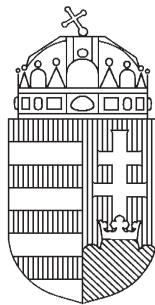


MAGYAR



KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
2006. december 25.,
hétfő

162. szám
II. kötet

Ára: 1600,- Ft

TARTALOMJEGYZÉK

		Oldal
61/2006. (XII. 25.) OGY h.	Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról	2
	Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről	2
62/2006. (XII. 25.) OGY h.	Az adatvédelmi biztos 2005. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról.	356
	Az adatvédelmi biztos beszámolója (2005. január 1.–december 31.)	356
63/2006. (XII. 25.) OGY h.	A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2005. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról	616
	Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2005. január 1.–december 31.)	616

III. rész HATÁROZATOK**Az Országgyűlés határozatai****Az Országgyűlés
61/2006. (XII. 25.) OGY
határozata**

az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2005. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról*

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

2. Az Országgyűlés ismét 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

Nyakó István s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Pettkó András s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2006. december 18-i ülésnapján fogadta el.

**Beszámoló
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének
2005. évi tevékenységéről**

TARTALOM

BEVEZETŐ

1. *A PANASZOK VIZSGÁLATÁNAK ÜGYTÍPUSOK SZERINTI JELLEMZŐI*
 - 1.1. *Adó- és illetékügyek, pénzüzetek, biztosítók*
 - 1.1.1. Adó- és illetékügyek
 - 1.1.2. Pénzüzetek, biztosítók
 - 1.2. *Bentlakásos intézmények*
 - 1.3. *Birtokvédelem*
 - 1.4. *Büntetőeljárású ügyek*
 - 1.4.1. Büntetőeljárású és nyomozóhatóságú ügyek
 - 1.4.2. Fogva tartottak ügyei
 - 1.5. *Családjogi ügyek*
 - 1.5.1. Gyermek és fiatalok jogai
 - 1.5.2. Gondnokságú ügyek
 - 1.6. *Egészségügy*
 - 1.6.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok
 - 1.6.2. Fogyatékkal élők jogai
 - 1.7. *Egészséges környezethez való jog*
 - 1.7.1. Környezet- és természetvédelem
 - 1.7.2. Utak és a közlekedés
 - 1.7.3. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek
 - 1.8. *Építési és városrendezési ügyek*
 - 1.9. *Fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai*
 - 1.10. *Fogyasztóvédelem*
 - 1.11. *Földhivatalok*
 - 1.12. *Hajléktalan-ellátás*
 - 1.13. *Kamarai igazgatás*
 - 1.14. *Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek*
 - 1.14.1. Kárpótlású ügyek
 - 1.14.2. Földkiadású ügyek
 - 1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei
 - 1.15. *Kisajátítási ügyek*
 - 1.16. *Közszolgáltatások*
 - 1.16.1. Áramszolgáltatások
 - 1.16.2. Tanyavillamosítás
 - 1.16.3. Gázszolgáltatások
 - 1.16.4. Mobiltelefon-szolgáltatások
 - 1.16.5. Telefonszolgáltatások
 - 1.16.6. Távfűtés
 - 1.16.7. Temetkezés
 - 1.17. *Külföldiek ügyei*
 - 1.17.1. Állampolgárságú ügyek
 - 1.17.2. Idegenrendészeti és menekült-ügyek
 - 1.17.3. Konzuli ügyek
 - 1.18. *Lakhatással kapcsolatos ügyek*
 - 1.19. *Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek*

- 1.20. *Munkajogi ügyek*
- 1.21. *Oktatásügy*
- 1.22. *Önkormányzati ügyek*
 - 1.22.1. *Önkormányzati testületi ügyek*
 - 1.22.2. *Szociális ügyek*
 - 1.22.3. *Hulladékgyűjtés*
 - 1.22.4. *Hatósági nyilvántartás*
- 1.23. *Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások*
 - 1.23.1. *Rendőri intézkedések*
 - 1.23.2. *Szabálysértési eljárások*
- 1.24. *Társadalombiztosítás*
 - 1.24.1. *Nyugdíjbiztosítás*
 - 1.24.2. *Egészségbiztosítás*
- 1.25. *Vámügyek*
- 1.26. *Végrehajtók*
- 1.27. *Vízügyek, katasztrófavédelem*
 - 1.27.1. *Víziközmű- és csatorna beruházás*
 - 1.27.2. *Árvíz-, belvíz- és katasztrófavédelem*
- 1.28. *Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok*
 - 1.28.1. *Kiemelt ügyek*
 - 1.28.2. *Rövidített jelentések*
 - 1.28.3. *Állásfoglalások*
 - 1.28.4. *Levelezés*
 - 1.28.5. *Jogszabályvéleményezések összefoglaló észrevételek*
- 2. *A JOGALKOTÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ OMBUDSMANI TEVÉKENYSÉG*
 - 2.1. *A beszámolási időszakban teljesült ajánlások*
 - 2.1.1. *Törvénymódosításra vonatkozó ajánlások*
 - 2.1.2. *Kormányrendelet módosítására irányuló javaslatok*
 - 2.1.3. *Miniszteri rendelet módosítására vonatkozó javaslatok*
 - 2.1.4. *Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatok*
 - 2.1.5. *Állami irányítás egyéb eszköze módosítására tett javaslatok*
 - 2.1.6. *Az Országgyűlésnek vizsgálat tartására tett javaslatok*
 - 2.2. *A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok*
 - 2.2.1. *Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok*
 - 2.2.2. *Kormányrendelet módosítására irányuló javaslat*
 - 2.2.3. *Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok*
 - 2.2.4. *Állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett javaslatok*
 - 2.2.5. *Önkormányzati rendeletalkotásra, -módosításra tett javaslat*
 - 2.3. *A korábbi években tett, nem teljesült javaslatok*
 - 2.3.1. *Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok*
 - 2.3.2. *Miniszteri rendelet módosítására irányuló javaslatok*
 - 2.3.3. *Állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett javaslatok*
 - 2.3.4. *Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslat*
 - 2.3.5. *Az Országgyűlésnek vizsgálat tartására tett javaslatok*
 - 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 tett javaslatok*
 - 2.4.4. *Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatok*

- 2.5. *Javaslatok az Országgyűlésnek*
- 2.5.1. A 2005. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat
- 2.5.2. Megismételt javaslatok
- 2.6. *Jogszabály-veleményezési tevékenység*
- 2.6.1. Törvénytervezetek
- 2.6.2. Kormányrendelet-tervezetek

- 3. *A KÖZÖS HIVATAL MŰKÖDÉSE ÉS BESZÁMOLÓJA*
- 3.1. *A közös Hivatal működése*
- 3.2. *A 2005. év statisztikai adatai*

- I. *Melléklet. Statisztikai táblázatok*
- II. *Melléklet. Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk*
- III. *Melléklet. Tárgymutató*
- IV. *Melléklet. Médiaszereplés*
- V. *Melléklet. Munkatársak*
- VI. *Melléklet. Fotótár*

- 4. *PÉLDATÁR. VÁLOGATÁS AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSAINAK JELENTÉSEIBŐL*
- 4.1. *A 2003-ban iktatott ügyek*
- 4.2. *A 2004-ben iktatott ügyek*
- 4.3. *A 2005-ben iktatott ügyek*

BEVEZETŐ

Összefoglalónkban a korábbi évek gyakorlatának és az országgyűlési képviselők által igényelt tematikának megfelelően adunk számot tevékenységünkről az Országgyűlésnek.

A 2005-ös évben 4679 ügyben fordultak az állampolgárok az országgyűlési biztosokhoz. Ez a – választási évet megelőző évekre jellemző – csekély (mindössze 223-mal kevesebb ügyet jelentő) visszaesés azonban lehetőséget adott arra, hogy az előző évi, mintegy 10%-os ügyszámemelkedést kiegyenlítve, 434 panasszal többet, 6689 ügyet fejezzünk be. Emellett lehetőségünk nyílt a hivatalból elrendelt vizsgálatok számának jelentős, 51%-os növelésére is.

Meg kell azonban említenünk azt is, hogy a jelenlegi engedélyezett létszámunk továbbra sem elegendő hivatalunk kiegyensúlyozott működéséhez.

Fontosnak tartjuk ismét kiemelni: annak ellenére, hogy az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság javaslatára az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2003. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról hozott 59/2004. (VI. 14.) OGY határozatának 2. pontja kimondta, hogy „Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, tegye meg a szükséges intézkedéseket az Országgyűlési Biztos Hivatala által használt székház jogi helyzetének rendezése érdekében”, arra máig sem került sor. Változatlanul törvényes jogcím nélkül használjuk az épület egy részét. Tovább nehezíti helyzetünket, hogy részben a felújítás során elkövetett hibák, részben az időközben felmerült új igények miatt esetenként az idegen tulajdonú épületen kell – a költségvetésből rendelkezésünkre álló szűkös, sőt egyre szűkülő kerethez képest – jelentős beruházásokat végrehajtunk, de igen körülményes a garanciális hibák javíttatása is.

Ez a helyzet nem csupán intézményünknek, de a székház „kezelőjének”, a Kincstári Vagyoni Igazgatóságnak is terhet jelent. Változtatásra, a helyzet rendezésére a 2006. évi költségvetésből rendelkezésünkre álló összeg sem nyújt fedezetet, ezért ismét az Országgyűlés segítségét kérjük.

A tavalyihoz hasonlóan, idén is kétféle változatban jelentetjük meg a Beszámolót. Annak nyomtatott, könyv alakban megjelenő változata tartalmazza a főbb ügycsoportok összefoglaló értékelését, a nagyobb jelentőségű, kiemelt ügyek ismertetését, a jogalkotást érintő kezdeményezéseinket és a közös Hivatal beszámolóját.

Az egyedi ügyek tömör elemzését is magában foglaló teljes Példatár – terjedelmi okokból – csak a CD-mellékleten található meg.

Az országgyűlési biztosok korábbi és aktuális jelentései természetesen teljes terjedelmükben megtekinthetők a www.obh.hu/allam internetes oldalon is.

1. A panaszok vizsgálatának ügytípusok szerinti jellemzői

1.1. Adó- és illetékügyek, pénzügyi intézetek, biztosítók

1.1.1. Adó- és illetékügyek

Az elmúlt években érkezett beadványokhoz hasonlóan, a 2005-ben vizsgált adó- és illetékügyekben is visszatükröződik, hogy az adójogszabályok bonyolultsága, évenkénti módosítása miatt a jogszabályok nehezen érthetőek, az adózók többnyire nem ismerik jogaikat, lehetőségeiket, kötelezettségeiket, és a jogkövetkezményekről is többnyire csak az adóhátralék megállapítását követően szereznek tudomást. 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 mindennapi megélhetésüket sújtó állami elvonásként élik meg.

A központi adózással kapcsolatos beadványok nagy részét az országgyűlési biztosnak hatáskör hiánya miatt el kell utasítania. Az elutasítás oka az országgyűlési biztos eljárási feltételeinek hiánya, valamint a bíróság, illetve ügyészség előtt folyamatban levő vagy jogerősen elbírált adójogvita. Igen nagy számban fordulnak elő olyan panaszok, amelyek sérelmezett hatósági eljárás nélkül önmagában az adójogszabály rendelkezését – vagy annak módosítását – kifogásolják, azonban a normakontroll az Alkotmánybíróság, nem az országgyűlési biztos hatáskörébe tartozó feladat. Változatlanul sok az adózási problémákkal összefüggésben szaktanácsadást vagy felvilágosítást kérő panasz, amely esetekben a kérdés jogi hátterének tisztázásához szükséges tájékoztatást adunk, de az adózási szakkérdések megválaszolása érdekében az arra hatáskörrel rendelkező adóhatósághoz irányítjuk a panaszosokat.

Az országgyűlési biztos az adójogvita – a panaszok nagy részében vitatott – 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. A panaszosok többnyire érdemben sérelmezik a központi adó- és a társadalombiztosítási járulékelenőrzések során a terhükre megállapított köztartozás tényét vagy annak összegét. Különösen nagy számban fordulnak elő a személyi jövedelemadó-kedvezmények érvényesítésével összefüggő panaszok.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a Sulinet programhoz tartozó adókedvezménnyel kapcsolatban tartott (OBH 1755/2004.) vizsgálata során megállapította, hogy az adókedvezményre jogosultak körének megszorító értelmezése (amely szerint jogosult csak a vér szerinti szülő lehet, az örökbefogadó, a mostoha- és nevelőszülő, a gyám nem), valamint a Pénzügyminisztérium és az Oktatási Minisztérium egymásnak ellentmondó jogértelmezése alkotmányos visszásságot okozott. Az országgyűlési biztos a konkrét ügyekben feltárt visszásságot a lezárt jogviszonyokra tekintettel nem orvosolhatta, azonban a problémát az adókedvezményre jogosultak körének kitágítását eredményező jogszabály-módosítás feloldotta.

