmazásának veszélyére, és javasolni fogja a tárgyban törvényességi ellenőrzés lefolytatását;
- gondoskodni fog arról, hogy az iskolai nyomtatványokat legnagyobb példányszámban gyártó és forgalmazó cégek továbbra is megkapják a szükséges segítséget a szabályszerű nyomtatványok gyártására.

A törvényességi ellenőrzés nehézkesen indult: a város jegyzője – az oktatási miniszter levelét követően, másfél hónap elteltével történt érdeklődésünkre – arról tájékoztatta hivatalunkat, hogy nem is tud a szakminisztérium hivatalos megkereséséről.⁷⁵

Bár az oktatási miniszter a két országgyűlési biztos által jelzett ügyet „egyedinek” minősítette, a vizsgálat során bebizonyosodott, hogy további 22 általános iskolájának mindegyikében használnak olyan osztálynaplót, amelyekben megtalálható a cigányok nyilvántartására lehetőséget biztosító rovat.⁷⁶

Bár vizsgálatunk az egyik megyére, illetve annak székhelyére korlátozódott, megkockáztathatók az alábbi feltételezések:

1. az ország sok-sok iskolájában használnak ilyen naplókat, s nem zárható ki, hogy esetenként ki is töltik a jogsértő statisztikai rovatokat;
2. a nyomtatványok évenkénti felülvizsgálata, illetve a jogszabályi változásoknak megfelelő korrigálása csak erős kritikával illelhető;
3. a „felülvizsgálat” azt a látszatot kelti a nyomtatványgyártók és -forgalmazók, az iskolaigazgatók (s általában véve, a felhasználók) körében, hogy a „láttamozott” nyomtatvány minden szempontból megfelel a hatályos jogi és szakmai előírásoknak.⁷⁷

A jelenlegi szabályozás szerint az általános iskolák akár saját kiadású nyomtatványokat is használhatnak ugyan, sőt, akár elektronikus nyilvántartást is vezethetnek, de ez a liberalizmus nem lehet megfelelő hivatkozási alap, semmiképpen

⁷³ A napló „származási rovatának” kitöltése – az Avtv. adatkezelési szabályain túl – a Nektv. 7. §-ába is ütközne, hiszen, e törvényhely szerint, a kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. Meggyőződésünk, hogy a jogsértés veszélye reális: egy statisztikai adat is alkalmas lehet ugyanis azonosításra. Például egy 20 fős osztály esetén a cigányként megjelölt 15 viszonylag nagy valószínűséggel, a 20-ból 20 pedig pontosan behatárolható.

⁷⁴ Az oktatási miniszter tájékoztatást adott továbbá arról, hogy az iskolai nyomtatványokat az iskolák évente, a nyomtatványgyártók által megküldött rendelőlapon felhasználásával szerzik be. „A rendelőlapon pedig évente felülvizsgálta és a jogszabályi változásoknak megfelelően korrigált nyomtatványokat tartalmaznak”: vagyis, kizárta azt a lehetőséget, hogy elavult és jogsértő nyomtatványok forgalomban lehessenek.

⁷⁵ Később kiderült, a minisztérium a megyei főjegyző címére küldte a városi jegyzőnek szánt levelet.

⁷⁶ 1988-as kiadású osztálynaplót ugyan csak egy általános iskolában használtak, de kiderült, hogy a többi iskolában használt 2001-ben és 2002-ben nyomtatott osztálynaplók lényegében ugyanúgy kifogásolhatók: ezek az újabb nyomtatványok is tartalmazzák a cigány származásra vonatkozó rovatot.

⁷⁷ Például, az egyik érintett nyomda a nekünk megküldött naplómásolatról, amely az ominózus cigányrovatot is tartalmazza, azt írta, hogy az „az OM által jóváhagyott kézirat alapján” készült naplóból való, a városi jegyző is az „OM által 2002. 01. 18. Sz. L. ellenőrzött” naplóról beszél a vizsgálat eredményeit taglaló tájékoztatójában. Megjegyezzük, hogy az egyik, a naplógüggyel érintett nagyvárosi iskolában 2004 januárjában a törvényes működést általában vizsgáló szakértő sem kifogásolta a használt naplót.

nem menti ki a rendes forgalomban lévő, szakértő által láttamozott iskolai brosúrákért, úrlapokért, formulákért stb. való minisztériumi felelősséget, tekintettel arra, hogy a láttamozásból mindenki az irat hivatalosságára következtet.⁷⁸

Összefoglalva az „osztálynaplóügyet” az a következtetés vonható le, hogy a múltban kialakult szokások, eljárások reflexszerűen tovább élnek, és a jogrendszerben bekövetkezett változások a mindennapi bürokráciában – mindenekelőtt a rutin munkának számító adminisztrációban – nem feltétlenül tükröződnek.

V.

Maladministration: az érzéketlen bürokratikus jogalkalmazás tipikus esetei

1. A „hivatalos szervekkel” való kapcsolattartás anomáliái

A nemzetközi szakirodalom a közigazgatás bürokratikus, lélektelen ügyintézését, magatartását nevezi „maladministration”-nek. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában nem új keletű az olyan jogalkalmazói gyakorlat miatti panasz, amelyben a kisebbséghez tartozó személy az önkormányzat segítségnyújtástól elzárkózó magatartását kifogásolja. Ez leginkább a szociális, illetve a lakhatással összefüggő esetekre jellemző.

Az elmúlt évek tevékenységének eredményeként – különösen a roma népesség körében – sokan úgy tekintenek a kisebbségi biztosra, mint aki minden olyan ügy elintézésére képes, amellyel ők – főként a települési önkormányzatoknál – kudarcot vallottak. Ez természetesen nincs így, de a tendencia a bizalom növekedését jelzi. Ezzel is magyarázható a szociális szférát érintő ügyek számának emelkedése és az a tény, hogy a beadványok egy részében nem is intézkedést várnak tőlünk, csak segítséget, tanácsot kérnek ahhoz, hogy mit tegyenek, hová forduljanak ügyük megnyugtató elintézéséért.

A jelenség hátterében az a sajnálatos tapasztalat áll, hogy a települési önkormányzatok és a lakosság között nincs megfelelő bizalmi kapcsolat, az önkormányzatok, polgármesteri hivatalok nem töltik be azt a szerepet, amelyet törvényi felhatalmazás alapján vállalniuk kell. Előfordul, hogy nem felelős gazdái a településnek és pénzühiányra hivatkozva elutasítanak olyan kérelmeket, amelyeket a mi fellépésünk eredményeként később teljesítenek. Sajnos ügyfeleink érdekérvényesítő képessége igen korlátozott, általában bizalmatlanok a hivatalos szervek és az előadók iránt.

Tapasztalatunk szerint sok helyen a polgármesteri hivatalokban még azt a törvényben előírt kötelezettségüket sem teljesítik, hogy a szóban előadott kérelmet írásba foglalják. Emiatt az ügyfelet kizárják a jogorvoslat lehetőségéből, sérül az Alkotmányban meghatározott szociális biztonság és a jogbiztonsághoz való joguk.

Ennek reményében fordulnak hozzánk például olyan kérelmekkel, hogy adjunk segítyt, mert az önkormányzattól nem kapnak eleget; teremtsünk munkahelyet, mert településükön nincs munkavállalási lehetőség; biztosítsunk bérlakást a rászorulóknak; szerezzünk támogatást az ingatlan felújításhoz és telket a lakásépítéshez stb.

Ennek az esetekörnek az illusztrálására legkézenfekvőbb példát a szociális lakásigénylések növekvő száma, illetve a lakásra való rászorultságot bizonyító panaszaink szolgáltatják. Ezek közös jellemzői a következők: az ilyen igények általában azért nem teljesíthetők, mert az önkormányzatok (különösen vidéki településeken) nem rendelkeznek számottevő bérlakásállománnyal, és szolgálati lakásként adják oda a különböző intézmények működtetését biztosító személyeknek (orvos, pedagógus, jegyző stb.).

Panaszosainkon általában építési telek juttatásával tudnak segíteni, de erre is kevés az esély, mert a telekalakítás az önkormányzattól általában jelentős anyagi ráfordítást igényel, és csak azoknak jelent támogatást, akik vállalni tudják az építkezést. A létminimum alatt tengődő, sokgyermekes roma családokon csak az segítene, ha *végre megindulna egy költségvetésből támogatott, átfogó bérlakás építési program*.

Az elégtelen szociális támogatás és a megfelelő lakhatási feltételek hiánya sok településen feszültséget gerjeszt, de ez megfelelő kommunikációval, az érintettek partnerként való kezelésével az önkormányzatok szűk mozgásterét, a pénzügyi források hiánya ellenére is csökkenthető lenne. Ezért igyekszünk minden ügyben részletes tájékoztatást kérni az önkormányzatoktól, megismerni a lehetséges megoldásokat és az így szerzett információt megosztani a panaszossal annak reményében, hogy az ismeret birtokában bizonyos tények, körülmények másként, kedvezőbben ítéltetők meg, és megmagyarázhatók olyan problémák is, amelyek e nélkül esetleg érthetetlenek.

⁷⁸ A nagyvárosban általánosan, s így igen nagy valószínűséggel máshol is használt naplók nemcsak a kisebbségi jog szempontjából kifogásolhatóak, hiszen a szülők munkahelyére, foglalkozására is rákérdeznek, így személyiségi jogi és adatvédelmi szabályokat is sértenek.

Az egyik ügyünkben, a panaszos szóban előadott kérelmeire különböző válaszokat kapott attól függően, hogy éppen melyik előadóval beszélt. Pedig a probléma komoly volt: ikerházban lakott, és a szomszéd külföldön, általa ismeretlen helyen tartózkodott. Az ikerház megrongálódott, közös falát ügyfelünk egyedül nem tudta megjavíttatni. Időközben a tető is megrogyott, a ház életveszélyessé vált és ezt a tényt az önkormányzatnál időnként elismerték, időnként nem.

Telefonon nem sikerült elérni, hogy az ismeretlen helyen tartózkodó személy felkutatása ügyében tegyék meg a szükséges intézkedést, illetve sürgősen, soron kívül gondoskodjanak az életveszély elhárításáról. Miután levélben felhívtuk a jegyző figyelmét arra, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében az építésügyi hatóságnak kötelezettségei vannak a településen található építmények karbantartása ügyében, végre történt intézkedés. Kiderült, hogy az ikerház tulajdonosának van magyarországi megbízottja, akinek személye addig is ismert volt a hivatal előtt. A megbízott bevonásával kötelezték a tulajdonost az életveszély elhárítására és az ingatlan felújítására. Mindezek alapján szinte érthetetlen a polgármesteri hivatal magatartása, érthetetlen az a közömbösség, ahogy az önkormányzat elhárította a település lakóinak problémáját.

Elutasításban részesült az a panaszosunk is, aki – lakásproblémájának megoldása érdekében – a polgármesteri hivaltól azt kérte, hogy „vásároljanak számára házat, ahol négy gyermekét emberi körülmények között nevelheti”.

Megkeresésünkre a polgármester arról adott tájékoztatást, hogy az önkormányzatnak nincs szociálisbérlet-állománya, és egyéb módon sem tudja – a kétségtelen rászorultság ellenére – a panaszos lakhatását támogatni.

Miután személyesen beszéltünk a polgármesterrel és a panaszossal, meglepő eredmény született: lehetségessé vált két hónapon belül egy 100 Ft-os névleges árért egy olyan építési telek megvásárlása, ahol a közművek is (a csatorna kivételével) rendelkezésre álltak. Kiderült az is, hogy a panaszos nagyothalló, nehéz vele kommunikálni, és csupán azért kérte a házvásárlást, mert nem mert egyedül belevágni egy építkezésbe. Kérésünkre a polgármester további segítséget ígért: segít vállalkozót keresni, megalkudni a vállalkozóval, segít az OTP-ügyintézésben és az építési engedély megszerzésében, a földmunkák elvégzéséhez pedig munkagépet biztosít. A panaszos elégedett volt, végre úgy érezte, hogy roma származása miatt nem kell lemondania mindarról, ami más, nem roma állampolgárt is megillet. Nem kellett volna ehhez az országgyűlési biztos közreműködése, a panaszt enélkül is megoldhatták volna.

Tapasztalatunk szerint a munkatársak helyszíni vizsgálatai minden esetben azt eredményezik, hogy a panaszos által előadott problémák mellett más gondok is felszínre kerülnek.

Ez történt annak az ügyfélnek az esetében is, aki arról panaszkodott, hogy vízkárt szenvedett, és emiatt lebontott háza helyett kapott ugyan egy másikat, de véleménye szerint sokkal rosszabb állapotú, mint a nem roma származású károsultak.

A helyszínen kiderült, hogy a panasz ilyen formán csak részben megalapozott (mások is kaptak hasonló nagyságú és minőségű házat), viszont azt is megállapítottuk, hogy az önkormányzat az ügy elbírálása során számos mulasztást követett el, és nem teljesítette a ház felújítására vállalt kötelezettségét.

Tapasztalatunk szerint kisebb településeken gyakran előfordul, hogy az emberek nem úgy tekintenek az önkormányzatokra, polgármesteri hivatalokra, mint az életüket megkönnyítő, segítséget nyújtó intézményre, hanem a tisztségviselők, különösen a polgármester „basáskodását” érzik, és miután saját erőből nem tudnak ezen változtatni, ügyeik intézéséhez külső segítséget igényelnek.

A Tiszántúli egyik nagyközségében a polgármester által kialakított sajtószerű segélyezési gyakorlatot kifogásolta a település roma lakosságának jelentős része. Hiába kérték ennek megváltoztatását, a polgármester meg volt győződve a maga igazáról és nem engedett.

Tájékozódásunk során vált világossá a közösség vezetőjének álláspontja, elgondolása szerint ugyanis ő felelős a településen élők – különösen a romák – megélhetéséért. Ezt úgy akarta biztosítani, hogy „beosztotta” helyettük a rendszeres szociális támogatásokat. A nyári hónapokban csak a pénz felét kapták meg (mert ilyenkor alkalmi munkából kiegészíthető a jövedelem), és a másik felét decemberben fizették ki (amikor nincs alkalmi munka). Emellett sajátos fizetési gyakorlatot is bevezetett: ha valakinek anyagi segítségre volt szüksége, előleget vehetett fel a rendszeres járandóságára (ahelyett, hogy például átmeneti segítyt kapott volna), de a hónap végén nem kaptak elszámolást, így sokan becsapva érezték magukat.

A polgármester ezt a gyakorlatot a roma lakosság érdekében továbbra is fenntarthatónak ítélte. Ezzel együtt, amikor kezdeményezéssel éltünk a helytelen gyakorlat megszüntetése és a visszatartott pénzek kifizetése érdekében, kérésünknek eleget tett.

A bürokratikus ügyintézés jellemző példája a Fejér megyei városban korábban munkásszállóként, jelenleg „átmeneti szállóként” működő, az önkormányzat fenntartásában lévő épületben elhelyezett rászoruló panaszosok ügye. A korábbi bérletük felhalmozódott lakbérhátralék miatt kilakoltatott bérlők közül egy roma származású kisgyermekes család kérte lakáshelyzetük kilátástalansága miatt a kisebbségi biztos segítségét. Úgy vélték, hogy őket a városi önkormányzat cigány származásuk miatt nem támogatja lakásproblémájuk megoldásában. Sérelmezték, hogy az önkormányzat az

átmeneti szállón, az embertelen körülményekhez és jövedelmükhöz képest egyaránt magas szállóhasználati díjat állapított meg, amelyet képtelenek a korábban felhalmozódott tartozásukkal egyidejűleg fizetni úgy, hogy mindeközben csatládjuk megélhetését, napi szükségletét is biztosítani tudják.

A helyszíni vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzat felhatalmazása alapján a vagyongazdálkodási bírósági eljárást indított a hátralékok behajtására. Az Obtv. 29. § (2) bekezdésének e) pontja értelmében az országgyűlési biztos a bíróságok eljárását nem vizsgálhatja, az ombudsmani eljárás kiterjedt azonban annak vizsgálatára, hogy az önkormányzat intézkedései során sérültek-e a beadványozók alkotmányos jogai, hogy milyen okok játszottak szerepet a tapasztalt helyzet kialakulásában, valamint arra, hogy mi vezetett a lakbérhátralékok oly mértékű felhalmozódásához, ami miatt az önkormányzat intézkedésére a vagyongazdálkodási bíróság végrehajtási eljárást megindította.

Az ügy kialakulásához – amely egy elszegényedett csoport évek óta megoldatlan lakásproblémája – döntő mértékben hozzájárult egyrészt az önkormányzat bürokratikus, érzéketlen és a családok személyes körülményeit figyelmen kívül hagyó hozzáállása, másrészt a periférián élő bérlők érdekérvényesítő képességének hiánya. Az önkormányzat tulajdonosi érdekeit szem előtt tartva jogszerűen intézkedett a lakbérhátralékosok az önkormányzati lakásokból való kilakoltatásáról, szociális gondoskodási kötelezettségéről viszont „elfelejtkezett”.

Az önkormányzat döntését végrehajtó vagyongazdálkodási szerv látszólag azonos módon (az „egyenlő bánásmód” elvét betartva) járt el, amikor az itt lakó – újabb lakbértartozást felhalmozó – családokkal szemben a bírósági eljárást egységesen megindította. A roma kisebbséghez tartozó családok azonban mégis hátrányt szenvedtek, mert míg a nem roma családok elhelyezéséről az önkormányzat intézkedését követően igyekezett gondoskodni, az itt maradt roma származású gyermekes családok esetében az ezt célzó önkormányzati intézkedések elmaradtak. *Ebben közrejátszott a panaszosok származása és az önkormányzat szociálisan érzéketlen magatartása.*

Összefoglalva: a szállón lakó roma kisgyermekes családok helyzetével összefüggésben az önkormányzat eljárása során ugyan látszólag etnikai szempontból semleges intézkedéseket tett, hiszen a díj nem fizetése miatt korábban kilakoltítottakat származásra, hovatartozásra tekintet nélkül a szállón helyezte el. Az itt élő gyermekes családok lélekszámának arányát tekintve azonban mégis a roma kisebbséghez tartozók kerültek az átlagosnál nagyobb mértékben kedvezőtlenebb helyzetbe, ami megfelel a „közvetett diszkrimináció” meghatározásának.

Megállapítást nyert továbbá az is, hogy a szállót az önkormányzat szociális feladatainak ellátására használta, ám szociális intézményei körébe nem vonta be, és nem helyezte szociális alapokra a használatáért fizetendő térítési díjat sem.

Az önkormányzat szociális ellátásokkal összefüggő feladatait törvény rögzíti. A közgyűlés ugyanakkor nem szociális intézményi keretek között, hanem piaci alapon „gondoskodott” a működési területén élő, társadalmi perifériára szorult családokról, és e tény is felveti az alkotmányos visszasság gyanúját: ezért – a szálló státusának felülvizsgálata mellett – azt is kezdeményeztük az önkormányzatnál, hogy a szállóhasználati díj piaci jellegét szüntesse meg.

Kezdeményezésünket szem előtt tartva a családsegítő és gyermekvédelmi szolgálat alternatívát dolgozott ki: a differenciáltan megállapított használati díj alapjául a családon belüli egy főre jutó jövedelmet javasolta, ezt a megoldási javaslatot azonban az önkormányzat nem akceptálta. Várhatóan a bérleti díj mértéke valamelyest csökkenni fog, mivel az önkormányzat a takarítás és az őrzés díjának mérsékléséről intézkedett, csak hogy a díjcsökkentés nem az általunk hangsúlyozott szociális szempontok figyelembevételére miatt és nem a szükséges mértékben, a lakók díjfizetési képességének függvényében történt.

(Várhatóan 2004 januárjától az önkormányzat rendeletében szabályozott módon – a lakás elvesztését megelőzendő, preventív intézkedésként – adósságkezelési szolgáltatást nyújt a rászorulóknak. A jövőben e támogató rendszer kialakításával és fenntartásával kívánja megakadályozni, hogy a hátralékosok a felgyülemlett tartozások miatt végső soron lakásukat veszítsék el.)

Arra a kezdeményezésünkre, hogy a hátrányos helyzetű családok szociális marginációjának megszüntetése, lakhatásuknak hosszú távon történő rendezése érdekében dolgozzon ki átfogó intézkedési tervet, az önkormányzat felülvizsgálta lakáskonceptióját és (mivel az a szállón lakó, illetve nem szállón lakó, de hasonló helyzetű családok lakáshoz juttatására nem tartalmazott intézkedési tervet) a lakástámogatási rendszerének pótlólagos kiegészítéséről gondoskodott.

Egy másik esetünkben a panaszosok ügye még 2001-ben kezdődött, akiket – mivel a jogszabályok által önkényes lakásfoglalóknak minősültek – az önkormányzat felszólított az ingatlan azonnali elhagyására. A panaszosok úgy érezték, hogy a hivatal eljárásának minősége, milyensége összefügg roma származásukkal, ezért az ügyben vizsgálatot indítottunk. Ennek során diszkriminációt nem állapítottunk meg, jogi tanácsadással azonban a segítségükre tudtunk lenni.

Az érintettek előadták, hogy két évvel korábban bérleti szerződést kötöttek egy kétszoba-komfortos lakásra egy bent lakóval. A bérleti szerződésben a felek megállapodtak arról, hogy a rendkívül romos és rossz állapotú lakás javítására és felújítására a panaszosok által fordított összeg beleszámít a panaszosok bérleti díjába. A bérleti szerződés jogszerűségének tudatában 1999 és 2001 között több mint 1,3 millió forintot költöttek a lakás felújítására, lényegében emberi lakhatásra alkalmassá tételére, valamint igazolták, hogy kifizették annak közüzemi számláit. Mikor az önkormányzat felszólította őket az ingatlan elhagyására, kiderült, hogy a másik szerződő fél nem rendelkezik szállásadói jogosultsággal, ezért az ott lakásuk törvénytelen.

A család öt gyermeket nevel – akik közül egyikük agyvérzéssel született –, ezért a családsegítő szolgálat 9 hónapra egy krízislakást ajánlott fel a számukra, ez azonban a családnak hosszú távon közel sem volt elfogadható megoldás. Önerőből nem lettek volna képesek lakásproblémájuk megoldására, tekintettel arra is, hogy minden megtakarított pénzüket vélt otthonuk kijavítására költötték.

A fentiek alapján felhívtuk az önkormányzat figyelmét, hogy ebben az ügyben nemcsak mint tulajdonos vesz részt, hanem mint a helyi gyermekvédelmi feladatokért felelős szerv is, ezért a kilakoltatást követően feltehetően kötelessége lesz a gyermekek védelme érdekében fokozott pénzbeli és természetbeni ellátást biztosítani a családnak.

Az érintett család 1999 és 2001 között több mint 1,3 millió forintot költött a lakásra, valamint a korábbi bérlő tartozásaival együtt kiegyenlítette a közüzemi számlákat is, ezért ezen összegek a lakás régi romos állapota miatt szükségszerű kiadásnak minősülnek, így azokat a Polgári Törvénykönyv alapján a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint jogalap nélküli birtokosként is visszakövetelheti az önkormányzattól.

Levelünk nyomán a képviselő-testület úgy döntött, hogy a héttagú család liciten kívül, forgalmi értéken az önkormányzat területén lakást vásárolhat. A vételárába be kell számítani a lakásra költött, a bérlőt terhelő eddig felmerült, számlával igazolt kiadásokat. A képviselő-testület tehát elismerte, hogy ezek szükségszerű kiadások voltak, és ezeket az önkormányzatnak meg kell térítenie. Ezzel egyidejűleg méltányosságból lakásvásárlási kedvezményt is felajánlott a gyermekvédelmi és szociális szempontból rászoruló családnak.

A nekünk küldött pozitív választ követően derült ki, hogy az önkormányzat intézkedései gyakorlatilag nem valósultak meg. Ezért a panasz 2002-ben ismét elének került (melyet az önkormányzati választások miatt csak 2003-ban tudtunk lezárni).

A fent leírt önkormányzati döntés végrehajtása, a számlák „átvilágítása”, ugyanis a vagyonkezelő feladata volt. A benyújtott számlákból reálisan legfeljebb 1 050 000 forintot lehetett elfogadni. A vagyonkezelő felajánlott a családnak egy 37 m² alapterületű lakást, melynek forgalmi értéke a szakvélemény szerint 3 555 000 forint volt, ők ugyanakkor semmilyen összegű készpénzzel nem rendelkeztek.

Ekkor a polgármester már hiányolta a panaszosok kompromisszumkészségét, és abban látta az ügy megoldását, hogy a vagyonkezelő által elfogadott költségek összegét az önkormányzat – a helyi támogatások nyújtásánál kialakult gyakorlatnak megfelelően – a kereskedelmi forgalomban megvett lakást eladó személy számára fizetné ki.

Ezt követően már arról kellett szólnunk, hogy törvénysértően jár el az önkormányzat abban az esetben, ha az általa is elismert tartozását és kamatait nem akarja megtéríteni, és azt kizárólag a panaszos által vásárolt lakás eladójának hajlandó kifizetni, hivatkozva a támogatási gyakorlatra. Az önkormányzat méltányos eljárása keretében felajánlott, ugyanakkor meghíúsult (önkormányzati tulajdonban lévő) lakásvásárlás nem eredményezheti azt, hogy a panaszos nem kaphatja meg jogos és elismert követelését.

Véleményünket az önkormányzat elfogadta, ezért határozatot hozott, hogy a szakértő által jóváhagyott költségeket visszafizeti.

2. Gyermeki jogok érvényesülése a helyi önkormányzatok gyakorlatában

A gyermeki jogok alkotmányos, alapvető, emberi jogok. A gyermekeket különleges jogi védelem illeti meg. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése deklarálja, hogy „minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges”.

A gyermeki jogok védelmét az alaptörvényen kívül a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvtv.) biztosítja.

A Gyvtv. a régi hierarchikus intézménystruktúra helyett horizontális ellátórendszert épített fel, amelynek keretében jelentős, kiemelt gyermekvédelmi feladatokat ruházott a helyi önkormányzatokra. A gyermeki jogok érvényesítésének, végrehajtásának, „népszerűsítésének” kiemelt fontosságú helyi szereplői a gyermekjóléti szolgálatok. A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 14. § (1) bekezdése kimondja, hogy „A települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi.” A települési önkormányzatok e jogszabályi kötelezettségüknek többnyire eleget tettek és felállították az említett szolgálatokat, de tapasztalataink szerint, az intézmények nem a valós szükségletekre alapozva – azoknak megfelelő létszámban és minőségben – működnek.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a gyermeki jogok érvényesülését soha nem önmagában, hanem komplex módon, az alkotmányos jogok esetleges sérelmét vizsgálva ellenőrzi. A gyermeki jogok mindig közvetten, lakhatással kapcsolatos, szociális, illetve oktatási panaszhoz kapcsolódva jelentkeznek. Ezekben az ügyekben a hozzánk forduló panaszosok többsége nincs tisztában saját jogaival sem, érdekérvényesítő képessége gyenge, így gyermeke jogainak védelmére, képviselőtére alig képes. Hangsúlyozandó, hogy a hozzánk érkező beadványokban – az előző

évekhez hasonlóan – a gyermeki jogok sérelme szinte kivétel nélkül anyagi okhoz, deprivációhoz, szegénységhez kapcsolható. Az alapvető gyermeki jogokból fakadó szükségletek kielégítését a szegénység lehetetlenné teszi. A szükségletek hiánya mellett a gyermekszegénység egyfajta kirekesztettséget von maga után, mely megállapítás különösen igaz a romák szegénységi minimum alatt élő csoportjaira.

A gyermekjóléti szolgálatok veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerének problémái

A gyermekvédelmi rendszer általunk érzékelt egyik legsúlyosabb, de – sajnos gyakori – problémája, hogy a gyermekjóléti szolgálat nem képes betölteni a Gyvtv., illetve a kapcsolódó végrehajtási rendeletek által előírt legfontosabb feladatát, vagyis a gyermek veszélyeztetettségét észlelő és ezt jelző funkcióját. A Gyvtv. a gyermekjóléti szolgálatokat a rendszer középpontjába helyezi. A gyermekjóléti szolgálat nem az az intézmény, mely minden problémát megold, hanem egy fontos információt hordozó és közvetítő bázis a gyermekvédelem szereplői között. A gyermekjóléti szolgáltatás további feladata, hogy a gyermek veszélyeztetettségének észlelése esetén a veszélyeztetettséget előidéző okokat feltárja és ezek megoldására javaslatot készít. Az ombudsmani vizsgálatok során többször tapasztaljuk, hogy arra a kérdéseinkre; mit tesz az önkormányzat a panaszos család gyermekei veszélyeztetettségének megelőzése, illetve megszüntetése érdekében, a válasz csupán a jogszabályban előírt pénzügyi ellátások felsorolására, esetleg az ezek szükségességére való hivatkozásra szorítkozik.

Egy háromgyermekes roma származású családanya rendkívül rossz lakáskörülményeik javítása érdekében kérte az ombudsman segítségét. A fiatalasszony gyermekeivel édesanyjánál egy 30 négyzetméteres ingatlanban él. Az asszony férje (a gyermekek édesapja) a lakás szűkössége miatt nem élhet velük. A nagymama beteges, valamint pszichés problémákkal küzd, ezért nagyon nehezen viseli el a három kiskorú gyermeket. A gyermekek otthoni tanulása a fentiek miatt megoldhatatlan.

A lefolytatott vizsgálat során az önkormányzattól környezettanulmány készítését kértük. A környezettanulmány igazolta a beadványozó helyzetét és a képviselő-testület a gyermekek – lakáskörülményeikből adódó – tanulási nehézségeire tekintettel a családot a szociális lakáskérelmezők ranglistáján az első helyre sorolta. Érthetetlen, hogy a gyermekjóléti szolgálat miért nem jelezte már korábban az önkormányzatnak a gyermekek problémáját.

Tapasztalataink szerint – ahogy a szociális szférában dolgozók többsége, úgy – a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai is nagyon kevés ismerettel rendelkeznek a cigányságról, a cigány kultúráról, amely a velük való foglalkozást, problémáik megoldásának elősegítését megnehezíti, illetve sok esetben lehetetlenné teszi.

A megoldást álláspontunk szerint az jelentheti, ha a szociális dolgozók – hasonlóan az egészségügyben, a közoktatásban és más „emberközeli” munkakörökben foglalkoztatott közalkalmazottakhoz – az alapképzés vagy a posztgraduális képzés keretében elsajátíthatnák azokat a speciális ismereteket, amelyek a roma kisebbséghez tartozók problémái megoldásában nélkülözhetetlenek.

A gyermekjóléti szolgálatokkal való kapcsolattartás önkéntességének problémája

A Gyvtv. és a kapcsolódó rendeletek következetesen elválasztják egymástól a szolgáltató és a hatósági tevékenységet, előbbihez az önkéntesség utóbbihoz pedig a kényszer elvét kapcsolva. A magyar gyermekvédelem 1997 óta működő új rendszerében a gyermekjóléti szolgálatok lettek az ellátás és a szolgáltatás letéteményesei. A törvény szemléletéből egyértelműen következik, hogy a szülőnek a gyermekjóléti szolgálattal történő együttműködése – még ha az nyilvánvalóan a gyerek érdekében történik is – önkéntességen kell hogy alapuljon. Önkéntesség hiányában a gyermekjóléti szolgáltatás éppen segítő, ellátó funkcióját veszíti el. Eseteink között sajnos találkozunk olyan gyakorlattal is, amely a törvény szemléletét, céljait egyáltalán nem veszi figyelembe.

Az egyik Fejér megyei nagyváros önkormányzata régi munkásszállójának szobáit csak abban az esetben adta bérbe a rászoruló családoknak, ha vállalták a helyi gyermekjóléti szolgálattal való kötelező együttműködést. Amennyiben a családok megszegték az együttműködés szigorúan előírt formáit, bérleti szerződésüket a települési önkormányzat vagyongazdálkodója azonnal megszüntette. Hangsúlyozandó, hogy a szállót az önkormányzat nem vonta be a szociális intézményhálózatba, így az ott található szobákat piaci, illetve közel piaci áron értékesítette.

A szállóhasználati megállapodás azon pontja, mely a gyermekjóléti szolgálattal való kötelező együttműködést írja elő, véleményünk szerint összeegyeztethetetlen a szociális törvénnyel, valamint a gyermekvédelmi törvény céljaival. Álláspontunk szerint helytelen eszköz a nehéz helyzetben lévő családot komoly szankció kilátásba helyezésével együttműködésre kényszeríteni, meg akkor is, ha az elérendő cél, nevezetesen a gyermekek, kiskorúak védelme igazolható. A gyermekjóléti szolgálat segítségét kérni, vagyis egy önkéntes szolgáltatást igénybe venni az érintettek szabadságjoga. (Más részről kifogaszolható a szerződés természetesen azért is, mivel egy bérleti szerződésben kizárólag az adott bérleti jogviszonyra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket lehet szabályozni.)

A vizsgálat megállapításai alapján kezdeményeztük a bérlőkkel kötött szállóhasználati megállapodások módosítását. Az ombudsmani kezdeményezést a képviselő-testület elfogadta.

A gyermekjóléti szolgálatok „szerepvárosa”

A gyermekjóléti szolgálatokkal való kötelező együttműködéshez hasonló probléma a gyermekjóléti szolgálatok „szerepvárosa” is. Előfordul, hogy a szolgálatok munkatársai hatóságként, hatósági attitűdöket felvéve a gyermekek állami gondoskodásba vételével fenyegetik „ügyfeleiket”. A gyermekjóléti szolgálatokat és a gyámhivatalokat a jog több helyen is egymásra utalja, amely azonban nem jelentheti feladataik, de legfőképpen hatásköreik keveredését. A gyermekjóléti szolgálat nem hatóság. Gyermek védelembe vételére, ideiglenes hatályú elhelyezésére, nevelésbe vételére, stb. csak és kizárólag javaslatot tehet.

Lakhatási gondjaik megoldása érdekében a kisebbségi biztos segítségét kérő panaszosok a velük készített interjúk során egybehangzóan állították, hogy a gyermekjóléti szolgálat dolgozói adósságaik, illetve életmódjuk miatt gyermekeik gondoskodásba vételével fenyegetik őket. Néhány család ezért már iskolába se szívesen engedi gyermekeit. A személyes beszélgetés során kiderült, hogy a lakók a szolgálat, illetve a gyámhatóság munkatársait nem tudják elkülöníteni, a két intézmény eltérő szerepével nincsenek tisztában.

Vizsgálatunk megállapításai alapján felhívtuk az illetékes önkormányzat, illetve a gyermekjóléti szolgálat figyelmét a törvényt sértő gyakorlat megszüntetésére. Annak érdekében, hogy a gyermekjóléti szolgálat és a rászorulóknak közti kapcsolattartás gyakorlati problémái könnyebben megoldhatók legyenek, javasoltuk a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény szakmai segítségének tréningek, illetve képzések formájában történő igénybevételét. Ajánlásunkat a képviselő-testület a gyermekjóléti szolgálat munkatársainak – már meglévő – magas szintű képzettségére hivatkozva sajnos elutasította.

A települési önkormányzatok mint a gyermekvédelmi rendszer kiemelt szereplői

Ahogy azt a bevezetőben említettük, a Gyvtv. a települési önkormányzatokat új szerepkörbe helyezte, számukra kiemelt prevenciós és új ellátási feladatokat határozott meg.

Tapasztalataink szerint azonban a helyi önkormányzatok e feladatainak – eltérő okokból – nem képesek mindenkor megfelelni. Nem hagyhatók figyelmen kívül azok az esetek, amikor a gyermekjóléti szolgálat a gyermekek veszélyeztettségét észleli, megelőzésére, megszüntetésére javaslatot tesz, azonban az önkormányzati intézkedés mégis elmarad.

Dunaujvárosban – egy szállón – lakó panaszosok életkörülményeiről, esélyeiről, illetve azok hiányáról, az évek alatt felgyülemlett tartozásokról, keletkezésük körülményeiről, a gyermekek helyzetéről, fejlődéséről, a veszélyeztetettséget előidéző okokról, az ezek megoldását célzó javaslatokról, preventív eszközök alkalmazásáról a helyi gyermekjóléti szolgálat minden évben részletes jelentést terjesztett a képviselő-testület elé. Az önkormányzat intézkedései a szolgálat jelzései ellenére minden évben elmaradtak.

A nehéz helyzetben lévő családok szociális marginalizációjának megszüntetése és kifejezetten a gyermeki jogok további sérelmének elkerülése érdekében átfogó intézkedési és cselekvési program kidolgozását kezdeményeztük.