Új adónemek az adórendszerben való megjelenése az adózókat – a törvényelőkészítés megszokott rendje mellett is – nehezen érinti, különösen akkor, ha annak jellege miatt az összege jelentős mértékű. Az országgyűlési biztos értesülései szerint a személygépkocsi-kereskedők kifogásolták a regisztrációs adó bevezetését és az adózókat érintő csoport-specifikus szabályozást (OBH 1230/2004.). Az országgyűlési biztos a kérdést érintő vizsgálatát az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó normakontrollra és az Európai Bizottság szabályozást előkészítő kompetenciájára utalva lezárta.

Az adóhatóság vezetősége egyre több figyelmet fordít az eljárási rendelkezések betartására. Az adóhatóság az előforduló hiányosságot, mulasztást az esetek jelentős többségében saját hatáskörében orvosolja, eljárási hibák azonban az adórendszer differenciált szabályozása mellett is előfordulnak.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az adóhatósághoz érkezett bevallások és egyéb iratok iktatásának visszaigazolására tett ajánlást, amely alapjaként szolgáló (OBH 3360/2005.) ügyben sem az adóhatóság, sem az ügyfél nem tudta kétséget kizáróan bizonyítani a bevallás átadásának megtörténtét vagy elmulasztását, és az ügyfelet az adóhatóság mulasztási bírsággal sújtotta. Az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszássággként értékelte, amikor a vámhatóság a panaszos illetékmentességi kérelméről nem hozott döntést (OBH 4639/2005.).

A központi adózással kapcsolatban az adókülönbözet, -bírság és késedelmi pótlék megfizetését kifogásoló panaszok részben az országgyűlési biztos eljárása, megkeresése során is rendeződnek az adóhatóság saját hatáskörben folytatott felülvizsgálata vagy a méltányossági eljárás eredményeként. A méltányossági eljárást kifogásoló panaszok – a kérelem elutasításán kívül – a biztosított fizetési kedvezmény időközben, esetleg a megélhetési körülmények rosszabbá válása során érzékelt teljesítésének nehézségeit érintik.

Sok hozzánk forduló panaszos ebben az évben is vitatta az adóvégrehajtás jogszerűségét. Beadványaikban többnyire önmagában a végrehajtás tényét sérelmezik, ami azonban szinte minden esetben jogszerű. A végrehajtást érintő panaszok között gyakori, hogy az adóhatóság alapeljárásában megállapított adótartozást sérelmezik a panaszosok függetlenül attól, hogy az arra vonatkozó jogorvoslati lehetőségeket igénybe vették-e.

A társadalombiztosítási járulékfizetéssel kapcsolatos panaszokban állandó probléma az egyéni vállalkozók vállalkozói igazolványhoz, nem pedig a tevékenység gyakorlásához kötődő járulékfizetési kötelezettsége és az adóhatóság által a panaszosok terhére e téves feltevéséből származóan megállapított adókülönbözet.

A helyi önkormányzat által beszedett gépjárműadóval kapcsolatos beadványok nagy részében a panaszosok azt kifogásolták, hogy az év közben eladott gépjármű után az adófizetési kötelezettség az év végéig a korábbi és nem az új gépjármű-tulajdonost terheli. Gyakori probléma emellett a bejelentési kötelezettség elmulasztásából származó adófizetési kötelezettség. Az Alkotmánybíróság 73/B/1996. és 662/B/1996. AB határozataiban megállapította, hogy a gépjárműadóról szóló törvény rendelkezése nem alkotmányellenes, mivel a gépjárműadót (hasonlóan pl. A telek- vagy építményadókhöz) tárgyi adóként évente, meghatározott időponthoz kötődő vagyoni helyzetre tekintettel kell megfizetni. Az adófizetési kötelezettségnek az egyéves időszakon belül meghatározott időpontban fennálló vagyoni helyzethez való igazítása nem okoz kirívó aránytalanságot, ezért nem sérti a tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. §-ban és az adóztatásnak az Alkotmány 70/I. §-ban rögzített elvét, amely szerint az állampolgár a közterhekhez jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően köteles hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az év elején megfizetett adót a volt tulajdonos a gépkocsi év közben történő átruházásakor a vételárban (mint felmerült költséget) átháríthatja a vevőre.

A helyi adók megfizetésével kapcsolatban – a korábbi évekhez hasonlóan – gyakori panasz a helyi adófizetési kötelezettség ténye, a fizetendő helyi adó mértéke, az adómentességi kérelem elutasítása, valamint a fizetés elmulasztása következtében indított végrehajtás. Az országgyűlési biztos ilyen esetekben tájékoztatást ad a helyi adó kivetésének törvényi háttéréről, indokáról, mértékéről és fizetési nehézség esetén a méltányossági eljárás kezdeményezésének lehetőségéről.

Több panaszos kifogásolta a helyi építményadó-, telekadó- vagy kommunális adófizetési kötelezettséggel kapcsolatban, hogy a fizetendő adó nem arányos az önkormányzat által biztosított közszolgáltatásokkal, valamint, hogy az alulfinanszírozott önkormányzatok hiányzó bevételeiket a helyi adó bevezetésével vagy emelésével kívánják pótolni, ami az adózók anyagi teherbírását tovább nehezíti. Az országgyűlési biztos általános helyettese ezekben az esetekben a helyi adóztatáson alapuló közjogi jogviszony jellegzetességeiről tájékoztatta a panaszosokat, kitérve arra is, hogy a településen helyi adó megfizetésére köteles személyek a helyi adó megfizetésével teljesítik adókötelezettségüket, arra nincs jogi lehetőségük, hogy a megfizetett adó „ellenértékéért” valamely szolgáltatást követeljenek.

A helyi iparüzési adó tárgykörében érkezett panaszok többnyire azt sérelmezik, hogy az adókötelezettséget nem a végzett tevékenység helyén, hanem a vállalkozás székhelyén kell fizetni. Az általános helyettes esetükben rendszerint a Htv. 35–37. §-ban foglalt rendelkezések mibenlétéről ad tájékoztatást, melyek szerint adóköteles az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel végzett vállalkozási tevékenység. A vállalkozó állandó jellegű iparüzési tevékenységet végez az önkormányzat illetékességi területén, ha ott székhellyel, telephellyel rendelkezik, függetlenül attól, hogy tevékenységét részben vagy egészben székhelyén (telephelyén) kívül folytatja.

Az illetékfizetési kötelezettséggel kapcsolatos beadványok szinte kizárólag a vagyonszerzési illeték tárgyában érkeztek, ezen belül is a legtöbb az illetékmentességi feltételekkel kapcsolatban. Ezek közül számos panaszos sérelmezte, hogy a fizetésében felfüggesztett illetékkötelezettséget az illetékhivatal újból előírta, amennyiben a telekingatlan 4 éven belüli beépítési kötelezettséget nem teljesítették vagy a használatbavételi engedély illetékhivatalnak történő bemutatását elmulasztották. Az adókról, járulékokról szóló törvény módosításáról szóló 2005. évi XXVI. törvény 28. § (2) bekezdése az Itv. rendelkezéseit 2005. május 10-i hatállyal úgy módosította, hogy a lakóház felépítésének igazolása érdekében az illetékhivatal feladata az ingatlan fekvése szerinti építésügyi hatóság megkeresése. Az Itv. módosított rendelkezéseit azokban az ügyekben lehet alkalmazni, amelyekben a lakóház felépítésére előírt 4 év még nem telt el.

Az illetéktügyek nagy részének vizsgálatára hatáskör hiányában nem kerülhet sor, nagy számban érkeznek a jogszabályi rendelkezéseket sérelmező panaszok. Számos esetben az illetékhivatal a méltányossági eljárás keretében – a személyes körülményeket figyelembe véve a panaszosok kérelmének helyt adva vagy másik kedvezményt biztosítva az illetéket csökkenti, törli vagy részletfizetést engedélyez.

1.1.2. Pénzintézetek, biztosítók

A pénzügyi intézmények tevékenységével, eljárásával összefüggésben előterjesztett panaszok vizsgálatára az Obtv. alapján az országgyűlési biztosoknak általánosságban nincs jogi lehetőségük, tekintettel arra, hogy azok általában nem tekinthetők sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak. A biztosok azonban megállapították a hatáskörüket azon ügyekre, ahol ezen szervezetek jogszabály rendelkezése alapján állami támogatások lebonyolításában (odaítélésében, folyósításában, ellenőrzésében) vesznek részt, vagyis kvázi közhatalmi tevékenységet végeznek.

A lakáscélú állami támogatásokkal összefüggésben állapította meg az országgyűlési biztos, hogy az előírásoknak világosaknak, egyértelműeknek, hatásukat tekintve pedig kiszámíthatóknak kell lenniük. A normavilágosság követelménye a lakástámogatási rendszer szabályozására is vonatkozik. A biztos megállapította, hogy a szabályozás összehangolatlansága, a jogorvoslat lehetőségének korlátozottsága, és a félreérthető tájékoztatás alkotmányos visszásságot okoz.

Ezek rendezése érdekében kezdeményezte egyrészt a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendelet módosítását, másrészt a támogatásokról szóló tájékoztatás pontosítását, a téves tájékoztatás lehetőségének megszüntetését, a szabályozásban szereplő fogalmak tisztázását, az építési átlagárak meghatározását, valamint a megelőlegezett kedvezmény visszafizetési kötelezettségére vonatkozó szabályozás enyhítését azon kedvezményezettek esetében, akik önhibájukon kívül nem tudtak eleget tenni vállalt kötelezettségeiknek (OBH 3693/2004.).

Az ún. svájci alvószámlák ügyében több panaszos sérelmezte, hogy a svájci bankokban, a II. világháború előtt elhelyezett – és egy svájci–magyar nemzetközi megállapodás alapján a Magyar Állam rendelkezésére álló – betétekre vonatkozó, az igénybejelentések megtörténte – 1997 – óta, a jogos igények kifizetése érdekében semmilyen érdemi lépés nem történt. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggő – mulasztásban megnyilvánuló – visszasságot okoz, hogy a Magyar Köztársaság az ún. svájci alvószámlákon elhelyezett pénzeszegekre vonatkozó tulajdoni igények elbírálási feltételeit nem határozta meg, illetve e tulajdoni igényeket nem bírálta el (OBH 3129/2005.).

Több panasz érkezett az ügyfelek adatainak a bankközi adós-nyilvántartási rendszerbe (BAR-lista) való feltöltésével összefüggésben. E panaszokat a biztosok hatáskör hiányában áttették az adatvédelmi biztoshoz.

A biztosítók tevékenységével, eljárásával összefüggésben előterjesztett panaszok esetében a biztosok – hatásköri korlátaik okán – csak akkor kezdeményeztek vizsgálatot, ha azok a kötelező felelősségbiztosítás körében érkeztek. Itt külön említést érdemel az a beadvány, amely vizsgálatát követően az általános helyettes kezdeményezte a 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet módosítását akként, hogy ha a gépjármű eladója az eladás tényét elmulasztja bejelenteni, akkor őt tekintésük üzembentartónak, ha pedig az eladó a bejelentési kötelezettségének eleget tett, de a vevő nem, akkor a tulajdonost tekintésük annak, vagyis ő tartozzon esetleges kárfelelősséggel. Ebben az esetben a Kártalanítási Számla kezelője a károkozó személytől – üzembentartótól – követelhesse a kifizetett összeget (OBH 1229/2005.). A javaslattal kapcsolatos szakmai párbeszéd a Beszámoló lezárásakor még folyamatban volt.

1.2. Bentlakásos intézmények

Az előző évekhez hasonlóan továbbra is számos panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz a személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos intézményekben élő állampolgároktól, azok hozzátartozóitól, néhány esetben az ott dolgozóktól.

Az elmúlt évek gyakorlatának megfelelően az országgyűlési biztos 2005-ben is végzett munkalátogatást, ezúttal Fejér és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben. Annak keretében lehetőség nyílt arra, hogy munkatársai helyszíni vizsgálatot folytassanak néhány bentlakásos intézményben is. A biztosok az évek során eredményes és hatékony együttműködést építettek ki az intézmények szakmai ellenőrzését végző megyei közigazgatási hivatalokkal, illetve a hatáskört 2005. szeptember 1-jétől átvevő szociális és gyámhivatalokkal.

Az ügykörre továbbra is jellemző, hogy a hozzánk fordulóknak elsődlegesen az intézményi ellátást, az ételmezést, a gondozási tevékenységet, az ápolók szakképzettségének hiányát, a térítési díjak összegét, valamint az elhelyezés tárgyi körülményeit kifogásolják. Sajnálatos módon minden évben érkezik néhány bántalmazásra, testi vagy lelki agresszióra vonatkozó, valamint az otthonokban alkalmazott bánásmódot kifogásoló panasz is. A beszámolási időszakot tekintve ugyanakkor e beadványok túlnyomó többsége megalapozatlannak bizonyult, egy esetben azonban a biztos megállapította a durva hangnem alkalmazását (OBH 1226/2004.).

Sajátos problémaként jelentkezik, hogy a bentlakást nyújtó intézmények régi kastélyépületekben működnek, így szinte minden esetben jelzi a biztos, hogy építészeti adottságaik miatt ezek alkalmatlanok a személyes gondoskodást nyújtó intézménykénti működésre és javasolja az épületek kiváltását, amennyiben pedig ez nem lehetséges olyan mértékű felújítást, korszerűsítést javasol, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy az intézmények az előírt jogszabályi feltételeket teljesíteni tudják.

A tárgyi körülmények tekintetében két vizsgálat tárt fel súlyosabb problémákat, így az OBH 2328/2005. számú ügy vizsgálata során megállapítottuk, hogy az elhelyezést nyújtó egyik épület falai salétromosak és vizesek, a vizesblokkok állapota, illetve összességében az intézmény valamennyi helyisége rossz műszaki állapotban volt. Az ÁNTSZ megyei intézete megállapította, hogy két helyiség olyan penészes, hogy az már az egészségre ártalmas. Valószínűleg bizonyult az a panasz is, amely szerint néhány nyílászárót beszögeltek, a szobák egy része csak a zárt folyósóra néző ablakkal rendelkezett, az akadálymentesítést nem oldották meg, a lakószobák pedig zsúfoltak. A biztos fellépésének eredményeként az egészségre ártalmas lakószobákat bezárták, és a halaszthatatlan felújításokat elvégezték.

Az OBH 3184/2005. számú ügyben folytatott vizsgálatunk hasonló jellegű hiányosságokat tárt fel egy időseket ápoló otthonban. Jelentésében a biztos hangsúlyozta, hogy több megyében tapasztalta a szenvedélybetegekre, különösen az alkoholbetegséggel küzdő célcsoportra koncentrálni és segítő bentlakásos intézmények hiányát. Rámutatott arra, hogy országosan indokolt és szükséges a speciális intézményi ellátás kiépítése, mely oldaná az otthonokban tapasztalt zsúfoltságot és a vegyes elhelyezésből adódó konfliktusokat, egyúttal az ellátás színvonala is emelkedhetne. Az ágazati miniszter a megállapítással egyetértett és tájékoztatta a biztost arról, hogy e tárgykörben az intézkedési javaslatok kidolgozása folyamatban van.

Számos intézményben visszatérő problémaként jelentkezik, hogy elmulasztják a látogatók fogadására, közösségi együttlétre, a mentálhigiénés foglalkoztatás biztosítására alkalmas helyiségek kialakítását, nővérhívó jelzőrendszert nem építenek ki, és portaszolgálatot sem üzemeltetnek. (OBH 4921/2005.; OBH 3040/2005.)

Sajnos még mindig találkozunk olyan esetekkel, ahol a mellékhelyiségek nemenkénti elkülönítése nem történt meg, a fürdőszobák és illemhelyek száma alacsony, valamint a zuhanyzóknak az intimitás alapfeltételül szolgáló elválasztó függönyök hiányoznak. (OBH 3297/2005.; OBH 3184/2005.)

Mindezek ellenére a vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy az intézmények szemlélete egyre inkább ellátott-központúvá válik és a tárgyi feltételek hiányosságait a magas színvonalú és elhivatott szakmai munkával igyekeznek ellensúlyozni.

Az országgyűlési biztos fellépésének eredményessége ebben az évben is teljes volt, ajánlásait és kezdeményezéseit az érintettek valamennyi esetben elfogadták és a lehetőségekhez mérten, költségvetésük függvényében megtették a szükséges intézkedéseket a kifogásolt állapotok mielőbbi felszámolása érdekében

1.3. Birtokvédelem

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

Az e körben érkezett panaszok vizsgálatára az országgyűlési biztosnak csak szűk körben van vizsgálati jogosultsága. Nincs lehetősége ugyanis azoknak a kifogásoknak a vizsgálatára, amelyekben a határozat megváltoztatása iránt per indult. El kell utasítani azokat a beadványokat is, amelyeket a birtokvédelmi határozat jogerőre emelkedését követően egy év eltelte után nyújtanak be, illetve amelyekben a hozzánk forduló magánszemélynek (pl. szomszéd) a magatartását sérelmezi.

E szűk mezsgyén eljárva azonban alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot állapított meg a biztos azokban az ügyekben, amelyekben a panaszos beadványai alapján eljárta ugyan a jegyző, de azt nem határozattal zárta, hanem csak levélben tájékoztatta a panaszost eljárása eredményéről (OBH 1119/2005.; OBH 1570/2005.; OBH 3513/2005.). Az előző évekhez hasonlóan – idén is több alkalommal volt kénytelen a biztos felhívni a figyelmet az eljárási határidők betartásának törvényi kötelezettségére. Az e körben tapasztalt legkirívóbb esetben a határidő túllépése meghaladta a tíz hónapot (OBH 5068/2005).

A biztos kezdeményezéseinek fogadtatása a vizsgált esetek túlnyomó többségében pozitív volt, az intézkedésre felszólított hatóságok általában haladéktalanul eleget tettek a biztos kezdeményezéseiben foglaltaknak. Egy esetben a beszámoló lezárásának időpontjában is folyik a biztos és az intézkedésre felszólított hatóság közötti szakmai párbeszéd.

1.4. Büntetőeljárású ügyek

1.4.1. Büntetőeljárású és nyomozóhatósági ügyek

Az országgyűlési biztosokhoz érkezett panaszok között 2005-ben is nagy számban szerepeltek a büntetőeljárásokkal, a nyomozó hatóságok működésével kapcsolatos ügyek. A statisztikai adatok szerint ez az ügycsoport – amely a biztosok közötti munkamegosztás alapján az általános helyettes ügyköréhez tartozik – évek óta a hivatalhoz érkezett panaszok 8–9%-át alkotja. A panaszok száma a csekély mértékű csökkenés ellenére jól tükrözi ennek a kategóriának a jelentőségét, és a segítségre szoruló problémáinak fontosságát.

Tekintettel arra, hogy a nyomozások törvényessége feletti felügyelet az ügyészség hatáskörébe tartozik – a 7/2001. (III. 14.) AB határozatra és az országgyűlési biztosok vizsgálati hatáskörét módosító 2001. évi XC. törvény rendelkezéseire figyelemmel –, ezeket a panaszokat kénytelenek voltunk elutasítani, vagy az illetékes ügyészi szervhez áttenni. Az országgyűlési biztosnak nem feladata a büntetőügyekben az eljárás alá vont panaszosok felelősségének vizsgálata, a panasz indítékának kutatása, ezért a panaszok jellegétől függetlenül, minden ügyben megfelelő részletességű, és a jogszabályokban járatlan panaszosok számára közérthető tájékoztatást adtunk a jogorvoslati, illetve a részletes vizsgálat nélkül is javasolható védekezési lehetőségekről. Önálló fejezetben való bemutatásuk azért is indokolt, mert a panaszok jellege, gyakorisága felhívja a figyelmet a nyomozó hatóságok munkájában előforduló hiányosságokra.

A büntetőeljárás az érintett részére – és természetesen a hozzátartozók részére is – olyan hátrányos következményekkel jár, amelyek közvetlenül érintik az állampolgári jogokat. A panaszosok egy része azért fordul segítségért az országgyűlési biztosokhoz, mert az ügyének nyomozása során tapasztalt – vélt vagy valós – hibákat szeretné orvosoltatni, más részük (különösen a hozzátartozók) az eljárás egészét, megindításának jogszerűségét sérelmezték. A nyomozás megindításának feltétele a büntetőeljárás 2003 nyarán hatályba lépett szabályai alapján [Be. 6. § (2) bekezdés] a bűncselekmény egyszerű gyanúja, amelyet egy feljelentés vagy a nyomozó hatóság saját hivatali hatáskörében tudomására jutott adat is

megalapozhat. Az ellenőrzés hiánya vagy késedelmes végrehajtása az eljárás alá vont személy alkotmányos jogainak indokolatlan korlátozását, illetve a jogállamisággal összefüggő jogbiztonság sérelmét okozhatja. A büntetőeljárás törvény módosítása, a feljelentés-kiegészítés intézményének visszaállítása ezeknek a panaszoknak a számát várhatóan csökkenteni fogja.

A panaszosok gyakran sérelmezik a személyes szabadsághoz fűződő (előállítás, letartóztatás), illetve a tulajdonhoz fűződő (lefoglalások) alkotmányos jogaik korlátozását, de több esetben kifogásolták jóhírnévhez fűződő jogaik sérelmét is.

Egy életellenes bűncselekmény elkövetése után egy évvel, az utcáról állítottak elő egy férfit, mert hasonlított a feltételezett elkövetőről készített fantomképre. A rendőrök kikérdezték az előállított személyt és fényképfelvételt készítettek róla, majd szabadon engedték. A kikérdezésről nem készült jegyzőkönyv, és nem kérték hozzájárulását a fényképfelvétel készítéséhez. A büntetőeljárás és a bünyügyi adatkezelés szabályainak sérelme mellett az általános helyettes megállapította, hogy az intézkedés a tisztességes eljáráshoz és a jóhírnévhez fűződő jogokat is sértette, ezért a hasonló esetek megelőzésére ajánlást tett a megyei rendőr-főkapitánynak (OBH 1312/2005.). A főkapitány a javasolt intézkedéseket végrehajtotta.

Egy panaszos magánszemélytől vásárolt személygépkocsiját eredetvizsgálatra vitte, ahol megállapították, hogy a jármű alvázszámát a vásárlást megelőző időszakban áthegesztették, ezért bejelentést tettek a rendőrségen. Az eredetvizsgáló állomás bejelentése alapján a panaszost előállították az Oroszlányi Rendőrkapitányságra, ahol gyanúsítottként kihallgatták, rabosították, a jogairól nem tájékoztatták, a felvett jegyzőkönyvből csak az elmondott szöveget olvashatta el a számítógép monitorán. A gépkocsit lefoglalták és a panaszost kötelezték arra, hogy az eljárás befejezéséig saját garázsában őrizze, de a használatát megtiltották. Sem a gyanúsított kihallgatási jegyzőkönyvből, sem a lefoglalásról nem kapott másolatot. A gyanúsításakor előadott kérése ellenére az eladót a két hónapig tartó nyomozás utolsó szakaszában kereste meg és hallgatta ki a rendőrség. A Tatabányai Városi Ügyészség két és fél hónap után büntethetőséget kizáró ok – tévedés – miatt megszüntette a nyomozást.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy adatait nem törölték a bünyügyi nyilvántartásból, annak ellenére, hogy az ellene – lőfegyverrel visszaélés miatt – folytatott büntetőeljárást az ügyészség bűncselekmény hiányában megszüntette. Megkeresésünkre a bünyügyi nyilvántartó vezetője közölte, hogy a panaszos ujj- és tenyérnyomata, valamint fényképe szerepelt a nyilvántartásban, mivel az adatközlésre kötelezett szerv – az eljárást megszüntető ügyészség – a törlésről nem intézkedett. A nyomozás megszüntetése esetén három munkanapon belül intézkedni kell az adatok törléséről. Hatáskörünk hiányában a mulasztásról tájékoztattuk a legfőbb ügyészt.

Kirívóan súlyos problémával talákoztunk az 5086/2005. számú ügyben, amely egy értelmi fogyatékos gyanúsított előzetes letartóztatása és a fogva tartása során történt sorozatos bántalmazása miatt keletkezett. Az ügyben a Legfőbb Ügyészség vizsgálatát kezdeményeztük. A vizsgálat a panaszban foglaltakat megerősítette, ezt követően rövidesen sor került a gyanúsított szabadon engedésére is. A gyanúsított, a védő jelenléte nélkül végrehajtott első kihallgatása során – a későbbiekben nem bizonyítható, de általa elmondott bántalmazás hatására – beismerte az elkövetett bűncselekményt, ügyében a nyomozás két hét alatt befejeződött, így további négy hónapi fogva tartása felesleges volt. Az általános helyettes megállapította, hogy az értelmi fogyatékos személyek elleni büntetőeljárásban a jogállamiságot sértő alkotmányos visszásságot okoz, hogy nem érvényesülnek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény alapelvei és rendelkezései. A vizsgálat eredményeként az általános helyettes jogszabály-módosításra tett javaslatot az igazságügyi miniszternek.