Mindenki előtt ismert az a probléma, hogy az önkormányzatok sok esetben nem rendelkeznek átmeneti otthonokkal. A magyar gyermekvédelmi jog minden tekintetben a családközelit megoldásokat részesíti előnyben, maximálisan gyermekcentrikus védelmi rendszert építve fel. A gyermek alapjoga a saját családban való nevelkedés. A Gyvtv. egyik fő alapelveként tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem lehet családjától elválasztani. E törvényi alapelv érvényesülése érdekében a jogszabály az önkormányzat számára előírja, hogy ha a gyermeknek és szülőjének lakhatása nem lenne biztosított, akkor a családok átmeneti otthonába együttesen kell őket befogadni. E jogszabályi előírás sajnos a legritkább esetben érvényesül. Vizsgálataink alapján megállapítható, hogy a kisteleplések, községek, falvak önkormányzatai költségvetési forrás hiányában egyáltalán nem hoztak létre a Gyvtv. által kötelezően előírt otthonokat, a nagyvárosokban pedig szinte mindig telítettek a családok átmeneti otthonai.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatással kapcsolatban felmerült speciális probléma

A modern államok elfogadott gyakorlata alapján a gyermek nevelésében is az államnak is felelősséget kell vállalnia: a gyermekek támogatásában az állam, ezen keresztül a helyi önkormányzat sajátos feladatokkal bír, pénzbeli ellátások biztosítására köteles.

Egy nagyvárosban a vizsgálat során áttekintettük a panaszosok támogatásának önkormányzati gyakorlatát is. Az önkormányzat a családok részére rendkívüli gyermekvédelmi támogatást és rendszeres gyermekvédelmi támogatásként (vizsgálatunk lefolytatásakor kiegészítő családi pótlék elnevezés alatt) a gyermekek iskolai, óvodai étkezését térítette.

Megállapítottuk, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás keretén belül folyósított étkezési támogatást elrendelő határozatok törvényt sértők, az így kialakult gyakorlat súlyosan sérti a jogosultak szociális biztonságához való jogát. Az önkormányzat ugyanis egy évre előre, hónapokra lebontva határozta meg az adott gyermek után érkezési célra át-

utalandó összeget, de nem rendelkezett arról, hogy a gyermekintézményben ki az összeg átvevője és mikor, miként, ki-nek köteles elszámolni. Az átvett pénznek ugyanis a szülő a jogosultja, az intézmény csak kezeli azt. A kieső napok (betegség, lemondás) következtében megmaradt összeget megfelelő bizonylat ellenében a szülőnek meg kell kapnia. Ennek elmaradása esetén a család nem jut ahhoz a támogatáshoz, amely a gyermekeket a törvény alapján alanyi jogon megilleti.

A tárgyban tett kezdeményezésünket az önkormányzat maradéktalanul elfogadta.

A korábbi évekhez hasonlóan a szociális és ehhez kapcsolódóan a gyermeki jogokat érintő panaszok szinte kivétel nélkül a roma kisebbségtől érkeztek. Egy – nagy arányban – a társadalom periferiáján élő, hátrányos helyzetű társadalmi csoportnál kiemelkedően fontos a gyermeki jogok védelme. Tény, hogy ma Magyarországon a roma gyermekek helyzete, jogaik érvényesülése és érvényesítése sokkal rosszabb, mint a nem romáké. A cigányság társadalmi integrációjának alapvető feltétele, hogy a roma családokban felnövő gyermekek azonos – nemcsak deklarált, hanem gyakorlatban is érvényesülő – jogokkal és esélyekkel rendelkezzenek, mint a többségi társadalomhoz tartozó kiskorúak.

3. A büntetés-végrehajtási és a rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása

2003. július 1-jén hatályba lépett a büntetőeljárásról szóló új törvény és kisebb módosítás történt az 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.) és a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. Kódex) rendelkezéseiben is. A jogszabályi változások hatása egyelőre a mi területünkön nem volt érzékelhető.

Büntetés-végrehajtási intézetek ellen érkezett panaszok

A büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottak jogállása speciális, mert létrejön egy büntetés-végrehajtási jogviszony, amelyből az elítéltre nézve jogok és kötelezettségek keletkeznek. Az ember szabadságjogait az állam csak annyiban korlátozhatja és szabályozhatja, de annyiban köteles is korlátozni és szabályozni, amennyiben azt a közjó, vagyis a társadalom egysége megköveteli. Az állampolgári jogokat csak annyiban szabad korlátozni büntetés-végrehajtás céljából, amilyen mértékben ezt törvény rendelkezése megengedi, és amilyen mértékben ez elkerülhetetlen. A büntetés végrehajtása alatt egymás mellett élnek a minden állampolgárt megillető jogok és köteleességek, valamint a végrehajtás során keletkezett speciális jogok és köteleességek. Az utóbbiak sajátossága, hogy csak a büntetés végrehajtásának ideje alatt állnak fenn.

A Bv. Kódex 2. §-ának (3) bekezdése – összhangban az Alkotmány 66. §-ának (1) bekezdésében és a 70/A. §-ának (1) bekezdésében írtakkal – rendelkezik arról, hogy az elítéltek között nem tehető hátrányos megkülönböztetés nemzeti- és etnikai hovatartozásuk, vallási vagy politikai meggyőződésük, társadalmi származásuk, nemük, illetőleg vagyoni helyzetük szerint.

Az idei évben a büntetés-végrehajtási intézetekkel összefüggésben 23 beadvány érkezett az ombudsmanhoz, tehát enyhe fokú emelkedés figyelhető meg. A panaszok számának növekedése abból adódik, hogy a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek általában kifogásolható állapotban vannak és túlszűfoltak. Az intézetek nagy többsége kevésbé felszerelt és a körülményekben csak lassan következik be változás. Mindezek a tényezők hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az intézetekben fogva tartottak – valamint a bv. személyzet – között gyakran konfliktusok és feszültségek alakulhatnak ki.

A beadványoknak két típusa különíthető el:

– vannak olyan panaszok, amelyekben a fogva tartottak tájékoztatást kérnek (büntetés félébeszakításáról, a szabadulást követő pályázati és egyéb lehetőségekről, gyermekelhelyezésről, tanulmányok befejezéséről, lakhatásról, adózásról, a szabadulás várható időpontjáról);

– és vannak olyanok, amelyekben az őket ért sérelmek (átmeneti csoportba helyezés megtagadása, a büntetés-végrehajtási intézet személyzete által elkövetett zaklatás, átszállítási kérelem elutasítása, büntetés félébeszakítás iránti kérelem elutasítása, büntetés-végrehajtási intézetben tapasztalt megkülönböztetés, feltételes szabadságra bocsátás elutasítása, a családdal való kapcsolattartás nem megfelelő biztosítása) orvoslásában kérik az országgyűlési biztos segítségét.

A vizsgálatok során általában az volt megállapítható, hogy a beadványokban leírt sérelmek megalapozatlanok és a büntetés-végrehajtási intézet jogszerűen járt el, de volt néhány olyan eset is, amelyben az elítéltektől ért joghátrány az országgyűlési biztos közvetítő szerepének köszönhetően nyert orvoslást.

Néhány jellemző esetet szeretnénk bemutatni.

A szabadságvesztés büntetését töltő levélíró azt kérte a kisebbségi biztostól, hogy a lakóhelyéhez közelebb eső büntetés-végrehajtási intézetbe való átszállításában legyen a segítségére, mert már többször kérelmezte az áthelyezését, de minden alkalommal elutasították. Leírta, hogy a családjával csak levelezés útján tudja tartani a kapcsolatot, személye-

sen nem tudnak találkozni, mert az intézet távol van lakóhelyétől és a hozzátartozói anyagi körülményei nem teszik lehetővé azt, hogy őt meglátogassák.

A szabadságvesztés-büntetésüket töltők büntetés-végrehajtási intézetben történő elhelyezésével kapcsolatban a Bv. Kódex 24. §-a tartalmaz rendelkezéseket, e szerint a szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban és a büntetés-végrehajtási szervezet által kijelölt, lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre.

Az ombudsmani megkeresés alapján a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka kivizsgáltatta az ügyet és arról adott tájékoztatást, hogy a beadványozó valóban átszállítását kérte a lakóhelyéhez közelebb fekvő büntetés-végrehajtási intézetbe szabadságvesztés-büntetésének hátralévő időtartamára. Az átszállítás elbírálására jogosult szervezeti egység vezetője a fogva tartott kérelmében megjelölt intézetek telítettségére hivatkozva a kérelmet elutasította. Az elítélt a döntés ellen panasszal élt és arra hivatkozott, hogy a jelenlegi fogva tartó intézményben több olyan elítélt is büntetését tölti, akikkel korábban konfliktusa volt. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a fogva tartott panaszára és az ombudsman levelében írtakra figyelemmel engedélyezte az elítélt átszállítását a lakóhelyéhez közelebb eső intézetbe.

A panaszos beadványában azzal a kéressel fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy látogatófogadás céljából más intézetbe való átszállításában támogassa. Panaszában leírta, hogy átszállítási kérelmet terjesztett elő, mert hat hónapja nem volt lehetősége hozzátartozóival találkozni, de elutasító választ kapott. Családja a nagy távolság, felesége betegsége és a szűkös anyagi körülmények miatt nem tudja őt felkeresni. Véleménye szerint a kedvezőtlen döntés összefüggésben áll kisebbségi származásával.

Az elítéltek kötelezettségeire és jogaira vonatkozó rendelkezéseket a Bv. Kódex III. címe tartalmazza. Ezen belül került szabályozásra az elítélt hozzátartozóival való kapcsolattartása, mely szerint az elítélt jogosult:

- a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott;
- legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka megkeresésünkre a következő tájékoztatást adta:

- A fogva tartott többszörös visszaeső. A megyei bíróság 1 év 6 hónap börtön fokozatban végrehajtandó szabadságvesztésre ítélte.

- Jó munkavégzése és magatartása alapján 3 esetben részesült jutalmazásban. Az intézet értékelése szerint megfelelő kapcsolatot tart hozzátartozóival. A családjától havonta kap csomagot.

- Látogatási engedélyt egy alkalommal küldött hozzátartozóinak, azonban arra látogató nem érkezett, ezért írásban terjesztett elő kérelmet annak érdekében, hogy a következő hónapban esedékes látogató fogadása a lakásához legközelebbi intézetbe lehessen.

- Az intézet illetékese felvette a kapcsolatot a célintézettel, ahonnan azt az értesítést kapta, hogy a zsúfoltság miatt nem tudják biztosítani a látogatás feltételeit, ezért az intézet parancsnoka a fogva tartott kérelmét elutasította.

A döntést a nevelő a kérelmező tudomására hozta. A fogva tartott a kérelme ügyében hozott döntés ellen a fogva tartó intézetben panasszal nem élt, holott – az országos parancsnok leírása szerint – valamennyi fogva tartott ismeri a vonatkozó rendelet előírásait, amely szerint az intézet parancsnoka által hozott döntés ellen benyújtott panasz elbírálása az országos parancsnok hatáskörébe tartozik. Mivel a fogva tartott lakóhelyétől távol eső intézetben tölti büntetését, magatartása megfelel az intézet elvárásainak, a kérelmet az országos parancsnok méltányolta. Az országos parancsnok megkeresésünket az intézetben hozott kérelem elutasítása miatt bejelentett panaszként értékelte, ezért a korábbi parancsnoki döntést megváltoztatta, és engedélyezte, hogy a beadványozó látogató fogadására egy másik intézetbe kerüljön.

A szabadságvesztés büntetését töltő elítélt panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, melyben feltételes szabadságra bocsátás iránti kérelem elutasítását sérelmezte. Leírta, hogy az ügyében tartott bírósági tárgyalásról – amelyen feltételes szabadságra bocsátása tárgyában is döntöttek – sem őt, sem az ügyvédjét nem értesítették. Véleménye szerint az, hogy a büntetés-végrehajtási bíró elutasította a feltételes szabadságra bocsátását, összefüggésben áll cigány származásával.

A feltételes szabadságra bocsátás szabályairól a Btk., a Bv. Kódex és a – büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló – 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet tartalmaz rendelkezéseket.

A bíróság – a fenti jogszabályok alapján – a határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítélt feltételes szabadságra bocsáthatja, ha a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartása alapján alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető.

A feltételes szabadságra bocsátásnak tehát akkor van helye – ha a fenti feltételek fennállása mellett – az elítélt a fegyházban végrehajtandó büntetésének legalább negyötöd, börtönben legalább háromnegyed, fogházban legalább kétharmad részét kitöltötte. Nem bocsátható feltételes szabadságra az, akit olyan szándékos bűncselekmény miatt ítélték sza-

badságvesztésre, amelyet korábbi végrehajtandó szabadságvesztésre ítélese után, a végrehajtás befejezése előtt követett el; aki a szabadságvesztésből legalább két hónapot nem töltött ki; vagy aki a bűncselekményt bünszervezetben követte el, illetőleg akinek a büntetés végrehajtása alatt tanúsított magatartása nem felel meg az intézeti szabályoknak.

A büntetés-végrehajtási intézet a feltételes szabadságra bocsátás esedékessége előtt két hónappal, illetve ha ennél kevesebb idő áll rendelkezésre haladéktalanul előterjesztést tesz a büntetés-végrehajtási bírónak. Az előterjesztés tartalmazza a nevelői véleményt és értékelést. A bíró az elítélt meghallgatása után dönt a feltételes szabadságra bocsátás kérdésében, az elítélt számára engedélyezheti vagy mellőzheti a feltételes szabadságra bocsátást. A bíró a meghallgatás időpontjáról a bv. intézetet, ha a terhelt szabadlábon van, a terheltet, illetőleg ha fiatalkorú, törvényes képviselőjét, továbbá ha az ügyészi meghallgatás szükséges, az ügyészt értesíti.

A feltételes szabadságra bocsátás mellőzését indokolhatja például, ha az elítélt ellen újabb büntetőeljárás van folyamatban, ilyen esetben ugyanis nem lehet okkal feltételezni, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető. Ha a bíró az elítélt számára nem engedélyezte a feltételes szabadságra bocsátását és annak későbbi megvizsgálására sem szabott meg újabb határidőt, a bv. intézet akkor tehet ismételt előterjesztést, ha az elítélt magatartásában tartósan kedvező változás következett be.

(Mivel az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja a bíróságok tevékenységét sem, így a büntetés-végrehajtási bíró eljárását sem, a kisebbségi ombudsman legfeljebb felkérheti a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát arra, hogy a panaszos feltételes szabadságra bocsátásával kapcsolatban rendelkezésére álló iratokat bocsássa rendelkezésére.)

Az iratok alapján az alábbiakat lehetett megállapítani: panaszosunk egy év három hónap börtönbüntetését töltötte. Korábban egy másik bv. intézetben volt fogva tartva, ahol több fegyelmi vétséget is elkövetett. Végrehajtásra várt még vele szemben 10 hónap börtönbüntetés, továbbá folyamatban volt ellene egy büntetőeljárás. A beadványozó ügyében eljáró büntetés-végrehajtási bíró megállapította, hogy a feltételes szabadságra bocsátás feltételei hiányoznak, mivel folyamatban van vele szemben egy büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás ideje alatt tanúsított magatartása, valamint fegyelmi büntetései alapján nem vonható le olyan következtetés, hogy a büntetés célja a panaszossal szemben további szabadságelvonás nélkül is elérhető lenne.

A végzés ellen az elítélt fellebbezett, azonban a másodfokú bíróság döntése szerint a büntetés-végrehajtási bíró eljárása törvényes és megalapozott volt. A feltételes szabadságra bocsátás irataiból megállapítható volt, hogy az elsőfokú hatóság döntését meghallgatáson hozta meg.

Az elítélt panaszában azt is sérelmezte, hogy nevelői meghallgatásakor jelezte, hogy kéri jogi képviselője jelenlétét a feltételes szabadságra bocsátás tárgyalásán. A büntetés-végrehajtási bírótól kapott tájékoztatás alapján, mivel a panaszos ügyvédjének nem volt meghatalmazása a bíróságon, ezért nem értesítették a tárgyalás időpontjáról. A jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a panaszos az eljárása során jogsérelem nem érte.

Egy másik ügyünkben az elítélt a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához eljuttatott beadványában azt kifogásolta, hogy a bv. intézet egyik konyhafőnöke „kisebbségellenes” magatartást tanúsít vele szemben. Beadványában leírta, hogy a bv. intézet konyháján dolgozott szakácsként fél évig. A konyha vezetője elbocsátotta, mert elmondása szerint egy alkalommal közölte vele, hogy a konyhán cigány származású személy nem dolgozhat.

A helyszínen meghallgattuk a panaszoszt és az általa megjelölt személyeket, akik az említett eset során jelen voltak. Mivel a vizsgálatunk folyamán fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleltük, ezért a meghallgatásról készült jegyzőkönyveket továbbítottuk a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjéhez és az Obtv. 24. §-a szerint felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményeztünk.

2003 áprilisában a bv. intézet parancsnoka a konyha vezetője ellen fegyelmi eljárást rendelt el szolgálati kötelezettség megszegése fegyelemsértés miatt, amit 2003 augusztusában megszüntetett. A konyha vezetője tagadta a terhére rótt fegyelemsértés elkövetését és állítása szerint a fogva tartottak kezelésére, a velük való bánásmódra vonatkozó szabályokat nem sértette meg. A tanúk nyilatkozatai szerint a konyhafőnök fogva tartottakkal való kapcsolata megfelelő volt, 1-2 esetben elhangzottak sértőbb kifejezések, de nem személyre irányulóan, hanem általában a munkavégzés, a szolgálati feladatok teljesítése során esetenként jelentkező feszültség, konfliktushelyzet megszüntetése közben. A bv. intézet parancsnoka a fegyelmi eljárás során megállapította, hogy a konyha vezetője hirtelen haragú, lobbanékony vérmérsékletű, ha az általa kiadott utasításokat nem hajtják végre, de nem tudta egyértelműen tisztázni a bánásmód szabályainak megsértésében megnyilvánuló fegyelemsértés megvalósítását. A parancsnok felhívta a konyha vezetőjének a figyelmét arra, hogy minden esetben – maradéktalanul – tartsa be a szolgálatteljesítésre, a fogva tartottakkal kapcsolatos bánásmódra vonatkozó szabályokban, utasításokban foglalt rendelkezéseket, előírásokat és a napi érintkezés során az általános magatartási szabályokat.

Az ügyben nem lehetett bizonyítani azt, hogy a konyha vezetője a panaszoszt kisebbségi származása miatt bocsátotta el a munkaköréből, mert rajta kívül több cigány származású személy dolgozott és dolgozik jelenleg is a konyhán.

A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok

A rendőrség munkájával kapcsolatos panaszok száma az elmúlt évhez képest enyhe csökkenést mutat. A beadványokat általában hasonló tartalmú ügyekben nyújtották be, ezért azok egyenként történő bemutatása – e beszámoló keretei között – felesleges lenne, viszont néhány, tipikusnak tekinthető eset kapcsán szeretnénk rávilágítani ennek az ügycsoportnak a sajátosságaira.

A panaszosok – jöllehet a nyomozó hatóságok tevékenységét kifogásolták, de – a legtöbb esetben az előzetes letartóztatás elrendelését sérelmezték.⁷⁹

A panaszosok egyéb beadványaikban a nyomozati eljárást, a rendőrségi előállítást, a rendőrség tagjainak magatartását, a rendőrség jogellenes adatkezelését és a szabálysértési bírság kiszabását sérelmezték.

Volt néhány esetünk, amelyben vizsgálatunk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a hatóság törvénytelenül járt el, és a beadványozót joghátrány érte. Íme egy tipikusnak tekinthető eset:

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos azt kifogásolta, hogy a rendőrség nyomozói meg nem engedett eszközöket alkalmazta vele szemben, erőszakosan vallatták, tettelesen bántalmazták és emberi méltóságában megalázták. A beadványozó édesanyja azt is sérelmezte, hogy a rendőrség tagjai több alkalommal tartottak házkutatást otthonukban. Elmondása szerint többször kérelmezték a bíróságnál fia szabadlábra helyezését, de minden esetben elutasították. A panaszos és édesanyja véleménye szerint az őket ért sérelmek összefüggésben állnak kisebbségi származásukkal.

Az országgyűlési biztos kényszervallatás és más bűncselekmények elkövetésének gyanúja miatt – az Obtv. 24. §-ában előírt kötelezettsége alapján – büntetőeljárás megindítását kezdeményeztünk az illetékes megyei főügyésznél. A főügyész tájékoztatása szerint az ügyben a feljelentés kiegészítése során a következőket tárták fel. A büntetőügyben eljáró rendőr vonatkozásában nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja.

A panaszos feljelentésében és beadványaiban azt állította, hogy a gyanúsítottkénti kihallgatása során nem az általa, hanem a kihallgató rendőr által elmondottak kerültek a jegyzőkönyvbe, és csupán félelmében nevezett meg – tettesként további – általa ismert személyeket.

Azonban az iratok átvizsgálása során bebizonyosodott, hogy a panaszos a gyanúsítottkénti kihallgatása során, az általa elmondottak egybehangzóak azon vallomásokkal, amelyeket az általa megnevezett személyek gyanúsítottkénti kihallgatásuk során tettek. Az ügyészség álláspontja szerint, mivel a gyanúsítottkénti kihallgatásra a panaszos vallomását követően két nappal később került sor, így alaposan feltehető az, hogy a beadványozó szavai szerepelnek a gyanúsítottkénti jegyzőkönyvben.

A panaszos azt is sérelmezte, hogy a kihallgatása előtt ökölrel bántalmazta a rendőr, ennek ellenére az orvosi vizsgálaton nem közölte az orvossal az őt ért bántalmazás tényét és semmilyen külsérelmi nyomot nem rögzítettek a véleményben.

A feljelentéskiegészítés keretében beszerzett adatok alapján az ügyészség nem tudta valószínűsíteni, hogy a kihallgató rendőr bűncselekményt követett volna el, ezért az ügyészségi nyomozóhivatal a nyomozást az ügyben megtagadta, amivel a főügyész is egyetértett.

A beadványozó lakásán 2002. december 12-én ismételt házkutatást tartott a hatóság és a panaszost őrizetbe vették, majd a bíróság előzetes letartóztatását rendelte el lopás és kábítószerrel visszaélés elkövetésének alapos gyanúja miatt. A későbbiekben az előzetes letartóztatást több alkalommal meghosszabbította a bíróság, majd a kényszerintézkedés 2003. április 28-án megszűntette, arra hivatkozva, hogy azok az okok, amelyek a fogva tartás elrendelését indokolták, már nem állnak fenn.

2003 áprilisában újabb vizsgálatot kezdeményeztünk, mert a panaszos édesanyja ismételt sérelmezte, hogy a rendőrség kellő bizonyítékok hiányában és szerinte jogsértő módon folytat büntető eljárást. Kifogásolta, hogy a nyomozás indokolatlanul hosszú ideig tart. Továbbá utalt arra, hogy a fia ellen folytatott eljárás összefüggésben állhat az ő kisebbségi önkormányzati tisztségével, illetve a rendőrségnek nem tetsző tevékenységével. A panaszos és a gyanúsított védőjének álláspontját megismerve és az eljárás iratanyagának tanulmányozása alapján az ombudsman vélelmezte, hogy a kifogásolt ügyben nem érvényesül a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (rég. Be.) 96. § (1) bekezdésében rögzített követelmény, miszerint: „A hatóságoknak arra kell törekedniük, hogy az előzetes letartóztatás a lehető legrövidebb ideig tartson. Ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, az eljárást soron kívül kell lefolytatni.”⁸⁰ A fogva tartás lényegéből következően kizárt, hogy az előzetes letartóztatásban lévő terhelt a személyi szabadságához, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való alkotmányos alapjogát gyakorolhassa. Az előzetes letartóztatás nem előrehozott büntetés, hanem az eljárás sikerének biztosítására hivatott (a terhelt alapjogát súlyosan korlátozó) kényszerintézkedés, amelyet csak az elkerülhetetlenül szükséges esetben és mértékig szabad alkalmazni. Ezt szolgálja a kötelező

⁷⁹ Mivel az előzetes letartóztatás elrendelése a bíróság hatáskörébe tartozik, ezért az ombudsman ezeket a beadványokat nem vizsgálhatja.

⁸⁰ Ennek megfelelő rendelkezést tartalmaz a bűnügyek rendőrségi nyomozásáról szóló 40/1987. BM utasítás is, amelynek 438. pontja előírja, hogy: „Biztosítani kell az előzetes letartóztatásban lévő gyanúsított, a nem magyar állampolgár, továbbá a fiatalok ügyének soronkívüliségét.”

sonorkívüliség szabálya is. Ha a nyomozó hatóság a sonorkívüliség követelményének nem tesz eleget, súlyosan sérti a terhelt említett alkotmányos alapjogát.

Ez a jogsérelem a panaszos ellen folytatott nyomozás irataiból kétségtelenül megállapítható, ugyanis a letartóztatás összesen 137 napig tartott, és ez idő alatt mindössze 12 napon végzett a hatóság érdemi nyomozati cselekményt: a hatóság indokolatlanul késedelmes eljárása visszasságot okozott.

Mindezek alapján 2003. május 13-án ajánlással fordultunk a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjéhez, az esetleges felelősök személyének megállapítása érdekében, és kértük: vizsgálja meg, hogy egyedi ügyről van-e szó, ha igen, mi ennek az oka, illetőleg a konkrét eset alapján levonható-e olyan következtetés, hogy ez a gyakorlat általánosnak tekinthető.

A megyei rendőrfőkapitány a következő tájékoztatást adta:

– a nyomozó hatóság nem követett el jogsértést, mert a lehetőségeikhez képest biztosították a gyanúsított ügyének sonorkívüliségét és felesleges időhúzás nem történt;

– a konkrét ügyben sem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyanúsított jogainak biztosítása mellett a Be. 5. § (1) bekezdése a hatóságok feladatává teszi azt is, hogy „az eljárás minden szakaszában a tényállást alaposan és hiánytalanul tisztázzák, a valóságnak megfelelően állapítsák meg, a terhelt és mentő, valamint a büntetőjogi felelősséget súlyosító és enyhítő körülményeket egyaránt figyelembe véve”;

– a vizsgálat során számos más olyan ügyet is revízió alá vontak, amelyben az eljárást előzetes letartóztatás mellett folytatják, és azt állapították meg, hogy fel sem merült az előzetes letartóztatás felesleges időhúzással történő fenntartása: a személyi bizonyításnak minden esetben sonorkívüliséget biztosítanak, de bizonyos speciális szakértői vélemények elkészítése – nyomozó szervén kívüli okok miatt – elhúzódik.

Tájékoztatást kaptunk továbbá arról, hogy a kifogásolt ügyben több szakértői véleményre is szükség volt, amelyek azonban csak 2003 márciusában készültek el. További eljárási garanciát jelent, hogy a terhelt előzetes letartóztatása mellett folytatott nyomozások felett az illetékes ügyészek minden esetben fokozott felügyeletet gyakorolnak, így biztosított, hogy a személyes szabadságukban korlátozott személyek jogai ne sérüljenek.

(A megyei rendőrfőkapitány a vizsgálat alapján fegyelmi felelősség megállapítását nem kezdeményezte, azonban az ajánlásunk alapján nyomtatékosan felhívta a megye nyomozó hatóságai vezetőinek figyelmét a gyanúsított jogok betartásának fokozott és folyamatos ellenőrzésére.)

Egy másik esetben, egy újságíró beadványában azt sérelmezte, hogy a rendőrség internetes honlapján törvénysértő közövényeket tett közzé, amelyekben az érintett rendőrkapitányságok megemlítik a keresett személyek vélt roma származását.

A konkrét ügyre – a körözött személyek személyes adatainak kezelésére vonatkozóan – a Be., illetőleg a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, valamint a személy és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény tartalmaz rendelkezéseket.

A jogszabályok előírásainak megfelelően a körözvényeken a következő személyes adatokat lehet szerepeltetni:

a) a körözött személy természetes személyazonosító adatai [családi és utóneve(i), nők esetében leánykori családi és utóneve(i), neme, születési helye és ideje, anyja leánykori családi és utóneve(i)], állampolgársága, lakó- és tartózkodási helye, álneve, gúnyneve, személyleírása, különös ismertetőjegyei, fényképe, ruházatának és a nála lévő tárgyaknak a leírása, vélt feltalálási helyei, tartózkodási helye ismeretlenné válásának időpontja,

b) a körözés elrendelésének oka,

c) a körözés elrendelésének napja, az óra és perc feltüntetésével,

d) annak a hatósági eljárásnak az iktatószáma, amelyben a körözést elrendelték,

e) a körözést elrendelő hatóság megnevezése,

f) a felkutatáshoz szükséges egyéb – jogszabályban meghatározott – adat, továbbá

g) az, ha a körözést elrendelő hatóság bűnüldözési érdekből korlátozza, vagy nem engedélyezi az adatszolgáltatást, illetve a nyilvánosságra hozatalát megtiltotta.

A konkrét ügy kivizsgálása során figyelembe kellett vennünk a Nektv. 7. § (1) bekezdésen foglalt azon rendelkezést, amely szerint „a valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga; a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki nem kötelezhető”, illetőleg az Avtv. 2. § 2. pontjában foglalt értelmező rendelkezést. Ez utóbbi törvényhely alapján a nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges személyes adatoknak minősülnek, és ugyancsak az Avtv. 3. § (4) bekezdése rögzíti, hogy: „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...”⁸¹

⁸¹ Az Avtv. alapján kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.

A konkrét panaszügyben a rendőrség vizsgálatát kezdeményeztük, melynek eredményeképpen a nyomozó hatóság képviselője a következő tájékoztatást adta:

- a fent említett körözvényeket levették a rendőrség internetes honlapjáról;
- ígéretet tettek arra, hogy a továbbiakban a megyei rendőr-főkapitányságok által az Internetre feltenni kívánt körözvényeket külön is ellenőrizni fogják, és felhívják valamennyi érintett rendőri szerv figyelmét arra, hogy a körözvényekben kizárólag azok a személyes adatok szerepelhetnek, melyeket a fenti jogszabályok felsorolnak.

Az Avtv. értelmében – illetőleg az adatvédelmi biztossal egyeztetett és közösen kialakított gyakorlatunk alapján is – az etnikai hovartartozás olyan szenzitív adat, amelynek nyilvánosságra hozatalához az érintett (az adatalany) írásos nyilatkozata szükséges, ezért ennek hiánya – még ha rendőrségi körözésről is van szó – sérti az egyének személyes adatok védelméhez fűződő, valamint a szabad identitás szabad vállalásához (kinyilvánításához) való jogát is.

Egy másik ügyünkben például a cigány kisebbségi önkormányzat elnöke beadványában azt kifogásolta, hogy a településen működő szórakozóhelyen három rendőrnemzetű megfenyegetett és tettelesen bántalmazott egy roma fiatalembert. A sérelmek miatt a sértett barátja tett feljelentést a katonai ügyészségen. Az eljáró katonai ügyész tájékoztatta a feljelentőt arról, hogy a rendőrök által megvalósított cselekmény hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége, amelynek kivizsgálására a megyei ügyészségi nyomozó hivatal illetékes. A panaszos álláspontja szerint a bántalmazás összefüggésben áll a sértett cigány származásával.

A Btk. 174/B. § akként rendelkezik, hogy ha valaki „mást valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, büntetést követ el”.

A panasz tartalmilag tehát felvetette ennek az igen súlyos megítélésű bűncselekménynek a gyanúját, ezért az Obtv. 24. §-ban foglalt kötelezettségünknek megfelelően kénytelenek voltunk a büntetőjogi felelősség tisztázását kezdeményezni, annak ellenére, hogy az ügyben egy enyhébb megítélésű cselekmény miatt a büntetőeljárás már folyamatban volt.

A vizsgálat során kiderült, hogy egy igen bonyolult megítélésű cselekményről van szó. Tekintettel ugyanis arra, hogy a bántalmazással gyanúsított rendőrök a tett elkövetése időpontjában nem voltak szolgálatban, és magatartásuk nem volt hivatalos jellegűnek minősíthető, mind a Btk. 174/B. §-ába ütköző bűncselekmény, mind a hivatali bántalmazás vétsége miatti eljárást meg kellett szüntetni: a felelősség megállapítására csak – egy a sértettek magánindítványára üldözendő – könnyű testi sértés miatt kerülhetett sor.⁸²

4. A katasztrófavédelmi hatóságokkal, illetve a természeti károk enyhítésével kapcsolatos tapasztalataink bemutatása

Egy kis településen élő lakos azt sérelmezve fordult hozzánk, hogy a 2002. augusztus 9-én bekövetkező felhőszakadás súlyos károkat okozott ugyan a házában, ennek enyhítésére az illetékes hatóságok mégsem nyújtottak – a 1142/2002. (VIII. 16.), illetve a 1155/2002. (IX. 14.) Korm. határozatoknak megfelelő – segítséget. A panaszos álláspontja szerint a hivatkozott kormányhatározatok alapján az ár- és csapadékvíz okozta kára megtérítésére 685 775 Ft illetve volna meg, ezzel szemben mindössze 17 500 Ft-ot kapott. Az őt érő hátrányt összefüggésbe hozta a cigány származásával. Ennek bizonyítására előadta, hogy a megye katasztrófavédelmi szakemberei a kárfelmérés során rasszista kijelentéseket tettek. (Például: „Csak nem gondolják, hogy az állam pénzén építünk a cigányoknak házat?!”)

Az ügy kivizsgálása során – annak ellenére, hogy az etnikai diszkrimináció tényét megnyugtató módon ki lehetett zárni – nemcsak a természeti károk enyhítésére hivatott hatóságok eljárásában, hanem a kárenyhítés állami kötelezettségével, illetve annak gyakorlati megvalósításával kapcsolatban is figyelmet érdemlő visszásságokat állapítottunk meg.

A panaszosunk kértalanítási igényével kapcsolatos iratok átvizsgálása során ugyanis megállapítottuk, hogy a kárenyhítési folyamatban közreműködő, szinte valamennyi személy, illetőleg szerv sorozatos hibákat követett el. Így hibázott például az érintett település polgármestere, a Megyei Helyreállítási és Újraépítési Bizottság illetékesei, de az országos és a megyei katasztrófavédelmi főigazgatóság munkatársai is.

A hibák az alábbiakban foglalhatók össze:

- a panaszos lakóházánál több bizottság, több alkalommal tartott helyszíni szemlét, melyek során mind a kár mértékében, mind a kár jellegében eltérő következtetésekre jutottak;
- a panaszost csak hiányosan – egymásnak is ellentmondóan – tájékoztatták, mely során pontosan nyomon követhető volt egy sajátos „elhárítási technika”: érdemi segítség helyett a panaszost a társszervek között küldözgették;

⁸² A bemutatott esetet – az érthetőség kedvéért – az ún. „kocsmai verekedések” körébe sorolhatjuk.

– a károsult egyéni szociális helyzetét, rászorultságát figyelmen kívül hagyva, indokolatlanul – és az idő múlását tekintve, jelentős érdeksérelmet okozó módon – késleltették az ügy érdemi lezárását.

A vizsgálat során kiderült, hogy a hibák egy része magára a jogi szabályozásra – annak hiányosságára – vezethető vissza.

A természeti katasztrófa – a 2002 nyarán bekövetkezett felhőszakadások okozta károk – elhárításáról a kormány ugyanis nem jogszabályban, hanem egy „az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő” jogi normában – konkrétan a 1155/2002. (IX. 14.) Korm. határozatban döntött. A Korm. határozat biztosította a központi költségvetésből a kártalanításra igénybe vehető pénzügyi keretet, azonban a konkrét kárrendezést nem a katasztrófavédelem országos és megyei szerveire, hanem elsődlegesen a helyi önkormányzatokra bízta.

Az önkormányzati autonómia egyik legfontosabb alkotmányos garanciája az, hogy az önkormányzat részére az állam feladatot csak kivételesen, magas szintű jogszabályban – törvényben – írhat elő azzal a feltétellel, hogy a feladat végrehajtásához szükséges költségvetési és egyéb tárgyi eszközöket is biztosítja.

Esetünkben az állam látszólagosan – ex gratia – felelősséget vállalt a természeti csapás következményeinek enyhítéséért, azonban nemcsak a segítséget bocsátotta az önkormányzatok rendelkezésére, hanem az annak elosztásával szűk-ségképpen együttjáró felelősséget is.

A Korm. határozat szóhasználata szerint a kormány ugyan pusztán „felkérte” az önkormányzatokat a helyreállításra szánt források szétosztásában való közreműködésre, de facto azonban a teljes felelősséget rájuk hárította.

Panaszosunk konkrét ügyében megállapítottuk, hogy a települési önkormányzat a kormány határozatát mintegy törvénynek tekintve, helyi jogszabályt – rendeletet – alkotott annak végrehajtására. E „végrehajtási rendelet” keretei között azonban értelemszerűen nem szabályozhatott olyan kérdéseket, hogy mi történik az egyes károsultak igényeinek elutasítása esetén.