A fogva tartás elhúzódása miatt fordult hozzánk egy panaszos, akinek az előadója megígérte, hogy ha beismerő vallomást tesz, szabadon engedik. Sérelmezte azt is, hogy az eljárásban lefoglalt számítógépét használhatatlan állapotban adta vissza a hatóság. Tekintettel arra, hogy az előzetes letartóztatás fenntartása ügyészi, illetve bírósági hatáskörbe tartozik, a panaszost csak eljárási jogairól tudtuk tájékoztatni.

Számos panasz érkezett a feljelentések elutasítása, a rendőrség késedelmes reagálása, illetve a nyomozások – eredménytelenség miatt történt – felfüggesztése miatt. Többen sérelmezték, hogy a nyomozás érdekeire hivatkozva indokolatlanul korlátozzák a fogva tartottak kapcsolattartását hozzátartozóikkal, mások azt kifogásolták, hogy a gyanúsítottak védekezését szolgáló indítványokat a nyomozó hatóság figyelmen kívül hagyta. A kapcsolattartás korlátozása a fogva tartott és hozzátartozói számára gyakran a gyanúsított együttműködést célzó presszió egyik formájaként nyilvánult meg. Azokat a panaszokat, amelyekben lehetőség volt a sérelem orvoslására törvényességi felügyeleti intézkedés keretében, áttettük az ügyészi szervekhez, de a panaszok többségét el kellett utasítanunk.

Jellegüket tekintve a büntetőeljárásokhoz hasonlíthatóak azok az államigazgatási eljárások, amelyeket a rendőrség az eltűnt személyek felkutatására vagy az ismeretlen holttestek azonosítására folytat. Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban a panaszosok általában az eljárások elhúzódását kifogásolták.

Egy panaszos sérelmezte, hogy a hozzátartozója által azonosított, vízbe fulladt személy ügyében a szakértői vélemény elkészítése egy évig húzódott (OBH 3178/2004.). A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint a szakértői vélemény rövidebb időn belül történő elkészítését akadályozta a szakértői intézet nagyszámú ügyszálaléka, a növekvő számban beküldött vizsgálati anyag, valamint a laborkapacitás szűkössége. Az általános helyettes megállapította, hogy a rendkívüli

halálest miatt államigazgatási eljárást folytató rendőri szervek, valamint az eljárásba szakértőként bevont SOTE Igazságügyi Orvostani Intézet késedelmes eljárása súlyos visszásságot okozott. Figyelemmel arra, hogy álláspontja szerint a feltárt visszásság a jogi szabályozás hiányosságaira is visszavezethető volt, javasolta a belügyminiszternek, hogy – az igazságügy-miniszterrel és a pénzügyminiszterrel együttesen – fontolja meg a rendkívüli halálesetekben folytatott államigazgatási eljárásra vonatkozó szabályok felülvizsgálatát, biztosítsa az irányítása alá tartozó szakértői és kutatóintézet folyamatos működéséhez szükséges anyagi feltételeket, továbbá vizsgálja meg a rendőr-főkapitányságokon tevékenykedő orvosszakértők leterheltségét. A belügyminiszter elfogadta az ajánlást.

1.4.2. Fogva tartottak ügyei

A bv. intézetekben, illetve a rendőrségi fogdán fogva tartottak 2005-ben is nagy számban fordultak a Hivatalhoz. Az 1998. évi XIX. törvény (Be.) 2005. január 1-jétől hatályos szabálya értelmében az előzetes letartóztatást büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani; rendőrségi fogdában kivételesen – a bíróság, ill. az ügyész rendelkezése alapján, korlátozott ideig – helyezhető el a fogva tartott.

Ismételten vizsgálatot folytatott az országgyűlési biztos általános helyettese egy rendőrségi fogdán előzetes letartóztatásban levő személy védőjének a panasza alapján (OBH 6370/2004.). A védő – korábbi panaszát (OBH 3617/2004.) megerősítve – a védelemhez való jog korlátozását sérelmezte. Az általános helyettes megállapította a védelemhez való joggal összefüggő visszásságot, mert a fogdán bizonyíthatóan korlátozták a fogva tartott és védője közti telefonos kapcsolattartást.

A panaszjoggal összefüggésben okoz visszásságot, ha a fogva tartottnak az Országgyűlési Biztosok Hivatalához címzett beadványát nem zárt borítékban, hanem az elolvasását követően, kíséreléssel, faxon továbbítják a fogdából. Az országos rendőrfőkapitány intézkedett a jogsértő gyakorlat megszüntetésére (OBH 5949/2004.).

Az év során az általános helyettes megvizsgálta a fegyelmi elkülönítések végrehajtását is a bv. intézetekben. Ennek során súlyos, az embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot állapított meg abban az esetben, mikor közel egy napig nem biztosítottak vizet egy elkülönítésben levő fogva tartott számára (OBH 2597/2004.), de helyszíni vizsgálatot követően visszásságot állapított meg a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben is, mert a bv. intézetben a fegyelmi elkülönítést nem a jogszabályi előírásoknak megfelelő zárkában hajtották végre (OBH 5229/2004.). A fegyelmi elkülönítés nem lehet előrehozott büntetés, célja éppen a fegyelmi felelősség tisztázása. Amennyiben az elkülönítés végrehajtására fegyelmi zárkát vesznek igénybe, a zárkát – a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 143. § (2) bek. értelmében – el kell látni az általános berendezési tárgyakkal. Amennyiben a fegyelmi zárkában nincs folyóvíz, akkor az a fegyelmi elkülönítés céljára nem vehető igénybe. Az általános helyettes ajánlása nyomán a bv. országos parancsnoka körlevelet adott ki az elkülönítések jövőbeni jogszerű végrehajtására.

A beszámolási időszakban több olyan panasz érkezett, melyben a fogva tartottak sérelmezték, hogy a bv. intézetekben egyáltalán nem, vagy csak ebédre biztosítanak kóser ételmezt a számukra (OBH 2597/2004., 6670/2004., 1804/2005.). Az általános helyettes vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a vallásgyakorlás szabadságának részét képező vallási előírásoknak megfelelő étkezés biztosítására vonatkozó törvényi szabályozás hiánya visszásságot okoz a vallás szabadsághoz való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügy-miniszternek, hogy az új bv. kódexben dolgozza ki a vallásgyakorlás ezen területének szabályait. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a vallási igényeknek megfelelő ételmezéssel egyidejűleg a szükséges anyagi fedezetet is biztosítani kell a bv. intézetek számára.

Az általános helyettes – egy fogva tartott hozzátartozójának a panasza alapján – vizsgálta a szabadságvesztésre átváltottatott pénzbüntetés végrehajtásának gyakorlatát, és megállapította, hogy a vonatkozó jogi szabályozás hiányossága visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével és a személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben (OBH 2342/2005.).

Új típusú panaszként jelent meg a fogva tartottak azon sérelme, hogy a bíróság által jogerősen kiszabott összbüntetési ítéletüket „túltöltötték”. Az egyik ügyben – a fogva tartott jogi képviselőjének panasza alapján – a szabadságvesztés kezdő napját az összbüntetésről szóló bírói értesítők átvételéhez igazodva módosították, de a bv. intézet – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem végezhetett beszámítást (OBH 1803/2005.). Ha a bíróság az összbüntetés tartamát úgy állapítja meg, hogy annak jogerőre emelkedésekor az elítélt már hosszabb időt töltött le a szabadságvesztésből, mint amennyit az összbüntetési ítélet meghatároz, ez a foganatba vétel során nem korrigálható.

A másik esetben a bírói értesítő késedelmesen érkezett meg a bv. intézetbe, ahol csak az értesítő kézhezvételét követően tudták megszakítani a fogva tartott összbüntetésének a végrehajtását (OBH 4589/2005.). Az általános helyettes a bírósági eljárást – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatta, de tájékoztatta a panaszosokat, hogy – az Alkotmány 55. § (3) bek. szerint – az, aki törvénytelen fogva tartás áldozata volt, kártérítésre jogosult, mely igény – az Alkotmány 70/K. § értelmében mint alapvető jog megsértése miatt keletkezett igény – bíróság előtt érvényesíthető.

Az ombudsman – a fogva tartottak panaszai mellett – a hivatásos állomány tagjainak a sérelmeivel is foglalkozott. A hivatásos állomány tagjaitól (a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bv. Intézet, a Veszprém Megyei Bv. Intézet és az IMEI

dolgozóitól, valamint a Bv. Őri Szállójának lakóitól) származó panaszbeadványok névtelenül érkeztek a Hivatalba. A Veszprém Megyei Bv. Intézet dolgozóinak és – részben – az Őri Szálló lakóinak a panaszát az általános helyettes áttette az országos parancsnokhoz (OBH 5087/2005., 4511/2005.).

Az országgyűlési biztos és általános helyettese 2005 áprilisában véleményezte az Igazságügyi Minisztériumban kidolgozott Bv. kódex tervezetét, de azt a Beszámoló lezárásáig a Kormány nem tárgyalta.

1.5. Családjogi ügyek

1.5.1. Gyermek és fiatalok jogai

2005. évben 197 beadvány érkezett hivatalunkhoz, amelyekben 239 panaszt fogalmaztak meg a hozzánk fordulók. 181 esetben a szükséges tájékoztatás megadásával, 12 ügyben jelentéssel, kilenc esetben ajánlással, két alkalommal figyelemfelhívással zárult a vizsgálat. Egy ügyet pedig alkotmányos joggal összefüggő visszasság hiányában, külön intézkedés nélkül zárt le az országgyűlési biztos.

Az előző évekhez hasonlóan idén is gyakran fordult elő, hogy a gyámhivatalok késedelmesen – esetleg már az ügyintézési határidő letelte után – kezdték meg eljárás cselekményeiket, így az elintézési határidőt jelentősen túllépve hozták meg döntéseiket. Az országgyűlési biztos általános helyettese ezekben az ügyekben – amennyiben egyéb jog nem sérült – a jogbiztonsággal összefüggésben állapította meg az alkotmányos visszasságot. Több esetben előfordult, hogy a hatóságok – a jogszabályban előírtaktól eltérően – nem határozatban döntöttek a panaszos kérelméről, hanem levélben tájékoztatták őket az eljárás lezárásáról. Ez az ügyfelek jogorvoslathoz fűződő jogának sérelmét idézte elő.

Tapasztalataink szerint gyakori az eljárási törvény szabályainak figyelmen kívül hagyása is. Így a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot állapítottunk meg azokban az esetekben, amikor az egyes gyámhivatalok ugyanazon jogszabályt eltérő módon értelmezték és alkalmazták.

A gyermekeket megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával összefüggő visszasságot és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét állapította meg a biztos a családi házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatalok után folyósítandó családi pótlék összegével kapcsolatban. A szülői ház elhagyása esetén ugyanis a fiatalok után 18. életévének betöltéséig – jogszabályi rendelkezés alapján – senki nem jogosult családi pótlékot igényelni.

A panaszok közül azonban változatlanul a szülői, elsősorban apai, majd a nagyszülői kapcsolattartás végrehajtásával kapcsolatos sérelmek (44) alkották a legnagyobb csoportot. Többször fordult elő, hogy a végrehajtási eljárás során hozott határozatban a gyámhivatal a panaszossal közölte, a végrehajtás során hozott döntés ellen fellebbezni nem lehet, ezzel egyidejűleg az ügyfelet nem tájékoztatta az igénybe vehető egyéb jogorvoslati lehetőségről. A hatóság ezzel a jogorvoslathoz való jogot szűkítette. A kérdést – az általános helyettes kezdeményezéseit is figyelembe véve – a gyámhatóságokról és a gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 2006. január 1-jén hatályba lépett módosítása oldotta meg. Ennek megfelelően a jövőben az ügyfelet tájékoztatni kell arról, hogy a végrehajtás során hozott határozat ellen végrehajtási kifogást nyújthat be.

A tárgyévben két olyan panasz érkezett, amely a bv. intézetben fogva tartott szülő és gyermek közötti kapcsolattartás módját, illetve lehetőségét sérelmezte. A vizsgált gyámhivatalok ügyintézői – tévesen értelmezve a jogszabály rendelkezéseit – úgy vélték, hogy a fogva tartott szülővel a kapcsolattartás kizárólag a levelezés, a csomagküldés, illetve a telefonos beszélgetés útján történhet, így a személyes – a szülővel a büntetés-végrehajtási intézetben történő – kapcsolattartást nem engedélyezték.

Jelentős számban (30) sérelmezték ügyfeleink a gyámhatóság eljárását, illetve annak módját is. Elsősorban az eljárás elhúzódsát, a határozat késedelmes meghozatalát, vagy annak elmaradását, az ügyfelekkel szembeni bánásmódot. Nőtt azoknak a beadványoknak a száma is, amely a gyermek védelembe vételét mint hatósági eljárást sérelmezték. A védelembe vételt sérelmező panaszoknál – amennyiben a hatóság eljárása jogszerű volt, és a védelembe vétel a gyermek érdekét szolgálta – az eljárás lezárásával egyidejűleg a panaszost is tájékoztattuk a védelembe vétel jogintézményének lényegéről, továbbá arról is, hogy felügyeleti jogát az eljárás nem érinti.

Hivatalunkhoz 2005-ben huszonöt gyermektartásdíjjal kapcsolatos panasz érkezett. Előfordult, hogy a gyermeket gondozó szülő (elsősorban az anya) csak arról kért tájékoztatást, hogy mit teyen abban az esetben, ha volt férje nem fizet tartásdíjat. De több beadványban fordultak hozzánk a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésével kapcsolatban is.

Tizenkét beadvány kifejezetten a gyermek családból való kiemelését (gyermekotthoni, lakásotthoni vagy nevelőszülőhöz helyezését) sérelmezte. Ezek a panaszok egy kivételével megalapozatlannak bizonyultak. A gyermekelhelyezéssel kapcsolatos beadványok rendszerint a bírói döntést sérelmezték, így azokat hatáskörünk hiányában kénytelenek voltunk elutasítani.

Kilenc esetben sérelmezték a hozzánk forduló a gyermekotthoni állapotokat vagy a gyermekvédelmi szakszolgálatok eljárását. Két gyermekotthonban indított a biztos vizsgálatot, de mindkét eljárást – a velünk párhuzamosan vizsgálatot végző szervek megállapításainak rögzítéséig – felfüggesztettük.

A Fejér Megyei Lakásotthon-hálózat átalakítása tárgyában benyújtott panasz vizsgálata során az általános helyettes a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot állapított meg, mert a megyei közgyűlés a tervezett lakásotthoni átalakítások során – az eredeti előterjesztéstől eltérően – más lakásotthont szüntetett meg és a módosított előterjesztést nem véleményezte. A jogbiztonság sérelmének közvetlen veszélyét állapítottuk meg, mert a közgyűlés a lakásotthon megszüntetéséről döntő határozata meghozatala után szerezte be a szükséges szakvéleményeket. A gyermekek tájékoztatáshoz és véleménynyilvánításhoz való jogát sértette, továbbá az őket megillető kiemelt védelemhez fűződő jogokkal összefüggő visszásságot okozott, hogy a lakásotthon megszüntetése során gyámhivatali határozat nélkül helyezték őket új gondozási helyükre, azzal kapcsolatban nem kérték ki a gondozottak véleményét, a költözésre nem készítettek fel őket, továbbá nem volt tudomásuk arról, hogy panasszal fordulhatnak a gyermekjogi képviselőhöz.

Az örökbefogadással kapcsolatban négy beadvány érkezett hivatalunkhoz. Ezek egyike alapján az általános helyettes, a gyermekek alkotmányos jogait érintő sérelem gyanúja miatt átfogó vizsgálatot rendelt el, melynek során a fővárosi és a megyei területi gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóitól tájékoztatást kért arról, hogy az egyes szakszolgálatok nyilvántartásában hány 14 év alatti, akár testi, akár értelmi fogyatékkal élő átmeneti nevelt gyermek szerepel.

Informálódott arról is, hogy a nyilvántartásokban szereplő gyermekek közül hány olyan van, akít – jogszabályi felhatalmazás alapján – az illetékes gyámhivatalnak örökbefogadhatóvá kellett/lehetett volna nyilvánítani, illetve volt-e olyan eset, és ha igen, mi az oka, hogy a fogyatékkal élő gyermek örökbefogadhatóvá nyilvánításról a gyámhivatal nem döntött (azt nem kezdeményezték, vagy a kezdeményezés ellenére nem, vagy csak késedelmesen született döntés).

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet igazgatójától tájékoztatást kért arról is, hogy 2004-ben intézményükön keresztül hány gyermek örökbeadása zárult le jogerősen? Ebből hány gyermeket fogadtak örökbe belföldi örökbefogadók, hányat külföldiek? Az örökbe fogadott gyermekek közül hány volt fogyatékkal élő? Ennek további részletezését is kértük.

A vizsgálat megállapította, hogy súlyos vagy halmozottan fogyatékos gyermekek örökbeadására sem belföldön, sem külföldön nincs igény, ennek hiányában pedig reális lehetőség. Az egyéb fogyatékkal élő gyermekek elenyésző számú örökbefogadását nem örökbefogadhatóvá nyilvánításuk elmaradása okozza. Lényegesen több a jogilag örökbe adható, fogyatékkal élő gyermek, mint a felnevelésükre vállalkozó örökbe fogadni szándékozó. Az örökbefogadók részéről az örökbe fogadás önkéntes, az eljárás megindulása előtt – többek között – arról is nyilatkozniuk kell, hogy fogyatékkal élő gyermek felnevelésére vállalkoznak-e. Ha az örökbe fogadni szándékozók nyilatkozatuk szerint csak egészséges gyermeket kívánnak örökbe fogadni, akkor kívánságukat a gyermekvédelmi szakszolgálatoknak, a NCSSZI-nek és a gyámhivataloknak is tiszteletben kell tartaniuk. A fogyatékkal élő gyermekek örökbeadásának problémáját tehát önmagában az a tény, hogy jogilag örökbefogadhatóvá nyilvánítja-e őket a gyámhivatal vagy sem, nem oldja meg. Összességében a vizsgálat nem igazolta a beadványban foglaltakat, ezért az általános helyettes vizsgálatát országgyűlési biztos intézkedés nélkül lezárta.

Az országgyűlési biztos általános helyettese 2000. évben vizsgálta először a 18. életévüket be nem töltött anyák újszülötteinek pénzbeli ellátásával kapcsolatos problémát (OBH 407/2000.). Akkori jelentésében megállapította, hogy az 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.) rendelkezései nem szabályozzák azokat az eseteket, amikor a 18. életévét még be nem töltött anya akarja és – családja segítségével – feltehetőleg tudja is nevelni újszülött gyermekét. Tekintettel arra, hogy 18. életévét még be nem töltött anya maga is szülői felügyelet alatt áll, kiskorú gyermekének nem lehet törvényes képviselője, nem igényelheti az újszülött után járó pénzbeli ellátásokat sem. A biztos a jogi szabályozást ezért ellentétesnek találta az olyan kiskorúak érdekével, akinek édesanyja fiatalkorú, de nevelni kívánja gyermekét. A biztos ekkor a szociális és családpolitikai miniszternek javasolta, hogy kezdeményezze a Cst. kiegészítését úgy, hogy ha a fiatalkorú anya gyermekét neveli, a gyermek kinevezett gyámja saját jövedelmétől és bejelentett lakcímétől függetlenül, a gyermek jogán igényelhesse, és kaphassa a gyermek után járó családi pótlékot és gyermekgondozási segélyt.

A javaslatot a miniszter akkor nem fogadta el, és azt a Kormány sem támogatta. A Kormány álláspontját az országgyűlési biztos 2001. áprilisában azzal vette tudomásul, hogy a jelentésben foglalt jogi megoldását továbbra is keresi, hasonló jellegű állampolgári panaszok vizsgálatától pedig a jövőben sem zárkózik el.

Hivatalunkhoz a jelentés kiadását követően az alapproblémát érintő panaszbeadvány nem érkezett ugyan, de az általános helyettes a médiából értesült arról, hogy a kérdés változatlanul megoldatlan. Erre figyelemmel az ifjúsági, családpolitikai, szociális és esélyegyenlőségi, továbbá az igazságügy-miniszter állásfoglalását kérte a 18. életévüket be nem töltött anyák újszülöttei pénzbeli ellátásának jelenleg hatályos szabályozásával kapcsolatban.

A szakminiszterek a korábbi ajánlásban foglaltak megvalósulását most támogatták. A Cst. 2006. január 1-jén hatályba lépett módosítása szerint, ha a 16. életévét betöltött kiskorú szülő a saját háztartásban nevelt gyermekének gyámjával nem él egy háztartásban, a családi pótlékot és a gyermekgondozási segélyt a kiskorú szülőnek kell megállapítani és folyósítani.

1.5.2. Gondnoksági ügyek

A gondnoksággal kapcsolatos beadványok száma az előző beszámolási időszakhoz viszonyítva csökkent. 2004-ben e témakörben Hivatalunkhoz negyvennégy, 2005-ben harmincnégy beadvány érkezett. Huszonkilenc esetben a hozzánk fordulónak megadtuk a szükséges tájékoztatást, öt ügyben pedig jelentés készült.

Az elmúlt évekhez hasonlóan, 2005-ben is többen sérelmezték a hivatásos gondnokok vagyonekezelési gyakorlatát. A panaszosok véleménye szerint a gondnokok sokszor nem képviselik megfelelően érdekeiket. Az általunk vizsgált esetekben azonban ez nem igazolódott. Ezzel ellentétben, azoknak az ügyekben, akik azt sérelmezték, hogy a gyámhivatal hozzátartozójukat a gondnoki tisztség alól felmentette, és helyettük hivatásos gondnokot rendelt ki, az általános helyettes minden esetben megállapította, hogy a gondnok felmentésére azért került sor, mert nem megfelelő módon képviselte gondnokoltja érdekeit, vagy a vagyonekezelésről szóló éves számadását huzamosabb ideig nem nyújtotta be a gyámhivatalnak.

A panaszosok nemegyszer a gondnokság alá helyezés kezdeményezését, tényét, illetve ügyükben a bíróság eljárását kifogásolták. Ezekben az esetekben a panaszosokat tájékoztattuk arról, hogy a gyámhivatalnak, ha jelzést kap az esetleges gondnokság alá helyezés szükségességéről, az eljárást kötelezően meg kell indítania. A bíróság pedig a teljes körű bizonyítást követően, és csak akkor helyez valakit cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alá, ha annak orvosi és jogszabályi feltételei egyaránt fennállnak. Tájékoztatásunk kiterjedt arra is, hogy az érintettek a gondnokság alá helyezési perben teljes perbeli cselekvőképességgel rendelkeznek, a bíróság személyes meghallgatásuktól – csekély kivétellel – nem tekinthet el.

Az intézményi panaszokat illetően két vizsgálatot folytattunk, amelyek – egymástól függetlenül – a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Nagykállói Pszichiátriai Szakkórházának eljárását sérelmezték. A panaszosok szerint a kórházban a bíróság személyes meghallgatást tartott, amely során az igazságügyi orvos-szakértő megállapította, hogy szükséges a panaszosok hozzátartozóinak gondnokság alá helyezése. A panaszosok azt sérelmezték, hogy a kezelőorvos a hozzátartozókat nem tájékoztatta a gondnokság alá helyezésének szükségességéről, arról csak a gyámhivatal idézéséből szereztek tudomást. Az általános helyettes megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszáság csak akkor következik be, ha a kórház elmulasztja a beteg írásbeli tájékoztatását a gondnokság alá helyezés szükségességéről. Jogszabály ugyan nem kötelezi az orvosokat arra, hogy a hozzátartozót a beteg gondnokság alá helyezésének szükségességéről tájékoztassák, de nem is tiltja azt, ezért az általános helyettes javasolta, hogy ha az orvosi szakvélemény alapján a beteg gondnokság alá helyezése szükséges, erről a beteg hozzátartozóját is tájékoztassák. A kórház főigazgatója és osztályvezető főorvosa minden munkatársa figyelmét nyomatékosan felhívta a probléma fontosságára, a betegjogok és beteg-tájékoztatás törvényi előírásainak betartására. Kezdeményezték a beteg-tájékoztatás felülvizsgálatát, szükség esetén annak átdolgozását.

Jogszabály-módosításra tett javaslatot az általános helyettes abban az ügyben is, ahol a vizsgálatát kezdeményező hivatásos gondnok panaszosok a gondnokoltak köztemetésével kapcsolatos kifogásaikkal fordultak hozzá. Sérelmezték, hogy számos esetben a temetésre kötelezett személy hiánya vagy az örökös fellelhetetlensége miatt, annak ellenére helyeznek köztemetés útján végső nyugalomra gondnokság alatt álló személyt, hogy nagyobb vagyonnal rendelkezett, ami pedig lehetővé tenné a köztemetésnél „illőbb” eltemetést. A hatályos jogszabály szerint a gondnokolt halálával a gondnoki tisztség megszűnik, a gondnoknak végszámadást kell benyújtania. Ha a gondnokoltnak nincs vagy nem lelhető fel olyan hozzátartozója, aki a temetésre kötelezhető lenne, és a gondnokolt nem kötött temetési szerződést, akkor a gondnokoltat csak köztemetéssel lehet eltemetni. A válaszára adott határidő még nem telt le.

1.6. Egészségügy

1.6.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok

Mint minden évben, idén is nagy számban érkeztek hivatalunkhoz az egészségügyi ellátásokat, illetve magát az egészségügyet érintő panaszok, kérelmek, javaslatok és felvetések.