A jogi szabályozás szempontjából abszurd helyzet állott elő: hiszen az önkormányzat egyedi döntéseit csak bíróság előtt lehet megtámadni: a katasztrófavédelem területi vagy országos szerveihez való jogorvoslati kérelmek benyújtása szóba sem jöhet.

A katasztrófavédelem szervei – ideértve a megyei helyreállítási és újjáépítési bizottságokat is – nyilvánvalóan csak egyféle „szakhatóságként” működhetnek közre az önkormányzat döntésének meghozatalában. A szabályozási konstrukció azonban a károsultakat megfosztja a szakhatóságok érdemi döntéseinek a megtámadási jogától is, ezért fordulhatott elő, hogy a különböző helyszíni szemle bizottságok egymástól eltérően hol árvízkárról, hol csapadék- vagy viharkárról szóltak, és a kár összegét is egymásnak ellentmondásos módon becsülték meg.

A konkrét ügy tapasztalatait összegezve – e beszámoló keretei között is – szeretnénk felhívni az Országgyűlés figyelmét a következőkre:

- a katasztrófavédelmi ügyekben államigazgatási szervek és önkormányzati szervek egymás mellett vesznek részt, úgy, hogy nem kellően tisztázott és elválasztott a feladat- és hatáskörük;
- az önkormányzati döntéshozatalban úgy vesznek részt a katasztrófavédelem államigazgatási szervei, hogy nem lehetnek valóságos jogosítványai;⁸³
- a meghozott önkormányzati kártalanításról szóló döntés ex gratia jellegű, mérlegelés útján meghozott döntés, alanyi joga senkinek nincs, nem lehet rá, így csak az egyenlő méltóság sérelme esetén vitatható sikerrel még a bíróságon is;
- települési önkormányzatok nem kötelesek eleget tenni egy kormányhatározat felkérésének, mert kötelező feladatot önkormányzat részére csak törvény, vagy, annak felhatalmazása alapján, kormányrendelet állapíthat meg;
- mindezek alapján meggyőződésünk, hogy az egyes természeti katasztrófák során követendő minden eljárási cselekményt, az eljáró szervek feladat- és hatáskörét jogszabályban lenne szükséges rendezni;
- megfontolandó, mert tényleges jogorvoslati lehetőséget nyújtana, hogy a teljes eljárást államigazgatási szervek bonyolítsák le.

(Mivel az ügyben jelenleg is bírósági eljárás van folyamatban, annak érdemi befejezéséről nem tudunk beszélni.)

5. Egyszerű törvénytértés vagy alkotmányos visszásság – polémiánk az adóhatósággal

A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotók, mind pedig a jogalkalmazó szervekre [28/1992. (IV. 30.) AB határozat]. A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát. Az Alkotmánybíróság ezért nyilvánította ki, hogy a jogállamiság fogal-

⁸³ A katasztrófavédelmi szervek koordinációs és ellenőrzési feladatai vannak, de az önkormányzati autonómia miatt, ezek nem értelmezhetőek másként, csak mint jelzési kötelezettségek.

mának értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az országgyűlési biztoshoz saját területén jelentős funkciója az, hogy a jogbiztonság fogalmát értelmezze, és ennek megfelelően alakítsa ki az alkotmányos visszasság jogi tartalmát: a következőkben bemutatott eset egyrészt egy belső utasítás és egy törvény viszonyának értelmezési vitájáról, illetve az ombudsmannak a jogbiztonságról vallott álláspontjáról szól.

Egy roma panaszos az általa vezetett kft.-t sújtó etnikai diszkriminációt, illetve az eljáró adóhatóság „hallgatását” sérelmezve fordult hozzánk.

Az ügyfél panaszában előadta, hogy

– *adó-visszaigénylési kérelmét több mint 6 hónap óta, többszöri sürgetése ellenére sem bírálta el az adóhatóság, s emiatt nem tudja a vállalkozása megkezdéséhez szükséges munkálatokat befejezni, a törzsállományt megvenni, a termelést megkezdeni;*

– *az adó-visszaigénylési eljárás során az egyik revizor azzal kecsegtette, ha aláír egy, a revizor által diktált, valótlan-ságokat tartalmazó jegyzőkönyvet, 15 millió forintot utaltat át a részére, holott a revizor valódi célja az volt, hogy – az ügyfelet megtévesztve – megbírságozhassa, s jogszabálysértésre hivatkozással megtagadhassa az összeg kifizetését;*

– *a helyszíni ellenőrzést végző független szakértő magatartása, hangneme durván sértő, indokolatlanul lealázó volt. Például, amikor az a vállalkozásra szánt istállókat tekintette meg, „üvöltözve” azt mondta, utalva a panaszos cigány származására, hogy „...ezek a magafajta számára túl drágák”. Gúnyosan azt is megkérdezte: „Mit gondol, a fajból ki fog emelkedni?” Később pedig, az ügyfél lakásában a szakértő úgy dicsérte meg az ott tapasztaltakat, hogy az szintén felért egy sértéssel, mondván: „Hű, milyen tisztaság van. Azt hittem, fekete tyúkok és cigánygyerekek fognak itt szaladgálni.”*

Az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján vizsgálat lefolytatására kértük fel az APEH Hajdú-Bihar Megyei Igazgatóságát annak tisztázása érdekében, hogy a kft. ügyében eljáró független szakértő, illetve revizor magatartása szakmailag és etikailag kifogásolható-e.⁸⁴

Egyidejűleg az APEH elnökének az állásfoglalását kértük a – többszöri határidő-módosítást lehetővé tevő – 2003/71. számú APEH-iránymutatás jogszerűségével kapcsolatban. Álláspontunk szerint ugyanis, az adó-ellenőrzési határidő többszöri kitolására – szemben az említett irányelv érvelésével – egyáltalán nincs jogi lehetőség: az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) mögöttes jogszabálya, az Áe. a 3. § (6) bekezdés d) pontjában, illetve a 15. § (1) bekezdésében az eljárási határidő egyszeri meghosszabbítására ad lehetőséget.

Az APEH elnökének a levele „a meglepetés erejével hatott”. Arról tájékoztatott ugyanis, hogy az általunk kezdeményezett vizsgálatot az etnikai diszkrimináció kérdésében azért nem hajlandó lefolytatni, mert a kérdésfelvetést is alaptalannak tartja mondván, hogy „a kft. jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelynek az adóhatóság eljárása szempontjából éppen ezért nincs is etnikai hovatartozása”.⁸⁵

Az APEH elnökének írt újabb levelünkben kifejtettük, hogy az adóalany itt az „etnikai hovatartozás nélküli” kft. ugyan, de az eljárásban mégis az azt képviselő természetes személy vesz részt ténylegesen, ahogy az adóhatóság is munkatársain keresztül tesz eljárási cselekményeket. Éppen ezért nem tartjuk kizártnak azt sem, hogy a hatóság a jogi személy ügyféllel szemben tanúsítson etnikai diszkriminációt, különböztessen meg hátrányosan.

A Ptk. 76. §-a valóban csak a magánszemély hátrányos megkülönböztetését minősíti a személyhez fűződő jog megsértésének, de a polgári jog elismeri, hogy *jogi személyt is érhet támadás képviselője, tagja biológiai vagy társadalmi helyzete, etnikai hovatartozása miatt*. E tekintetben tehát az eltérés mindössze annyi a természetes és a jogi személy között, hogy a jogi személy nem a Ptk. 76. §-ának megsértését jelölheti meg kártérítési vagy egyéb személyiségi jogi igénye jogcímeként, hanem a Ptk. 75. § (2) bekezdését, amely szerint „a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem – jellegénél fogva – csak a magánszemélyeket illelheti meg”.

Nyomatékosítottuk tehát, hogy vizsgálhatónak és vizsgálándónak tartottuk az etnikai diszkrimináció megvalósulásának kérdését az ügyben, ezért ismételtén kértük kft. adó-ellenőrzési ügyében eljáró független szakértő, illetve revizor magatartásának az érdemi kivizsgálását, elemzését.

Újabb megkeresésünk alapján az APEH a kért vizsgálatot lefolytatta, amelynek során sikerült tisztázni az etnikai diszkrimináció „vádját”, ugyanakkor nem közeledtek álláspontjaink a panasz közigazgatási jogi dogmatikai kérdéseket is felvető vonatkozásában, azaz abban a kérdésben, hogy az Áe. az Art.-hoz képest szubszidiárius hatályú-e.

A kérdés megválaszolása esetében fel kell idéznünk bizonyos általános érvényű – azonban a konkrét esetre is alkalmazható – alkotmányos elveket.

⁸⁴ Tájékoztatást kértünk arról, hogy az eltelt több mint hat hónap alatt hányszor hosszabbította meg az adóellenőrzés határidejét.

⁸⁵ Az intézkedés elmulasztása – túl a levél cinikus megfogalmazásán – egyértelműen törvénysértő, hiszen az Obtv. előírása folytán az országgyűlési biztoshoz által vizsgálható hatóság nem mérlegelheti azt, hogy eleget tesz-e az országgyűlési biztos felkérésének, a vizsgálatot köteles lefolytatni, és arról érdemi tájékoztatást adni.

Tisztában vagyunk azzal, hogy adó-visszatérítés tekintetében, az esetleges késedelmikamat-fizetési kötelezettség miatt, az APEH nehéz helyzetben van, az ellenőrzést nehéz határidőben lebonyolítania. Feltételezve, de meg nem engedve azt, hogy formálisan lehetséges a többszöri határidő-hosszabbítás, akkor is alappal vethető fel a jogbiztonság sérelme az adott ügyben. A formálisan jogszerű eljárás sem sértheti ugyanis az ügyfelek jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdekeit: a hatóság nem hosszabbíthatja meg tetszése szerint az eljárási határidőt, túl hosszú ideig tartó függő jogi helyzetet teremtve.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában következetesen érvényre juttatta azt az elvet ugyanis, hogy a jogbiztonság a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme. „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára”.⁸⁶

Elvi élel mutatott rá az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság követelménye nemcsak a jogi szabályozással szemben megfogalmazható elvárásokat jelenti, hanem ennél tágabb jelentéstartalmat is hordoz. Így nyomatékosan hangsúlyozta, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”

A 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette azt is, hogy a mérlegelést kívánó esetekben (álláspontunk szerint ilyen a határidő-módosítás indokoltságában való döntés is) az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi. A mérlegelési szempontok hiánya pedig elvezethet oda, hogy a bírói eljárás pusztán formalitást jelent, s a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet kezébe kerül át.⁸⁷

Az ellenőrzési eljárások számának tetszés szerinti meghatározását, illetőleg az ellenőrzések önkényes megisméltésének lehetőségét nem indokolhatja az sem, hogy szakértő kirendelése esetén, az eljárásának időtartamára az adóhatóságnak nincs közvetlen kihatása. Ez is csak részben igaz, hiszen a szakértő által szerződésben vállalt határidő betartatható, kikényszeríthető, például késedelmi kötbér kikötésével.⁸⁸

Összefoglalva a kifejtetteket, az APEH eljárását az alábbiak miatt tartottuk visszásnak és törvénybe ütközőnek:

1. a jogszabályi hierarchia szabályai szerint alacsonyabb szintű jogszabály nem állhat ellentétben magasabb szintűvel, belső utasítás, illetve irányelv nem negligálhatja, még csak nem is tágíthatja/szűkítheti törvény kógens szabályával szemben az eljáró hatóság mozgásterét;
2. a jogállamiság, azon belül a jogbiztonság sérelmét okozza az eljárási határidők indokolatlan hosszúsága;
3. az eljárási határidő egyszeri (!) meghosszabbítása indokoltságának kérdésében az eljáró szerv felettese mérlegeléssel dönt, de határozata során nem tekintheti megalapozottnak azt a meghosszabbítás iránti kérelmet, amely az eljáró szervnek felróható magatartáson, rossz munkaszervezésen, hanyagságon, hozzá nem értésen alapul.

Az elnök az újabb levelében a határidő-módosítás jogszerűségéről szólva a korábbihoz képest új érveléssel hozakodott elő: azzal indokolta az eljárási határidőknek a többszöri meghosszabbítási „lehetőségét”, hogy az „adóhatósági ellenőrzés... sem az Áe., sem az Art. tekintetében nem minősül eljárásnak...” Magyarazatként az adóhatósági ellenőrzésnek az Art.-ben való szerkezeti elhelyezkedését hozza fel.

Álláspontunk szerint ez a jogértelmezés abszurd, hiszen az Áe. egyértelműen fogalmaz: a hatósági ellenőrzést külön államigazgatási ügyfajtaként határozza meg; de egyébként is kétségtelen, hogy az adóhatósági ellenőrzés során az ügyfelet érintő jogot-kötelezettség állapít meg az APEH, így azt mindenképpen államigazgatási ügyként kell kezelni.

Mivel a többszöri levélváltás ellenére nem közeledtek álláspontjaink – a véleményünk szerint törvénybe ütköző – 1011/B/2003. sz. APEH-utasítással, illetve a 2003/71. számú APEH-iránymutatással szemben, továbbá, a jogbiztonságot sértő gyakorlat megszüntetése érdekében a Legfőbb Ügyészségnél konzultációt kezdeményeztünk, sőt kezdeményeztük azt is, hogy az ügyészség éljen a részére, a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben (Ütv.) biztosított lehetőségekkel, azaz a törvénysértő normák ellen emeljen óvást, és a törvénysértő gyakorlatra pedig felszólalásban hívja fel az APEH figyelmét.⁸⁹

⁸⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁸⁷ Az eljárási határidők hosszabbításának a jogszerűségén túl, vitattuk az adóhatóság elnökének azt a megállapítását is, hogy az eljárás annyi időt tett igénybe, amennyire elengedhetetlenül szükség volt. Az egyszerű kívülállónak is feltűnik, hogy az adott ügyet az adóhatóság 4 x 45=180 nap alatt sem oldotta meg, zárta le; szüksége volt további (biztos, ami biztos?) 45 napos meghosszabbításra: az eljárást lezáró jkv. átadására végül is ezen határidőn belül, de összességében 195 nap után került sor!

⁸⁸ Az eljáró szakértő egyébként is a 195 nappól harminc-egynéhány napot dolgozott, az eljárás jogbiztonságot sértő elhúzódnása tehát jelentős részben a rossz munkaszervezésnek tudható be.

⁸⁹ A legfőbb ügyész érdemi válasza e beszámolóban a készítése időszakában még nem áll rendelkezésünkre.

6. A hagyatéki teher csak a szegényeket sújtja? – Egy régi probléma új köntösben

Az országgyűlési beszámolókból rendszerint nemcsak az adott időszak jelentősebb ügyeit ismertetjük, hanem a panaszokhoz kapcsolódó általános jellegű javaslatokat is megfogalmazunk. 2002-ben az Országgyűléstől azon rendelkezés hatályon kívül helyezését kértük, amely lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzatok az időskoriúak járadékában vagy a rendszeres szociális segélyben részesülő személyek halála után a folyósított összeget hagyatéki teherként visszakövetelhessek az örökösöktől. Az önkormányzat tehát e felhatalmazás alapján lényegében nem segélyt, hanem „hitelt” nyújtott a rászorulóknak. Ez a jogviszony azonban – eltérően a hitelszerződéstől – nem a felek megállapodásával, hanem egy közigazgatási határozat alapján jött létre. A segélyért folyamodók kiszolgáltatott helyzetük miatt nem tudták mérlegelni, hogy elfogadják-e az örökösökre komoly hátrányokkal járó feltételt. A szabályozás különösen méltánytalan volt a segélyezett kiskorú gyermekeivel szemben, hiszen az önkormányzatok az ő örökségükből is érvényesíthették a pénzkövetelésüket. A hagyatéki tartozás a házastárs – az özvegyi jogosult – haszonélvezettel terhelt vagyonából is kielégíthető volt.

Jogalkotási javaslatunk kedvező fogadtatásra talált. Az Országgyűlés – kormányzati előterjesztésre – a 2003. évi IV. törvénnyel hatályon kívül helyezte az Sztv. 32/A. §-át. A törvénymódosítás következtében 2003. február 15-ével megszűnt a jogalapja annak, hogy a helyi önkormányzatok a folyósított segély, illetve járadék összegét hagyatéki teherként bejelentsék a közjegyzőnél.

Sajnálatos módon a kormányzat nem küldte meg részünkre a kidolgozott normaszöveget, így csak a törvény elfogadását követően szembesültünk azzal a ténnyel, hogy az előterjesztő nem gondolt a már bejelentett hagyatéki terhek jogi sorsának rendezésére. Attól függetlenül tehát, hogy a Szocvtv. már nem hatalmazza fel a helyi önkormányzatokat a kifizetett segély összegének visszakövetelésére, ezt továbbra is megtehetik a korábban meghozott hagyatékátadó végzések alapján a Ptk.-ban meghatározott öt éves elévülési időn belül. Ezen időszak alatt az örökös rendelkezési joga nincs korlátozva, így a vagyontárgyakat akár el is idegenítheti. Abban az esetben azonban, ha a követelés érvényesítésekor a hagyaték tárgyai már nincsenek a birtokában, úgy – az örökség erejéig – egyéb vagyonával is felel a tartozás kiegyenlítéséért.

Tapasztalataink szerint az önkormányzatok egy része a hagyatékátadó végzés meghozatalát követően nem hajtotta be a követelését. Ez az eljárás méltányosnak tűnhet, valójában azonban súlyosan sérti az örökösök érdekeit. Általános jelenség ugyanis, hogy az önkormányzatok nem mondanak le a követelésükről, hanem azt továbbra is nyilvántartják. Az örökösök tehát azzal a tudattal kénytelenek élni, hogy több százezer forintos, sőt akár milliós összegű tartozás terheli őket, amelyet az elévülési időn belül bármikor érvényesíthetnek velük szemben. Helyzetüket az is súlyosítja, hogy ha az önkormányzat bíróság előtt érvényesíti a hagyatéki teher követelését, úgy részére az örökhagyó halálának napjáiig visszamenőlegesen kamat állapítható meg. A Szocvtv. ugyan csak a jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybe vett ellátás visszafizetése esetén teszi lehetővé a kamat felszámítását, ám a bírói gyakorlat nem ezt a rendelkezést, hanem a Ptk. szabályait veszi figyelembe a kereset elbírálásakor. A Ptk. pedig – a magánszemélyek egymást közti szerződéses viszonyait leszámítva – általános jelleggel írja elő a kamatfizetési kötelezettséget pénzkövetelés esetében. Jelenleg tehát fennáll egy senki által nem ismert nagyságrendű önkormányzati követelésállomány, amelynek összege – legalábbis elviekben – az éves költségvetési törvényben meghatározott kamatmértéknek megfelelően folyamatosan növekszik. E visszas helyzetet jól érzékelteti az alábbi eset:

A panaszos édesanyja halála után testvéreivel megörökölte a szülői házat. Az ingatlant szerette volna felújítani, azonban a munkálatokat önerőből képtelen volt elvégezni. Erre azért sem volt lehetősége, mert az örökségre az önkormányzat – a panaszos édesanyja részére kifizetett rendszeres szociális segély és időskoriúak járadéka fejében – 1 013 895 forint összegű hagyatéki terhet jelentett be. A panaszos a családjával továbbra is a településen kívánt élni, azonban az önkormányzat felé fennálló tartozása és lakásának rossz műszaki állapota miatt kénytelen volt az örökölt ingatlan rá eső tulajdoni hányadát elidegeníteni. Az adásvételi szerződést abban a hiszemben kötötte meg, hogy a vevő vállalta a hagyatéki teher kiegyenlítését is. Valójában az önkormányzati követelés – a felek eltérő megállapodásának hiányában – nem szállt át a vevőre. A panaszos az ingatlanának elidegenítését követően semmilyen tájékoztatást nem kapott az önkormányzattól a hagyatéki tartozás jogi sorsáról, így abban a tudatban volt, hogy a vevő azt kifizette. A vizsgálat során tőlünk értesült arról a képviselő-testületi határozatról, amely szerint nem érvényesítik a követelést. Sajátságos módon ez a döntést azt követően született, hogy a roma család eladta ingatlanát és elköltözött a településről. Abban az esetben, ha az önkormányzat kellő időben tájékoztatást adott volna arról, hogy szándékában áll elengedni a hagyatéki tartozás összegét, a panaszos nyilvánvalóan nem kötötte volna meg a számára előnytelen adásvételi szerződést.

E panasz teljes körű orvoslására a kisebbségi biztos nem rendelkezett hatáskörrel. Nem foglalhatott ugyanis állást azokban a kérdésben, hogy a panaszost érte-e kár a magánszeméllyel kötött adásvételi szerződéssel összefüggésben. Az adásvételi szerződés érvénytelenségének megállapítása a bíróságtól kérhető. Álláspontunk szerint a panaszos akkor támadhatja meg eredményesen a szerződést, ha bizonyítható, hogy a vevő megtévesztő magatartása miatt joggal feltételezte a hagyatéki teher átvállalását, illetve az eladott ingatlan és annak ellenértéke között feltűnő aránytalanság áll fenn.

Ez az eset arra mutat rá, hogy a hagyatéki teher érvényesítésének „lebegtetésével” a helyi önkormányzatok arra kész-tethetik az általuk „nemkívánatosnak” tartott családokat, hogy elhagyják a települést. A helyi önkormányzatok törvé-nyes keretek között akár azt is megtehetik, hogy ingatlanárverés útján érvényesítik a követelésüket, hiszen a szociálisan rászoruló családok nem rendelkeznek annyi készpénzzel, illetve végrehajtás alá vonható ingóságokkal, amelyből ki tud-nák egyenlíteni tartozásukat. A nem kellően átgondolt törvényalkotás következtében fennáll annak a veszélye, hogy az elkövetkező években egyes családok egyetlen jelentős vagyontárgyukat, az örökölt ingatlanukat is elveszthetik.

Álláspontunk szerint ebben a helyzetben sürgős kormányzati fellépésre van szükség. Elsőként fel kellene mérni, hogy mely településeken tartanak nyilván ilyen jellegű hagyatéki tartozást, hány családot érint ez a probléma és milyen össze-gűek az önkormányzati követelések.⁹⁰ A további intézkedésekről ezeknek az adatoknak az ismeretében lehet dönteni. Az Áht. 108. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a helyi önkormányzatok a követeléseikről helyi rendeletben meghatáro-zott módon és esetekben lemondhatnak. Ez a megoldás azért is kézenfekvő volna, mert az önkormányzatok is tisztában vannak azzal, hogy a hagyatéki tartozások összegének jelentős része egyáltalán nem vagy csak jelentős és méltánytalan érdeksérelmet okozva hajtható be.

Az Országgyűlés a múlt évi törvénymódosítással kinyilvánította, hogy szükségesnek tartja a jogi szabályozás hiá-nyosságaira visszavezethető visszasság rendezését. Javaslatunkra ezzel a kérdéssel az Országgyűlés Szociális bizottsága önálló napirendi pontként is foglalkozott. Bízunk abban, hogy a jövőben is számíthatunk erre a támogatásra a hagyatéki teherrel kapcsolatos problémák megoldása érdekében.

VI.

A kisebbségi biztos társadalmi kapcsolatai

A kisebbségi ombudsman intézményére vonatkozó, a szakirodalomban meghatározónak tekinthető vélemény értel-mében az ilyen szervezetek tevékenységét illetően a funkciók és kötelezettségek három fő csoportját határozhatjuk meg:

- a kisebbségi jogokat érintő jogalkotási javaslatok megfogalmazása,
- jogérvényesítő funkciók,
- tájékoztató és oktató jellegű tevékenység.

A funkciók e három csoportja szerint a kisebbségi ombudsman intézménye kezelheti a faji diszkrimináció kérdését mindhárom szinten, ahol ez a probléma felmerül. Az intézmény a közvélemény tájékoztatására és az oktatásra vonatkozó jogosítványaival élve a társadalom tagjai által közösen vállalt értékek szintjén lép fel a rasszista értelmű kijelentések, a faji előítéletek és a faji diszkriminációval szemben. Végrehajtási jogosítványai, a politika és törvényhozás felülvizsgálá-tára vonatkozó jogai, a politika és törvényhozás alakítására vonatkozó ajánlások előterjesztésének joga a két másik szin-ten érezteti hatását. A második szint – a diszkriminatív módszerek alkalmazása elleni fellépés – szempontjából különö-sen jelentősek az intézmény végrehajtó jogkörei, részben a konkrét panaszokra vonatkozó végrehajtó jogosítványok, részben stratégiai jogosítványok. A harmadik szint – faji értelemben gyűlöletkeltő eszmék és módszerek terjedése – az intézménynek elsősorban azokkal a jogosítványaival kezelhető, amelyek jó módszerekre vonatkozó útmutatások, magatartási kódexek, a társadalom szereplőinek, többek között munkaadóknak, helyi önkormányzatoknak, egészség-ügyi intézményeknek, biztosítótársaságoknak és az államnak szánt ajánlások megjelentetésére vonatkoznak.

A tájékoztatással kapcsolatos jogosítványok az ECRI 2. sz. ajánlása értelmében tartalmazzák az érintett testületek és intézmények információval való ellátását és tanácsadói támogatását, a különböző konkrét területek szereplőinek tanácsa-dói segítségét a diszkriminációellenes gyakorlat normáiról, közreműködést a társadalom különböző fontos csoportjainak a toleranciával, a rasszizmus- és diszkriminációellenes módszerekkel összefüggő képzésében, a diszkrimináció kérdé-seinek megismertetését a társadalommal, beleértve tájékoztató és egyéb anyagok összeállítását és terjesztését, és végül együttműködést a szakosított intézménnyel hasonló célokért dolgozó szervezetekkel.

A Hivatalunk 1998-ban kézikönyvet jelentetett meg a kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok közötti együttműködés segítése érdekében tevékenységeik jogi kereteiről, a vonatkozó ügyek megoldásának leírásaival. (Tekin-tettel a jogszabály-módosítása által kiváltott igényekre, a jövőben is tervezzük hasonló kiadvány megjelentetését.) Két nemzetközi konferenciát szervezett: egyet a kisebbségek képviseléről és a kisebbségek részvételéről a politikai döntési folyamatokban, és egy másikat a faji diszkriminációról. A konferencia eredményeit két kötetben jelentettük meg. Az om-budsman gyakran tart előadásokat és szólal fel különböző konferenciákon, konzultációkon, tanácskozásokon az ország egész területén. Részt vettünk különböző, többek között kisebbségi önkormányzatok tagjai, polgármesterek és helyi köztisztviselők számára szervezett, szakosított tanfolyamok előkészítésében és lebonyolításában.

⁹⁰ Ezeknek az adatoknak a gyűjtése könnyen megoldható feladat volna, hiszen az önkormányzatok naprakész kimutatásokkal rendelkeznek a követeléseikről.

Az ügyforgalmunkat bemutató statisztikából évről évre kimaradnak ezek a „Nem Iktatott Ügyeink”, rendezvénymeghívók, előadásra történő felkérések, pályázati ajánlások iránti kérelmek, amelyek ügyszámot ugyan nem kapnak, de intézkedést, felkészülést annál inkább igényelnek.

Az évente 12-13 vaskos dossziét megtöltő meghívókat, felkéréseket nemzetközi szervezetektől, nemritkán más ország kormányától, külföldi nem kormányzati szervtől kapja a kisebbségi biztos. A nemzetközi szervezetek közül kiemelkedően magas az Európa Tanács és az ENSZ genfi székhelyű Emberi Jogi Főbiztosának Irodája által szervezett rendezvények száma. A kisebbségi biztos és esetenként munkatársai ezeken legtöbbször nemcsak jelen vannak, hanem aktív szereplőként, előadóként, moderátorként vesznek részt. A 2003. év ilyen jellegű eseményeinek sorából kiemelkedik a durbani Rasszizmus elleni Világkonferencia akciótervének végrehajtásáról Prágában, a Cseh Külügyminisztérium közreműködésével az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala által szervezett konferencia, melynek egyik szakértői előadását az ombudsman tartotta. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény hatálybalépésének 5. évfordulója alkalmából az Európa Tanács Kisebbségi Titkársága által rendezett szemináriumon a magyar kisebbségvédelmi rendszer bemutatása prioritást kapott.

A külföldi országok nem kormányzati szervei élénk érdeklődést tanúsítanak a bővülő Európában várhatóan lezajló migrációs folyamatok által bekövetkező társadalmi változások iránt, és hangsúlyosan foglalkoznak a másság elfogadásának, az esélyegyenlőség biztosításának problémájával. Az Európai Kutatások Görög Központja (Hellenic Center of European Studies) például decemberben rendezte meg „Rasszizmus/Idegenyűlőlet: a sztereotípiák leküzdése egy új bevándorlási politikával” című konferenciáját, amelyen előadóként vett részt a kisebbségi biztos.

A hazai meghívások nagyobb része kisebbségi szervezetektől érkezik, amelyek helyi kulturális, társadalmi rendezvényekre várják el az ombudsmant, az utóbbi időben azonban nem ritkán saját szervezésű közéleti tanfolyamokra kérnek tőlünk szakmailag jól felkészült előadót. A képzések, vitafórumok szervezése leginkább a cigány kisebbségi önkormányzatokra, társadalmi szervezetekre jellemző, ami a kisebbségi önszerveződés és hatékonyabb érdekérvényesítés szempontjából öröndetes és támogatandó folyamat.

A meghívások kisebb része érkezik a közigazgatás különböző szintű szerveitől, kormányhivataloktól. A beszámolónk tárgya az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény előkészítésében való részvétel, valamint a kisebbségi törvény módosításának elméleti és gyakorlati megvalósítására tett próbálkozás jegyében tett el. A kisebbségi ombudsman áprilisban előadást tartott az Igazságügyi Minisztérium által e tárgyban szervezett konferencián, de az egységes antidiszkriminációs (egyenlő bánásmódról szóló) törvény szükségességéről esett szó a Bibó Kollégiumban, valamint a Magyar Újságírók Országos Szövetségében tartott összefüggésben is.

A települési önkormányzatok meghívásait általában a helyi kisebbségi önkormányzattal való együttműködés valamely problémája generálja, de előfordul, hogy egy vizsgálat befejezése után hívja meg a képviselő-testület a kisebbségi biztost, bizonyítandó, hogy a kérdéses ügyet sikeresen rendezték.

Az együttműködés tanítandó példája, amikor a helyi önkormányzat felkarolva a településen működő kisebbségi önkormányzato(ka)t, szervez közéleti képzést, kulturális gálaműsort, vagy éppen nemzetiségi parkot hoz létre. Látva a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjainak és közösségeinek helyi elismertségét és megbecsülését, a többség tevékeny részvételét a kisebbségi érdekek és értékek megvalósulásáért, bizonyítottan látjuk, hogy a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer működik, fejlődik, a hozzá fűzött reményeink nem csupán illúziók.

2003-ban munkatársaink közül többen részt vettek a Roma Társadalmi Integrációs Phare Program Diszkriminációellenes Képzési Projektjében, mert bár évek óta az egyenlő bánásmód megvalósulásáért, a diszkrimináció megnyilvánulási formáinak megszüntetése ellen küzdünk, elméleti és gyakorlati téren számunkra is szükséges a továbbképzés. A képzési program zárófeladata volt, hogy munkatársaink tervezzenek és valósítsanak meg egy mikro-antidiszkriminációs tanfolyamot saját környezetükben. Ez a feladvány adta az apropóját és az ötletét annak, hogy az Országgyűlési Biztosok Hivatala létrejötte óta először – a társadalmi szolidaritás és az esélyegyenlőség szellemében – megszervezte jelenlétét a Sziget Fesztivál 2003-as rendezvényén.

A fent ismertetett „oktató-nevelő-ismeretterjesztő” célok mellett a Sziget Fesztivál keretében természetesen szeretettük volna az országgyűlési biztosok intézmény – kiemelten a kisebbségi ombudsman – ismertségét is tovább növelni. Egy nagyszabású kulturális fesztiválon való megjelenés mindenképpen erősíti és tudatosítja egy hivatal állampolgárbarát, ügyfélbarát jellegét, az intézmény nyitottságát.

A Sziget Kulturális Szervezőiroda az Országgyűlési Biztosok Hivatalának részvételi szándékát örömmel fogadta. A szervezők az úgynevezett Civil Sziget részen külön sátrat – ideértve az ahhoz tartozó berendezést és infrastruktúrát – biztosítottak a Hivatal részére. A sátrunk méreteit meghaladó programjaink lebonyolításához lehetőséget kaptunk a Civil Sziget Nagysátor használatára is.

Az Országgyűlési Biztosok Hivatalának sátra minden nap tizenegy órától este nyolcig várta az érdeklődő „Szigetlakókat”. A rendelkezésre álló hét fesztiváli napot a másik három parlamenti biztossal és munkatársaival együtt szerveztük, de figyelemmel voltunk arra, hogy az egyes szakterületek hangsúlyos, fontos, aktuális kérdései a programokon keresztül bemutatásra kerülhessenek.

Az általunk szervezett legfőbb programok a következők voltak:

A budapesti Holland Nagykövetség közreműködésével sikerült megnyernünk a Holland Egyenlő Bánásmód Bizottság egy tagját, Louise Mulder asszonyt annak, hogy eljőjön Magyarországra és előadást tartson a Szigeten az egyenlő bánásmód gyakorlati megvalósulásáról Hollandiában, beszéljen az általuk kivizsgált diszkriminációs esetekről.

Nagy létszámú érdeklődőt vonzott a kisebbségi ombudsman és Bódis Kriszta filmrendező roma telepekről folytatott beszélgetése. Bódis Kriszta évek óta foglalkozik a cigány telepek embertelen körülményeivel, az ott lakók életminőségével, életesélyeivel, amelyről „Isten adóssága” című filmje számol be.

A parlamenti biztos a programok sorában egy másik neves filmrendezővel, Kóthy Judittal is beszélgetett. A beszélgetés alaptémáját a rendező „Zárt karokkal” című filmje adta, mely az 1997-es tiszavasvári ügynevezett külön ballagás ügyét dolgozta fel. Ezzel az ügygel akkoriban a kisebbségi biztos is foglalkozott. A beszélgetés, majd a kialakult vita rávilágított az azóta eltelt több, mint hat év eseményeire, illetve az oktatási diszkrimináció mai, aktuális eseteire.

A Civil Sziget Nagysátorban került sor a négy ombudsman közös pódiumbeszélgetésére, amelynek témája a parlamenti biztosok szerepének értékelése volt a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben, illetve a társadalmi szolidaritás erősítésében. A beszélgetést Szombathy Pál, a Magyar Hírlap főszerkesztője vezette.

A kisebbségek kultúrájának megismertetése érdekében több nemzetiségi együttes meghívására is sor került. Nagy sikert aratott a görög népzenei játszó Mydros és a délszláv muzsikát előadó Söndörgő együttes.

A diszkrimináció megjelenési formáinak megismerése, tudatosítása, a viselkedés, a gondolkodásmód toleránsabbá, előítélet-mentesebbé, szolidárisabbá tétele érdekében többször játszottunk különböző szituációs játékokat. A játékok kidolgozása és kivitelezése során mindig segítségünkre voltak a Manush Emberi Jogi Képzési Program szervezői és tagjai.

Az Országgyűlési Biztosok sátra természetesen állandó programokkal is várta az érdeklődőket. A Sziget Fesztivál résztvevőinek lehetőségük nyílt a biztosok munkatársaival beszélgetni, az ombudsmani beszámolókat, egyéb kiadványokat megnézni. Sok kérdés érkezett a fiatal korcsoportot érintő emberi jogi, kisebbségi, adatvédelmi jogi kérdésekről, intézményünk működéséről, a panaszbenyújtás feltételeiről.

Az állandó programok közül legnagyobb népszerűségnek a különböző totók és tesztek kitöltése örvendett. A kisebbségi biztos irodája által készített kérdéssorok a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségekre, a kisebbségi jog hazai szabályozására, illetve a nemzetközi kisebbségvédelem egyes területeire kérdeztek rá. Célunk nem szociológiai felmérés készítése, hanem beszélgetés kezdeményezése, az érdeklődés felkeltése volt. A Szigeten részt vevő fiatalok a vártnál is nagyobb érdeklődéssel, lelkesedéssel töltötték ki a totókat, és ebben egészen biztosan nem csak az apró ajándékok motíválták őket.

Nagyon fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy jelenlétünk a Szigeten, az általunk megszervezett programok egyáltalán nem tűntek intézményidegen dolognak. Nagyon is az ombudsmani hivatal profiljába illik az, ha az emberi, kisebbségi jogokról, a diszkrimináció megnyilvánulási formáiról és intézményünk jellegéről az érdeklődőkkel személyesen, kötetlen formában beszélgetünk, ha bebizonyosodik, hogy az állampolgári jogok védelme érdekében felállított hivatal munkatársai az átlagosnál nagyobb empátiával és felelősséggel éreznek klienseik iránt, önként áldoznak időt és fáradságot, hogy a birtokukba került tudást és tapasztalatot másokkal is megosszák. Szerencsére nem érhet bennünket az öntömjénezés vádja, hiszen Szigetlakók és fesztiválszervezők egyaránt elismeréssel nyilatkoztak rendezvényeinkről és eredményesnek tartották ottani munkánkat. A sikereken felbátorodva (és persze a hiányosságok pótlásának szándékával) 2004-ben újra megszervezzük Sziget-jelenlétünket.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának ismertségéről és elismertségéről nem készültek friss közvélemény-kutatási felmérések. Munkánk eredményességéről azonban érkeznek hozzánk visszajelzések a hozzánk panaszüggyel forduló állampolgároktól, de a hatóságoktól is, amelyekhez az ombudsman ajánlással, kezdeményezéssel fordul, mintegy közvetve gyakorolva oktató, továbbképző funkcióját.

Budapest, 2004. március 23.

Dr. Kaltenbach Jenő

VII.

1. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa munkatársainak kül- és belföldi programjai 2003-ban,**Január**

13. A Centre for Equal Opportunities and Opposition for Racism meghívására Irodánk képviselőjében Regényi Eszter Brüsszelben részt vett a nemzeti emberjogi intézmények anti-diszkriminációval foglalkozó szemináriumán.
16. A Miniszterelnöki Hivatal Diszkriminációellenes Képzési Projektjének fővédnökeként Kaltenbach Jenő a roma ügyekért felelős politikai államtitkár által szervezett sajtótájékoztatót a diszkriminációellenes jogi gyakorlatról beszélt a sajtó képviselőinek.
31. A Budapesti Közgazdasági Politechnikum Tolerancia Napján a kisebbségi ombudsman intézményéről tartott előadást, Puskás H. Dóra jogi referens.

Február

3. Doru Vasile Ionescu államtitkár, a Román Kormány Határon Túli Románok Hivatalának vezetője magyarországi tárgyalásai során találkozott a kisebbségi ombudsmannal is.
4. A Thaiföldi Királyság szenátusi bizottságának delegációjával folytatott megbeszélést Kaltenbach Jenő.
- 13–15. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) munkacsoportjának ülése Párizsban.
28. A Bolgár Országos Önkormányzat Közgyűlésének vendégeként a kisebbségi biztos a Nektv. módosításának szükségességéről tartott előadást.
28. Az eisenstadti Forum Kunst-Wissenschaft-Medien meghívására Kaltenbach Jenő részt vett a „Magyar kisebbségek és az Európai Unió” címmel megrendezett pódiumbeszélgetésen.

Március

6. A Körömdi Rendészeti Szakközépiskola igazgatójának felkérésére a kisebbségi biztos tájékoztatót tartott a tanári és a hivatásos állomány előtt a kisebbségi jogokról.
- 18–21. Az ECRI 30. plenáris ülése Strasbourgban. A bizottság immár harmadszor választotta alelnökévé Kaltenbach Jenőt.
25. A kisebbségi ombudsman és munkatársai részt vettek az Ec-Pec Alapítvány „Lépésről lépésre” regionális módszertani központjának megnyitóján, amelyen Kaltenbach Jenő rövid előadás keretében az oktatási diszkrimináció megjelenési formáiról beszélt a hivatalunkhoz beérkező panaszok tükrében.
- 26–28. A Minority Rights International (London) és a Gostivar-i (Macedónia) Association for Democratic Initiatives meghívására Tetovóban „A hatalommegosztás alakuló keretei Délkelet-Európában” címmel megrendezett nemzetközi szemináriumon tartott előadást a kisebbségi biztos a magyarországi kisebbségi helyzetről, jogokról, együttműködési lehetőségekről.
29. A pécsi Cigány Kulturális és Közművelődési Egyesület felkérésére a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Baranya Megyei Szövetségének ünnepélyes Közgyűlésén Kaltenbach Jenő a kisebbségi törvény módosításának szükségességéről tartott előadást.
31. A 2002. és 2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokról készült kisebbségi ombudsmani jelentést vitatták meg az országos kisebbségi önkormányzatok vezetői a kisebbségi biztos által kezdeményezett értekezleten.

Április

4. „Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről” rendezett konferencián a kisebbségi ombudsman előadást tartott „Az egységes antidiszkriminációs törvény feladatai a gyakorló ombudsman szemével” címmel.
5. „Európai Unió: Érdek- és értékközösség” elnevezéssel rendezett konferenciát történelemtanároknak a Beszélő és a Rubicon, melyen a kisebbségi biztos „Identitás – nemzetiségi relációban” címmel tartott előadást.
29. Kaltenbach Jenő a Magyar Televízió Regionális, Kisebbségi és Határontúli Főszerkesztősége felkérésére előadást tartott a különböző országokból érkezett kisebbségi kulturális háttérrel rendelkező vagy azon a területen dolgozó újságírók szakmai továbbképzésén.

Május

6. A Bornemissza Péter Gimnázium igazgatójának felkérésére az iskola műveltségi napjainak keretében, amelyeknek fő témája ebben az évben a kisebbségek voltak, a kisebbségi biztos előadást tartott tevékenységéről és válaszolt a diákok kérdéseire.
7. Az ECRI 2002. évi tevékenységéről szóló beszámoló megvitatására került sor Strasbourgban az Európa Tanács tagországai képviselő-vezetőinek részvételével.
9. Államtitkárok részére szervezett továbbképzésen tartott előadást a kisebbségi biztos „Az ombudsman részvétele a jogszabály-előkészítésben” címmel.
- 11–16. Az ECRI riportőreként Kaltenbach Jenő a Svájcra szóló országjelentés elkészítése előtt megbeszéléseket folytatott a svájci hatóságok és emberjogi szervezetek képviselőivel.
16. Szigetújfalu Német Nemzetiségi Fórumán részt vett munkatársunk, Puskás H. Dóra jogi referens.
17. Az ELTE Hallgatói Önkormányzatának meghívására a Bibó Kollégiumban Kaltenbach Jenő „Az antidiszkriminációs törvény az ombudsman szemszögéből” címmel tartott előadást.
18. A bonni székhelyű Colloquium Humanum Egyesület tagjaival budapesti látogatásuk során találkozott a kisebbségi ombudsman is és tájékoztatta a csoportot országgyűlési biztosi munkájáról.
19. A Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézetének szervezésében a kisebbségi és a választójogi törvény módosítási javaslatainak tartalmáról egész napos vitaülésre került sor, amelyen előadást tartott a kisebbségi biztos is.
20. A Litván Kisebbségügyi Hivatal delegációjának magyarországi szakmai látogatása során munkamegbeszélésre került sor a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának Hivatalában.
- 20–21. Az osztrák Esélyegyenlőségi Ombudsman Hivatalának szervezésében került sor a „Diszkrimináció elleni védelem és a nemek közötti egyenlőség” címet viselő tanácskozássra, amelyen Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
- 28–30. A Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) elnökének felkérésére Kaltenbach Jenő ünnepi előadást tartott a szervezet 48. Nemzetiségi Kongresszusán Bozenben „A kisebbségek helyzete Európában és az EU bővítése” címmel.
28. Az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének meghívására Belánszki Gyula főosztályvezető és Magicz András főosztályvezető-helyettes vettek részt az országos önkormányzat közgyűlésén.
28. A cigány kisebbségi önkormányzatok felépítése, működési jogosítványaik címmel tartott előadást Fórika László jogi referens az Oktatási Továbbképzési Központ Alapítvány Szolnokon cigány közéleti szakemberek részére szervezett képzésén.
31. Az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat közgyűlésén részt vett a kisebbségi biztos is.

Június

2. A MUOSZ szervezésében egy konkrét ügy kapcsán újságírókkal beszélgetett a kisebbségi biztos többség és kisebbség viszonyáról, a gyakran használt „kettős mércéről”, a sztereotípiákról az újságírásban és a műsorkészítésben.
6. A Gyöngyösi Roma Kisebbségi Önkormányzat Kaltenbach Jenőt „Pro-Egalitate” díjban részesítette.
6. A szekszárdi Német Nemzetiségi Egyesület meghívására a kisebbségi biztos részt vett a város pünkösdi fesztiváljának rendezvényein.
10. A közigazgatási hivatalvezetők soros értekezletén a kisebbségi ombudsman az ombudsmani hivatal és a közigazgatás szereplőinek együttműködéséről, partneri viszonyáról fejtegette ki álláspontját többéves tevékenységének tapasztalatai alapján.
11. A Roma Társadalmi Integrációs Phare Program Diszkriminációellenes Képzési Projekt záróünnepségén részt vett és beszédet mondott a kisebbségi ombudsman is.
- 13–14. Az Alfred Herrhausen Gesellschaft für Internationalen Dialog a Deutsche Bank támogatásával ismét megrendezte éves konferenciáját Berlinben „Desperately seeking Europe” címmel, amelyen Kaltenbach Jenő is részt vett.
18. A Public Interest Law Initiative (Columbia University Budapest Law Center) szervezésében Regényi Eszter jogi referens részt vett azon a szakmai kerekasztal-megbeszélésen, melynek témája: Tegyük működővé az iskolai integrációs programot Magyarországon.
19. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának indítványára román szenátorok delegációját fogadta Kaltenbach Jenő, aki ismertette ombudsmani tevékenységének főbb területeit.
28. A pécsi Khetanipe Romano Centro elnökének felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott az egyesület közéleti képzésén a kisebbségi joganyagról.
- 30.–július 1. A Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet szervezésében Budapesten megrendezett Regionális Roma Konferencia Oktatási paneljében a kisebbségi biztos előadást tartott az oktatásban tetten érhető diszkriminációs gyakorlatról.

Július

7. A kisebbségi törvény 10 éves évfordulója alkalmából a kisebbségi biztos és munkatársai részt vettek a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által szervezett megemlékezésen.
10. Gyopárosfürdön, a Határon Túli Magyarok találkozóján tartott előadást a kisebbségi ombudsman „Korszerűsítés előtt a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer” címmel.
- 30.–augusztus 6. A kisebbségi biztos és munkatársai a Sziget Fesztivál résztvevőiként a Tolerancia és az Esélyegyenlőség szellemében gazdag programot állítottak össze az érdeklődő Szigetlátogatók részére.

Augusztus

20. Kiemelkedő szakmai tevékenységének és eredményes munkájának elismeréseként Magicz András főosztályvezető-helyettesnek a Magyar Köztársaság elnöke a Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkeresztet adományozta.

Szeptember

1. A Robert Schuman Intézet Kelet- és Délkelet-Európából érkező fiatal vezetőknek szervezett továbbképző tanfolyamán tartott előadást a kisebbségi biztos a „Kisebbségi oktatás jelentősége” címmel.
- 4–5. Bécsben került sor az EBESZ rasszizmus elleni konferenciájára, amelyen a magyar delegációt Kaltenbach Jenő vezette.

12. Az Országos Cigány Önkormányzat elnökségi ülésén a kisebbségi ombudsman is részt vett és részletesen beszélt a kisebbségi törvény módosításának egyes elemeiről.
22. Az ECRI Magyarországról szóló országjelentésének összeállítását végző delegációja az Ombudsmani Hivatalban a kisebbségi biztos kezdeményezésére találkozott az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőivel.
- 24–26. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala kelet-európai szakértői szemináriumot szervezett Prágában a durbani rasszizmus elleni világkonferencia akciótervének végrehajtásáról. A szemináriumon Kaltenbach Jenő előadást tartott „Az ombudsmanok és a nemzeti emberjogi intézmények szerepe a kisebbségek jogainak védelmében és előmozdításában” címmel.
30. A Kerecsendi Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnökének felkérésére Magicz András főosztályvezető-helyettes előadást tartott hivatalunk munkájáról a Cigány Kisebbségi Képviselek Klubja programsorozat keretében.

Október

- ow2. A Nyugat-Magyarországi Egyetem Benedek Elek Főiskolai Kara tudományos konferenciát rendezett „Informatika a nemzetiségi óvodapedagógiában” címmel, melynek nyitóelőadását Kaltenbach Jenő tartotta.
2. A Győr-Moson-Sopron megyei kisebbségi önkormányzatok működését érintő ombudsmani vizsgálat befejezéseként fórumra került sor a soproni városházán a megyei közigazgatási hivatal vezetőjének és a törvényességi felügyeletet ellátó főosztály munkatársainak, valamint az érintett települések polgármestereinek, jegyzőinek és kisebbségi önkormányzati elnököknek, képviselőknek a részvételével.
7. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal felkérésére a kisebbségi biztos megyei cigány önkormányzati képviselők számára szervezett közéleti tanfolyamon tartott előadást.
- 8–9. A kisebbségi törvény elfogadásának 10. évfordulója alkalmából a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal konferenciát rendezett, amelyen nyitóelőadást tartott Kaltenbach Jenő.
12. A KIDMA csoport meghívására a kisebbségi biztos előadást tartott munkájáról és válaszolt az érdeklődő fiatalok kérdéseire.
16. A Pécsi Janus Pannonius Egyetemen tartott konferencián előadást tartott Kaltenbach Jenő „Az egyenlő bánásmód jogi és szerkezeti garanciái” címmel.
17. Az Országos Cigány Önkormányzat veszprémi, a kisebbségi törvény módosításával kapcsolatban tartott konferenciáján előadást tartott a kisebbségi ombudsman.
21. A Kínai Népköztársaság Ellenőrzési Minisztériuma delegációját fogadta a kisebbségi biztos.
- 27–28. P. D. Nikiforos Diamandouros, az európai ombudsman budapesti kollégáival folytatott megbeszéléseket, valamint tájékoztatta Hivatalunk munkatársait az Európai Ombudsman és az Országgyűlési Biztosok Hivatala közötti együttműködésről Magyarország európai uniós csatlakozása után.
- 30–31. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény hatálybalépésének 5. évfordulója alkalmából az Európa Tanács Strasbourghban konferenciát szervezett, amelynek a nemzeti kisebbségek hatékony részvételével foglalkozó munkacsoportját Kaltenbach Jenő vezette.

November

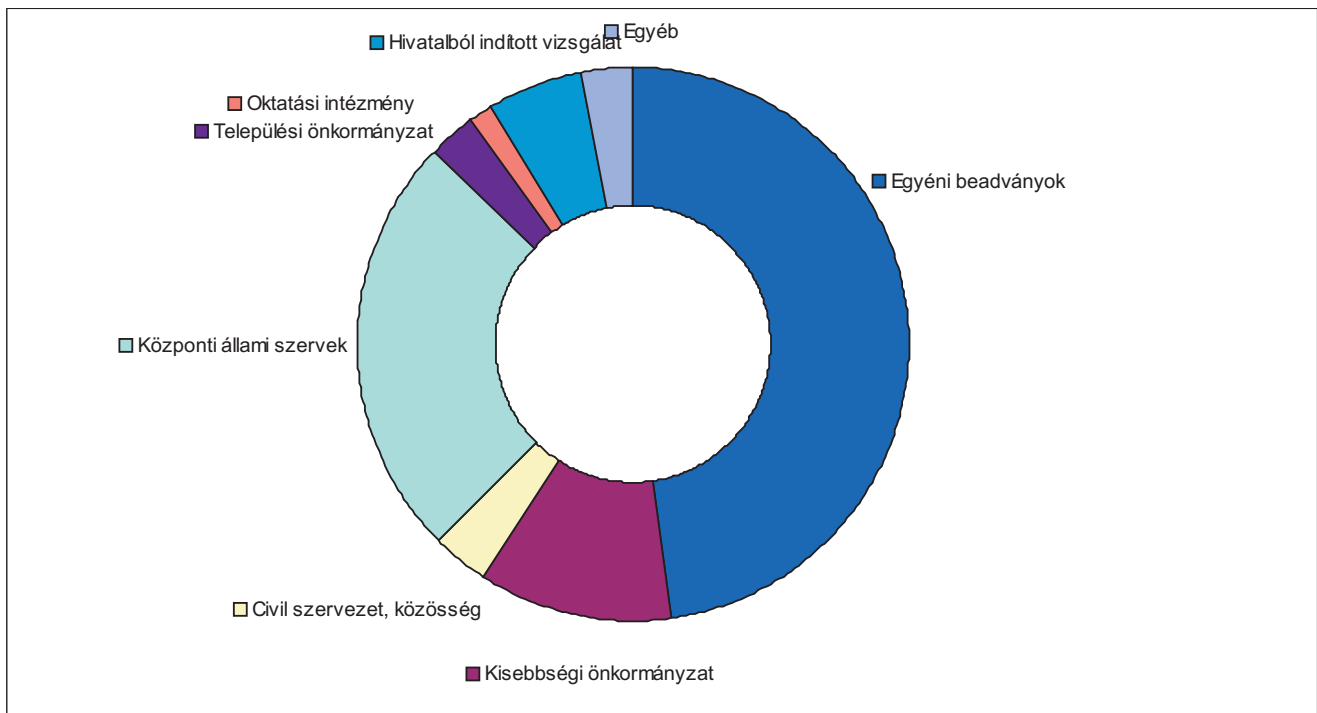
- 3–5. Oslóban került sor az európai ombudsmanok 8. Kerek-asztal Találkozására, amelyen ombudsmantársaival együtt a kisebbségi biztos is részt vett.

7. A Szerb Fővárosi Önkormányzat, valamint a Vajdasági Emberi Jogi Központ által szervezett „Kisebbségvédelmi jogi normák Magyarországon és Délkelet-Európában” című konferencián előadást tartott a kisebbségi ombudsman a kisebbségi jogok megvalósításának tapasztalatairól Magyarországon.
10. A Friedrich Ebert Alapítvány és az MTA Jogtudományi Intézete „Vannak-e kisebbségi jogok az Európai Unióban” témakörben megrendezett tanácskozásán előadást tartott Kaltenbach Jenő is „Kisebbségvédelem a gyakorló ombudsman szemszögéből” címmel.
- 13–14. „A nemzeti emberjogi szervezetek szerepe a rasszizmus és a faji diszkrimináció elleni harcban” címmel az ECRI szemináriumot rendezett, melynek egyik előadója és levezető elnöke volt Kaltenbach Jenő.
16. Az Észak-Magyarországi Német Önkormányzatok Szövetsége érdi Regionális Gálaműsorának fővédnöke volt a kisebbségi biztos, aki egyben megnyitó beszédet is tartott.
18. A Pilisborosjenői Önkormányzat felkérésére a kisebbségi biztos nyitotta meg a község művelődési központjában rendezett kulturális estet.
25. A kisebbségi ombudsman hivatalában fogadta a Dél-afrikai Emberi Jogi Bizottság tagját, Leon Wessels urat, aki a magyarországi kisebbségek helyzete iránt érdeklődött.
- December**
1. Kaltenbach Jenő Strasbourgban megbeszélést folytatott Nikiforos Diamandouros európai ombudsmannal.
- 1–5. Az ECRI 32. plenáris ülése Strasbourgban
10. A „Tíz éves az ombudsman törvény” címmel megrendezett konferencián a törvény megszületésének és az intézmény létrejöttének körülményeire emlékezett vissza köszöntőjében a kisebbségi biztos, valamint átadta az évforduló alkalmából kiírt pályázat nyerteseinek díját.
13. A Budapesti Román Egyesület felkérésére a kisebbségi biztos képviselőként Fórika László jogi referens előadást tartott a nemzeti és etnikai kisebbségek érdekképviselőtől a VII. Budapesti Román Nemzetiségi Kulturális Nap keretében.
- 18–19. A Hellenic Center of European Studies szervezésében Athénben konferenciát rendeztek „Rasszizmus/idegengyűlölet: a sztereotípiák leküzdése egy új bevándorlási politikával” címmel, amelyre előadóként meghívást kapott a kisebbségi biztos is.

2. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

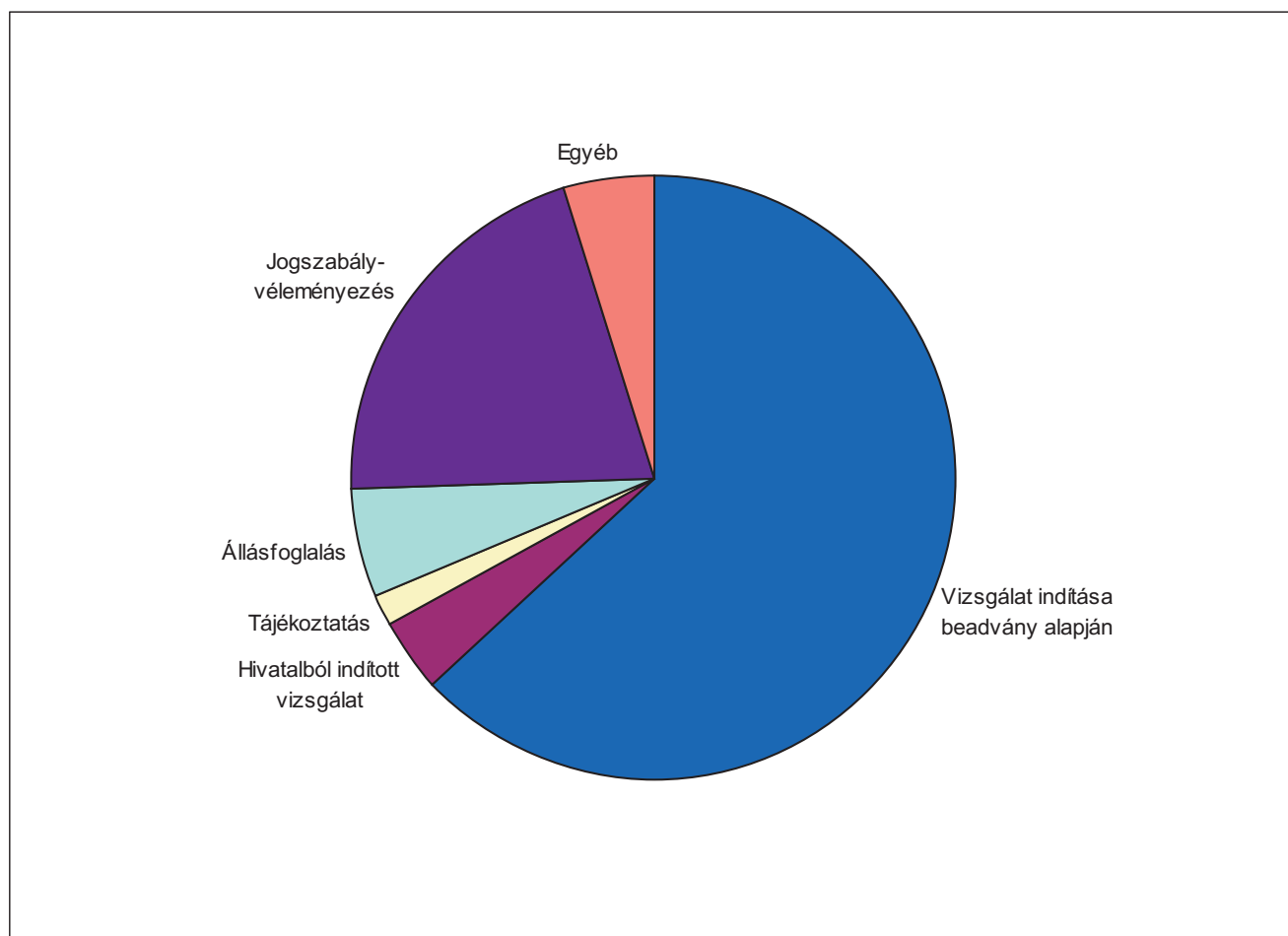
I. A 2003-ban keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

| | |
|-------------------------------|------------|
| Egyéni beadványok | 322 |
| Kisebbségi önkormányzat | 77 |
| Civil szervezet, közösség | 22 |
| Központi állami szervek | 167 |
| Települési önkormányzat | 18 |
| Oktatási intézmény | 10 |
| Hivatalból indított vizsgálat | 38 |
| Egyéb | 20 |
| <i>Összesen</i> | <i>674</i> |



II. A 2003-ban keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

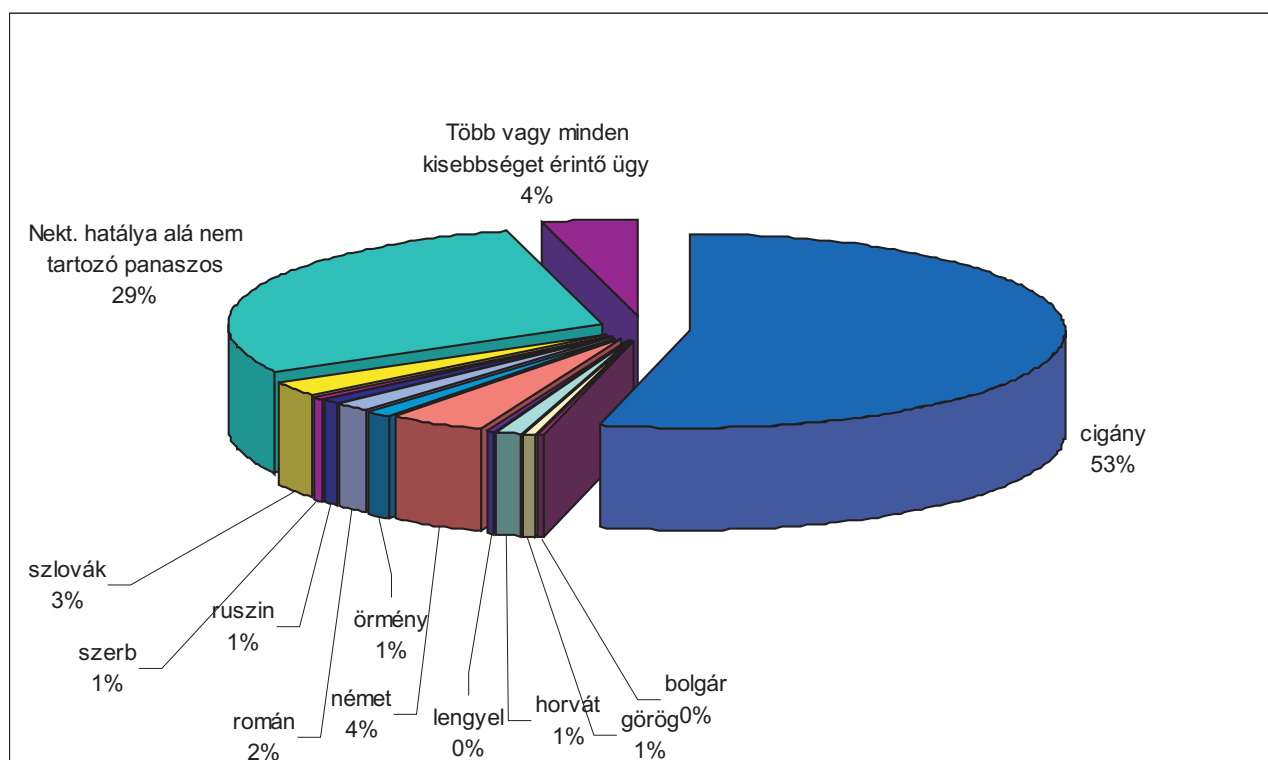
| | |
|-------------------------------------|------------|
| Vizsgálat indítása beadvány alapján | 425 |
| Hivatalból indított vizsgálat | 27 |
| Tájékoztatás | 10 |
| Állásfoglalás | 39 |
| Jogszabály-véleményezés | 142 |
| Egyéb | 31 |
| <i>Összesen</i> | <i>674</i> |



III. Az ügyben érintett kisebbség

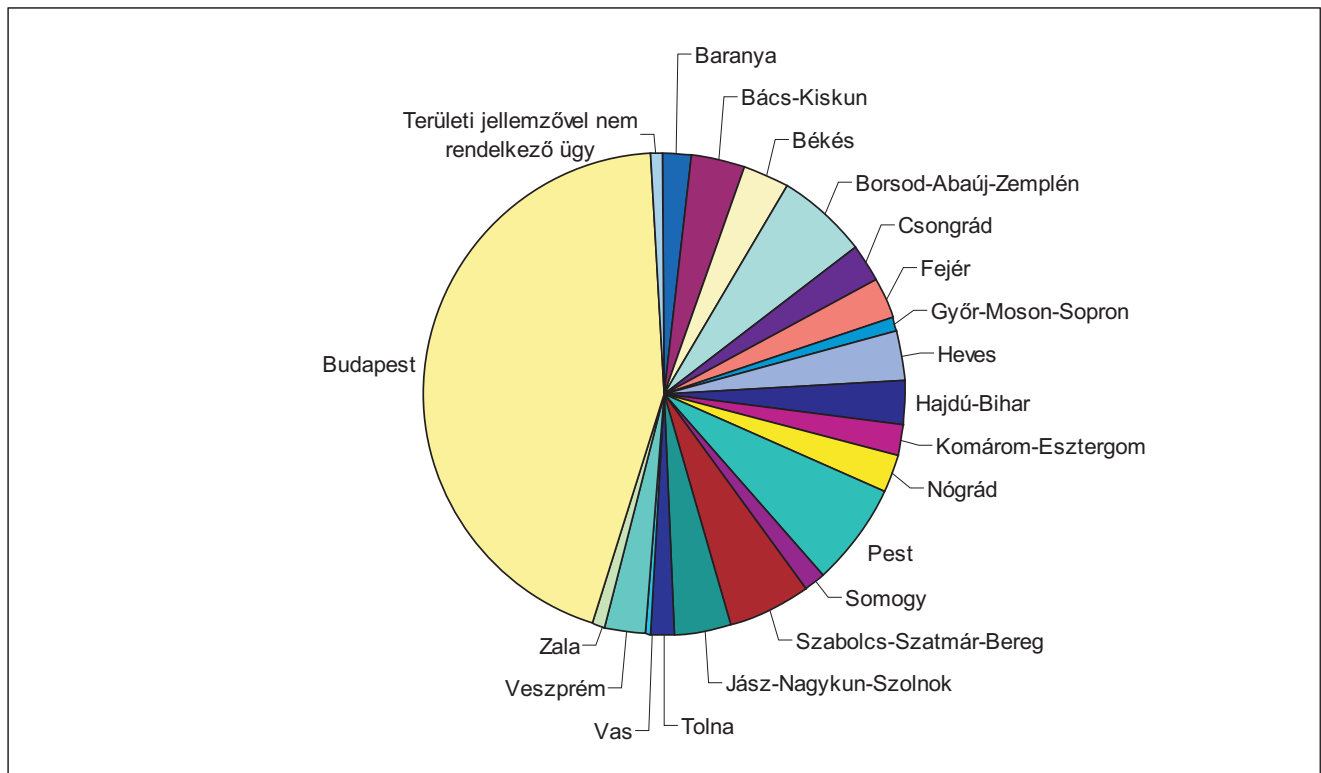
| | |
|---|-----|
| Cigány | 372 |
| Bolgár | 2 |
| Görög | 5 |
| Horvát | 8 |
| Lengyel | 1 |
| Német | 30 |
| Örmény | 7 |
| Román | 11 |
| Ruszin | 6 |
| Szerb | 4 |
| Szlovák | 18 |
| Szlovén | 0 |
| Ukrán | 0 |
| Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos | 200 |
| Több vagy minden kisebbséget érintő ügy | 28 |
| <i>Összesen*</i> | 692 |

* Egy ügy több kisebbséget is érinthet.