Az elmúlt évi beszámolóban már jeleztük, hogy a panaszok, kifogások már nem csupán a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a betegjogok érvényesülésével kapcsolatban fogalmazódtak, hanem a jogszabályok változásai okán fennálló értelmezési vagy alkalmazhatósági (OBH 2595/2005.) problémákat is jeleznek. A jogi háttér jelentős változása, az intézményi struktúra egyidejű átalakítása, nem beszélve a finanszírozás okozta nehézségek miatti állandó feszültségről és rögtönzött megoldásokról, olyan helyzetet teremtett, amely gyakran értelmezésre vagy magyarázatra szorul.

Ugyancsak jellemző, hogy a lefolytatott vizsgálatok számát jóval meghaladta a biztosok hatáskörén kívül eső eljárás kérő beadványok száma, amelyek középpontjában egy-egy helyzet jogi elemzése, jogszabályok összevetése, valamely társadalmi-szociológiai tünet értelmezése, vagy egészen egyszerűen az egészségügyben dolgozók magatartása, etikai hozzáállása, illetve kezelési módszerének kifogásolása állt.

A jelen beszámolási időszakon (is) átívelő, az elmúlt években már több alkalommal említett esetek ezúttal is az onkológiai betegek terápiás készítményeihez, a más ellátásokhoz való hozzáféréseinek gondjai; a beteg, koraszülött gyermekek kezelésének kockázatai; általában is az egészségügy ellátó szakszemélyzet – orvosok, más szakemberek, mentősök – jogainak érvényesülése, illetve az ehhez való hozzásegítés szerepelt a biztosok „ügylistáján”. Nem csökken az ellátás minőségét (szakmai), vagy csupán a kezelő orvos vagy ápoló személyzet magatartását (etikai), kommunikációs stílusát kifogásoló panaszok száma sem. Ez utóbbi – jellemzően az idősök vagy az idős hozzátartozót gondozó fiatalabb családtagok részéről – mind gyakrabban – vidékről érkező panaszokban jut kifejezésre, sokszor már a háziorvos eljárását is kifogásolják.

Nem kerülték el a biztosok figyelmét azok a kérdések sem, amelyek jogalkotási feladatot is adó, új társadalmi igények megjelenését jelezték. Nagy jelentőségű, és szakmai körben is figyelmet keltő volt az általános biztos fellépése a kötelező védőoltás következtében kárt szenvedett, illetve halála esetén a hozzátartozót megillető kártalanítás ügyében (OBH 5401/2005.). Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény az elmúlt év november 1. napján hatályba lépő módosítása ugyanis olyan helyzetet teremtett volna, hogy az addigi állami felelősségvállalást – a kötelező védőoltások következtében valamely károsodást szenvedett, vagy annak hozzátartozója tekintetében – a vakcina gyártójának egyedüli, a termékfelelősség szabályai szerint érvényesíthető kártérítési felelősségévé alakítja át. A felelősségi rendszer tervezett átalakítását az általános biztos is visszásnak ítélte. A biztos álláspontjának ismeretében pedig az egészségügyi miniszter kezdeményezte az Eütv. eredeti kártalanítási rendelkezésének hatályába történő visszaállítását.

Ugyancsak elvi jelentőségű, ám még a Beszámoló összeállításának időpontjában is lezáratlan kérdésben – a fekvőbetegeket ellátó egészségügyi intézményekben alkalmazott betegazonosító karszalag tartalmát részletező egészségügyi miniszteri irányelv rendelkezései – folyik a szakmai párbeszéd az általános biztos és helyettese, valamint az adatvédelmi biztos között, noha az ajánlás „igazi” címzettje az egészségügyi miniszter (OBH 2015/2005.).

Az általános biztos és helyettese közös jelentésében megállapította, hogy a betegazonosító rendszer alkalmazásának elemeit tartalmazó – és ezzel szándéka szerint, a fekvőbeteg-ellátást nyújtó egészségügyi intézményekben dolgozó szakemberek munkáját segítő – irányelv túlnyomórészt adatvédelmi szempontú követelményei alapján történő betegazonosítás alkalmas arra, hogy az Alkotmányban deklarált emberi méltósághoz való joggal valamint az egészséghez való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozzon. E megállapítással a címzett egyetértett, ám az adatvédelmi biztos ettől eltérő álláspontja következtében az ügy a beszámolási időszakban nem zárult le.

Hasonlóan az előzőekben vázolt különös esetekhez, további elemzések készültek a már korábban befejezett orvosi ügyelet kérdéskörben, illetve újabb lépések történtek a tengizi munkavállalók kártalanítását célzó, a 2003. évben jelentéssel zárult ügyben (OBH 1959/2003.). Előbbi esetben a Szolnok Megyei Bíróság előtt folyó „ügyeleti díj” per kapcsán alkalmazott, a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelv alapján indult, az alkalmazás dilemmáit feloldani szándékozó egyeztető tárgyalássorozat az egészségügyi, a munkaügyi tárca, a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozók Kamarája, a Kórházszövetség, az Egészségügyi Gazdasági Vezetők Egyesülete részvételével, amelyre állandó meghívást kapott az országgyűlési biztos is. A tárgyalások természetesen elsősorban szakmai jellegűek, amelyen a biztos alkotmányjogi szempontú értékelése az uniós követelmények betartásának vagy betarthatatlanságának alapjogi aggályaira hívta fel a figyelmet.

Ezzel együtt távol áll a biztostól a bírói tevékenységre vagy általában a konkrét ítélezési gyakorlatra történő nyomásgyakorlás, ugyanakkor kötelessége rámutatni a nem egyértelmű alkalmazhatóság jogállami konfliktusai megoldásának sürgető szükségességére.

Szintén elvi jellegű, ám remélhetőleg a normaalkotást könnyítő segítséget nyújt a biztos a Tengizben munkát vállalt magyar dolgozók ügyében. A hatásköre hiányáról, ugyanakkor az országgyűlési képviselők számára javaslatot is tartalmazó, 2003-ban készült jelentés kiadása óta érdemi intézkedés nem történt, így a betegek sorsa továbbra is rendezetlen. Az esetekkel kapcsolatba került közigazgatási, szakmai szervek vagy a bíróságok elutasító határozatai ugyancsak nem segítettek a panaszosok ügyét. Ezt a helyzetet továbbra is igyekszik kibillenteni a holtpontról az országgyűlési biztos, annak reményében, hogy a 2006. évben pont kerülhet az egészségükben károsodott, volt tengizi munkavállalók ügyére.

Állásfoglalást adott ki a biztos egy a napjainkban sokszor napirendre kerülő probléma tárgyában. A gyógyszerárakkal összefüggésben felmerült, de az egészségügyi ellátórendszer egészét érintő verseny tényezésének egyes kérdéseivel kapcsolatban megfogalmazottak (OBH 3911/2005.) ráirányítják a figyelmet azokra a kérdésekre, amelyek a globalizáció óhatatlan velejárói, mégis különösen az egészségügy sajátos helyzetének ismeretében vitathatóak. Így hangsúlyosan hívta fel a figyelmet a biztos azokra a körülményekre, amelyek mind a gyógyszeriparban, mind az orvoslás terén olyan álvetsenyt gerjesztenek, amelyben – legalábbis közgazdasági értelemben – a keresleti és a kínálati piac egyaránt kiegyensúlyozatlan.

Mindebből is látható, hogy a biztosok egészségügyet érintő tevékenysége meglehetősen széles körű fellépési kötelezettséget is jelent. Így készült el a magán-állatorvosok ügyeleti tevékenységével kapcsolatos jelentés is, amelyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy önmagában az a tény, hogy a magán-állatorvosok számára a jogalkotó nem gondoskodott a köz érdekében való kötelező rendelkezésre állás (ügyeleti szolgálat) pontos anyagi ellentételezéséről

– a jogállamiságból levezethető jogbiztonsághoz, a munka megfelelő díjazásához és a pihenéshez való jogokkal összefüggésben –, okoz alkotmányos visszasságot (OBH 2832/2004.). A vizsgálat itt elsősorban a kötelező kamarai tagsággal „együtt járó” ügyeleti (készenléti) tevékenység azon része miatt folyt, mely során valamely járványveszély észlelése is a magán-állatorvos kötelezettsége. Ebből következően az állam felelőssége e tekintetben tetten érhető, s legalább a készenlét meghatározott idejére ellentételezést is jelent. A megállapításokkal a miniszter nem értett egyet, az egyeztetések még folynak.

Komoly szakmai vita folyt a magánorvosi tevékenységet folytató orvosok – elsősorban pszichiáterek –, de az intézményi orvosok, sőt a nyugdíj mellett praktizáló orvosok vényírási jogának változásaival kapcsolatban is (OBH 5410/2005., 4415/2005., OBH 5559/2005.). E kérdésben ugyancsak az egészségügyi minisztert kereste meg az országgyűlési biztos, aki a gyógyszerkasszájának a finanszírozhatatlanságig pazarló jelen állapotával indokolta a radikális változásokat, ám jelzésünkre „finomítottak” a kormányrendelet szabályain, és az érintett orvos az egészségbiztosítóval kötött szerződés keretei között továbbra is jogosult támogatott gyógyszer felírására.

Speciális helyzetben van egészségügyi szempontból a bv. orvos és betege egyaránt. Alapjogi vizsgálat e tekintetben a beszámolási időszakban nem folyt, de a beérkező panaszokra pontos jogi háttérrel és lehetőségeket felvázoló tájékoztató jellegű levelek születtek, az általános helyettes irányításával. Így például az elítéltek orvosválasztási joga kérdésében (OBH 4265/2005.) vagy a fogorvosi ellátással kapcsolatban, általában is az ellátás megfelelő színvonalát kifogásoló panaszok miatt.

Jelen beszámolási időszakban tovább csökkent az egyes orvosi beavatkozások következtében elszenvedett HCV-fertőzés miatti panaszok száma. Ahogy korábban is, ezekben az esetekben is minden alkalommal felhívtuk a panaszosok figyelmét arra, hogy az országgyűlési biztos feladatai között nem szerepel a kártalanítási igények érvényesítése, azok a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek. Egyebekben pedig részletes tájékoztatást kaptak a panaszosok jogi lehetőségeikről.

A dajkaterhesség jogi szabályozásának hiányosságait számon kérő panaszosokat – az elmúlt évekhez hasonlóan – idén is csak arról tudtuk tájékoztatni, hogy a jogalkotó aggodalmát a jogi normarendszer egységességének elvesztése alapozza meg. A dajkaterhesség lehetőségének bevezetésével ugyanis az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások köre valóban bővülne, egyúttal azonban a Családjogi törvény származás megállapítására, illetve családi jogállásra vonatkozó szabályai sem maradhatnának érintetlenül. Ezen túlmenően pedig számos etikai jogi probléma is felmerül, amelyekre tekintettel az államok többsége kifejezetten tiltja, vagy hallgat a gyermekvállalás e módjáról.

1.6.2. Fogyatékkal élők jogai

Az országgyűlési biztosok tízéves vizsgálati gyakorlatában a fogyatékkal élő emberek esélyegyenlőségének a megteremtése kiemelkedő jelentőségű. A pozitív diszkriminációt, mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket, az Alkotmány a 70/A. § (3) bekezdésében állami feladatként határozza meg. Az előző évekhez hasonlóan, idén is az emberi méltósághoz, a szociális biztonsághoz való jogokkal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggésben érkeztek panaszok az országgyűlési biztosokhoz. A panaszosok leginkább a pénzbeli ellátásokhoz (tipikusan a fogyatékosági támogatáshoz) való hozzájutást, illetve az ezzel kapcsolatos eljárást sérelmezték, de folyamatosan érkeztek a közlekedési támogatásokkal és lakás-akadálymentesítéssel kapcsolatos panaszok is.

Az országgyűlési biztosok – a korábbi évek tapasztalatai alapján – kiemelt figyelmet fordítanak azokra a beadványokra, amelyekben a bentlakásos intézményekből érkező panaszok jellemzően névtelen, illetve a nevük elhallgatását kérő panaszosoktól érkeznek. Jelen beszámolási időszakban öt olyan ügy zárult vizsgálati jelentéssel, amelyben az országgyűlési biztos vizsgálata a gondozottak emberi méltósághoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogával, a szociális biztonsághoz való jogával összefüggésbe hozható visszasságok feltárására irányult.

A hozzánk fordulóknak jellemzően az intézetek túlszűfoltóságát, a tárgyi feltételek hiányosságait, az étkeztetést, a dolgozók sértő, sokszor durva bánásmódját, a bentlakók pénzének szabálytalan kezelését sérelmezték (OBH 2086/2005., OBH 6216/2004., OBH 3040/2005., OBH 1226/2004., OBH 6459/2004.).