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

| | |
|---|------------|
| Baranya | 13 |
| Bács-Kiskun | 25 |
| Békés | 20 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 41 |
| Csongrád | 18 |
| Fejér | 17 |
| Győr-Moson-Sopron | 7 |
| Heves | 22 |
| Hajdú-Bihar | 20 |
| Komárom-Esztergom | 14 |
| Nógrád | 16 |
| Pest | 47 |
| Somogy | 10 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 37 |
| Jász-Nagykun-Szolnok | 24 |
| Tolna | 12 |
| Vas | 2 |
| Veszprém | 18 |
| Zala | 5 |
| Budapest | 301 |
| Területi jellemzővel nem rendelkező ügy | 5 |
| <i>Összesen</i> | <i>674</i> |

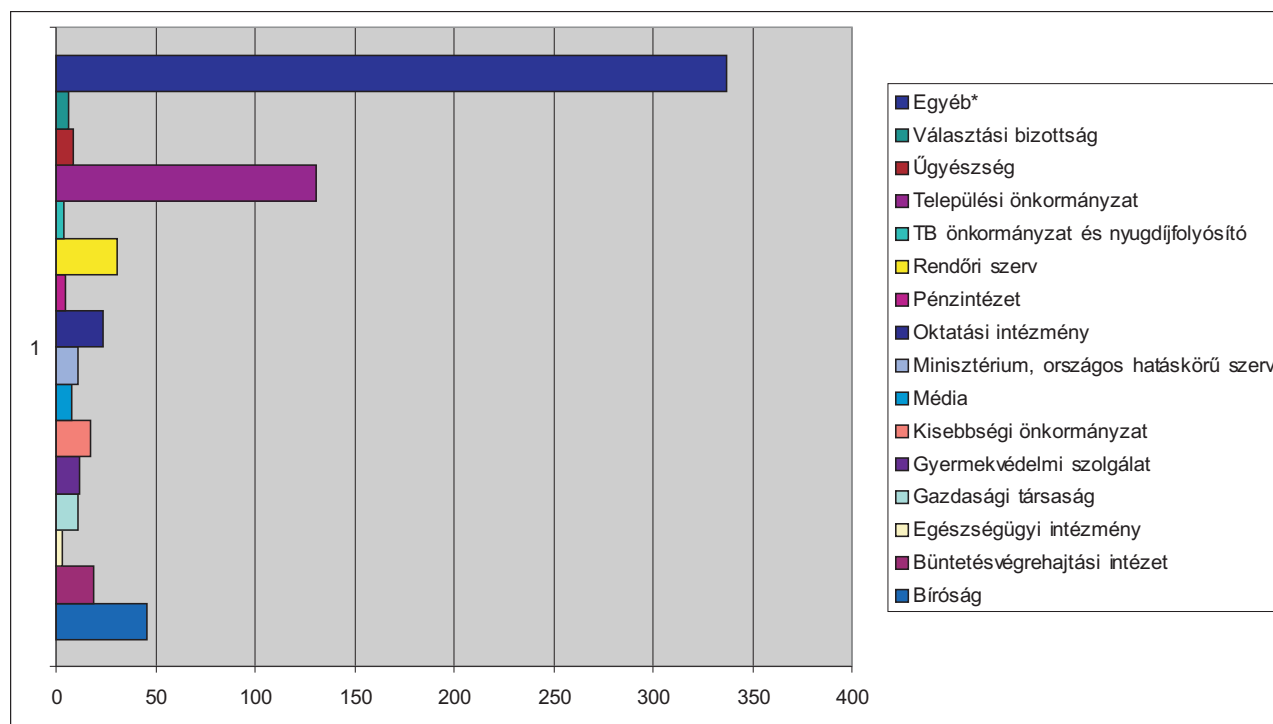


V. Az ügyek által érintett szervek

| | |
|--|------------|
| Bíróság | 46 |
| Büntetésvégrehajtási intézet | 19 |
| Egészségügyi intézmény | 3 |
| Gazdasági társaság | 11 |
| Gyermekvédelmi szolgálat | 12 |
| Kisebbségi önkormányzat | 17 |
| Média | 8 |
| Minisztérium, országos hatáskörű szerv | 11 |
| Oktatási intézmény | 24 |
| Pénzügyintézet | 5 |
| Rendőri szerv | 31 |
| TB önkormányzat és nyugdíjfolyósító | 4 |
| Települési önkormányzat | 131 |
| Ügyészség | 9 |
| Választási bizottság | 6 |
| Egyéb* | 337 |
| <i>Összesen**</i> | <i>674</i> |

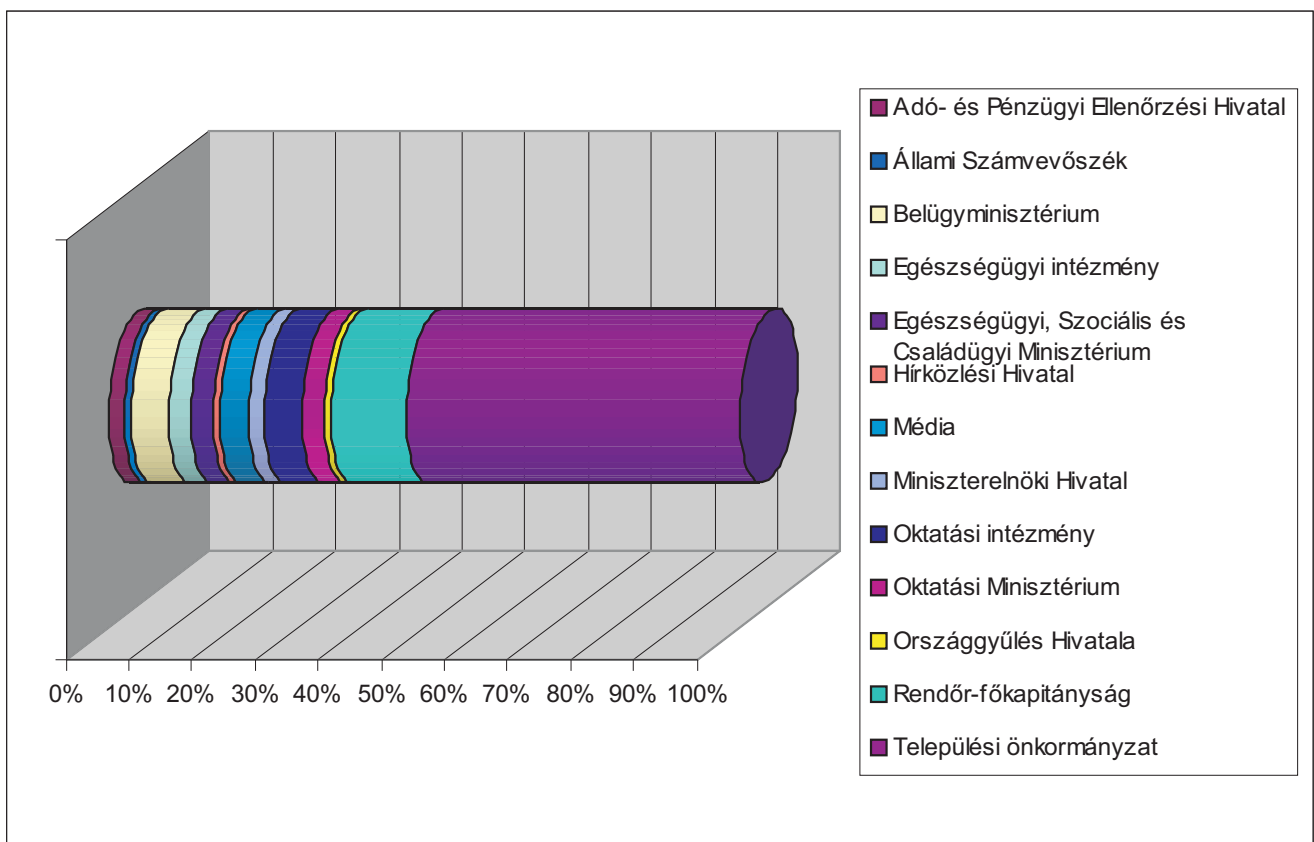
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

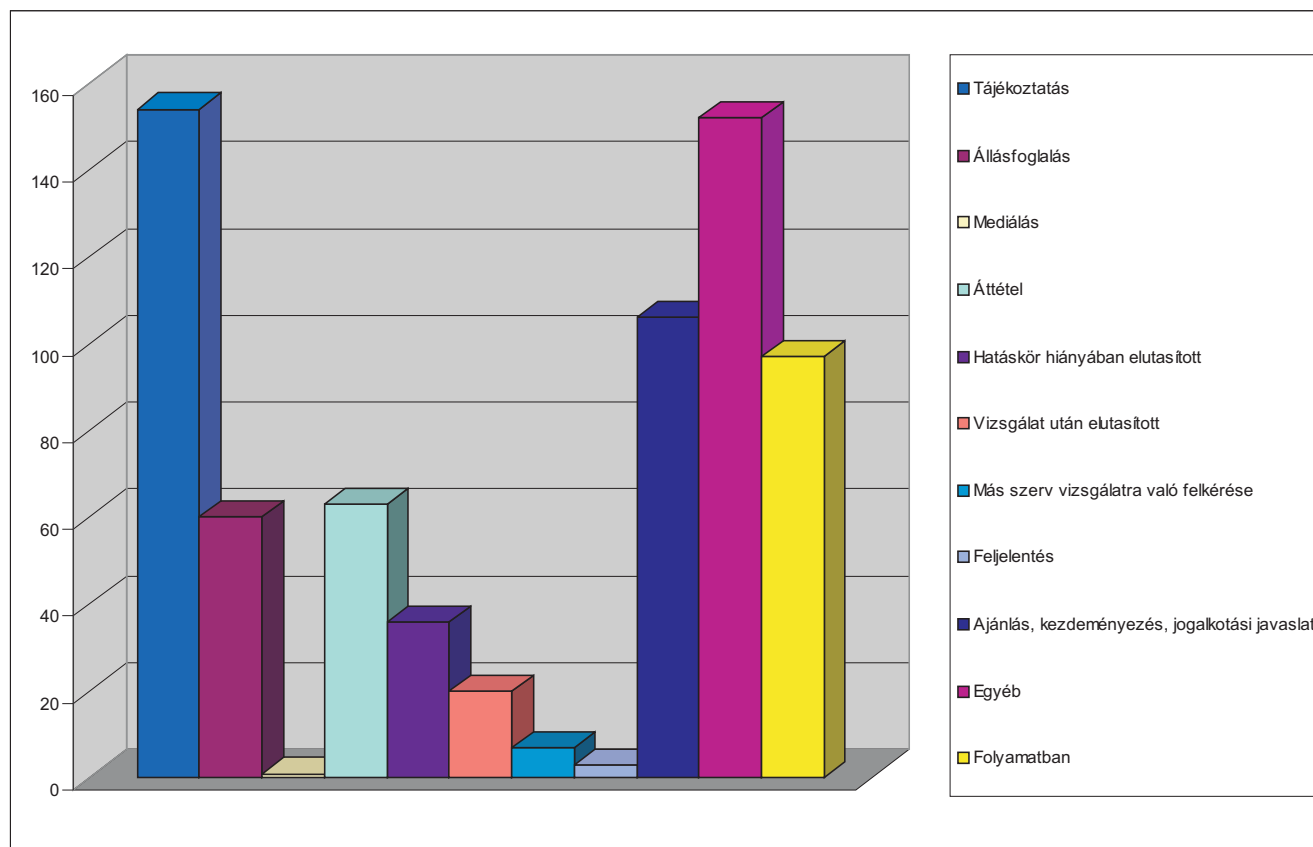
| | |
|--|-----------|
| Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal | 2 |
| Állami Számvevőszék | 1 |
| Belügyminisztérium | 5 |
| Egészségügyi intézmény | 3 |
| Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium | 3 |
| Hírközlési Hivatal | 1 |
| Média | 4 |
| Miniszterelnöki Hivatal | 2 |
| Oktatási intézmény | 5 |
| Oktatási Minisztérium | 3 |
| Országgyűlés Hivatala | 1 |
| Rendőr-főkapitányság | 10 |
| Települési önkormányzat | 45 |
| <i>Összesen</i> | <i>85</i> |



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

| | |
|--|------------|
| Tájékoztatás | 154 |
| Állásfoglalás | 60 |
| Mediálás | 1 |
| Áttétel | 63 |
| Hatáskör hiányában elutasított | 36 |
| Vizsgálat után elutasított | 20 |
| Más szerv vizsgálatra való felkérése | 7 |
| Feljelentés | 3 |
| Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat | 106 |
| Egyéb | 152 |
| Folyamatban | 97 |
| <i>Összesen:</i> | <i>699</i> |

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma

| | |
|---------------------------------|----|
| Kezdeményezés | 74 |
| Ajánlás | 15 |
| Jogalkotási javaslat | 17 |
| Alkotmánybírósági beadvány | 4 |
| Elfogadott kezdeményezés | 28 |
| Elfogadott ajánlás | 11 |
| Elfogadott jogalkotási javaslat | 7 |

* A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat.

VIII. Függelék

1. számú melléklet

Ügyszám: 1746/2003.

JELENTÉS a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet Szülészeti és Nőgyógyászati Osztályán folytatott vizsgálatról

A vizsgálat megindítása és célja

2003 tavaszán a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) – roma kisebbséghez tartozó panaszosok megkeresése alapján – azzal a kéréssel fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy vizsgálja meg, történt-e hátrányos megkülönböztetés a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet (a továbbiakban: Kórház) Szülészeti és Nőgyógyászati Osztályán (a továbbiakban: Osztály).

A NEKI-t értesítő panaszosok azt kifogásolták, hogy tapasztalatuk szerint a Kórház Osztályán különbséget tesznek a roma és nem roma származású kismamák között, mert származásuktól függően külön kórteremben helyezik el őket. A NEKI azt kérte, hogy az országgyűlési biztos a beadványozók kilétét ne fedje fel.

2003 májusában a roma kismamák Kórházban történő megkülönböztetésének, elkülönítésének gyanújáról több sajtóhír is megjelent. A Roma Sajtóközpont munkatársainak közreműködésével a Népszavában, és a TV2 Aktív című műsorában is foglalkoztak a roma asszonyok panaszával. A későbbiekben számos más tudósítás is hírt adott a Kórházban folyó elkülönítés gyanújáról.

A sajtótudósításokat követően, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdésében foglaltak értelmében – függetlenül a NEKI megkeresésétől –, hivatalból vizsgálatot indítottam.

A konkrét panaszügy ugyanis általános jellegű, összefüggéseiben vizsgálandó problémára hívta fel a figyelmet. Az Osztály betegelhelyezési gyakorlatával és az orvosok, szülésznők roma kismamákhöz való viszonyával ezért általános-ságban, a folyamatokat elemezve, elvileg minden beteget érintően foglalkoztam.

A vizsgálat elsődleges célja annak tisztázása volt, hogy az Osztály jelenlegi betegelhelyezési és ellátási gyakorlata eredményezheti-e a roma nők jogellenes elkülönítését, diszkriminációját. Célunk volt az is, hogy megállapításainkkal, javaslatainkkal elősegítsük az ügygel összefüggésben keletkezett feszültségek és ellentmondások feloldását, a hasonló jellegű problémák megelőzését.

A vizsgálat menete, a megvalósítását befolyásoló körülmények

A vizsgálat megindítását követően 2003. nyarán munkatársaim a helyszínen találkoztak a Kórház vezetésével, ahol a főigazgató részletesen tájékoztatta őket a Kórház intézkedéseiről: készítettek egy rendkívüli vizsgálati jelentést, amelyet részünkre is eljuttattak; számos szervtől tájékoztatást és intézkedést kértek, két sajtótermék szerkesztőségéhez pedig sajtó-helyreigazítási kérelmet juttattak el az intézményük jó hírnevének megőrzése érdekében. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették az Osztály betegelhelyezési körülményeit és lehetőségeit.

A Kórház szakembereinek meghallgatása mellett szerettük volna megismerni az Osztályra beutalt kismamák panasszal kapcsolatos tapasztalatait és véleményeit is. Ez a szándékunk adatvédelmi és adatkezelési akadályokba ütközött. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 23. §-a alapján az országgyűlési biztosnak nincs lehetősége arra, hogy a többi felsorolt szervhez hasonlóan, írásbeli megkeresés alapján megkapja a kezelést végző orvostól az érintett személyek egészségügyi és személyazonosító adatait. Az egészségügyi ellátó-hálózaton kívüli szerv megkeresésére történő adattovábbítást kérők felsorolásában ugyanis az ombudsman nem szerepel. A vizsgálatot mindvégig nehezítette, hogy nem tudhattuk meg azoknak a kismamáknak a nevét és lakcímét, akiket a 2001. és 2002. évben (a panaszok alapján kiemelten ezekkel az évekkel kívántunk foglalkozni) a Kórház Osztályán helyeztek el. Azt sem tisztázhattuk, hogy az adott személyek milyen időszakban, melyik kórteremben (kórtermekben) tartózkodtak az Osztályon.

A nyár folyamán készítettünk egy tájékoztatást kérő, anonim módon megválaszolható levelet, amelyet a Kórház segítségével – postai úton (az országgyűlési biztosok hivatalának költségére) – akartunk eljuttatni azokhoz az asszonyokhoz, akik 2002. április és július hónapja között az Osztályon tartózkodtak. Négy hónap elhelyezési gyakorlatát (kb. 1600 személyt érintve) szerettük volna részletesen áttekinteni.

Ennek megvalósítása érdekében azt kértük a főigazgatótól, hogy a leveleket – a Kórház nyilvántartását felhasználva – juttassák el az érintettekhez, így a kismamákkal – a jelzett adatvédelmi rendelkezéseket betartva – sikeres kapcsolatfelvételekre és személyes beszélgetésekre is sor kerülhetett volna.

A válaszokat csak és kizárólagosan a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint a vizsgálatban részt vevő munkatársai olvashatták volna el. Tervezett levelünkben azt is jeleztük, hogy a kismamák válaszai alapján készülő jelentés általános megállapításokat fog tartalmazni, amelyekből a levélírók személyére nem lehet utólag sem következtetni.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium támogatta elképzelésünket, és javasolta a Kórháznak, hogy a levelek továbbításával segítsék elő vizsgálatunk eredményes megvalósítását.

A Kórház vezetése a választott vizsgálati módszert nem fogadta el. Véleményünk szerint a több ezer levél kiküldése további „provokációkra” adott volna lehetőséget azok számára, akik Kórházukat alaptalanul hírbe hozták.

Közben a Kórház 2003 nyarán sajtó-helyreigazítás iránti keresetet nyújtott be a Pesti Központi Kerületi Bíróságra. A Bíróság eljárása során több kismama is elmondta az elkülönítéssel kapcsolatos véleményét, ezért jelentésemben a bírósági ítéletek indokolásában szereplő, az elkülönített elhelyezésre vonatkozó megállapításokat felhasználom.

Munkatársaim 2003 őszén három alkalommal is felkeresték a Kórházat. A helyszíni látogatások során beszélgettek az orvos-igazgatóval, az Osztály főorvosával, két orvosával, nyolc szülésznőjével, a Kórház betegjogi képviselővel, valamint az újonnan kinevezett romaügyi referenssel.

A Kórház munkatársainak meghallgatása mellett újabb kísérletet tettünk az Osztályra beutaltak véleményének megismerésére.

Az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata alapján az Osztály ellátási területéhez tartozó települések cigány kisebbségi önkormányzatainak elnökeihez, valamint a tanácsadó szolgálatoknál dolgozó védőnőkhöz levelet juttatunk el (több mint 130 címre), amelyben segítségüket és közvetítésüket kértük. Olyan asszonyokat kerestünk, akik az elmúlt két évben a Kórház Osztályán tartózkodtak, és önkéntes döntésük alapján, hajlandóak lettek volna a saját tapasztalataikról, véleményükről tájékoztatást adni. Sajnos, csak négy válasz érkezett. A visszajelzést vállaló önkormányzati elnökök és védőnők azt válaszolták, hogy az Osztály ellátásával és elhelyezési gyakorlatával kapcsolatban hátrányos megkülönböztetésre utaló panaszról nem értesültek.

Az érintett alkotmányos jogok

Az eljárás során a következő alkotmányos jogok érvényesülését vizsgáltuk.

1. A Magyar Köztársaság Alkotmányának (a továbbiakban: Alkotmány) 70/D. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot ugyanezen szakasz (2) alapján a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

2. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

3. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

A vizsgálat megállapításai

Az ombudsmani vizsgálat adatkezelési és adatvédelmi akadályai

Mindenekelőtt meg kell állapítanom, hogy jelenleg az országgyűlési biztosok – az adatkezelési és adatvédelmi szabályozás hiányossága miatt – az egészségügyet érintő vizsgálataik során nem kaphatják meg a kezelést végző orvostól az érintett beteg egészségügyi és személyazonosító adatait.

Az Alkotmány 32/B. §-a (2) bekezdése a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának feladatai ellátása érdekében általános jogosultságot biztosít arra, hogy a nemzeti és etnikai jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja, vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az Obtv. 17. § (1) bekezdése szerint az ombudsman a célszerűnek tartott intézkedést – e törvény keretei között – maga választja meg. Az Obtv. 18. § (2) bekezdése alapján az országgyűlési biztos a vizsgált ügyben keletkezett iratokba betekinthez. Az országgyűlési biztos iratbetekintési jogának korlátait a biztosi feladatkörökkel összhangban az Obtv. részletesen szabályozza. Az Obtv. a nem vizsgálható adatok között nem sorolja fel az egészségügyi adatokat. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 4. § (2) bekezdé-

sében azonban az országgyűlési biztos eljárása nincs feltüntetve olyan adatkezelési célként, amely lehetővé tenné az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelését; a 23. § pedig nem ad lehetőséget az országgyűlési biztosnak arra, hogy vizsgálata során írásbeli megkeresése alapján – az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét megjelölve – megkapja a kezelést végző orvostól az érintett személyek egészségügyi és személyazonosító adatait.

Adatvédelmi okokból ezért csak a Kórház szakembereivel tudtunk beszélgetni, és a „másik oldal” véleményét, az érintettek, az esetlegesen sérelmet szenvedett kismamák tapasztalatait csak közvetve, szűk körben, – az érintettek által rendelkezésünkre bocsátott – bírósági ítéletekből ismerhettük meg.

Az egészségügyi adatok védelmére vonatkozó hatályos szabályozás megakadályozza azt, hogy az országgyűlési biztosok az egészségügy területén feltárják az alkotmányos visszasságokat. Az egészségügyi ellátásban feltételezhető, hogy a betegek kiszolgáltatottsága miatt egyébként is jelentős a jogsérelmek látenciája. A törvényi korlátozás az egészségügyi panasz, egészségügyben előforduló alkotmányos visszasság feltárását aránytalanul megnehezíti.

Az Obtv. az országgyűlési biztos számára – a felsorolt korlátokon kívül – elvileg minden adathoz való hozzáférést lehetővé tesz, ám ez a jogosultság a később elfogadott egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvényben nincs biztosítva.

A roma és nem roma asszonyok külön kórtermekben történő elhelyezése

A Kórház elmúlt években folytatott elhelyezési gyakorlatának vizsgálatakor az egészségügyben használatos hátrányos megkülönböztetés korábbi, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben (a továbbiakban: Eütv.) rögzített fogalmából kell kiindulnunk. Az Eütv. 7. § (1) bekezdése szerint minden betegnek joga van - jogszabályban meghatározott keretek között - az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és megkülönböztetés nélküli egészségügyi ellátáshoz.

A megkülönböztetés nélküli ellátás fogalmát ugyanezen szakasz (4) bekezdése a következőképpen rögzítette: Akkor tekinthető megkülönböztetés nélkülinek az ellátás, „ha az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során nem történik hátrányos megkülönböztetés a betegek között társadalmi helyzetük, politikai nézeteik, származásuk, nemzetiségük, vallásuk, nemük, szexuális irányultságuk, koruk, családi állapotuk, testi vagy értelmi fogyatékoságuk, képzettségük és minden más egyéb, az egészségi állapotukkal össze nem függő ok alapján”.

A 2004. január 27-én hatályba lépett, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: egyenlő bánásmódról szóló törvény) pontosabb definíciókat használ. Meghatározza a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, valamint a zaklatás, jogellenes elkülönítés és megtorlás fogalmát. Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságai (például esetünkben: a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása) alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 54. §-a az Eütv. rendelkezéseit is módosította. Az Eütv. 7. § (1) bekezdésének „megkülönböztetés nélküli” szövegrésze helyébe „az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő” szöveg lépett; egyidejűleg a 7. § idézett (4) bekezdése hatályát veszítette.

Vizsgálatunk során a minél pontosabb és árnyaltabb megközelítés érdekében az új egyenlő bánásmódról szóló törvény fogalmait alkalmaztuk.

Mindenekelőtt célszerű áttekintenünk a Kórház Osztályának kórtermibe történő elhelyezés menetét és módját, annak gyakorlatát és körülményeit. Felmerült ugyanis annak a gyanúja, hogy egyes kórtermekbe csak roma kismamákat helyeznek, míg más kórtermekbe csak nem roma kismamák kerülnek.

Az orvosok és a szülésznők beszámolóit összegezve, a betegek elhelyezését a következő körülmények befolyásolhatják:

- A beteg felvételéről, illetve a kórházi részleg, osztály megjelöléséről az orvos dönt, de az, hogy melyik kórterembe helyezik el a beutaltat, az már a nővér, illetve a szülésznő kompetenciájába tartozik. (Az orvos csak akkor avatkozik be a kórtermi elhelyezésről hozott döntésbe, ha azzal összefüggésben vita merül fel.)

- Elsődlegesen orvosi szempontok határozzák meg, hogy kit melyik kórterembe helyeznek el; a beteg állapota és egyéb orvos-szakmai kérdések szabják meg, hogy a beteg milyen környezetbe kerülhet.

- Az is szempont, hogy várhatóan mennyi időt fog a kórházban tölteni. Ha nincs komplikáció, akkor a szüléseket követően időrendi sorrendben kerülnek a kismamák a kórtermekbe.

- A kismamák elhelyezését úgy kell megoldaniuk, hogy a kórtermek folyamatos fertőtlenítése is szabályszerűen megtörténhessen.

- Egyéni kérésre – például alvási problémák miatt – az egyik kórteremből másikba is áthelyezhetik a beteget. (A szülésznő véleménye szerint olyan áthelyezési kérések nem érkeztek hozzájuk, amelyekben a nem roma kismamák a roma kismamákkal egy szobában történő elhelyezésüket kifogásolták volna.)

A főigazgató rendkívüli jelentése alapján a Kórház Osztályának tárgyi környezete, kórtermének elhelyezkedése a következőképpen mutatható be:

Először a külön szinten elhelyezkedő terheshathológia kórtermeiről ad tájékoztatást a jelentés.

„A terheshathológián a veszélyeztetett terhesek és az abortuszon átesett nők kerülnek elhelyezésre. Itt rendelkezésre áll 2 darab kétágyas szoba, mely közül az egyik szepsztikus, a másik pedig elkülönítő ikerterhesek részére. Ezen túl van 4 darab ötágyas szoba, melyből 1 ki van jelölve a terhesség megszakításon átesett nők részére.”

Az elhelyezésről döntést hozó dolgozónak a terheshathológián összesen tehát csak három db ötágyas szoba esetén van lehetősége arra, hogy az orvos-szakmai kérdések mellett más szempontokat is figyelembe vegyen.

Az Osztály másik részlege a gyermekágyi, ahol a kórtermek elhelyezkedését a következőképpen mutatja be a jelentés:

„Az alaptalan diszkriminációval vádolt gyermekágyi részlegre a szülés után kerülnek a kismamák. Az elhelyezés a kismama és a baba állapotától függően (császármetszés, koraszülés, lázas állapot stb.) történik. Ezen a részlegen 2 db kétágyas és 2 db négyágyas „baba-mamás” szoba áll rendelkezésre... A gyermekágyi részlegen további 1 db hatágyas, császármetszés utáni őrzőszoba áll rendelkezésre. 2 db hatágyas szoba pedig azon kismamák elhelyezésére szolgál, akik nem kívánják a „baba-mamás” szobát igénybe venni, vagy az átmenetileg foglalt. Idekerülnek azok a kismamák is, akiknek magzatuk koraszülött és megfigyelést, kezelést igényel.”

Ebben az esetben a beteg-elhelyezésénél a szülésznőnek csak két hatágyas szoba esetén van lehetősége az orvos-szakmai kérdések mellett más körülményeket is mérlegelve dönteni.

A külön kórtermekben való elhelyezés kérdésében felhasználtuk a Pesti Központi Kerületi Bíróság – rendelkezésünkre bocsátott – ítéleteit. A Pesti Központi Kerületi Bíróság 29. P. 88.621/2003/4 számú ügyének indokolásában ezzel összefüggésben a következőket állapította meg:

„A bíróság a tanúként meghallgatott személyek nyilatkozatát abban a tekintetben egybehangzóan ítélte meg, hogy a felperesi intézményben a szülést megelőző időszakban a meghallgatott tanúk személyesen azt tapasztalták, hogy ők maguk (kismamák esetében) olyan kórtermekbe kerültek, ahol rajtuk kívül ugyancsak roma származású kismamák voltak elhelyezve. A kismamák látogatóiként meghallgatott személyek, illetve a TV-műsor elkészítésében résztvevő személyek ugyancsak arról számoltak be közvetlenül, hogy ők maguk tapasztalták azt, hogy a roma kismamák által elfoglalt kórtermekben általában nagyobb volt a zsúfoltság, mint a többi helyen. A bíróság nem volt abban a helyzetben, hogy általános jellegű megállapítást tegyen arról, hogy a felperesi intézményben tudatosan kialakított gyakorlatról van szó ebben az esetben, vagy csupán csak nagy számú személyes tapasztalatról.”

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 29. P. 88.630/2003/5 számú ügyének indokolásában az elkülönített elhelyezéssel külön pontban foglalkoztak:

„A bíróság a másik eljárásban és jelen eljárásban is több tanút hallgatott meg, akik a kismamák részéről – köztük egy nem roma származású kismama részéről is – olyan egybehangzó előadások történtek, amelyek azt erősítették meg, hogy a roma kismamák ténylegesen évek óta, különösen a szülést megelőzően úgy kerülnek elhelyezésre, hogy nem kerülnek nem roma kismamákkal egy szobába, illetve kórterembe. [...]

A bíróság nem látott okot arra nézve, hogy abban a tekintetben bármilyen mértékben kétségbe vonja a tanúk egybehangzó előadását, hogy ténylegesen a roma kismamákat külön kórterembe helyezték el a szülést megelőzően. A bíróság szerint meghaladja a jelen per kereteit annak megítélése, hogy itt a kórház tudatos magatartásáról lenne szó, vagy pedig egy következetesen érvényesített gyakorlatról. A bíróság azt tudta megállapítani a tanúvallomások alapján, hogy sok roma kismama és hozzátartozó tapasztalta azt, hogy elhelyezésük úgy történik, hogy általában a roma kismamák, illetve anyukák együtt kerülnek elhelyezésre, elkülönülve a nem roma kismamáktól, illetve anyukáktól.... A bíróság ilyen körülmények között az elkülönítésre utaló tapasztalatokat tagadni kívánó helyreigazítási kérelmet elutasította.”

A helyszíni meghallgatások során az orvosok és a szülésznők a jogellenes elkülönítés tényét minden esetben cáfolták. Azt azonban – a bírósági ítéletek indokolásában megfogalmazott megállapításokkal összhangban – általában megemlégették, hogy előfordul, amikor csak roma kismamák kerülnek egy kórterembe. Tapasztalataik szerint ez a következő okokkal magyarázható:

– A környező településeken jelentős számban élnek roma kisebbséghez tartozó lakosok, így bizonyos időszakban előfordulhatott, hogy az Osztályra nagyobb számban kerültek be roma kismamák, asszonyok, mint nem romák, így lehetséges, hogy az egyik kórterembe csak romák kerültek;

– A roma kismamák a gyermekágyi részlegen ritkábban választják a baba-mamás szobákat, mint a nem roma kismamák. Így előfordulhatott, hogy a gyermekágyi részleg hatágyas kórtermébe csak az e szolgáltatást nem igénylő roma kismamák kerültek;

– A roma asszonyok többször kérték, hogy ismerősökkel, rokonokkal egy kórterembe kerülhessenek;

– A terhespathológián magasabb a roma kismamák száma, mert gyakoribb körükben a koraszülés, így ott is előfordulhatott, hogy csak roma nők kerültek egy szobába.

A rendelkezésünkre álló információk, adatok, és írásbeli anyagok alapján (nem utolsósorban a jelentés korábbi részében leírt nehézségek és jogszabályi akadályok miatt) *nem volt kétséget kizáróan bizonyítható* a roma kismamák *jogellenes elkülönítésének szándéka, a közvetlen hátrányos megkülönböztetés ténye* a Kórház Osztályán. Ugyanakkor *kétségtől megállapítható*, hogy bizonyos időszakokban *a roma és nem roma kismamák elhelyezése ténylegesen külön kórtermekben történt*. Nem bizonyítható azonban, hogy ez tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül történt, hiszen a meghallgatott orvosok, szülésznők elsődlegesen orvos-szakmai indokokkal támasztották alá az elhelyezési gyakorlatukat.

A roma és nem roma asszonyok külön kórtermekben történő elhelyezésével kapcsolatban felmerül a közvetett hátrányos megkülönböztetés lehetősége is. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 9. § a következőképpen határozza meg a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát: „*Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz*”.

A Kórház álláspontja szerint az, hogy egyes szobákban csak roma kismamák voltak elhelyezve, orvos-szakmai szempontok véletlen egybeesése folytán, egyéb spontán folyamatok eredményeként, vagy a roma kismamák kérése miatt alakulhatott ki. Ez utóbbi felvetés tényét semmi nem bizonyítja, nem állapítható meg, hogy a roma kismamákat kifejezett akarataknak megfelelően helyezték el közös, elkülönített kórterembe. Az ilyen állítólagos kérést cáfolja az is, hogy utóbb épp az érintett roma asszonyok kifogásolták panaszukban a kórház elhelyezési gyakorlatát.

Ha abból indulunk ki, hogy a roma kismamák elkülönült kórtermi elhelyezése pusztán a „véletlennek” tulajdonítható, nehezen hihető, hogy ez az állapot a Kórház szakszemélyzetének tudta nélkül huzamosabb időn keresztül fennállhatott. Mivel azonban a vizsgálatunkban nem feltevéseket kell megfogalmaznunk, hanem tényeket kell megállapítanunk, *nem jelenthetjük ki – kétséget kizáróan –, hogy a Kórház elhelyezési gyakorlata közvetett hátrányos megkülönböztetést valósított meg*. Ennek alátámasztásához meg kellett volna ismernünk a roma asszonyok ezzel kapcsolatos *folymatos tapasztalatait, amelyre az ismert okok miatt nem kerülhetett sor*. Amennyiben ugyanis igazolható volna, hogy a romák és nem romák elkülönített kórtermekben történő elhelyezése akár hónapokon keresztül folytatódott, anélkül, hogy ez ellen a Kórház bármilyen formában fellépett, akkor ez egyértelműen közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülne. Ez esetben ugyanis a kórház „látszólag semleges” intézkedése a roma kismamákat a nem roma kismamákhöz képest lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozta volna. Ez alatt nem az eltérő színvonalú és minőségű orvosi ellátást, vagy a rosszabb felszereltségű kórtermekben történő elhelyezést értjük, hiszen ezzel kapcsolatban panasz nem érkezett, hanem azt, hogy az elkülönített szobában a roma asszonyok megaláztatottak és kirekesztettnek érezhetik magukat. A kiszolgáltatottság érzését – ami egyébként is jelentkezhet a kórházban kerülő, szülés előtt álló nők esetében – tovább erősíti, fokozza, hogy ha a szegregációval, az előítéletességgel a kórház falai között is szembesülniük kell.

Véleményünk szerint a Kórháznak a felmerült problémákkal, elsődlegesen azok megelőzése érdekében, foglalkoznia kellene. A jelenlegi elhelyezési gyakorlatát pedig át kellene gondolnia. Azt a helyzetet ugyanis, hogy egyes kórtermekbe csak roma asszonyok kerülnek, az érintett személyek joggal élhetik meg úgy, hogy jogellenesen elkülönítik őket, ha annak okát, az elhelyezés menetét, a változtatás lehetőségét nem tárják fel előttük a kórterembe helyezésükkor. Tapasztalataink szerint a szakemberek nincsenek felkészítve az ezzel kapcsolatos nehézségek kezelésére.

A személyes meghallgatások alapján megállapítható, hogy a szülésznők a kórtermi elhelyezések menetéről, a döntések meghozatalánál figyelembe veendő szempontokról csak a gyakorlati munka során szereztek tapasztalatokat, arra vonatkozóan szóbeli vagy írásbeli tájékoztatást, utasítást előzetesen nem kaptak.

A szülésznők és az orvosok a hátrányos megkülönböztetés fogalmáról és annak az egészségügyben előforduló gyakoribb formáiról sem rendelkeztek megfelelő ismeretekkel. A meghallgatások során többnyire nem tudtak példát mondani az egészségügyben előforduló hátrányos megkülönböztetés lehetséges formáira, illetve többen közülük a roma és nem roma kismamák külön kórteremben történő elhelyezésével összefüggésben sem tartottak a hátrányos megkülönböztetés veszélyétől.

A Kórház kommunikációs tréningeket szervezett a szakszemélyzet részére, amelyek a fentiekben jelzett problémák megoldásához is segítséget nyújthatnak.

Meggyőződésem: alaptalan a Kórháznak az a félelme, hogy önmagában az előítéletekről, a diszkrimináció lehetőségéről, megelőzéséről és megakadályozásáról folyó beszélgetések, konzultációk úgy tüntetnék fel az intézményt, mintha elismerné a jogellenes elkülönítés tényét.

Intézkedések, változások a Kórházban

A Kórházban a történetek után a főigazgató több területen is intézkedéseket kezdeményezett, amelyekről a rendkívüli vizsgálati jelentésében is beszámolt, illetve munkatársaim a helyszíni vizsgálat során személyesen is tapasztalatot szereztek.

„Betegelégedettségi” kérdőívek

A főigazgató többször is javasolta számunkra a betegelégedettségi ívek áttekintését. Ezt nem tartottuk szükségesnek, mert a főigazgató a rendkívüli vizsgálati jelentésében utalt arra, hogy a névtelenül kitöltött kérdőíveket 2001-ig visszamenőleg áttekintették.

„Az *Elégedettségi nyilatkozatokból is egyértelműen megállapítható, hogy az Osztályon diszkriminációval kapcsolatos észrevételek nem voltak.*” Megítélésünk szerint a betegelégedettségi ívek részletesebb elemzése esetén sem vonhatnánk le objektív következtetéseket. Egyrészt a meghallgatott szülész-nők és az orvosok véleménye szerint a betegelégedettségi kérdőíveket elsődlegesen csak azok a betegek töltik ki, akik hosszabb ideig tartózkodnak a Kórházban. Másrészt a kérdések nem utalnak a hátrányos megkülönböztetés problémájára, annak lehetséges formáira. Ezért is tartjuk fontosnak azt az intézkedést, amelynek alapján a Kórház kiegészíti a betegelégedettségi kérdőíveket a diszkriminációt érintő kérdésekkel.

Romaügyi referens

A Kórház „közvetlenül az igazgatásnak alárendelt munkatárssal” bővítette a szociális munkásainak körét, „*akinek kimelt feladata, hogy a magukat roma származásúnak valló betegek számára megfelelő segítséget nyújtson észrevételeik, panaszaik kezelésében a kórházban tartózkodás alatt.*”

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által szervezett „Antidiszkriminatív ellátási formák kialakítása az egészségügyben” elnevezésű munkacsoport alakuló ülésén a kórházi szociális munka kérdésével is foglalkozott. Annak összefoglalója a következőket rögzíti: „*Fontos, hogy minden kórházban legyen szociális munkás, illetve ott, ahol az ellátottak között nagy arányban élnek romák, érdemes roma származású szociális munkást alkalmazni. További lehetőség, hogy középfokú végzettségű roma szociális asszisztent alkalmaz a kórház, melyhez a minisztérium pályázatai nyújthatnak forrást. Nem jelent hatékony megoldást, ha a kórház olyan roma referenst alkalmaz, akinek nincs speciális szakmai végzettsége.*”

A Kórház romaügyi referense elmondta, hogy munkája nem korlátozódik kizárólag a roma asszonyok problémáinak megoldására. Szociális munkásként ugyanúgy segít nem roma származásúaknak, mint roma embereknek, és például egészségnevelésről sohasem beszélget elkülönülve a roma kismamákkal, hiszen a felmerülő problémák minden Kórházba kerülő asszonyt érinthetnek.

Fontosnak tartjuk, hogy folytatódjon a kórházakban alkalmazható szociális munkások, romaügyi vagy kisebbségi referensek szerepének, feladatainak tisztázása, meghatározása. Ehhez át kell gondolni a tevékenységük adta előnyöket és munkájuk nehézségeit, nem kívánt következményeit. Lehet, hogy nem szerencsés a romaügyi, kisebbségi referens elnevezés, ez akaratlanul is erősítheti az előítéleteket, és azt a látszatot keltheti, mintha a roma betegekkel elkülönülve, külön személyzetnek kellene foglalkoznia.

Alkalmazásuk nem éri el a célját, ha szegregációt, illetve párhuzamos ellátási formák kialakulását eredményezheti az egészségügyben. Kétségtelen azonban, hogy a szociális munkások a kórházi vezetőségek támogatása esetén fontos szerepet vállalhatnak az előítéletes szemléletmód átalakításában, a hátrányos megkülönböztetés megelőzésében, az esetleges látens diszkriminációs formák feltárásában és megszüntetésében. Jelenlétük biztonságot és bizalmat jelenthet a kiszolgáltatottabb, érdekeik érvényesítésére kevesebb lehetőséggel rendelkező betegeknek.

A Kórház is ezért alkalmazza a romaügyi referenst, aki jelenlétével, tevékenységével remélhetőleg egy nyitottabb kommunikáció kialakulását is elősegíti.