A fogyatékosági támogatásban részesülő, súlyos fogyatékos személyek utazási kedvezménye ügyében még 2003-ban tett ajánlásunkkal kapcsolatban is sikerült előrelépést elérnünk. Az Országgyűlés Szociális és Családügyi Bizottsága 2005. szeptember 25-én megtartott ülésén meghallgatta az ombudsmant és a minisztériumok képviselőit, ezt követően felkérte a Kormányt, hogy a feltárt visszasságok megszüntetését célzó szakmai szabályokat alkossa meg, és a végrehajtáshoz szükséges anyagi források időarányos részéről a 2006-os költségvetésben gondoskodjon (OBH 1966/2004.). A Beszámoló összeállításának időpontjáig azonban ez – a Pénzügyminisztériumtól kapott tájékoztatás szerint – nem történt meg.

A pénzbeli ellátások közül a fogyatékosági támogatás iránti kérelmekkel összefüggő panaszok tipikusan az Országos Orvosszakértői Intézet illetékes szakértő bizottságainak szakvéleményét kifogásolták. A panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert úgy ítélték meg, hogy súlyos betegségeik ellenére az orvosi bizottságok nem akarták elismerni fogyatékos állapotukat. A fogyatékosági támogatás igénylésével kapcsolatos ügyekben a hatásköri szabályok ismertetésén túl az országgyűlési biztosok részletes tájékoztatást adtak a panaszosoknak azokról a jogszabályi feltételek-

ről, amelyek meghatározzák a jogosultság törvényi feltételeit, valamint az igényléshez szükséges eljárási szabályokat, jogorvoslati lehetőségeket. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztosnak nincs lehetősége orvosi szakvélemény felülvizsgálatára, ezért a panaszosokkal minden esetben ismertetni kellett, hogy a súlyosan fogyatékos állapot megállapítását kizárólagosan az Országos Orvosszakértői Intézet illetékes szakértő bizottságai végzik. Ez a szakértői vizsgálat azonban nem a hétköznapi szakszerű orvosi vizsgálat, hanem a szakértői bizottságnak azt kell megállapítania – nem szubjektív alapon –, hogy a súlyos fogyatékoság minősítéséről szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendeletben, a fogyatékos csoportonként pontosan leírt, és részletesen meghatározott feltételeknek, mértéknek megfelel-e. Akinek az állapotát az orvosszakértői bizottság a jogszabályban rögzítettek alapján súlyosan fogyatékosnak minősíti, annak – szociális rászorultságtól függetlenül – alanyi jogon jár a fogyatékosági támogatás.

Az ilyen típusú ügyekben azonban a panaszok megválaszolása nem csupán a fogyatékosági támogatás törvényi feltételeinek ismertetésére szorítkozott, hanem arra is, hogy a panaszosokkal megpróbáljuk megismertetni a fogyatékosági támogatási rendszer elveit és célkitűzéseit. Ezen túlmenően a hozzánk forduló részletes tájékoztatást kaptak azokról a szociális rászorultságtól függő pénzügyi ellátásokról, azok igénybevételével kapcsolatos tudnivalókról, amelyek ismeretében lépéseket tehetnek nehéz anyagi helyzetük javítása érdekében.

A lakás-akadálymentesítés állami támogatásával kapcsolatosan két panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz. Az egyikben a beadványtevő azokról a jogszabályi feltételekről kért tájékoztatást, amelyek teljesülése esetén a súlyosan mozgássérült személy részére műszakilag akadálymentes lakás kialakításának többletköltségeire vissza nem térítendő állami támogatás vehető igénybe. A másik beadványban azt sérelmezte a panaszos, hogy ugyan megkapta az állami támogatást, azonban ez nem volt elegendő az átalakítási munkálatok elvégzéséhez, és ezért a lakóhelye szerinti önkormányzattól még további vissza nem térítendő támogatást igényelt, amit ugyancsak megkapott. A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy az önkormányzat a támogatást úgy nyújtotta, hogy 5 évre szóló jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztek be az ingatlanára. A biztos tájékoztatást kért az érintett önkormányzat polgármesterétől, amelynek alapján megállapította, hogy a vissza nem térítendő támogatás esetére, a támogatás erejéig jelzálog, valamint 5 évre szóló elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzését írja elő a helyi rendelet. Azzal a kikötéssel, hogy „amennyiben ezen időpont előtt kerül sor az ingatlan elidegenítésére, úgy a kapott támogatást – a törvényes kamatokkal emelten – egy összegben kell visszafizetnie”. Tekintettel arra, hogy nem tartozik a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai körébe az ott élők ilyen jellegű segítése, továbbá a panaszos a támogatás igénylésekor ismerhette annak feltételeit, a biztos a beadványt elutasította.

A jelen beszámolási időszakban, a gépjárműszerzési támogatások igénylésével összefüggésben két olyan beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz, amelyben az igényléssel kapcsolatos eljárást sérelmezték a panaszosok. Ezekben az ügyekben a biztos a jogszabályi feltételek ismertetésén túl – hatáskör hiányában – érdemi vizsgálatot nem folytatott.

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium megkeresésére az országgyűlési biztos az egyes esélyegyenlőségi tárgyú törvények módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezetével, az új Országos Fogyatékosügyi Programról készített kormány-előterjesztés tervezetével és „A mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről” szóló előterjesztés-tervezetével összefüggésben fejtette ki szakmai álláspontját. Az egyes esélyegyenlőségi tárgyú törvények módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatosan rámutatott, noha üdvözlendő a jelentősebb forrásbővítés, az akadálymentesítés valóban elodázhatalan végrehajtásának időbeli elhúzódnása meglehetősen aggályos. A kormány-előterjesztésben szereplő jelenlyvi és alternatív kommunikációs szolgáltatás (tolmácsolás) törvényi szintű szabályozása ugyancsak többéves, a biztosoknak e tárgyban végzett munkájának sikere lehet. Ezért a biztos örömmel vette a Fot. módosítását, hiszen ezzel ez a kérdés rendeződött (Gy–523/2005.).

Az új Országos Fogyatékosügyi Programról készített kormány-előterjesztés tervezetében részletesen feltárt helyzetértékelést, illetve a jövőre vonatkozó koncepció összefoglalását a biztos üdvözölte. Ugyanakkor észrevételezte a fogyatékos személyek egészségügyi, szociális ellátásának nehézségét, foglalkoztatásuk gazdaságpolitikai ellentmondosságait, képzésük strukturális problematikáját. Mindezekre valóban kínál stratégiai megoldásokat a Program, de látni való, hogy amíg – ezzel egy időben – nem történik a társadalom részéről szemléletváltás, addig sem megfelelő képzés, sem ehhez igazodó, és tényleges munkahelyet biztosító foglalkoztatás, s így integráció, rehabilitáció, esélyegyenlőség nem várható. Ezzel együtt a biztos külön üdvözölte, hogy az új Program széles körű aktivitást remél a fogyatékos élők komplex rehabilitációja érdekében – az emberi méltóság és az esélyegyenlőség etikai, alapjogi elvárásainak megfelelően – a jogalkotótól és a szakpolitikustól egyaránt (Gy–499/2005.).

„A mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről” szóló előterjesztés-tervezetével összefüggésben a biztos egyetértését fejezte ki annak megállapításaival és a tervezett intézkedésekkel kapcsolatban, tekintettel arra, hogy azok a korábbi jelentéseiben tett megállapításaival egybecsengenek. Felhívta azonban a figyelmet a jelentéseiben már jelzett azon hiányosságokra, amelyek – úgy tűnik – továbbra sem nyernek megoldást: nevezetesen mi történjék azokkal a középületekkel, amelyeket nem lehet akadálymentessé tenni, és mi történjék azokkal a közszolgáltatásokkal, amelyek ilyen épületben vannak. Milyen következménye van az

újabb határidők be nem tartásának, be kell/lehet-e zárni intézményt, visszavonni/megtagadni működési engedélyt stb. A biztos álláspontja szerint ezek a kérdések nem rendezhetők a tervezetben szereplő – egyébként feltétlenül szükséges – építészeti jogszabályi-szervezeti intézkedéseken belül (Gy. 767/2004.).

1.7. Egészséges környezethez való jog

1.7.1. Környezet- és természetvédelem

A korábbi évekhez hasonlóan, 2005-ben is nagy számban vizsgáltunk az egészséges környezethez, illetve a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő beadványokat. A tágran vett környezetvédelemben való ombudsmani közreműködés elsősorban a környezeti elemek védelmével összefüggő hatósági tevékenységgel szembeni kifogások vizsgálatán keresztül valósul meg. A biztos jellemzően egyedi ügyekben, kérelmek alapján jár el – melyeket magánszemélyek mellett egyre gyakrabban nyújtanak be a környezetvédelem érdekében alakult civil szervezetek –, de széles körű, a társadalom nagyobb csoportját érintő ügyekben hivatalból is kezdeményez eljárást és folytat le vizsgálatot. A különböző szaktárcákhoz intézett jogszabály-veleményezési, módosítási vagy jogalkotási javaslataival – segítve egyúttal a jogalkotást is – a környezetvédelem terén szerzett tapasztalatait kívánja hasznosítani a biztos.

A biztos továbbra is tapasztalja a környezetvédelmi kultúra kiforratlanságát. Több állampolgár panaszának a tárgya változatlanul valamely általuk végzett tevékenység környezeti jogi normába ütközése, illetve a környezeti elemek védelme érdekében eljáró hatóságok munkája. Akadt olyan kérelmező, aki a hatóság „diszkriminatív” eljárását abban látta, hogy az építőanyagot hulladéknak minősítette, és büntetést rótt ki annak engedély nélküli elhelyezése miatt, illetve olyan is, aki nem fogadta el, hogy a jogszabály alapján a terület tulajdonosát terheli az illegálisan elhelyezett hulladék elszállítási és ártalmatlanítási költsége. Örömteli tény ugyanakkor, hogy nőtt az olyan panaszok száma, melyekben a környezetiükért érzett felelősségtudat következtében, a hatósági eljárásokon pont a bevezetett normák szigorát kérik számon a beadványtevők.

A környezetvédelmi ügyek változatos képet mutatnak. A kifogások közül a korábbi évekhez képest emelkedett a zajjal kapcsolatos panaszok száma, melyek forrásai elsődlegesen a vendéglátóhelyek, rendezvények, a közlekedés különböző formái (szárazföldi, légi). A biztos e körben azt tapasztalta, hogy a zajforrásokkal túlterhelt világban egyes állampolgárok már a hajnali harangozást vagy a sportolás közbeni hangoskodást is zavaró tényezőnek tartják (OBH 2973/2004.). Mindemellett a környezetvédelmi ügyek forrásai tipikusan az építkezések, a kommunális és településtudásági, valamint a telepengedélyezési és állattartási ügyek.

A biztos az előző évek gyakorlatának megfelelően, a jogterület komplexitásából eredően tájékoztatást nyújt a kérelmezőknek arról, hogy igényeik érvényesítésére a Polgári Törvénykönyv alapján milyen polgári jogi jogintézmények szolgálhatnak eszközként (OBH 2502/2004.).

A vendéglátó egységek, szabadterei szórakoztató rendezvények zavaró működését a létesítmények környezetében élők ismét nagy számban sérelmezték. Ezekben az ügyekben a biztos azt vizsgálja, hogy az érintett hatósági szerv kellő körültekintéssel eljár-e, amennyiben pedig azt tapasztalja, hogy a panaszosok nem fordultak a hatósághoz, úgy ennek lehetőségéről, az eljárási módokról nyújt megfelelő tájékoztatást. A biztos következetes álláspontja, hogy a tiltó vagy korlátozó döntéshez a tényállás körültekintő tisztázása, a döntést megalapozó bizonyítékok széles köre szükséges, hiszen figyelemmel kell lenni a vállalkozáshoz való alapjogra is.

Változatlanul sok kifogás érkezik a közlekedési eredetű zaj és rezgésterhelés miatt, amelyek többnyire a lakókörnyezet elviselhetetlen közlekedési helyzetével kapcsolatosak. Az országgyűlési biztos munkája során tapasztalja, hogy a levegő minőségét egyre erőteljesebben a közlekedési eredetű szennyező anyagok kibocsátása határozza meg országszerte. A közlekedési eredetű légszennyezés, zajterhelés valamennyi régióban a jelentős belső közúti forgalmú városok – elsősorban a főváros, de az ország más térségeinek nagyvárosai is –, illetve a nagy forgalmú közlekedési útvonalak mentén fekvő települések lakosságát érinti.

E panaszok tipikusan a közúti forgalom mértékét, a nehéz-gépjárműforgalmat, a vasútvonalakon zajló közlekedést érintették. Mindazonáltal már nem csak a megnövekedett gépjárműforgalom okoz problémát, több olyan beadvány is érkezett, melyben az indítványozók a lakóhelyük fölött elhaladó repülőgépek által keltett zaj mértékét sérelmezték. A lakott területek fölött elhaladó, a fel- vagy leszállás miatt alacsonyabb magasságban repülő légi járművek magas egyedi zajterhelése miatt, a légifolyosók kijelölésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a repülőgépek a lehető legkisebb mértékű zavarást idézzék elő (OBH 4003/2004.). Megjelentek az olyan panaszok is, amelyek a technikailag átszerelt motorgépjárművek, illetve a légi járművek közlekedéséhez kapcsolódóan, a rövid ideig tartó, de jelentősen zavaró egyedi zajterheléseket kifogásolták (OBH 3226/4004., OBH 4003/2004.).

Ezekben az ügyekben a biztos változatlanul azt vizsgálja, hogy a jelentős költségvetési forrásokat igénylő problémák kezelésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv milyen intézkedéseket tehet és tesz. Eljárása során hangsúlyt

fektet arra is, hogy van-e reális lehetőség alternatív útvonalak igénybevételére, illetve kijelölésére, továbbá szem előtt tartja, hogy a zavarás mögött az állampolgárok oldalán áll-e túrés kötelezettség. Ezen túl minden esetben tájékoztatja panaszosokat a téma szempontjából jelentős bírói gyakorlatról is.

A budapesti Citadellára vezető úton rendszeresen közlekedő turistabuszok miatti panasz vizsgálata során kifejtette, hogy az idegenforgalom fejlesztése és fenntartása közérdek, emiatt az állampolgárokat fokozottabb túrés kötelezettség terhelheti egy adott területen. Ugyanakkor utalt arra, hogy a motoros összejövetelek kapcsán nem került elő olyan adat, ami azt támasztotta volna alá, hogy ezen a két oldalon beépített lakóövezetben kell motoros összejöveteleket tartani, illetve hogy az itt lakók fokozott túrés kötelezettségét valamely közérdek tenné indokolttá (OBH 3226/2004.).

Tapasztalataink szerint, míg egyes kérelmezők azt sérelmezik, hogy az önkormányzat a területét tovább kívánja bővíteni ipari területtel, holott az az ingatlan-nyilvántartás szerint európai jelentőségű természetvédelmi terület (OBH 4875/2005), addig más panaszosok a területrendezést abból a szempontból kifogásolták, hogy az önkormányzat a szabályozási tervében, helyi építési szabályzatában a külterületi ártéri erdő besorolását nem változtatja meg, az ártéri területet nem teszi beépíthetővé (OBH 2774/2005.).

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásával kapcsolatban azt tapasztalta, hogy gondot jelent az önkormányzatok számára a közterületen elhagyott hulladék, sokan ezt ugyanis ingyenes szolgáltatásnak tekintik, holott az illegális hulladéklerakók felszámolása súlyos terhe az önkormányzatoknak.

Az idei évben is érkezett panasz parlagfü-szennyezettségű terület miatt, amikor is a biztos azt vizsgálja, hogy az önkormányzat megfelelő szervezői kötelezettségét teljesíti-e, illetve a védekezésre kötelező határozatot indokolt esetben meghozza-e. Megállapítottuk, hogy a jogszabályok előírásai az önkormányzati munka során a gyakorlatban hiányosan valósulnak meg. A jegyzők és polgármesterek csak részlegesen látják el környezetvédelmi feladataikat, környezetvédelmi hatásköreiket, eljárási lehetőségeiket nem kellőképp ismerik.

A biztos alapvető fontosságúnak tartja, hogy az önkormányzat jegyzője ismerje fel hatáskörét a szennyezőkkel szemben, hiszen például a települési folyékony hulladék nem megfelelő szintű kezelése környezeti problémát indukálhat (OBH 4969/2005.).

A beszámolási évben is jelentős számú kérelmező fordult hivatalunkhoz természetvédelmi kérdésekkel összefüggésben. A természetvédelemmel kapcsolatos ügyek köre bővült, és megjelent például a védett és fokozottan védett állatfajokat érintő hatósági engedélyezési eljárások kifogásolása. Változatlanul tapasztalható, hogy egyes állampolgárok a természetvédelmi érdekből eljáró és intézkedő hatóság eljárását kifogásolják, mert pl. az természetvédelmi célból kisajátítási eljárást kezdeményez.

A területek európai jelentőségű természetvédelmi területté, Natura 2000 ökológiai hálózatba kapcsolása miatt több panasz is érkezett a biztoshoz. Míg egyes panaszosok szerint a hálózat gátolja a területen folytatni kívánt gazdasági tevékenységet, mások éppen a Natura 2000-rel életre hívott és képviselt, a jövő generációk érdekében is álló természetvédelmi célkitűzésekre tekintettel, a hálózat jelentőségét hangsúlyozták. A biztos álláspontja szerint a Natura 2000 ökológiai hálózat kiépítése és védelme olyan közérdekű célnak tekintendő, amelynek vonatkozásában a jogalkotó alkotmányosan rendelhet bizonyos korlátozásokat, tekintettel arra, hogy a természeti környezet minőségének védelme, a természeti feltelemek megőrzése és javítását az állampolgárok érdeke (OBH 4875/2005.).

Tapasztalataink szerint a különböző hatóságok az államigazgatási eljárás általános szabályairól, valamint a tárgyi speciális jogszabályok eljárási jogi rendelkezéseit általában helyesen alkalmazzák. Előfordult azonban, hogy az ügyben elmaradt a határozathozatalhoz szükséges tényállás tisztázása (OBH 4113/2004.), a hatóság nem hozott határozatot, illetve a határozat ellen benyújtott fellebbezést késedelmesen, esetleg egyáltalán nem terjesztette fel a felettes szervnek (OBH 2509/2004.).

Az eljárási szabályok érvényesülésével kapcsolatban gyakori problémaként jelentkezett az eljárás elhúzódnása (2509/2004.), a végrehajtás elmaradása vagy annak jelentős elhúzódnása (OBH 4232/2004.), az elhúzódnás ügyintézés. (OBH 5539/2004.). Problémát jelentett ezen túl megfelelő határidő kifizetésével a hiánypótlási felhívás kiadásának elmaradása (OBH 509/2004.), valamint a helyszíni szemle lefolytatásának hiánya, mely környezetvédelmi ügyekben legtöbbször elengedhetetlen (OBH 2315/2005.).

1.7.2. Utak és a közlekedés

2005-ben 56 db közlekedési tárgyú panaszt vizsgáltunk, 20 érdemi vizsgálatban 26 panaszt bíráltunk el, 6 jelentés született. Általában a közlekedés okozta környezeti ártalmak, valamint az utak állapota, az elkerülő utak hiánya miatt fordultak a biztoshoz. Erre az ügycsoportra különösen jellemző, hogy a panaszok többsége az országgyűlési biztos fellépésével nem orvosolható.

A környezeti ártalmak a városokban a főútvonalak mentén és a turisztikai célpontok közelében őket sújtják elsősorban. Az országos közlekedési hálózat mentén lakóknak változatlanul az autópályákat kikerülő kamionáradattal kell együtt élniük. Mivel a panaszok többsége nem forgalomszabályozási-közlekedési típusú, ezeket az ügyeket a környezetvédelmi fejezet tárgyalja (OBH 3226/2004., 5030/2004.).

Az utak állapota miatt tett panaszok az ország majd minden települését érintik. Terjed a korábbi külterületek, zártkertek belterületbe vonása, lényegében az infrastruktúra kiépítése nélkül. Az alacsonyabb áron megszerzett ilyen területeken megépített ház megközelítése azután gyakorlatilag lehetetlen. A tulajdonosok elvárják az út kiépítését, ebben azonban az önkormányzati törvény alapján a biztosnak nincs hatásköre. („A ... feladatokban a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.”) Az országgyűlési biztos hivatalának felállítása óta érkeznek olyan panaszok, amelyekben a földutak kiépítését kérik. 2005-ben érkezett az első olyan, amelyben tiltakoznak ellene, mert jelentősen megnöveli az átmenő forgalmat. A lakókörnyezet olyan mértékben terhelt a motorizáció következményeivel, hogy inkább már út sem kell, csak nyugalom legyen.

A biztos általános helyettese egy, az M7-es autópályán megbírságot személy panaszára indított vizsgálatban – több más megállapítás mellett – az Állami Autópálya Kezelő Rt. vezérigazgatójának is megküldte jelentését azzal, hogy törekedjék annak megszervezésére, hogy az autópályák valamennyi felhajtója közelében lehessen matricát vásárolni, mert ma ez nem így van (OBH 6086/2005.).

Egy, a 47-es főút szélesítése miatt tett panasz kapcsán a biztos megállapította, hogy a folyamatban részt vevő hatóságok, tervezők, építetők pozitívként értékelték, hogy az út szélesítésekor a védőterületen korábban épült lakóházakat érintetlenül hagyták. Kezdeményezte ezért, hogy az illetékes miniszterek a jövőre nézve biztosítsák a hasonló helyzetek olyan megoldását, amelyben közel egyenértékű műszaki-pénzügyi feltételek esetén a nyomvonal kijelölésnél, új út építésénél vagy meglévő korszerűsítésénél az érintett állampolgárok létfeltételeinek javítása, a környezeti károkkal fenyegetettek számának csökkentése elsődleges szempont. A miniszterek a kezdeményezést elfogadták (OBH 3921/2004.). A biztos véleményezte a teljesítésként megküldött, a közúti közlekedésről szóló törvény és a közutak tervezése műszaki előírás módosításának tervezeteit.

Az év folyamán – részben korábbi jelentések ajánlásaira megküldött – tervezetek további véleményezése: a vasúti közlekedéspolitikai stratégiai kérdéseiről; a vasútról szóló törvény módosításáról; a fővárosi helyi személyszállítás egy részének országos közforgalmú vasúttal, valamint menetrend szerinti helyközi autóbuszjáratokkal való ellátásával összefüggésben egyes törvények módosításáról; a transeurópai közlekedési hálózat projektjeihez juttatott TEN-t támogatás felhasználásáról; a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló előterjesztések.

1.7.3. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek

Az országgyűlési biztos 2005-ben átfogó vizsgálatot folytatott a telepengedélyhez kötött tevékenység hatósági eljárásának és az azt szabályozó jogszabályok alkalmazási problémáinak feltárására. A témát elemző OBH 3166/2003. számú rövidített jelentés megtalálható a Példatárban.

1.8. Építési és városrendezési ügyek

Az országgyűlési biztos 2005-ben 373 építésügyi panaszt vizsgált. Ebből 29 jelentésben 57 panaszt bírált el. 75 panaszt teljes körű vizsgálatot követően levélben utasított el, pl. amikor az esetleges biztosi kezdeményezések magát a panaszost hoznák rosszabb helyzetbe, vagy az érintettek közötti viszony rendkívül elmérgesedett. A panaszos gyakran nincs tisztában jogaival és kötelezettségeivel, ezért még valós érdeksérelmeit sem a megfelelő eszközökkel kívánja orvosoltatni. Ilyenkor a széles körű tájékoztatás segíti az állampolgárokat panaszaik rendezésében.

A korábbi évek beszámolóiban leírt jellemzők változatlanok, ahogyan az is, hogy az országgyűlési biztoshoz csekély számban kerülnek olyan ügyek, amelyekben minden „rendben van”. Érezhetően növekszik azoknak az eseteknek a száma, ahol érintettként rendkívül sokan írják alá a panaszt. Mind többször érezhető, hogy a hozzánk fordulókat úgy érzik, hogy nélkülük döntenek róluk.

Ezeknek a panaszoknak a vizsgálatából túlnyomó többségben az állapítható meg, hogy mind a településrendezésben, mind az egyes építési engedélyezési ügyekben sérül a jogegyenlőség. A nagyberuházások környezetében élők érdekeit figyelmen kívül hagyják, tiltakozásukat különböző technikákkal hátrítják el. Riasztó mértékben egyoldalúvá vált a jogok érvényesíthetősége. Az építendő nagyberuházó és az érintett környezetben élők nem egyenlő rangú ügyfelek.

Egyre több zöldterület, a települések múltját dokumentáló érték tűnik el. Jellemzővé vált a sportpályák területére beépítésközponatok, intézmények, lakóparkok építése, arra való hivatkozással, hogy „már úgyszem volt alkalmas sportolásra, a rossz levegő miatt”. Ennek „orvoslására” még azt a szabad – és részben zöld – területet is beépítik.

A rendezési terveket úgy módosítják, hogy a lakosság csak véletlenszerűen értesül a tervekről; érveiket nem veszik figyelembe. Ha mégis, akkor esetleg úgy, hogy első tervezetre a jelenleg megengedett ötszöröse beépítési lehetőséget ismertetnek, a lakosság hadd legyen elégedett, ha „kiharcolta”, hogy csak háromszorosa