Látogatási rend, látogató szoba

A Kórház két módon is változtatott a látogatási renden: egyrészt újraszabályozta annak kereteit, és a betegek érdekeinek megfelelően szűkítette a látogatási időt, másrészt kulturált látogató szobát alakítottak ki az Osztályon annak érdekében, hogy a hozzátartozók kevésbé zavarják a betegek nyugalmát. Az új látogatási rend és a látogató szoba használata egyelőre még szokatlan a kismamáknak és a hozzátartozóiknak is, de tapasztalatunk szerint az Osztály munkatársai a változásokról türelemmel és együttműködve nyújtottak tájékoztatást.

A betegjogi képviselő és az ÁNTSZ szerepe

A Kórház betegjogi képviselője – tájékoztatása szerint – csak panaszbejelentés után foglalkozik a betegek problémáival. Saját kezdeményezés alapján nem tár fel és nem indít eljárást, a betegjogról azonban szívesen tart előadást, tájékoztatót. Elmondta, hogy egészségügyi intézmények vezetőitől és munkatársaitól rendszeresen érkeznek ilyen irányú megkeresések, de a kisebbségi önkormányzatok részéről sajnos nem. Így számukra még nem tudott szervezett formában tájékoztatást nyújtani.

A betegjogi képviselőkre vonatkozó jelenlegi szabályozás nem említi a betegjogi képviselő hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő feladatait. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 54. §-a azonban módosította az Eütv. 30. §-ának (5) bekezdését és kiterjesztette a betegjogi képviselő ilyen irányú tevékenységét: „*A betegjogi képviselő különös figyelmet fordít az életkoruk, testi vagy szellemi fogyatékoságuk, egészségi állapotuk, illetve társadalmi-szociális helyzetük miatt kiszolgáltatott helyzetben lévők betegjogi védelmére, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos panaszokra, meghatalmazás alapján képviseli a beteget a követelmény megsértésének megállapítására irányuló hatósági eljárás során.*”

Az Eütv. módosítása jelentős segítséget nyújt az egészségügyben bármilyen ok miatt hátrányos megkülönböztetést elszenvedő állampolgárok számára. Célszerű lenne azonban, ha a betegjogi képviselő aktívabb szerepet vállalhatna a hátrányos megkülönböztetést eredményező esetek feltárásában és megelőzésében. Ehhez arra lenne szükség, hogy a betegjogi képviselő bejelentett panasz nélkül is köteles legyen az egyenlő bánásmód követelményének rendszeres ellenőrzésére, és megsértésének gyanúja esetén hívja fel az egészségügyi szolgáltató vezetőjének és fenntartójának a figyelmét. Konkrét ügyben természetesen ebben az esetben is figyelembe kell vennie a panaszos akaratát, hozzájárulása nélkül eljárást nem kezdeményezhet a betegjogi képviselő.

A betegjogi képviselő mellett az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat is aktívabb szerepet vállalhatna az egyenlő bánásmód megsértését eredményező egészségügyi szolgáltatók működési gyakorlatának feltárásában és megelőzésében. Az ÁNTSZ a városi szintig kiépült dekoncentrált szervein keresztül minden kórházban végezhetne ilyen típusú ellenőrzéseket, és szerepet vállalhatna az egészségügyi szakszemélyzet szemléletformálásában is. Ehhez természetesen a vizsgálatot, képzést végző munkatársakat is alaposan fel kell készíteni.

A történetek után az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium jelentős szerepet vállalt az egészségügyben esetlegesen előforduló hátrányos megkülönböztetések feltárásában és megelőzésében. A már említett „Antidiszkriminatív ellátási formák kialakítása az egészségügyben” munkacsoport létrehozásával az a célja, hogy a roma származású betegek ellátásával kapcsolatos problémákra hosszú távon is alkalmazható, érvényesíthető megoldásokat találjon. Ebben az évben ennek folytatásaként a minisztérium – az Esélyegyenlőségi Kormányhivatallal együtt – „Tolerancia az Egészségért” programot indít, amelynek keretében néhány kórházban modellértékű projektek megszervezését is tervezik.

Javaslat, kezdeményezés

1. Annak érdekében, hogy az országgyűlési biztosok az egészségügy területén – az alkotmányos visszásságok feltárása érdekében – folytatott vizsgálataik során hozzájuthassanak az érintett betegek egészségügyi és személyazonosító adataihoz – az Obtv. 25. §-a alapján – azzal a

jogalkotási javaslattal

fordulok az egészségügyi, szociális és családügyi miniszterhez, hogy intézkedjen az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény ilyen irányú kiegészítésének és módosításának előkészítéséről.

2. Az egyenlő bánásmód követelménye következetes érvényesítésének elősegítése érdekében az Obtv. 21. §-a alapján – azzal a

kezdeményezéssel

fordulok a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet főigazgatójához, hogy

– a megkezdett kommunikációs tréningek keretében, vagy azok mellett szervezzenek olyan képzéseket, továbbképzéseket az orvosok, szülésznők és nővérek számára, amelyek elősegítik a hátrányos megkülönböztetés különböző formáinak felismerését, megelőzését, és lehetővé teszik az ezzel kapcsolatos kérdések, vélemények megvitatását, megbeszélését;

– az érintett szülész nők és nővérek részére adjanak részletes, szóbeli és írásbeli tájékoztatást a betegek elhelyezésének menetéről, a döntéseknél figyelembe vehető szempontokról, a lehetséges problémákról, azok megelőzésének és megoldásának módjáról;

– a betegek kapjanak részletes szóbeli és írásbeli tájékoztatást a beteg-elhelyezés menetéről, az adott kórterembe történő elhelyezésük háttéréről, okáról és a panasz bejelentés lehetőségéről, módjáról.

3. *Javaslom* továbbá az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, hogy

a) kísérelje figyelemmel a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet betegelégedettségi ívek kibővítésével, roma referens alkalmazásával és a látogatási rend átalakításával, a látogató szoba kialakításával kapcsolatos intézkedéseinek megvalósulását és azok eredményétől függően fontolja meg az ez évre tervezett „Tolerancia az Egészségért” program keretébe történő bevonásukat;

b) fontolja meg az Eütv. esetleges módosításának előkészítését annak érdekében, hogy a betegjogi képviselő panasz nélkül is köteles legyen az egyenlő bánásmód követelményének rendszeres ellenőrzésére az egészségügyi intézményekben;

c) fontolja meg – az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat országos tisztifőorvosával és a megyei tisztifőorvosi intézetek vezetőivel történt előzetes egyeztetést követően – az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény módosításának előkészítését annak érdekében, hogy az ÁNTSZ aktívabb szerepet vállaljon az egészségügyben esetlegesen előforduló hátrányos megkülönböztetések feltárásában, megelőzésében és megszüntetésében.

Budapest, 2004. január „ ”

Dr. Kaltenbach Jenő

Ügyszám: 2530/2003.

JELENTÉS

a Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatt élő roma családok lakhatását érintő önkormányzati intézkedések ügyében

I. A panasz

2003. április 11-én három – Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatt lakó – család kérte személyesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának segítségét lakhatási problémáik megoldása érdekében.

A panaszosok elmondták, hogy egy korábban munkásszállóként üzemelő épületben laknak, ahol szobákat bérelnak a dunaújvárosi önkormányzattól. A szállón tartozkodó családok szinte valamennyien lakbérhátralékosok. A beadványozók sérelmezik a havi 21.000 Ft szálláshasználati díj mértékét. Az összeg kifizetésére a többségében munkanélküli, illetve rokkantnyugdíjas családok képtelenek.

A lakbérhátralékos lakók ügyében már több jogerős bírósági végzés született, amelyeknek alapján ez év tavaszán, illetve nyarán a családokat várhatóan kilakoltatják. Legfőbb problémájuk, hogy amennyiben nem találnak megoldást lakhatási problémáikra – márpedig a többség erre önerőből képtelen – elkerülhetetlennek látszik, hogy a gyermekeik átmeneti nevelésbe, állami gondoskodásba kerüljenek.

A beadványozó családok úgy vélik, hogy a dunaújvárosi önkormányzat cigány származásuk miatt nem támogatja lakásproblémájuk megoldását, lakásigénylési kérelmüket ezért nem elégíti ki. A panaszosok elmondták azonban azt is, hogy a kilakoltatással fenyegetett családok között roma és nem roma származású családok egyaránt vannak.

II. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai

2003. április 29-én vizsgálatot tartottunk a Papírgyári út 10. szám alatti volt munkásszállón, ahol megtekintettük a beadványozók és más, kilakoltatásra váró lakók (a továbbiakban együtt: panaszosok) szobáit, életkörülményeit.

A vizsgálat folytatásaként, 2003. május 7-én – előzetes megbeszélés alapján – Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatánál helyszíni vizsgálatot folytattunk, majd a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnál, illetve a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál (a továbbiakban: Szolgálat) tájékoztunk az ügy egyéb lényeges körülményeiről.

A szállónak nevezett ingatlan állapota

A Papírgyári úti szálló a Vasmű közvetlen közelében van.⁹¹ Az épület elhanyagolt, környezete rendezetlen. A földszint nyílászáróit rács borítja, melynek indoka – amint azt megtudtuk – hogy az épületnek ez a része hajléktalan szállóként üzemel. A panaszosok ezzel összefüggésben megemlítették, hogy a tél folyamán sokszor az ő szobáikhoz tartozó folyosókra is elhelyeztek hajléktalanokat, mely nehézséget okozott az amúgy is kevés mellékhelyiség használatában.

A szálló rendkívül szigorú házirendjét a lakók különösen kifogásolják. A házirendben megjelölt időn kívül (14 és 16 óra között) nem fogadhatnak vendégeket, melyet „szabad mozgásukban való korlátozásnak” tartanak. (A később megismert önkormányzati határozatokból jutott tudomásunkra, hogy az önkormányzat 2001. március 22-én a kiskorúak védelme érdekében szigorította a szálló házirendjét, és ez a módosítás bekerült a szálláshasználati megállapodásokba is.)

A lakók sérelmezik, hogy a portások a szigorú házirendet sok esetben durván és udvariatlanul érvényesítik. Több esetben előfordult – leginkább gyerekekkel szemben –, hogy származásukra utaló sértő megjegyzéseket használtak.

Az általunk meglátogatott szobák, amelyek egy – általában több gyermekes – család életteréül szolgálnak, a szegényes körülmények ellenére rendezettek és tiszták. A közös helyiségek azonban erőteljesen lelakottak, hiányosak és gondozatlanok. Emeletenként 5 db WC van (ezt átlagosan 10-15 család használja), de ebből az első emeleten csak négy működőképes. A fürdő tucatnyi mosdói közül mindössze kettő használható. A 10 zuhanyzóból kettő működőképes, ám azok is rozsdásak. A zuhanyrózsát gumitömlő helyettesíti, a tusolóhelyiség ablaka hiányzik, a fal penészes, mállik, az egész helyiség gondozatlan, a rendszeres takarítás hiányát mutatja. A konyhákban mindössze öt rezsó van. Sütni nem tudnak, mert a sütőt a fenntartó – tűzveszélyre hivatkozva – elvitette.

⁹¹ Előzetes bejelentésünk ellenére az épületbe nem sikerült azonnal bejutnunk, mivel a portás véleménye szerint, a házirend látogatási időre vonatkozó rendelkezése az ombudsmanra és munkatársaira is vonatkozik. Az idő alatt, míg a bejutáshoz szükséges engedélyt megszereztük, kívülről mértük fel az ingatlan és környezete állapotát.

Az épület szükséges felújítása és korszerűsítése az elmúlt években láthatóan elmaradt, ott csupán minimális mértékű karbantartó tevékenység folyt.

A panaszosok kifogásolják, hogy a folyósók, de különösen a mellékhelyiségek piszkosak, annak ellenére, hogy a takarítás díját a lakbér tartalmazza. A takarításért a lakók – álláspontjuk szerint – aránytalanul magas díjat fizetnek, mégis nagyon felületes, a fertőtlenítést nélkülöző szolgáltatást kapnak. (A lakáshasználati megállapodások szerint, a takarítás díja valóban a legmagasabb tételt képezi az egyéb szolgáltatási díjak között!)

A lakók szociális helyzetét befolyásoló körülmények

Az épületben lakó 24 családból 12 családdal, illetve azok képviselőjével vettük fel a helyszínen, személyesen a kapcsolatot. A panaszosokkal készített interjúkból egyedi életutakat, egyéni sorsokat ismerhettünk meg, de problémáikból a következő általános tendenciák, jellemzők mutatkoznak.

A lakók között egyedülállóak és családok egyaránt előfordulnak. A családok bérlők általában két-három kiskorú gyermeket nevelnek. A családok – létszámuktól függetlenül – ugyanakkora, körülbelül 20-21 négyzetméter alapterületű, központi fűtéssel ellátott szobákban élnek. A szállóra a panaszosok döntő többsége önkormányzati szociális bérlakásokból, illetve albérletekből került, többnyire azért, mert korábbi lakóhelyüket a felhalmozódott lakbérhátralék miatt el kellett hagyniuk.

Általánosságban elmondható, hogy a lakóknak van valamilyen (közmű, lakbér stb.) meg nem fizetett tartozása.

A panaszosok egy része nem rendelkezik munkából származó jövedelemmel. Megélhetési forrásukat a rokkantnyugdíj, a segély, a GYES stb. képezi. Másik részének ugyan van munkája, de keresete csupán a család szűkös megélhetését fedezi. Él a szállón olyan panaszos is, akinek semmilyen állandó jövedelme nincs, csupán alkalmi munkából tartja fenn magát. Mindezekből következően a többség képtelen egyidejűleg korábban felgyülemlett adósságai rendezésére, és a szálláshasználati díj rendszeres megfizetésére.

A bérlők a szobákért fizetendő használati díj mértékét tartják aránytalanul magasnak a szolgáltatás minőségéhez, illetve a családok egy főre jutó jövedelméhez képest. A rendelkezésünkre bocsátott lakáshasználati megállapodások szerint a használati díj a következőket tartalmazza:

| | Ft/m ² /hó |
|-------------------------|--|
| Fűtési díj: | 152 |
| Ivóvízdíj: | 24 |
| Melegvíz díj: | 72 |
| Áram díj: | 88 |
| Takarítási díj: | 163 |
| Hulladékszállítási díj: | 55 |
| Őrzés-védelem: | 125 |
| Bérleti díj: | 109 |
| Összesen: | 788 Ft + 25 % ÁFA = 985 Ft/m ² /hó, s ez családonként mindösszesen havi 21.000 Ft körüli kiadást jelent. |

A panaszosok véleménye szerint, mind a piaci árakhoz, mind a más hasonló funkciót betöltő önkormányzati intézményekhez viszonyítva is aránytalanul magas ez a lakbér. (Tudomásuk szerint, például a családok átmeneti otthonában alacsonyabb díjat kell fizetni a lakásért, ugyanakkor az igényelhető lakások minősége magasabb színvonalú.) Az ott lakóknak lehetőségük és kötelezettségük az előtakarékoság, amellyel nagyobb esélyük van a későbbiek során arra, hogy lakhatásukat saját erőből megoldhassák. Előtakarékosság esetén az önkormányzat is nyújthat számukra támogatást.

III. Történeti előzmények, illetve a „szálló” jogi helyzete

A Dunaújvárosi Városgazdálkodási Részvénytársaság (a továbbiakban: DVG Rt.) 1995. január 20-án adásvételi szerződéssel – az önkormányzat által biztosított pénzeszközökből – megvásárolta a DUNAFERR Vasmű Rt.-től a dunaújvárosi 700. sz. tulajdoni lapon 365/1. helyrajzi számú „Munkásszálló” megnevezésű Papírgyári út 10. szám alatti négyszintes épületet. (A Dunaújvárosi Városgazdálkodási Részvénytársaság 100%-ban a Dunaújvárosi Önkormányzat tulajdona.)

Az önkormányzat és a vagyonkezelő DVG Rt. megállapodtak abban is, hogy a fenti ingatlant külön kezelési megállapodás keretében fogják működtetni. A szerződés tárgyát képező ingatlan hasznosítási formájának meghatározására az önkormányzat jogosult, valamint az épület átalakításának elvégzése az önkormányzat feladata.

Dunaújváros Közyűlése 258/1995. (X. 31.) számú határozatában rögzítette a Papírgyári út 10. szám alatti ingatlan hasznosítására vonatkozó alapelveket. Ezen dokumentum szerint, az épületet elsősorban

- jogcím nélküli lakáshasználók elhelyezésének céljából, illetve
- más krízishelyzetben lévő személyek átmeneti szállásának biztosítására kell fenntartani.

Az önkormányzat ugyanebben a határozatában utasította a polgármestert arra, hogy alakítsa ki a szálló igénybevételének szabályait, feltételrendszerét, eljárási rendjét, valamint határozza meg a megkötendő szerződések tartalmi elemeit, továbbá készíttesse el az épület használatára vonatkozó házirendet és gondoskodjon a szükséges műszaki átalakítások pénzügyi és szakmai feltételeiről.

A 258/1995. (X. 31.) számú határozatát Dunaújváros Közyűlése a 316/2000. (XII. 14.) számú határozatával hatályon kívül helyezte, egyúttal megváltoztatva az ingatlan hasznosításának körét, oly módon, hogy ezt követően az

- „főiskolai kollégium,
- önkormányzati bérlakások lakbér nemfizetése miatt jogcím nélkülivé vált bérlőinek elhelyezésére, saját háztartásukban kiskorú gyermeket nevelő családok részére,
- már krízishelyzetben lévő kiskorú gyermeket nevelő családoknak átmeneti szállás biztosítására,
- éjjeli menedékhely,
- nappali melegedő céljára használható”.

A közgyűlés ezúttal is a polgármester feladatkörébe utalta az ingatlan igénybevételére vonatkozó szabályok kialakítását.

E határozatában az önkormányzat kinyilvánította azon hosszú távú elképzelését is, hogy a szóban forgó ingatlan főiskolai kollégiumként működő részét a későbbiekben szenvedélybetegek ápoló, gondozó otthonaként kívánja működtetni.

Dunaújváros Közyűlése e határozatában állapította meg azt is, hogy „a Papírgyári út 10. sz. alatti ingatlan alkalmas kiskorú gyermeket nevelő családok hosszabb távú elhelyezésére”.

Egy évvel később a 71/2001. (III. 22.) számú határozatában Dunaújváros Közyűlése a Papírgyári úti szálló szobáinak igénybevételét 6 hónapra korlátozta. A szerződés ezt követően egy ízben, maximum 6 hónappal hosszabbítható meg.

Az önkormányzat e határozatában részletesen újraszabályozta a szállóhasználat feltételrendszerét, eljárási rendjét. Ennek értelmében az elhelyezési kérelmek alapján – figyelemmel a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat javaslatára – a szállóhasználati megállapodás megkötését a polgármester kezdeményezi a DVG Rt.-nél. A kérelmeket írásban a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál kell benyújtani. A Szolgálat javaslatot csatol az igényléshez, melyben az alábbi feltételek együttes fennállását vizsgálta:

- dunaújvárosi állandó bejelentett lakcím,
- munkából származó jövedelem,
- Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal – gondozási terv alapján – történő együttműködés vállalása (Ez a kitétel a későbbiek során belekerült a lakáshasználati megállapodásokba is azzal a feltétellel kiegészítve, hogy az együttműködés második alkalommal való megszegése súlyos szerződésszegésnek minősül.),
- hajléktalanok, vagy akiket a hajlék elvesztésének veszélye fenyeget.

Az önkormányzati határozat – a gyermekek védelme érdekében – kiegészítette a házirendet azzal a szabállyal, hogy „A helyiségben életvitelszerűen csak a tulajdonos által kijelölt használó(k) tartózkodhat(nak). Látogatókat az épület gondnokánál történő bejelentkezés után 14 és 16 óra között fogadhatnak a lépcsőházból nyíló előterekben.”

IV. Az ügyben vizsgált alkotmányos jogok és egyéb jogszabályok

Az országgyűlési biztosi vizsgálat során az alábbi alkotmányos jogok és más jogszabályok hatályosulását kellett áttekinteni:

- a gyermekek védelemre és gondoskodásra való joga (Alkotmány 16. § és 67. § (1) bek.);
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog (Alkotmány 54. § (1) bek.);
- az önrendelkezéshez való jog (Alkotmány 54. § (1) bek.);
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkrimináció-mentességhez való jog (Alkotmány 70/A. § (1) bek.);
- a szociális biztonsághoz fűződő jog (Alkotmány 70/E. §);
- a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (Alkotmány 70/D. §);

- az egészséges környezethez való jog [Alkotmány 70/A. § (3) bek.];
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXXV. törvény (Ötv.);
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.);
- a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (New York-i Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (NM rendelet);
- a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.).

V. Megállapítások

Az önkormányzatnál folytatott egyeztető megbeszélés során, a megállapodások megtekintésekor nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzat felhatalmazása alapján a vagyongazdálkodási bírósági eljárást indított a hátralékok behajtására. Az Ötv. 29. § (2) bekezdésének e) pontja értelmében az országgyűlési biztos a bíróságok eljárását nem vizsgálhatja.

Az ombudsmani eljárás ezért azt vizsgálta,

- hogy az önkormányzat intézkedései során sérülhettek-e a beadványozók alkotmányos jogai,
- milyen okok játszottak szerepet a tapasztalt helyzet kialakulásában, valamint
- mi vezetett a lakbérhátralékok oly mértékű felhalmozódásához, ami miatt az önkormányzat intézkedésére a DVG Rt. a behajtási eljárást megindította.

1. Átmeneti szálló a szociális intézményhálózaton kívül?

Az állam egyik kiemelt feladata a szociálisan rászorulóknak, így különösen a krízishelyzetbe került emberek ellátásáról, támogatásáról való gondoskodás. Mivel a rendszerváltást követően a szociális ellátó rendszer decentralizálásra került, e kötelezettség teljesítése elsődlegesen a települési önkormányzatokra hárul. Dunaújváros Közgűlése rendeletével kialakította szociális intézményhálózatát, a jogszabályi rendelkezésnek megfelelően pedig a gyermekjóléti alapellátások körében gondoskodott a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat felállításáról⁹².

Ennek alapító okirata szerint a Szolgálat az átmeneti elhelyezést biztosító ellátások között hajléktalanok átmeneti otthonát működtet a Dunaújváros Kenyérgyári u. 6/b., családok átmeneti otthonát a Dunaújváros Frangepán u. 54., éjjeli menedékhelyet pedig a Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatti telephelyén. A nappali szociális ellátás keretében nappali melegedőt tart fent az ugyancsak Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatti telephelyén. Értelemszerűen mindegyik intézmény szolgáltatásának igénybevétele szociális szempontok szerint történik.

A Papírgyári út 10. szám alatti épületből az önkormányzat intézményhálózatába tartozik a (külön alapító okirat alapján működő)

- főiskolai kollégium,
- az éjjeli menedékhely, illetve
- a nappali melegedő.

Az épületből csupán a panaszosok által lakott „átmeneti szálláshely” nincs bevonva a szociális intézményhálózatba. Az itt lakók a Papírgyári út 10. szám alatti épület emeletein elhelyezkedő szobákat a DVG Rt.-től – általuk sérelmezett módon – piaci keretek között, piaci áron bérlik. Az önkormányzat mindössze a bérlők kiválasztás során érvényesít bizonyos szociális szempontokat, de ezek a szálláshelyek mégsem szociális lakások, szolgáltatásainak igénybevétele piaci alapon, a vagyongazdálkodás keretében történik.

A szálláshasználati díj mértékének meghatározása alapvetően eltér a helyi intézmények – például a Frangepán u. 54. sz. alatti otthon – szociális térítési díjaitól. A családok átmeneti otthonában, az elhelyezés során a leendő bérlők jövedelmének függvényében, differenciáltan állapították meg a térítési díjat.

⁹² A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 94. § (1) A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése. (2) A települési önkormányzat az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a kiegészítő családi pótlékot, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében – a (3)–(4) bekezdésben meghatározottak figyelembevételével – a gyermekjóléti szolgáltatást a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, szervezi és közvetíti a másol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást.

A Papírgyári út 10. szám alatt lakók esetében viszont az önkormányzat nem veszi figyelembe azt a bérlőkiválasztásnál egyébként mérlegelt szempontot, miszerint a családok fedél nélküliek, krízishelyzetben élnek. A fizetendő díjat egyszerűen a használt szoba területétől függően állapítja meg és a szociális szempontot teljesen figyelmen kívül hagyja. Nem kaptunk választ arra a kérdésre, hogy miért nem részesülhetnek kedvezményekben a több éve a Papírgyári út 10. szám alatt lakó, megtakarításra képtelen, halmozottan hátrányos helyzetű, eladósodott bérlők.

A Közgyűlés határozata alapján megállapítható, hogy az önkormányzat a Papírgyári úti szállón elsősorban olyan volt bérlőit helyezte el, akik korábban az önkormányzati bérlakások lakbérének meg nem fizetése miatt váltak jogcím nélküli lakókká, végső soron hajléktalanná. A rendelkezésünkre álló iratok alapján az önkormányzat a Papírgyári út 10. szám alatti szállóra való beköltöztetést, illetve a megállapodások megkötését megelőzően – majd a későbbiekben az ott lakás folyamán – érdemben nem vizsgálta a bérlő anyagi helyzetét, a felgyülemlett korábbi tartozásai miatti fizetési kötelezettségeit, illetve hogy az állandó jövedelmét tekintve képes lesz-e a megállapodás szerinti szállóhasználati díj megfizetésére.

Az évek óta a Papírgyári út 10. sz. alatti szállón élő családok helyzete, díjfizetési morálja és hozzáállása változatlan. Ennek oka, ahogyan a szakszolgálat vezetője ezt a 2000. évben látta, hogy „*a beköltözést követően a lakók életvitelükben alkalmazkodtak a körülményekhez. A szobák bérlési díját nem fizették, hiszen a szűkös jövedelemből a napi létfenntartás költségeit kellett fedezni*”. (Vizsgálati anyagunkban a későbbiek során e jelentésekből, tájékoztatókból azzal a céllal idézzük, hogy egyértelművé váljon: a jelenlegi krízishelyzet kialakulását az önkormányzat figyelemmel kísérhette, arról tudomása volt.)

Az, hogy a szálló bérlőinek bizonyos része a bérlési díj megfizetésére képtelen lesz, – a bérlők lakhatási múltjából, a rendelkezésükre álló jövedelemből, státuszukból – feltételezhető volt. E tény a Szolgálat tájékoztatója is kiemeli „*a hátralekók felhalmozódását a családok elszegényedése okozta. Az elszegényedés okai: infláció, közüzemi díjak emelkedése, munkanélküliség. Egy-egy család helyzetét tovább nehezítette a betegség, életvezetési problémák, alacsony iskolai végzettség, és hogy több kiskorú gyermeket neveltek*.”

A díjfizetés elmaradása miatt megindított korábbi bírósági eljárásokkal összefüggésben egyébként a Szolgálat vezetője éves tájékoztatójában felhívta a képviselők figyelmét arra is, hogy „*a családok többsége nem jelent meg a bírósági tárgyaláson, hogy elmondja indokait, nehézségeit. Lakásuk megtartása érdekében nem tudták érdekeiket képviselni. Szolgálatunknál segítséget nem, vagy csak későn kértek, részletfizetést nem tudtak vállalni és sodorták őket az események*.” E tények alapján biztosra vehető, hogy érdekeik képviselete a jelenleg folyamatban lévő eljárások során is hasonlóan történik.

Választ kellett keresnünk arra a kérdésre is, hogy az önkormányzat miért éppen 2003. nyarán kívánja végrehajtani a lakbérhátralekos családok kilakoltatását. Részben választ jelenthet Dunaújváros gazdasági helyzete, amely – mint azt az önkormányzattól megtudtuk – jelentősen romlott, bevételi forrásai csökkentek, így kénytelen költségei mérséklésére.

Álláspontunk szerint az önkormányzat költségvetési forrásainak csökkenése nem indokolhatja a halmozottan hátrányos helyzetben lévő, többségében gyermekes családok kilakoltatását. Kérdéses az is, hogy az itt lakó bérlők kilakoltatása útján megtakarított pénzösszeg olyan jelentős tétel-e, amely érzékelhetően befolyásolja Dunaújváros költségvetési gondjainak megoldását.

Az önkormányzatok bevételeikkel önállóan gazdálkodnak. A költségvetési források elosztását is érintő kérdések vizsgálatakor az országgyűlési biztos mozgástere meglehetősen szűk. Az itt kialakult helyzet hátterének feltárása során azonban egyrészt arra a megállapításra jutottam, hogy az adósságok felhalmozódása hosszú időt – sok esetben több évet – vett igénybe. *Így nehezen érthető, hogy az önkormányzat – a Szolgálat folyamatos jelzései ellenére – miért nem tett hathatós segítő intézkedéseket ezen családok helyzetének hosszú távú rendezése érdekében.*

Másrészt viszont az önkormányzat a kilakoltatásokkal nem jut az épület fenntartásához elegendő forráshoz, ez az eljárás azonban az egyes családok életét végleg tönkretelheti. A meg nem fizetett díjak beszedését célzó bírósági eljárások megindítását és a kilakoltatásokat követően a családoknak végképp nem lesz kilátásuk arra, hogy lakhatási problémájukat önerőből megoldják. Így jogos az attól való félelmük, hogy amennyiben hajléktalanként az utcára kerülnek, a gyermekeket a gyámhatóság átmeneti nevelésbe veszi.

Az önkormányzat működése alapfeladatát, rendeltetését tekintve nem lehet öncélú. Az önkormányzatnak az Ötv. 8. §-a alapján az egyik alapfeladata – a helyi közszolgáltatás körében – a lakásgazdálkodás, a szociális ellátások megszervezése, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás. *Ebből az következik, hogy a településen élő közösség érdekében kell működnie és nem teheti meg, hogy nem vállal részt polgárai alapvető gondjainak megoldásában.* A takarékoság és a megszorító intézkedések csak akkor fogadhatók el, ha az nem a helyi közösség rovására – és az önkormányzati alapfeladatokkal ellentétes módon – történik.

2. A gyermeki jogok érvényesülése

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – mely szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra”, – a gyermeki jogokat külön is vizsgálat tárgyává tettük. Ezért – az önkormányzatnál folytatott egyeztető megbeszélést követően – a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál megtekintettük az egyes gondozási, illetve gondozási-nevelési terveket és az önkormányzat számára készített éves beszámolókat.

Dunaújváros Közgyűlése a 316/2000. (XII. 14.) számú határozatával a Papírgyári út 10. sz. alatti ingatlant a kiskorú gyermeket nevelő családok hosszabb távú elhelyezésére alkalmatlannak nyilvánította. A tény ezzel szemben az, hogy az érintett panaszos családok nagyobb része több kiskorú gyereket nevel a szállón. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján az önkormányzatnak azon megállapításával, hogy a szálló kiskorúak nevelésére alkalmatlan, egyetérttek, többek között

- az egyes családok által lakott szobák túlszűfolttsága,
- a tisztálkodási, higiénés állapotok,
- a hajléktalan szálló közvetlen közelsége,
- a zavartalan tanulás feltételeinek hiánya,
- játszó-, illetve a gyerekek szabadideje eltöltésére alkalmas tér hiánya miatt.

Ezt támasztja alá a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnak a gyermekek lakókörnyezetével összefüggésben az 1999. évi beszámolójában megfogalmazott megállapítása is. Eszerint „a szálló sivár, ingerszegény a környezet, a közelben nincs park, játszótér”.

„A szállón lakó gyermekek kiszolgáltatott helyzetben vannak, kénytelenek elviselni a felnőttek durva, deviáns viselkedését. Egy-egy emeleten nem csak gyermekes családok laknak, ennek következtében a gyermekeket több atrocitás éri. ... A felhalmozódott szociális problémák, a destruktív felnőtt minták, a családok intim szférájának teljes hiánya stb. halmozottan jelentkeznek az összezártság miatt és ez a gyermekek egész életére végzetes kihatással lesz!”

A gyermekek jövőjét erősen meghatározza az ilyen életkörülmények között zajló szocializációs folyamat, mely magában hordozza a szegénység újratermelődésének veszélyét, illetve a deviáns viselkedésmódok mintaként történő elfogadását.

A gyermek törvényben biztosított joga, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatásokkal szemben védelemben részesüljön⁹³. A gyermeknek joga van ahhoz is, hogy segítséget kapjon a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, valamint a társadalomba való beilleszkedéshez.⁹⁴

Az önkormányzat a kiskorúak védelmében csupán a Papírgyári út 10. szám alatti szálló házirendjét szigorította, illetve a szálláshasználati megállapodás módosításával kívánta elérni a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal való kötelező együttműködést. Lakhatásuk, körülményeik javítása érdekében erőfeszítéseket annak ellenére nem tett, hogy a Szolgálat ennek szükségességét az éves beszámolóiban folyamatosan jelezte, sőt 2000-ben a legsürgetőbb feladatként jelezte a kisgyermekes családok helyzetének megoldását.

A szálláshasználati megállapodás módosításával kapcsolatban kifogásolhatónak vélem a szerződések azon pontját, amelyben rögzítik, hogy „A használó(k) vállalja(ják), hogy a megjelölt helyiség használatának időtartama alatt a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal együttműködik(nek).” A megállapodás 8. pontja szerint a fenti magatartás második alkalommal történő megszegése azonnali felmondással járó súlyos szerződésszegésnek minősül.

A Szolgálat vezetőjének ehhez fűzött 2001. évi összegzése szerint „A család érdeke az, hogy elhelyezést nyerjen a szállón. E rövid távú cél érdekében elfogadja ezt a feltételt, ami azonban nem jelenti azt, hogy hosszú távon tudatosan együttműködő lesz. Szociológusok elméleti munkáját ismerve és összevetve gyakorlati tapasztalatainkkal, úgy látjuk, hogy a szegénységi küszöb mentén élő családok nem képesek hosszú távú gondolkodásra, tervezésre. A napi életben maradásért vívott küzdelem felemészti pszichés és fizikai erejüket.”

A megállapodások módosítása a gyermeki jogok – különösen a családban történő nevelkedéshez való jog – védelme szempontjából is különösen elfogadhatatlan. A bérbeadó a szálló használatának feltételeként – szankció kilátásba helyezése mellett – a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal történő együttműködést köti ki a bérlő család számára. E megállapodás megszegését szerződésszegésnek, pontosabban annak második alkalommal történő megszegését súlyos szerződésszegésnek minősíti. Ennek szankciója pedig az azonnali felmondás, azaz a szálló elhagyásának kényszere, a hajlék elvesztése, amely a szülők számára egyúttal állandó fenyegetettségként a gyermek(ek) „elvételét” jelenti.

⁹³ A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6. § (4) bekezdése A gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségére káros szerek ellen védelemben részesüljön.

⁹⁴ A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6. § (2) 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.

A Szolgálattal való kapcsolattartás számukra megállapodásba foglalt kényszer, amelybe beletörődtek. Ennek a szükséges minimális mértékben eleget tesznek, a szankciótól való fenyegetettség tudata nélkül azonban nem működnének együtt, mert ennek értelme, tartalma nem világos a számukra.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a gyermekjóléti szolgáltatásnak nem ez az alapvető célja. Az önkormányzat a gyermekjóléti alapellátások biztosításával szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez, térítésmentesen.⁹⁵ E tevékenységében tehát a szolgáltatás jellegnek és nem pedig a kényszerítő erőnek kell érvényesülnie.

A gyermekvédelem 1997. óta működő új intézményrendszerében a gyermekjóléti szolgálatok lettek a szolgáltatás és az ellátás felelősei. A törvényhozó célja ezzel egy valóban új szemléletű, gyermekcentrikus védelmi rendszer felállítását volt. A törvény következetesen elválasztja a szolgáltató és a hatósági tevékenységet, előbbihez az önkéntesség, utóbbihoz a kényszer elvét kapcsolva. A jogszabály minden tekintetben a család-közeli megoldásokat részesíti előnyben, különös figyelmet fordítva a megelőzésre.

Az önkormányzat az együttműködést feltételként szabó döntését az érintett gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését, megszüntetését célzó intézkedésként hozta. A törvény fent vázolt szemléletéből azonban az következik, hogy az együttműködés – még ha az a gyermekek érdekében történik is – önkéntességen kell, hogy alapuljon, mert egyébként éppen a segítő funkcióját veszíti el. Dunaujváros – úgy tűnik – a hosszú évtizedek gyakorlatát, hatósági szemléletét az elmúlt évek során még nem tudta kellő mértékben megváltoztatni. Ezt látszik alátámasztani a panaszosoknak a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységével kapcsolatban előadott kifogása. A gyermekes családok tagjai egybehangzóan állították ugyanis, hogy a szolgálat – életmódjuk, illetve díjfizetést negligáló magatartásuk miatt – gyermekeik gondoskodásba vételével fenyegeti őket.

A gyermek alapjoga a saját családban való nevelkedés⁹⁶, és csak abban az esetben emelhető ki családi környezetéből, amennyiben „a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges ellátás a szülő beleegyezésével nem biztosítható és ez a helyzet a gyermek fejlődését veszélyezteti”.⁹⁷

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat által rendelkezésünkre bocsátott – a panaszosok gyermekeit érintő – gondozási, gondozási-nevelési tervekből megállapítható, hogy mindössze két családban van védelembe vett gyermek, a többi beadványozó család esetében a gyermekek nevelését-gondozását kielégítőnek találta, illetve találja a Szolgálat. (Az egyik családban a szülők „alkoholizáló életmódja”, illetve a gyermek iskolai hiányzásai miatt kezdeményezték a védelembe vételt.)

A törvény legfőbb alapelveként tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani⁹⁸. Vizsgálatom során nem találtam – a két védelembe vett gyermek esetét kivéve – az anyagi helyzeten (a szálláshasználati díj megfizetésére való képtelenségen) kívül olyan veszélyeztető tényezőt, mely indokolná a gyermekek családból történő kiemelését.

E törvényi alapelv gyakorlati érvényesülését hivatott biztosítani a Gyvtv. 51. §-a is⁹⁹. A jogszabály az önkormányzat számára előírja, hogy ha a gyermeknek és szülőjének elhelyezés hiányában lakhatása nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt szülőjétől el kellene választani, akkor a családok átmeneti otthonában együttesen kell őket befogadni.

Vizsgálatom során áttekintettem a panaszosok támogatásának önkormányzati gyakorlatát is. Eszerint az önkormányzat a panaszos családok részére rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, valamint kiegészítő családi pótlékként a gyermekek iskolai, óvodai étkezését téríti.

⁹⁵ A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 40. § (2) A gyermekjóléti szolgálat – összehangolva a védőnői szolgálattal – szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez. Tevékenysége körében a 39. §-ban foglaltakon túl

a) folyamatosan figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek szociális helyzetét, veszélyeztetettségét,

b) meghallgatja a gyermek panaszát, és annak orvoslása érdekében megteszi a szükséges intézkedést,

c) elkészíti a védelembe vett gyermek gondozási-nevelési tervét,

d) szervezi a helyettes szülői hálózatot,

e) segíti a nevelési-oktatási intézmény gyermekvédelmi feladatának ellátását,

f) felkérésre környezettanulmányt készít,

g) kezdeményezi a települési önkormányzatnál új ellátások bevezetését,

⁹⁶ A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 6. § (1) A gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez, jólétéhez biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.

⁹⁷ A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 67. § (1) Ha a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges ellátás a szülő beleegyezésével nem biztosítható és ez a helyzet a gyermek fejlődését veszélyezteti, a települési önkormányzat jegyzője, illetve a gyámhivatal a veszélyeztetettség mértékétől függően a 15. § (4) bekezdésében felsorolt intézkedések valamelyikét megteszi.

⁹⁸ A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 7. § (1) A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

⁹⁹ A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 51. § (1) Az otthonalanná vált szülő kérelmére a családok átmeneti otthonában együttesen helyezhető el a gyermek és szülője, ha az elhelyezés hiányában lakhatásuk nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől.

A hátrányos helyzetű családok évente több alkalommal fordulnak segély iránti kérelemmel az önkormányzathoz. A támogatásokat elbíráló önkormányzati döntések közül az étkezési térítési támogatásokról rendelkező határozatokat jogsértőnek találtuk. Az önkormányzat ezekben egy évre előre, hónapokra lebontva határozza meg, hogy milyen összeget utal át az egyes gyermekek után az adott gyermekintézményeknek. A határozat nem rendelkezik azonban arról, hogy ki az összeg átvevője, valamint, hogy milyen módon történik az elszámolás. Nem állapítható meg, hogy a gyermekek esetleges betegsége, tartós hiányzása esetén a felhasználatlan összeget nem fizetik ki a szülőnek.

A bevezetőben vázolt 6 hónapos szállóhasználat további 6 hónappal történő meghosszabbításán és az önkormányzati segélyek folyósításán túl nem tapasztaltunk olyan hatáson intézkedést az önkormányzat részéről, amely a családok krízishelyzetének rendezésére, a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésére irányult volna. A törvény szerint a települési önkormányzat e preventív feladatát az általa létrehozott gyermekjóléti szolgálat működtetése útján látja el.¹⁰⁰ A gyermek veszélyeztetettségének megelőzésével összefüggésben a gyermekjóléti szolgáltatás feladata többek között a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése.¹⁰¹ A veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása terén a Szolgálat a szükséges lépéseket megtette, jelentéseit javaslataival ellátva terjesztette az önkormányzat hatáskörrel rendelkező szerve elé. Kérdéses, hogy az önkormányzatnak mi a célja a Szolgálattal, ha nem veszi figyelembe annak jelzéseit.

3. A szociális válság következményei

Vizsgálni kellett azt is, hogy milyen lakhatási lehetőségei vannak a beadványozó családoknak a kilakoltatásokat követően.

Kétséget kizáróan megállapítottuk, hogy a Papírgyári út 10. szám alatti szálló hátrányos helyzetű bérlői lakhatási gondjaik megoldására önerőből képtelenek.

„A családok szociális helyzetük miatt kilátástalannak látják lakhatásuk hosszú távú megoldását – ezt már 1997-ben is megfogalmazták – bérlakásra nem jogosultak, építkezéshez a szociálpolitikai támogatást önrész hiányában nem tudják igénybe venni, támogatók, családi háttér nincs. A szállóról való távozás lehetősége az alberlet lenne, ezt azonban nem tudják megfizetni.[...] A családoknak nincsenek reális esélyeik az alberletek kifizetésére” – jelezte beszámolójában a Szolgálat vezetője.

A Szolgálat által végzett szociális munka nem segítette érdemben a panaszosok életét. A Szolgálat vezetője a Szolgálatnak a Papírgyári út 10. szám alatti ingatlan lakóihoz kapcsolódó tevékenységével összefüggésben beszámolóiban arra hívta fel a képviselők figyelmét, hogy *„a szociális munka feltételez egy hosszabb távú tervezést, ami eleve ellentmondásos a családok életvitelével. A szállón történő átmeneti tartózkodás időtartama alatt 6+6 hónap krízisintervenció képzelhető csak el. A bekerülést közvetlenül kiváltó ok megszüntetésére a jelenlegi körülmények között, a jelenlegi eszköztárral nincs lehetőség. A családok a létminimum szintjén élnek. Alacsony jövedelmükből csak az alapvető minimális szükségleteiket képesek kielégíteni, nincs mód rá, hogy takarékoskodjanak. A munkavállalás lehetőségeit korlátozza, ha család iskolázottsági, egészségügyi és pszichés állapota. Ez még fokozottabban jelentkezik a gyermeküket egyedül nevelő anyák esetében.”*

A Szolgálat idejében jelezte azt is, hogy *„a családokkal folyó szociális munka nehézségét elsősorban az okozza, hogy egyik fél sem látja a kialakult helyzet megoldásának lehetőségét. Nincsenek meg azok a társadalompolitikai és szociálpolitikai iránymutatások, amelyek a szociális munka tervezhetőségének alapjait biztosítanák. Így a segítő munka a krízishelyzetek és a napi gondok megoldására korlátozódik”*. 2000. évi beszámolójában a Szolgálat ezt azzal egészítette ki, hogy *„A családokkal történő szociális munka eredményét rontja, hogy a több éve szállón élők nagy része kilátástalannak látja helyzetének megoldását, úgy vélik már nincs erejük beleszólni saját életük alakulásába. Majd lesz valahogy! – hozzáállás jellemzi többségük magatartását”*.

A Papírgyári úti szállón töltött évek alatt a családok helyzete kifejezetten romlott, szegregációjuk rögzült, a társadalomba, a település életébe való reintegrációjuk tevőleges segítség nélkül elképzelhetetlen.

A várostól való fizikai elkülönülésük fontosságát is hangsúlyozta a Szolgálat vezetője, amikor beszámolójában felhívta a figyelmet a szálló hátrányos elhelyezkedésére is: *„A szálló az iparterületen van, így nincs a közelben élelmiszerbolt,*

¹⁰⁰ A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 14. § (1) A települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi.

¹⁰¹ (2) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében
a) a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben,
b) a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése,
c) az a) pontban, valamint a 17. § (1) bekezdésében meghatározott személyekkel és intézményekkel való együttműködés megszervezése, tevékenységük összehangolása.

gyermekintézmény, orvosi rendelő. Az utazásnak komoly költségei vannak”. (Ezek miatt az ott lakók személyesen is panaszkodtak.) A Szolgálat vezetőjének megállapítása szerint „a lényeg a súlyosan halmozott hátrány: az egyén vagy család helyzete nem egy-két szempontból rosszabb, mint a többségé, hanem sok lényeges vonatkozásban”.

Ezek között kiemelendő a szállón lakó családok hovatartozása. Az itt lakók kisebbségi hovatartozását illetően statisztikai mutatók nem állnak rendelkezésre. A helyszíni vizsgálat során meghallgatott panaszosoknak mintegy fele vallotta magát roma származásúnak. Ez az arány azonban az elmúlt rövid időszakban kedvezőtlen irányban változott. A panaszosoktól származó információ szerint ugyanis az önkormányzat időközben a nem roma származású bérlők elhelyezéséről más módon gondoskodott. Nem kérdőjelezhető meg az érintettek azon állítása, hogy jelenleg a szállón túlnyomórészt roma származású kisgyermekes családok várják a kilakoltatást.

Az érintett családok mindegyike a szegénységi küszöb alatt él. A családok szegregációja nem pusztán fizikai vagy etnikai, hanem társadalmi kirekesztettségük abszolút értelemben vett szegénységük következménye is. (Nem tekintve depriváltságuk egyéb dimenzióit). „A három év távlatában már megmutatkoznak a szegregálódás jelei. A szállón lakók 'kint lakók lesznek', peremhelyzetük miatt. Egyre nagyobb lesz a szakadék köztük és a városban lakók között”, jelezte a képviselőknek már 1999-ben a Szolgálat vezetője.

A Szolgálat megítélése szerint 2000-re „a szegregáció jelei felerősödtek. A szállón lakók peremhelyzete rögzült, egyre reménytelenebbé válik a köztük és a városban lakók között lévő szakadék áthidalása”.

A Szolgálat vezetője 2001-ben azt is jelezte, hogy a családok élethelyzetének javításához, megváltoztatásához igen komoly segítségre van szükség. „A szállón lakó családokra éppen az jellemző, hogy a családi kohézió felbomlott, a családi kapcsolatok megszakadtak, vagy teljesen összekuszálódtak. Anyagi segítséget a családi háttér sem tud nyújtani. A segítő attitűdök csak önmagukban nem elegendők ahhoz, hogy a családok helyzetében jelentős, minőségi változás következzen be. Véleményünk szerint hasznos lenne – a jövőbeni válsághelyzet – a megelőzés érdekében külső szakemberek felkérése (szociológus, szociálpolitikus, közgazdász), hogy települési szinten feltárják a lakhatási szükségleteket, problémákat, ennek várható következményeit, és tegyenek javaslatot hosszú távon a helyzet kezelésére, oly módon, hogy precenziós elemeket is tartalmazzon.”

A Dunaújvárosi Cigány Kisebbségi Önkormányzat álláspontja

A fent vázolt reményvesztett szemlélet ellenére voltak panaszosok, akik megkeresték a roma kisebbségi önkormányzatot, segítséget kérve. Az önkormányzattal folytatott személyes megbeszélésünkön a kisebbségi önkormányzat képviselői is részt vettek. E megbeszélésen tájékoztatást adtak arról, hogy már 2001-ben kísérletet tettek arra, hogy a helyi önkormányzattal együttműködve egy olyan programot dolgozzanak ki, amely lakáshoz juttatná a legrászorultabb családokat.

A kisebbségi önkormányzat koncepciójának lényege, hogy azoknak a nagycsaládosoknak, akik önkormányzati bérlakásban élnek és lakásfenntartási kötelezettségeiknek rendszeresen eleget tettek, az önkormányzat – a kisebbségi önkormányzat javaslata szerint – jelképes összegért telket biztosítana. E telkeken a szociálpolitikai kedvezmény és egyéb támogatások igénybevételeivel a kisebbségi önkormányzat szerepvállalásával gyorslakóházakat építhetnének. Az így felszabaduló önkormányzati bérlakásokba a kisebbségi önkormányzat javaslata szerint újabb családokat lehet elhelyezni, például a családok átmeneti otthonából, ahová viszont a Papírgyári úti szállóról költözhetnének át más családok. Ennek a tervnek a megvalósításával – a kisebbségi önkormányzat elképzelése szerint – a panaszos családok lehetőséget kapnának arra, hogy a Papírgyári úti szállót elhagyhassák. A terv kivitelezésével az önkormányzat tényleges segítséget nyújthatna a rászorulóknak, de a tervezés és megvalósítás során a különböző intézmények, szervezetek együttműködése mellett az érintettek tényleges bevonásáról sem szabad elfelejtkezni (paternalizmus helyett a partnerség elvének érvényesítése).

4. A diszkrimináció-mentességhez való jog hatályosulásának vizsgálata

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának alkotmányos feladata a kisebbségi jogok érvényesülésének figyelemmel kísérése, illetőleg annak vizsgálata, hogy a panaszolt hatóság eljárása, intézkedése során megsértette-e az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló rendelkezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegét tekintve nem jelent mást, mint az egyenlő bánásmóddhoz való jogot, azt, hogy az államnak, az önkormányzatnak és a jogrendszer egészének minden embert és minden közösséget azonos méltóságú személyként kell kezelnie.

Hazánkban még nem fogadták el az Alkotmány 70/A. §-ának, illetőleg 54. § (1) bekezdésének a gyakorlati végrehajtását célzó az egyenlő bánásmód törvényt, és ezért az antidiszkriminációs jog fogalmait pozitív jogszabályból egzakt módon nem ismerhetjük meg. Ezért az Alkotmánybíróság határozataiban kijelölt keretek között – az autentikusnak tekinthető „szükségesség-arányosság” teszt alkalmazásával – lehet csak megállapítani, hogy a vizsgált ügyben történt-e etnikai vagy más szempontok alapján feltárható, hátrányos megkülönböztetés.¹⁰²

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – a nemzetközi, és mindenekelőtt az Európai Unió országában kialakult antidiszkriminációs joggyakorlattal összhangban – nem csak a közvetlen, hanem a közvetett diszkrimináció fennállását is vizsgálja. Ez utóbbi akkor állapítható meg, ha valamely hatóság vagy közszolgáltató látszólag semleges intézkedései miatt az emberek egy bizonyos csoportja másokhoz képest aránytalanul nagyobb hátrányt, sérelmet szenved.

A közvetett diszkrimináció nem vétkességi alapú felelősséget jelent: a kifejezett hátrányozó szándék hiányában is megállapítható a hátrányos megkülönböztetés alkalmazásáért való felelőssége annak az állami szervnek, önkormányzatnak, amely intézkedéseivel, eljárásával előidézti azt, hogy bizonyos emberek, közösségek – másokhoz képest – kimutathatóan (statisztikailag mérhetően) hátrányosabb helyzetbe kerülnek.

Hazánkban a közvetett diszkrimináció elsősorban a roma közösséghez tartozók, illetőleg a vagyoni helyzetük alapján eleve hátrányban lévők esetében figyelhető meg.

Az általunk vizsgált esetben is ez a helyzet: Dunaújváros Önkormányzata nem vette figyelembe, hogy olyan halmozottan hátrányos helyzetű – a „mélyszegénység” határán élő, ugyanakkor sok gyermekes, zömmel cigány származású – emberekről kell gondoskodnia, akik alapvetően képtelenek érdekeik megfelelő érvényesítésére és visszaélt kiszolgáltatottságukkal.

A Papírgyári út 10. szám alatti lakói esetében az egyenlő bánásmód elvének kritikátlan – az érintettek sajátos problémáit figyelembe nem vevő – alkalmazása közvetett módon ugyan, de megsértette mind az Alkotmány 54. §-ában foglalt emberi méltósághoz fűződő alapjogot, mind az Alkotmány 70/A. §-ában vázolt általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezést is.

A diszkrimináció alapja alapvetően a társadalmi és a vagyoni helyzetre vonatkozóan állapítható meg, de nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a szociális problémák – az érintettek etnikai hovatartozására tekintettel – kisebbségi jogi szempontból is értékelést kívánnak.

A Papírgyári úti szállón lakó roma kisgyermekes családok helyzetével összefüggésben az önkormányzat eljárása során ugyan formálisan érvényre juttatta az egyenlő bánásmód elvét, és a díj nem fizetés miatt korábban kilakoltatottakat származásra, hovatartozásra tekintet nélkül a Papírgyári úti szállón helyezte el. A szállón élő gyermekes családok lélekszámának arányát tekintve azonban mégis a roma kisebbséghez tartozók kerültek kedvezőtlenebb helyzetbe.

A roma családok huzamosabb szállón való tartózkodása szociális lakhatási problémáiknak súlyosbodását, életminőségük romlását, kilátástalanságuk rögzülését eredményezte, ami számukra nagyobb teherként, mint a nem roma társadalomhoz tartozók számára, ezért a közvetett diszkrimináció egyértelműen megállapítható.

Az önkormányzat döntését végrehajtó vagyonkezelő szerv látszólag azonos módon járt el, amikor az itt lakó – újabb lakbértartozást felhalmozó – családokkal szemben a bírósági eljárást egységesen megindította. A roma kisebbséghez tartozó családok azonban mégis hátrányt szenvednek, mert míg a nem roma családok elhelyezéséről az önkormányzat intézkedését követően igyekezett gondoskodni, az itt maradt roma származású gyermekes családok esetében az ezt célzó önkormányzati intézkedések – vélhetően a panaszosok származására visszavezethető okok és az önkormányzat nem feltétlenül előítéletes, de mindenképpen érzéketlen és a családok személyes körülményeit figyelmen kívül hagyó hozzáállása miatt – elmaradtak.

Ebből következően a Papírgyári út 10. szám alatti szálló az etnikai alapú mesterséges elkülönítés (szegregáció) lehetséges színterévé vált, amely tény önmagában is ellentétes a dunaújvárosi roma kisebbség kívánatos társadalmi integrációjával.

¹⁰² Az Európai Tanács 2000. június 29-én fogadta el *A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról* szóló 2000/43/EK (Faji Egyenlőségről szóló) irányelvét. Eszerint közvetlen megkülönböztetés esete áll fenn, „ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának”. Az Európai Unió Faji Egyenlőségről szóló Irányelvének meghatározása szerint közvetett módon megvalósuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül, „ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képes különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek”.

VI. Következtetések

A Papírgyári út 10. szám alatt lakó panaszosok sorsa, illetve a Dunaújvárosi önkormányzat helyzete korántsem tekinthető atipikusnak vagy egyedinek. A rendszerváltást követően az önkormányzati bérlakások eladásra kerültek, melynek következtében Magyarország szinte összes önkormányzata a szociális bérlakásállomány hiányából adódó problémákkal küzd.

Költségvetést, anyagi forrásokat érintő panasz esetén az ilyen források felett nem rendelkező országgyűlési biztos mindig nehéz helyzetben van. Ennek ellenére a jelen probléma megoldása során semmiképpen nem tartom elfogadható válasznak a pénzhányra, illetve a kötelezően ellátandó más irányú feladatok sokaságára történő hivatkozást.

A Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának kezdeti jó szándékához, segítő készségéhez nem fér kétség. Ezt bizonyítja azon tény is, hogy a Papírgyári út 10. szám alatti szállón lakó – átmeneti krízishelyzetben lévő – családok közül huszonkét család elhelyezését sikerült az elmúlt évek során megoldani.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának segítségét azonban olyan családok kérték, melyek halmozottan hátrányos helyzete tartós és semmiképpen nem átmeneti krízishelyzetre, okra vezethető vissza. Véleményem szerint, az önkormányzat ezen családok életének segítségét nem megfelelően kezelte, mivel:

- irreális elvárásokat támasztott nehéz helyzetben lévő bérlőivel szemben;
- nem ismerte fel, hogy az érintett családok hathatós és adekvát segítség nélkül nem képesek helyzetükön változtatni;
- megelégedett azzal, hogy a probléma kezelését a Család és Gyermejjóléti Szolgálatra, bízta, akinek eszköztárára nem arányos a probléma súlyával;
- az önkormányzat megoldási javasolataiból hiányzik a többszektörű megközelítés;
- a gyermeki jogok súlyos és tartós sérülésekor az önkormányzat mindössze látszatintézkedéseket tett;
- a szállón tapasztalt krízishelyzet fokozódásakor nem avatkozott be időben.

A konkrét eset összes körülményére és az önkormányzat helyzetére figyelemmel is elfogadhatatlan az önkormányzat álláspontja, mely szerint a Papírgyári út 10. szám alatti szálló megszüntetése azért indokolt, mivel „az csak viszi, de nem hozza a pénzt”.

Fontos ismételten hangsúlyozni, hogy az önkormányzatiság alapja, alapvető jellemzője a szolgáltatás-központúság, a „köz érdekének” képviselése. Ehhez szükséges, hogy az önkormányzat olyan teendőket is ellásson, amelyek nem tartoznak szűk értelemben vett kötelezően ellátandó feladatai körébe. Az önkormányzat működését nem pusztán a gazdasági racionalitás, hanem az őket megválasztó állampolgárok (és családjaik) humánus érdekei is irányítják.

Emellett szükséges kiemelni azt is, hogy annak ellenére, hogy az önkormányzat tisztában volt az itt élő roma gyermekes családok helyzetével, hátterével, részéről a szállón való huzamosabb tartózkodás ideje alatt sem volt tapasztalható az etnikai alapú szegregáltság megszüntetésére irányuló intézkedések megtételének, a roma családok lakhatását hosszabb távra megoldó program kidolgozásának és végrehajtásának szándéka.

Összefoglalva a fentieket:

1. Vizsgálatom alapján kellően alátámasztottnak látom a panaszosoknak a higiénés viszonyok miatt előadott sérelmét. Nem fogadható el az önkormányzat azon véleménye, mely szerint a szálló jelenlegi állapota a bentlakók hanyagságát és igénytelenségét tükrözi. Ezeknek a helyiségeknek a tisztasági és műszaki állapota ugyanis nem felel meg a higiénés feltételeknek. A lakók létszámához viszonyítva nem működik megfelelő számú és minőségű mosdó, WC, zuhanyzó, ez utóbbit nemre való tekintet nélkül kénytelenek használni a családok. Azok karbantartásáról, felújításáról a fenntartó nem gondoskodik megfelelő módon. A Papírgyári úti szálló mellékhelyiségeiben tapasztalt állapotok sértik az emberi méltóságot és a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez való alkotmányos jogát.

2. Önmagában nem okoz alkotmányos problémát, ha a helyi önkormányzat ingatlanát bérbeadás útján piaci, vagy közel piaci áron hasznosítja. Az azonban már felveti az alkotmányos visszásság lehetőségét, hogy az önkormányzat – amelynek a szociális ellátásokkal összefüggő feladatait törvény rögzíti – nem szociális intézményi keretek között, hanem piaci alapon „gondoskodik” a működési területén élő, társadalmi perifériára szorult családokról. Az önkormányzat elfogadhatatlan módon szociálisan rászoruló személyek részére bérleti úton biztosít lakhatási lehetőséget aránytalanul magas használati díj fejében anélkül, hogy az igénylők jövedelmi teherbíró képességét vizsgálná, és társadalmi hátrányuk leküzdésére lehetőséget teremtené. Kifogásolható és a szociális törvény rendelkezéseivel ellentétes, hogy az önkormányzat szociális feladatai körébe tartozó kötelezettségét méltánytalanul magas díj fejében teljesíti a rászorulóknak.

A Polgári Törvénykönyv 201.§-ának (2) bekezdése szerint, ha a szerződésben meghatározott szolgáltatás és ellenszolgáltatás között feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja. Elvi síkon kell leszögezni – a helyszíni vizsgálat tapasztalatai és a szálláshasználati megállapodások ismeretében –, hogy a vizsgált esetben a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás között feltűnő értékaránytalanság van. A szálláshasználati díj mértéke nem felel meg a kapott szolgáltatásoknak.

3. A szállóhasználati megállapodással kapcsolatban kifogásolható továbbá a szerződések azon pontja, amelyben rögzítésre került a Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálattal való együttműködésre kötelezés. Álláspontom szerint ez a

gyakorlat összeegyeztethetetlen a szociális törvény 93. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, valamint a gyermekek védelméről szóló törvény céljaival. A Szolgálat és a veszélyeztetett gyermek családja közti együttműködésnek önkéntes-ségen kell alapulnia. Megengedhetetlen eszköz az egyébként is kiszolgáltatott helyzetben lévő családot szankció kilátásba helyezésével együttműködésre kényszeríteni, még akkor is, ha az ezzel elérendő cél általában véve igazolható.

A szerződés kifogásolható egyrészt amiatt, mert egy bérleti szerződésben kizárólag az adott bérleti jogviszonyra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket lehet szabályozni. Minden ezen kívüli szerződési kikötés, jelen esetben a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal való együttműködésre kötelezés, idegen a szerződés céljától, ezért az semmisnek tekinthető.

Megengedhetetlen ez a szerződési feltétel másrészt azért is, mert sérti az érintett bérlők önrendelkezési jogát. A bérleti szerződés, mint a Dunaújváros Megyei Jogú Város által diktált, általános szerződési feltételeket tartalmazó kontraktus, amelynek tartalmát semmilyen módon nem befolyásolhatták a bérlők, erre a jogra tekintet nélkül született meg. A Szolgálat segítségét kérni ugyanis, azaz egy szolgáltatást igénybe venni, az adott személyek joga, így, mint minden szabadságjog esetén, joguk van az érintetteknek ahhoz is, hogy ezzel a lehetőséggel ne éljenek, s ezen döntésüket mások tiszteletben tartsák.

4. A szegregálódott családokhoz fűződő előítéletes gondolkodásmód és az önkormányzat döntése alapján kötelező jellegű együttműködés következménye az, hogy a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat a panaszosokat hatóságként fenyegeti a gyermekek gondoskodásba vételével. A Szolgálat tevékenységével kapcsolatban elfogadhatatlannak tartom ezt a gyakorlatot, mivel ellenkezik a gyermekek védelméről szóló törvénnyel, mely következetesen elválasztja a szolgáltató és a hatósági tevékenységet.

5. A kiegészítő családi pótlékként (jelenleg rendszeres nevelési segély) biztosított étkezési térítési támogatással összefüggő eljárást kifogásolhatónak tartjuk. Az önkormányzat a megítélt összeg egy részét havonta közvetlenül a gyermekintézmény számára utalja át, a fennmaradó részt pedig készpénzben fizeti ki a szülő részére. Erről azonban egy határozatban, előre, az év elején rendelkezik. E gyakorlat során, az önkormányzat nem számol a gyermekek esetleges betegségével, tartós hiányzásával, ezáltal közvetve megfoszthatja a gyermeket az őt illető támogatástól, mivel erre az eshetőségre, illetve az ezzel összefüggő eljárási teendők rendezésére a határozatában sem tér ki.

6. Az évek óta a szállón élő családok számára az önkormányzat lakhatásuk hosszú távú megoldása érdekében – a többéves szállón tartózkodás lehetőségén kívül – más megoldási javaslatot, perspektívát nem nyújtott. Az önkormányzat által létrehozott Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységének kifejezett célja a működési területén élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésére irányuló jelzőrendszer működtetése. A Szolgálat a Papírgyári úti szállón lakó gyermekek helyzetével összefüggésben folyamatosan jelzést tett az önkormányzatnak a családok életkörülményeiről, esélyeiről, illetve azok hiányáról, az évek alatt felgyülemlett tartozásról, s a felhalmozódás okáról, egyúttal intézkedések megtételét, köztük preventív eszközök alkalmazását sürgette. Az önkormányzat intézkedései azonban elmaradtak.

A Papírgyári úti szálló használatával összefüggésben a Szolgálat már megállapította, hogy az a gyermekek hosszabb távú tartózkodásra alkalmatlan. A szálló használata valóban csak átmeneti jelleggel fogadható el, mivel a huzamosabb életvitelszerű ott tartózkodás a lakókat szegregálja, a felnőtteket és gyermekeket egyaránt kirekeszti a társadalomból. Az ingatlan változatlan formában, ún. „átmeneti szálláshelyként” működtetve a fentiekben felsorolt, már ismert problémákat tovább súlyosbítja.

7. A panaszban sérelmezett verbális hátrányos megkülönböztetés többnyire nehezen tetten érhető, ezért nehéz ellene küzdeni is. A hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkrimináció-mentességhez való jog érvényesülése szempontjából a jövőre nézve megoldást jelentene, ha a fenntartó közreműködne a szálló alkalmazottjai – az esetlegesen szóban is kifejezett – előítéletes szemléletének megváltoztatásában.

VIII. Intézkedések, ajánlások, kezdeményezések

Az előző fejezetben tett összegző megállapítások alapján a következő intézkedések megtételét kezdeményezem:

I. A Papírgyári úti szálló igénybevételének jelenlegi módja, valamint a használatáért fizetendő díj nagysága miatt alkalmatlan arra, hogy az itt élő rászoruló családok társadalmi reintegrációját lehetővé tegye. Az ún. „átmeneti szállón” kialakult állapotok miatt sérül az emberi méltósághoz, az egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, továbbá sérülnek a gyermekek alkotmányban biztosított jogai, illetve fennáll e jogok megsértésének közvetlen veszélye, ezért visszasságot okoz. Emiatt az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

kezdeményezem

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy

1. Tegyen azonnali intézkedéseket a közös helyiségek évek óta elmaradt felújítási munkáinak pótlására, a lakók számára igazodó szükséges számú mosdó, zuhanyzó, WC működőképessé tételére, a működés folyamatos biztosítására,

rendszeres karbantartási munkák elvégzésére. Gondoskodjon továbbá közös helyiségek a közegészségügyi követelményeknek is megfelelő takarításáról, az elvárható higiénés feltételek megteremtése érdekében.

2. A szálló igénybevételének fejében fizetendő díjat a szálló jelenlegi szociális funkciójának függvényében vizsgálja felül. A díj kialakításánál vegye figyelembe az itt lakók díjfizetési képességét. Ennek érdekében a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat mérje fel az igénylők jövedelmi-vagyoni helyzetét, foglalkoztatottságát, egészségügyi állapotát, valamint a fennálló tartozásait.

3. Haladéktalanul intézkedjen a Papírgyári út 10. szám alatti szállón élő, ott jelenleg nem átmeneti jelleggel tartózkodó gyermekek fejlődését zavaró, gátló tényezők, illetve hiányosságok megszüntetéséről.

II. A szállóhasználati megállapodásba foglalt kötelező együttműködés a panaszosok önrendelkezési jogát sérti, emellett ellentétes a szociális törvény, és a gyermekek védelméről szóló törvény rendelkezéseivel céljaival, emiatt az Obtv. 21.§ (1) bekezdése alapján

kezdeményezem

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy

1. A szálláshasználati megállapodás ez irányú módosítását előirányzó 71/2001. (III. 22.) számú határozatát vizsgálja felül, gondoskodjon a kötelező érvényű együttműködés megszüntetéséről, a megállapodások szükség szerinti módosításáról.

2. Egyidejűleg helyezze belátáson alapuló, önkéntes alapokra a családoknak a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal való kapcsolattartását. Gondoskodjon arról, hogy a Szolgálat ehhez – a gyermekek védelméről szóló törvény alapján rendelkezésére álló eszközök igénybevételével – a szükséges háttérrel megteremtse.

III. A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenysége során kialakult helytelen gyakorlat miatt a gyermeki jogok védelme és a gyermekvédelmi törvényben foglaltak érvényesítése érdekében az Obtv. 20.§ (1) bekezdése alapján azzal az

ajánlással

fordulok Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűléséhez, hogy

1. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény szakmai segítségének igénybevételével, képzések szervezésével a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat kapcsolattartás során felmerült gyakorlati problémáinak megoldását segítse elő.

2. A roma gyermekes családok társadalmi reintegrációja, lehetőségeinek felmérése, és esélyeik megteremtése érdekében működjön együtt az Esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszterrel.

IV. Az önkormányzatnak a Papírgyári út 10. szám alatti szállón élő családok támogatásával összefüggésben kialakult gyakorlata miatt sérülnek a támogatottak szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogai, vagy e jogok megsértésének közvetlen veszélye áll fenn, ezért az Obtv. 21.§ (1) bekezdése alapján

kezdeményezem

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy vizsgálja felül a testület átruházott hatáskörében eljáró polgármesternek a Papírgyári út 10. szám alatt lakó rászorulóknak kiegészítő családi pótlék (rendszeres gyermekvédelmi támogatás) megállapításáról szóló határozatait. Ezzel összefüggésben gondoskodjon arról, hogy az étkezési térítési díjnak az intézmény részére átutalt, de fel nem használt része a támogatottak részére kifizetésre kerüljön, a későbbi eljárások során erről a határozatokban rendelkezzen.

V. Fennáll annak a veszélye, hogy a szállón tartózkodó családok emberi méltóságához, illetve a gyermekek családban való nevelkedéshez fűződő alkotmányos jogai folyamatosan sérülnek, ezért az Obtv. 21.§ (1) bekezdése alapján

kezdem ényezem

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlésénél, hogy

1. A hátrányos helyzetű családok szociális marginációjának megszüntetése, lakhatásuknak hosszú távon történő rendezése érdekében dolgozzon ki átfogó intézkedési tervet. Az egyének szükségleteire épülő adósságrendezési cselekvési programmal teremtsen lehetőséget e családok számára, hogy a jövőben a jelenleg jelentős hátralékkal rendelkező családok is egyenlő eséllyel bírjanak, és hosszabb távon az otthonteremtésre önerőből is képessé váljanak. Ehhez kapcsolódóan fejlesszen ki egyénre szabott családgondozást, amely a családokkal történő tartalmas és kölcsönös kapcsolattartáson alapul.

2. A továbbiakban szükséges, hogy az önkormányzat képviselőtestülete a Papírgyári út 10. szám alatti szálló további működtetéséről, vagy megszüntetéséről soron kívül hozzon döntést.

Amennyiben az épületet hosszabb távon szociális intézményként kívánja fenntartani, akkor a szociális törvény és kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően alakítsa ki az ehhez szükséges intézményi háttérrel, a szálláshelyet vonja be a szociális intézményhálózatába, teremtsen meg a működtetéséhez szükséges szabályozási, illetve infrastrukturális feltételeket.

Ha az „átmeneti szálláshely” megszüntetése a cél, nem megengedhető olyan módszer alkalmazása, amely a hajlék elvesztésével jár és végső soron a család szétválását eredményezi. A kilakoltatási eljárások lefolytatását követően a Gyvtv. 51. §-a alapján az önkormányzatnak a gyermekes családokat mindenképpen a családok átmeneti otthonában kell elhelyeznie.

3. A panaszosok lakhatási körülményeinek hosszú távú rendezése érdekében tűzze napirendjére és érdemben vitassa meg a helyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat által korábban készített, a rászoruló lakáshoz juttatására irányuló koncepciót, és anyagi lehetőségei függvényében biztosítsa a lehetőség megvalósításához szükséges területet, figyelemmel arra is, hogy az ne hordozza magában a további szegregálódás lehetőségét.

E program kidolgozása és végrehajtása során vegye figyelembe a Cigány Kisebbségi Önkormányzat javaslatát, illetve a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat környezettanulmányon alapuló véleményét. Döntéseinél kiemelten vegye figyelembe a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat korábbi jelentéseiben megfogalmazottakat. Fordítson különös figyelmet arra, hogy a program a gyermekek veszélyeztetettségét illetően tartalmazza a szükséges preventív elemeket, és hosszú távon megfelelően szolgálja a családok társadalmi reintegrációjának megvalósulását.

Javaslom, hogy az önkormányzat e családok lakhatásának rövid, illetve hosszú távú megoldását célzó intézkedéseit, illetve döntéseit megelőzően a Miniszterelnöki Hivatal Roma Ügyekért Felelős politikai államtitkárával is egyeztetést folytasson. Fontosnak tartom, hogy a családok elhelyezését célzó hosszú távú program megvalósításában Roma Ügyekért Felelős politikai államtitkárával közreműködjön, ezért jelentésem számára tájékoztatásul megküldtem.

VI. A diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásság keletkezésének jövőbeni elkerülése érdekében az Obtv. 21.§ (1) bekezdése alapján

kezdem ényezem

hogy a fenntartó önkormányzat, illetve az általa működtetett vagyongazdálkodó az érintett munkatársak kifogásolható gondolkodásmódjával összefüggésben antidiszkriminációs képzés keretében gondoskodjon az előítéletes attitűdök megszüntetéséről.

Budapest, 2003. július 2.

Dr. Kaltenbach Jenő

Ügyszám: 4752/2003.

Magyar Köztársaság
Alkotmánybírósága

Budapest

Donáti u. 35–45.

1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 22. § a), d) és e) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

a Tisztelt Alkotmánybíróságnál

1. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övjt.) 50/B. § (2) bekezdése és 50/C. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és e rendelkezések megsemmisítését;

2. az Övjt. 50/A. § (2) bekezdése kapcsán a mulasztásos alkotmánysértés megállapítását;

3. a fentiekkel összefüggésben az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és a 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezését.

Az Övjt. utólagos normakontroll keretében megvizsgálni javasolt szakaszainak értelmében mindazok jelölhetők a kisebbségi önkormányzat testületébe, akik az adott kisebbség képviselőtét vállalják. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásában mindazok részt vehetnek, akik a települési önkormányzati képviselők választására jogosultak. E rendelkezések alkotmányellenessége azért vethető fel, mert a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgárok számára is biztosítják azt a jogot, hogy szavazhassanak vagy jelöltként indulhassanak a kisebbségi önkormányzati választásokon. A mulasztásos alkotmánysértés megállapítását azon előírás kapcsán indítványozom, amely szerint a kisebbségi önkormányzati választást ki kell tüzni, ha azt legalább öt fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kéri. A jogalkotói mulasztás álláspontom szerint azért állapítható meg, mert a jogi szabályozás nem garantálja, hogy a választásokat csak azokon a településen tűzzék ki, ahol azt ténylegesen a kisebbségi közösség tagjai kérték.

A 2002–2003. évi választásokat követően hozzám benyújtott panaszok és egyéb jelzések alapján kijelenthető, hogy valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések.

Az előző ciklushoz képest emelkedett azoknak a kisebbségi önkormányzatoknak a száma, amelyek legitimitását maguk az érintett közösségek vitatják. A Központi Statisztikai Hivatal által közzétett 2001. évi népszámlálási adatokat összevetve a választási eredményekkel kitűnik, hogy olyan településeken is létrejöttek a kisebbségi önkormányzatok, ahol 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. Kérdéses, hogy ezeken a településeken élnek-e egyáltalán annak a kisebbségi közösségnek a tagjai, akiknek képviselőtét a kisebbségi önkormányzat létrejött, hiszen ez azt feltételezné, hogy a választópolgárok a népszámlálás anonim adatfelvételekor nem vállalták identitásukat, ellenben a választások kezdeményezéséhez nevüket és címüket adták. A legutóbbi választások alkalmával számos olyan jelöltet is megválasztottak, akiknek semmilyen kötődésük nincs az állítólagosan képviselni kívánt kisebbséghez, nem ismerik nyelvét, kultúráját, hagyományait. Miután a választás joga nem kizárólag a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjait illeti meg, e jelöltek jelentős része a többségi társadalomhoz tartozók szavazataival, a kisebbségi közösség tagjainak kifejezett tiltakozása ellenére szerzett mandátumot. Ismert olyan település, ahol a kisebbségi önkormányzat való érdekképviseleti tevékenységét úgy akadályozták meg, hogy a közösség tagjait nem választották be a testületbe.

Mindezek alapján nem túlzás azt állítani, hogy a jogi szabályozás hiányosságai már a kisebbségi önkormányzati rendszer létét veszélyeztetik.

1. Álláspontom szerint az Övjt. 50/B. § (2) bekezdése és 50/C. § (1) bekezdésének alkotmányellenessége több okból is megállapítható:

a) Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság „*független demokratikus jogállam*”.

Az idézett rendelkezésből következően a kisebbségi önkormányzati rendszerrel szembeni alapvető alkotmányos követelmény maga az önkormányzatiság, vagyis az, hogy az adott közösség hozza létre a képviselőtét ellátó testületet. A kisebbségi önkormányzatok közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatot ellátó választott testületek, ezért létrehozataluk során érvényesülnie kell a demokratikus legitimitáció alkotmányossági követelményének.

Az Alkotmánybíróság a 16/1998. (V. 8.) AB határozatában kifejtette, hogy ha az állam „*az önkormányzatiság konstrukcióját választja, azoknak rendelkezniük kell az Alkotmány 2. §-a által megkövetelt demokratikus legitimitációval*”. E követelmény akkor érvényesül, ha a választások láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig folyamatos. A demokratikus legitimitáció megvalósulhat úgy is, ha a közhatalmat gyakorló szerv felhatalmazását azoktól kapja, akiket az önkormányzatot létrehozó törvény az önkormányzat alanyainak nyilvánít.

Mindebből az következik, hogy a kisebbségi önkormányzatok megalakítását szabályozó törvényi rendelkezések csak akkor felelnek meg a demokratikus legitimitáció követelményének, ha biztosítják, hogy e testületek létrehozása a választás folyamatán keresztül visszavezethető legyen az általuk képviselt közösséghez. A kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi autonómia sajátos intézményei, alapvető feladatuk a képviselt kisebbségi választópolgárok jogainak és érdekeinek védelme. A kisebbségi önkormányzati képviselőknek ezért nem a választópolgárok teljes körétől kell kapniuk a közfeladat ellátásához szükséges legitimitációt, hanem e felhatalmazásnak az általuk képviselt közösségtől, vagyis az adott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó választóktól kell származnia. A kisebbségi önkormányzati választások szabályozása tehát csak abban az esetben felel meg az alkotmányosság követelményének, ha biztosítja, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket maga az érintett közösség választhassa a saját tagjai közül.

Az Övjt. megsemmisíteni indítványozott rendelkezései az adott kisebbséghez nem tartozó választópolgárok számára is biztosítják annak lehetőségét, hogy szavazóként részt vegyenek és jelöltként induljanak a kisebbségi önkormányzati választásokon, ezért álláspontom szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvébe ütköztethetők.

b) Az alkotmányellenesség vizsgálata a speciális kisebbségi jogokra figyelemmel is indokolt.

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése deklarálja, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek „*részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők*”. Az alaptörvény 68. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság „*védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát*”. Az Alkotmány 68. § (3) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság törvényei a „*nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőtét biztosítják*”. Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése értelmében „*a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*”.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek végrehajtása érdekében az Országgyűlés megalkotta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nektv.). A Nektv. definíciója szerint nemzeti és etnikai kisebbség „*minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul*”.

A kisebbségi identitás elemeit a Nektv. a közösség szintjét írja elő. Nyilvánvaló azonban, hogy egy népcsoport csak azokkal az ismérvekkel rendelkezhet, amelyek a tagjait is jellemzik. Ezt a jogalkotó is felismerte akkor, amikor a Nektv. 3. § (2) bekezdésében kimondta, hogy az önazonossághoz való jog mind az egyént, mind a közösséget egyaránt megillető emberi jog. Az önazonossághoz való jog ugyan tételesen nincs rögzítve az alaptörvényben, mégis alkotmányos jognak tekinthető, hiszen az Alkotmány 68. § (2) bekezdésében felsorolt, védelemben részesítendő kisebbségi jogok lényegében az identitás részelemei.

Álláspontom szerint az önazonossághoz való kollektív jog sérelme állapítható meg annak következtében, hogy az Övjt. nem ruhazza fel az egyes kisebbségi közösségeket azzal a jogosultsággal, hogy megvédjék magukat a nem közük tartozó, a választási folyamatba kívülről beavatkozni kívánó választópolgárokkal szemben. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok jellegéből adódik, hogy azok kizárólag a lakosság meghatározott közösségeit, illetve az azokhoz tartozó személyeket illetik meg, így e jogokat a többségi társadalomhoz tartozók alkotmányosan nem gyakorolhatják.

Alapvetően téves tehát az a nézet, amely szerint az Alkotmány 70. § (1) bekezdése minden nagykorú állampolgár számára biztosítja a választás és a választhatóság jogát a kisebbségi önkormányzati választásokon. Valójában ezt a rendelkezést a logikai és rendszertani értelmezés szabályai szerint össze kell vetni az Alkotmány 68. §-ában foglaltakkal, és így egyértelműen megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel joga soha nem volt a magyar állampolgárokat általában megillető alapjog, hanem az mindig is a kisebbségi közösségek, illetve tagjaik speciális – az önkormányzathoz fűződő jog érvényesülését szolgáló – közjogi szerepvállalását tette lehetővé.

Az alaptörvény rendelkezései közti látszólagos ellentmondást az Országgyűlés a 2002. december 17-én elfogadott alkotmánymódosítással oldotta fel. Amennyiben az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel egyidejűleg hatályba lépnek ezek a rendelkezések, tovább már nem lesz tartható az a helytelen álláspont, mely szerint van alkotmányos alapja a választójog általánosságának a kisebbségi önkormányzati választásokon.

Megállapítható továbbá, hogy a Nektv. és az Övjt. előírásai nincsenek összhangban egymással. Az Övjt. 2. § (1) bekezdése értelmében a választójog megilleti a Magyarországra bevándorolt nem magyar állampolgárokat is. Ebből következően az Övjt. megtámadott rendelkezései lehetővé teszik, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon nem magyar állampolgárok is részt vehessenek. Álláspontom szerint a kisebbségek alkotmányos jogait sérti, hogy bár a Nektv. 2. §-a kizárja e törvény hatálya alól a bevándorlókat és a letelepedett külföldi állampolgárokat – vagyis ők nem alanyai az önkormányzathoz való jognak – az Övjt. ezzel ellentétes szabályokat állapít meg. A jogi normák ütközése esetén a Nektv. rendelkezéseinek kell elsődlegességet biztosítani, hiszen az Övjt. e törvény hatályosulása érdekében fogalmazza meg a választójogi szabályokat.

Véleményem szerint a választójog általánosságán alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer sérti a kisebbségi közösségek – az Alkotmány 68. § (1) (2), (3) és (4) bekezdéseiben megfogalmazott – alapjogának érvényesülését, mert így nem biztosítható, hogy maga az érintett közösség válassza meg a képviselőt ellátó önkormányzat tagjait. Nem garantálható az sem, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak olyan jelöltek indulhassanak, akik ténylegesen ahhoz a közösséghez tartoznak, melynek képviselőit vállalkoztak.

Mindezek alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Övjt. jelen indítványban megtámadott rendelkezéseit minősítse alkotmányellenesnek és semmisítse meg.

2. A mulasztásos alkotmány sértés megállapítását az alábbi indokolás alapján indítványozom:

Az Övjt. 50/A. § (2) bekezdése értelmében csak azokon a településeken jogszerű a kisebbségi önkormányzati választások kitűzése, ahol a kisebbségi közösség legalább öt tagja ezt kérte. A kezdeményezőknek nyilatkozniuk kell arról, hogy magukat az adott kisebbség tagjának vallják. Ennek hiányában nyilatkozatukat érvénytelennek kell tekinteni.

A választási eredmények ismeretében egyértelműen kijelenthető, hogy számos esetben visszaéltek a jogi szabályozás hiányosságaival. A választási bizottságok azokon a településeken is kénytelenek voltak a formailag megfelelő kezdeményezések alapján kitűzni a választásokat, ahol nem is él az adott kisebbség vagy nyilvánvalóan nem a közösség tagjai tettek nyilatkozatot. Miután sem a jelöltekkel, sem a szavazókkal szemben nem követelmény a kisebbségi közösséghez tartozás, így anélkül is lehetőség nyílt az önkormányzatok megválasztására, hogy létrehozásuk alkotmányos célja – a kisebbségi közösség képviselője – megvalósítható lett volna.

Az Övjt. kizárólag a kisebbségi közösséghez tartozó választópolgárokat jogosítja fel arra, hogy kezdeményezhessék a választás kitűzését. A kisebbségi identitás kinyilvánításának joga azonban csak azokat illeti meg, akik ténylegesen e közösségekhez tartoznak. Ez egyértelműen következik abból, hogy a Nektv. nem a kisebbséghez tartozás szabad választásának, hanem vállalásának és kinyilvánításának jogát biztosítja. A Nektv. azáltal, hogy megadja 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. előírása összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének rendelkezésével. A keretegyezmény – 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 hátránya ne származzék”. A keretegyezményhez fűzött magyarázat szerint az idézett rendelkezés nem foglalja magába a tetszés szerinti választás jogát a kisebbséghez tartozás kérdésében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.

Az Alkotmánybíróság először a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban fejtette ki azt az elvet, hogy az államnak nemcsak tiszteletben kell tartania az alapjogokat, hanem gondoskodnia is kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.

Az Alkotmánybíróság az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatában a kisebbségi nevek anyakönyvezésével kapcsolatban megállapította: „kétségtől visszavonásig 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”.

Álláspontom szerint a fenti érvelés alapján megállapítható, hogy a jogalkotót mulasztásos alkotmányértés terheli. Nem alkotta meg ugyanis azokat a szabályokat, amelyek alapján el lehetne utasítani a kisebbségi közösséghez nem tartozó választópolgároknak az Övjt.-ben meghatározott feltételnek nem megfelelő kezdeményezéseit.

A fenti indokolás alapján indítványozom a Tisztelt Alkotmánybíróságnál a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye sérelmének a megállapítását és az Országgyűlés felhívását a kisebbségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülését biztosító törvényi rendelkezések megalkotására.

3. Megítélésem szerint az 1. és 2. pontokban megfogalmazott indítványok elbírálásához elkerülhetetlen az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezése.

A nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás különleges törvényi védeltséget élvező személyes adat. Az Övjt. nem teszi lehetővé, hogy a kisebbségi önkormányzati választások során – a kizűzés kezdeményezését kivéve – a választópolgárok nyilatkoztathatóak legyenek arról, hogy az adott nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösség tagjai.

Álláspontom szerint a kisebbségi választójogi törvény csak abban az esetben felel meg az alkotmányosság követelményének, ha biztosítja, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket maga az érintett közösség választhassa a saját tagjai közül. A visszaélések megakadályozása érdekében elkerülhetetlennek tartom a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetését, hiszen ennek hiányában nem zárhatóak ki a választási eljárásból a többségi társadalom, illetve a más nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségek tagjai.

Az Alkotmánybíróság eljárási gyakorlata szerint alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány az annak benyújtására feljogosított szervek és személyek valamelyikétől származik, valamint „nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését”. Az alapvető jogok korlátozására vonatkozóan a 11/1992. (III. 5.) AB határozat elvi jelentőséggel állapította meg, hogy „alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, szükséges mértékben és arányos módon korlátozható”.

Mindezek alapján indítványozom a Tisztelt Alkotmánybíróságnál az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének és a 68. § (4) bekezdésének együttes értelmezését annak megállapítása érdekében, hogy a kisebbségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülése érdekében tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog elkerülhetetlen, szükséges mértékű és arányos korlátozásának a választópolgárok nyilatkoztatása a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint ezen nyilatkozat valóságtartalmát az állam (választási bizottság, bíróság) törvényben meghatározott keretek között ellenőrizheti-e.

Végül kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a Nektv. újraszabályozásának folyamatban lévő munkálataira, valamint az ügy fontosságára tekintettel az indítványt soron kívül, lehetőleg még olyan határidőn belül bírálja el, hogy a következő önkormányzati választások előtt kellő idő álljon rendelkezésre az esetlegesen szükséges törvénymódosításhoz.

Budapest, 2003. szeptember 17.

Üdvözlettel:

Dr. Kaltenbach Jenő

Ügyszám: 5182/2003.

Magyar Köztársaság
Alkotmánybírósága

Budapest
Donáti u. 35–45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 22. § a) pontjában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

a Tisztelt Alkotmánybíróságnál a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 103. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és e rendelkezések megsemmisítését.

Álláspontom szerint az alkotmányellenesség az alábbi indokolás alapján állapítható meg:

Az Ötv. utólagos normakontroll keretében megvizsgálni javasolt szakaszai értelmében a képviselő-testület (közgyűlés) felmentéssel nem szüntetheti meg a megyei közgyűlés elnöke és alelnöke, a főpolgármester-helyettes és az alpolgármester tisztségét. A polgármesteri tisztség felmentéssel történő megszüntetésének lehetőségét az Ötv. jelen indítvánnyal nem támadott 33/C. § (1) bekezdése zárja ki. A megtámadott rendelkezések alkotmányellenessége azért vethető fel, mert nem határozzák meg egyértelműen, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökére is alkalmazni kell a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó szabályozást.

A helyi kisebbségi önkormányzatok vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) és az Ötv. X/A. fejezete határozza meg. Sem a Nektv. sem az Ötv. nem szabályozza azonban teljeskörűen a kisebbségi önkormányzatok működését. A Nektv. 24. §-a kimondja, hogy „a helyi kisebbségi önkormányzatokra – ha e törvény másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A Nektv. 63. § (1) bekezdése előírja, hogy az Ötv. és más, a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit „e törvény szabályaival összhangban kell alkalmazni”.

Az Alkotmánybíróság a 435/B/1997. AB határozatában megállapította: „nem tekinthető alkotmányellenesnek, hogy a Tv. 24. §-a szerint a helyi kisebbségi önkormányzatokra is – ha e törvény másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni”.

A kisebbségi önkormányzatokat érintő nem szabályozott kérdésekben tehát a jogalkalmazóknak az analógia eszközével kell élniük.

Az Ötv. csak a kisebbségi önkormányzati elnök megválasztásának szabályait írja elő, e tisztség megszüntetésének módjáról nem rendelkezik. A Nektv. 24. §-ában biztosított felhatalmazás alapján ezért a kisebbségi önkormányzat elnökével azonos jogállású tisztségviselőre vonatkozó előírásokat kell megfelelően alkalmazni. A kisebbségi önkormányzatot az elnök, a képviselő-testületet a polgármester képviseli. A testületi üléseket az elnök, illetve a polgármester vezeti. E két tisztség tehát párhuzamba állítható és kijelenthető, hogy a kisebbségi önkormányzati elnök jogállásának főszabályként a polgármesternek – a képviselő-testület „elnökének” – a státusza felel meg.

Kérdésként vetődik fel azonban, hogy a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó szabályt kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzati elnökök esetében is.

Az Ötv. jelen indítványban megtámadott rendelkezéseinek két lehetséges értelmezése van:

a) Az első – általam vitatott – értelmezés szerint az Ötv. taxatív módon meghatározza, hogy mely tisztségekre irányadóak a polgármesteri tisztség megszüntetésének szabályai. A kisebbségi önkormányzat elnöke nem szerepel ebben a felsorolásban, így a kisebbségi önkormányzat tagjai az Ötv. 103. § (1) bekezdésének a) pontja alapján jogosultak arra, hogy az általuk választott elnököt tisztségéből felmentsék.

Amennyiben az Ötv. kifogásolt rendelkezéseinek ez a helyes értelmezése, úgy az alkotmányellenesség azért állapítható meg, mert a kisebbségi önkormányzat elnöke nem részesül a polgármesterhez hasonló jogszabályi védelemben.

Ez esetben a jogi szabályozás – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tilalmazott – hátrányos megkülönböztetést tesz a polgármester és a kisebbségi önkormányzati elnök jogállása között. Az Alkotmánybíróság több határozatában – így a 2/1993. (I. 22.), a 67/2002. (XII. 17.) és a 68/2002. (XII. 17.) AB határozatokban – kifejtette, hogy a szabad mandátum elve általános jogelv. Erre figyelemmel megengedhetetlen diszkriminációt jelent, ha a kisebbségi önkormányzati tisztviselők (az elnök és az elnökhelyettes) felmentését – kivételként a képviselők által saját tagjaik sorából választott tisztségviselők között – a törvény lehetővé teszi.

Az elnök testület általi felmentésének lehetővé tétele sérti továbbá a kisebbségi közösségek – az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdéseiben megfogalmazott – alapjogának érvényesülését. Amennyiben az elnök tisztségét nem kizárólag a bíróság szüntetheti meg sorozatos törvénysértés vagy mulasztás miatt, nem biztosítható a kisebbségi önkormányzati rendszer működésének folyamatossága az egyes választási ciklusokon belül. Miután előállhat az a helyzet, hogy a képviselők akár minden ülésükön más-más elnököt választanak, megállapítható, hogy a jogi szabályozás hiányosságai a kisebbségi önkormányzatok képviseletét veszélyeztetik.

(A hozzámm érkezett panaszok tanúsítják, hogy az elmúlt években egyes kisebbségi önkormányzatok lényegében működésképtelenné váltak a sorozatos elnökváltások miatt. A felmentésekre számos esetben nem törvénysértés vagy egyéb érdemi ok miatt került sor, hanem arról a bizalomvesztésre hivatkozással vagy bármilyen indokolás nélkül döntöttek.)

b) A másik értelmezés szerint az analógia alkalmazásával arra a megállapításra kell jutni, hogy a kisebbségi önkormányzati elnök esetében a polgármesterre vonatkozó szabályokat kell átvenni, így e tisztséget is csak a bíróság szüntetheti meg sorozatos törvénysértés vagy mulasztás miatt.

A Legfelsőbb Bíróság nem ért egyet ezzel a jogértelmezéssel. Az 1997. évi 455. számú eseti döntésben úgy foglalt állást, hogy „*a kisebbségi önkormányzat elnöke a polgármesteri tisztség megszüntetésére vonatkozó rendelkezés alkalmazásában nem minősül polgármesternek*”. Bár ezt a jogi álláspontot egy konkrét ügyben fejtette ki a Legfelsőbb Bíróság, – tehát e jogértelmezésnek elvileg nincs kötelező ereje – az általánosnak tekinthető gyakorlat mégis az, hogy a bíróságok a „precedens értékű” eseti döntésben foglaltakat követik. Emiatt a közigazgatási hivatalok nem élnek törvényességi észrevétellel az elnökök felmentése miatt, mert el akarják ugyanis kerülni, hogy határozataikat az ügyben végső döntést hozó bíróságok megváltoztassák.

Az Alkotmánybíróság elsőként a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban fejtette ki, hogy „*a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.

A kisebbségi önkormányzati elnöki tisztség megszüntetésére vonatkozó szabályozás több értelmezés tesz lehetővé, ezért álláspontom szerint nem felel meg a fentiekben idézett alkotmányossági követelményeknek. Az Ötv. 103. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése emiatt sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében kinyilvánított a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményét.

A fenti indokolás alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Ötv. jelen indítványban megtámadott rendelkezéseit minősítse alkotmányellenesnek és semmisítse meg.

Budapest, 2003. október 20.

Üdvözlettel:

Dr. Kaltenbach Jenő

Jogszabálymutató**a Beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidítései**

| | |
|--|------------|
| A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény | Alkotmány |
| A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény | (Pp.) |
| Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény | (Áe.) |
| A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény | (Ptk.) |
| A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény | (Ütv.) |
| Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény | (Btk.) |
| A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény | (Jat.) |
| A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény | (Övjt.) |
| A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény | (Ötv.) |
| Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény | (Árt.) |
| A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény | (Flt.) |
| A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény | (Mt.) |
| Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény | (Áht.) |
| A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény | (Avtv.) |
| A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény | (Sztv.) |
| Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény | (Obtv.) |
| 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 | (Rttv.) |
| A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény | (Gyvtv.) |
| A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény | (Fgytv.) |
| A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény | (Be.) |
| A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény | (Szabstv.) |
| Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (egyenlő bánásmódról szóló törvény) | |
| A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet | (BV Kódex) |
| Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet | |
| A nevelési és oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (IV. 8.) MKM rendelet | |
| A képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet | |
| A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet | |
| A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatiról és működési feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet | |

Tartalomjegyzék

Bevezető

2003-ról általában a kisebbségi biztos szemszögéből

I. A kisebbségi jogok általános helyzetéről az Európai Unió csatlakozás küszöbén

1. A kisebbségi joganyag – régóta esedékes – átfogó módosítása érdekében tett lépések
2. A kisebbségi választójog reformjának ügye: egy társadalmivá váló vita bemutatása
3. A jogi szabályozásban (szabályozatlanságban) rejlő sajátos problémák a 2003. év tapasztalatai alapján
- 3.1. A kisebbségi önkormányzati képviselők jogállásának sajátos kérdései, különös tekintettel az összeférhetlenségi szabályokra
- 3.2. Az országos önkormányzatok jogállásának ellentmondásai, a hiányos szabályozásból fakadó problémák

II. A kisebbségi jogok érvényesülése a gyakorlatban

1. Az önkormányzatok sokrétű felelőssége
 - 1.1. Bevezetés, jogszabályi háttér
 - 1.2. A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálatunk
 - 1.2.1. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételei
 - 1.2.2. A kisebbségi és települési önkormányzatok együttműködése
 - 1.2.3. A kisebbségi önkormányzatok bevételei
 - 1.2.4. A kisebbségi önkormányzatok tevékenysége
 - 1.2.5. Oktatás
 - 1.2.6. Anyanyelvhasználat
 - 1.2.7. Összegzés
 - 1.3. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga a kisebbségi oktatásban-nevelésben részt vevő intézmények megszüntetése esetén
 - 1.4. A párbeszéd hiánya miatt kialakult konfliktushelyzetek a kisebbségi és a helyi önkormányzatok között
 - 1.5. Egy sajátos kisebbségi jogi probléma – Fejér megyéből
 - 1.6. Az önkormányzatok feladatai a foglalkoztatásban – a kisebbségijogok új dimenziója
2. A kisebbségi média
A kisebbségi média működési problémái
3. Az országgyűlési biztos informális részvétele a jogalkotó munkájában: a jogszabály-előkészítő tevékenységben való közreműködésünk értékelése
4. Egy gyakorlati példa arra, hogy a jogalkotás folyamatában lehet, illetőleg van létjogosultsága az ombudsman véleményének

III. A véleménynyilvánítás szabadságának elméleti és gyakorlati határai – az országgyűlési biztos hatáskörének értelmezése

1. Az országgyűlési biztos sajátos hatáskörének értelmezése az Alkotmány, az Obtv. és a joggyakorlat tükrében
 - 1.1. A közszolgálat fogalmának értelmezési problémái
 - 1.2. Az ombudsman hatósági jogköréről
 - 1.3. Az igazságszolgáltatás munkáját érintő ombudsmani vélemény-nyilvánítás lehetőségei
 - 1.4. Előítélet a médiában

IV. Az esélyegyenlőség általános helyzete

1. Az antidiszkriminációs jogi fogalmak tisztázása
2. A diszkrimináció speciális formája, a szegregáció
 - 2.1. Hátrányos megkülönböztetés az oktatás területén – kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének szegregációs gyakorlata
 - 2.2. A magántanulóvá nyilvánítás mint a szegregáció lehetséges forrása
 - 2.3. Egyéb retorziók a közoktatásban
 - 2.4. A cigány tanulók nyilvántartása az osztálynaplóban

V. Maladministration: az érzéketlen bürokratikus jogalkalmazás tipikus esetei

1. A „hivatalos szervekkel” való kapcsolattartás anomáliái
2. Gyermeki jogok érvényesülése a helyi önkormányzatok gyakorlatában
 - A gyermekjóléti szolgálatok veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerének problémái
 - A gyermekjóléti szolgálatokkal való kapcsolattartás önkéntességének problémája
 - A gyermekjóléti szolgálatok „szerepzavara”
 - A települési önkormányzatok mint a gyermekvédelmi rendszer kiemelt szereplői
 - A rendszeres gyermekvédelmi támogatással kapcsolatban felmerült speciális probléma
3. A büntetés-végrehajtási és a rendőrséggel kapcsolatos panaszügyek bemutatása
 - Büntetés-végrehajtási intézetek ellen érkezett panaszok
 - A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok
4. A katasztrófavédelmi hatóságokkal, illetve a természeti károk enyhítésével kapcsolatos tapasztalataink bemutatása
5. Egyszerű törvénysértés vagy alkotmányos visszásság – polémiánk az adóhatósággal
6. A hagyatéki teher csak a szegényeket sújtja? – Egy régi probléma új köntösben

VI. A kisebbségi biztos társadalmi kapcsolatai**VII. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa munkatársainak kül- és belföldi programjai 2003-ban, valamint az ügyforgalom statisztikai bemutatása****VIII. Függelék**

1. számú melléklet
 - Jelentés a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet Szülészeti és Nőgyógyászati Osztályán folytatott vizsgálatról
2. számú melléklet
 - Jelentés a Dunaújváros Papírgyári út 10. szám alatt élő roma családok lakhatását érintő önkormányzati intézkedések ügyében
3. számú melléklet
 - Alkotmánybírósági indítvány
4. számú melléklet
 - Alkotmánybírósági indítvány
5. számú melléklet
 - Jogszabálymutató

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

Kormányrendelet felhatalmazása alapján jelenteti meg a Miniszterelnöki Hivatal a Magyar Közlöny mellékleteként a **HIVATALOS ÉRTEŚÍTŐT**. A lap hetente, szerdánként, tematikus főrészekben hitelesen közli a legfőbb állami, önkormányzati, társadalmi, gazdasági szervek, illetve szervezetek személyi, szervezeti, igazgatási és képzési, valamint a hírközlési tevékenység (frekvenciagazdálkodás, távközlés, postaügy, informatika) közleményeit, továbbá az üzleti élet híreit. Térítési díj ellenében közzé tesszük a Kincstári Vagyonigazgatóság vagyonértékesítési pályázatait, az állami, társadalmi, gazdasági szervezetek, parlamenti pártok, kamarák, helyi önkormányzatok, egyházak, különböző képviseltek közleményeit. Fizetett hirdetésként – akár színes oldalakon is – helyet kaphatnak az Értesítőben a gazdálkodó szervezetek, egyetemek, alapítványok, de magánszemélyek közérdeklődésre számot tartó közlései is.

Őszintén reméljük, hogy a hírek, információk, közlemények egy lapban történő pontos és rendszerezett formában való közreadásával sikerül hatékonyabbá és eredményesebbé tenni előfizetőink tájékozódását a hivatali és üzleti életben. Az érdeklődők számára egyéb hasznos információkat is nyújt a lap.

Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2004. május 1-jétől az Európai Unió hivatalos nyelveként magyarul is megjelenik. A hivatalos lap L és C sorozatból áll.

Az L (Legislation) sorozatban kerülnek kiadásra az Európai Unió hatályos jogszabályai, az ún. elsődleges jogforrások (alapító szerződések, csatlakozási szerződések, társulási szerződések), továbbá az alábbi jogforrások: *rendeletek, irányelvek, határozatok*.

Az EU Hivatalos Lapjában történő közzétételt követően az évfolyam és a kötet számára, valamint a megjelenés dátumára hivatkozással, cím szerint, 2004. május 1-jétől folyamatosan tájékoztatást adunk a hivatalos lap L kiadásaiiban megjelenő jogi aktusokról a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő **Hivatalos Értesítőben**.

A lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. címen, levélcím: 1394 Budapest 62., Pf. 357; faxszám: 318-6668.

2004. évi éves előfizetési díja: 10 764 Ft áfával.

A **HIVATALOS ÉRTEŚÍTŐ** egyes számai megvásárolhatók a kiadó közlönnyboltjában: 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Telefon/fax: 267-2780.

M E G R E N D E L Ő L A P

Megrendelem a **HIVATALOS ÉRTEŚÍTŐ** című lapot példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

Megrendelő neve:

címe (város/község, irányítószám):

utca, házszám:

Ügyintéző (telefonszám):

2004. évi előfizetési díj fél évre 5382 Ft áfával

egy évre 10 764 Ft áfával

Számlát kérek a befizetéshez.

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát.

Kelt.:

.....
cégszerű aláírás

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezik — többek között — a Magyar Köztársaság Kormánya hivatalos lapjának, a **Határozatok Tárá**nak megjelentetéséről.

A Határozatok Tárát szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal a Szerkesztőbizottság közreműködésével, évente mintegy 60 alkalommal jelenik meg.

A Határozatok Tára a Kormánynak azokat a határozatait (kétezres) közli, amelyeknek közzétételét a Kormány elrendelte, továbbá tartalmazza a miniszterelnök határozatait, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter határozatait, valamint a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, az önkormányzatok közleményeit, hirdetményeit, különféle tájékoztatóit, továbbá azokat a közleményeket stb., amelyeket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter engedélyez.

A Határozatok Tára megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címén (Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.; postacím: 1394 Budapest 62, Pf. 357) vagy a 318-6668 faxszámán.

Éves előfizetési díja 2004. évre: 16 836 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a kiadó közlönnyboltjában (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Tel./fax: 267-2780).

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a

HATÁROZATOK TÁRA

című lapot példányban.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Az ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

Előfizetési díj egy évre: 16 836 Ft áfával.

fél évre: 8 418 Ft áfával.

Csekket kérek a befizetéshez

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!

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

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosan tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2004. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel).

Az esetleges módosítást szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni.

Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be.

Készpénzes befizetés kizárólag a Közlönyboltban (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levél cím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2004. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

| | | | |
|--|--------------|--|--------------|
| Magyar Közlöny | 73 140 Ft/év | Munkaügyi Közlöny | 11 316 Ft/év |
| Hivatalos Értesítő | 10 764 Ft/év | Oktatási Közlöny | 17 664 Ft/év |
| Határozatok Tára | 16 836 Ft/év | Pénzügyi Közlöny | 23 184 Ft/év |
| Önkormányzatok Közlönye | 4 140 Ft/év | Statisztikai Közlöny | 9 660 Ft/év |
| Az Alkotmánybíróság Határozatai | 14 076 Ft/év | Szociális Közlöny | 11 316 Ft/év |
| Bányászati Közlöny | 3 588 Ft/év | Turisztikai Értesítő | 8 556 Ft/év |
| Belügyi Közlöny | 18 768 Ft/év | Ügyészségi Közlöny | 4 968 Ft/év |
| Egészségbiztosítási Közlöny | 15 180 Ft/év | Vízügyi Értesítő | 9 384 Ft/év |
| Egészségügyi Közlöny | 19 044 Ft/év | | |
| Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő | 13 248 Ft/év | Ellenőrzési Figyelő | 2 484 Ft/év |
| Gazdasági Közlöny | 17 664 Ft/év | Házi Jogtanácsadó | 3 588 Ft/év |
| Hírközlési Értesítő | 4 692 Ft/év | Magyar Közigazgatás | 6 900 Ft/év |
| Ifjúsági és Sport Értesítő | 3 588 Ft/év | Pénzügyi Szemle | 16 836 Ft/év |
| Igazságügyi Közlöny | 11 868 Ft/év | Nemzeti Kulturális Alapprogram Hírlevele | 3 588 Ft/év |
| Informatikai és Hírközlési Közlöny | 15 732 Ft/év | | |
| Környezetvédelmi Értesítő | 10 764 Ft/év | Élet és Tudomány | 8 556 Ft/év |
| Közbeszerzési Értesítő | 94 700 Ft/év | Ludové Noviny | 1 932 Ft/év |
| Közlekedési Értesítő | 17 940 Ft/év | Neue Zeitung | 3 588 Ft/év |
| Kulturális Közlöny | 14 076 Ft/év | Természet Világa | 4 692 Ft/év |
| Külgazdasági Értesítő | 14 628 Ft/év | Valóság | 5 520 Ft/év |

Tájékoztatjuk előfizetőinket, hogy 2004. január 1-jétől a Cégközlöny elektronikus formában (CD-n) jelenik meg. Éves előfizetési díja: 73 500 Ft/év.

A HIVATALOS CD JOGTÁR hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2004. évi éves előfizetési díjai:

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

| | | | |
|----------------------------------|-----------|-----------------------------------|------------|
| Önálló változat | 48 000 Ft | 25 munkahelyes hálózati változat | 96 000 Ft |
| 5 munkahelyes hálózati változat | 62 400 Ft | 50 munkahelyes hálózati változat | 110 400 Ft |
| 10 munkahelyes hálózati változat | 78 720 Ft | 100 munkahelyes hálózati változat | 124 800 Ft |

Egyszeri belépési díj: 6000 Ft.

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2003-as évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti külalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően.

Hatályos jogszabályok online elérése: a naponta frissített adatbázis az interneten keresztül érhető el a www.mhk.hu címen. További információ kérhető a 06 (80) 200-723-as zöldszámon.

A **Házi Jogtanácsadó** című lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címen:

Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. 1394 Bp. 62. Pf. 357 vagy faxon: 318-6668, vagy a www.mhk.hu/hj internetcímen található megrendelőlapon.

Telefon: 266-9290/234, 235 mellék.

Éves előfizetési díja 3588 Ft/év

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. Kodala 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.

2004. évi éves előfizetési díj: 73 140 Ft. Egy példány ára: 161 Ft 16 oldal terjedelemtől, utána +8 oldalanként +161 Ft.

A kiadó az előfizetési díj évközbéli emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

04.1669 — Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert.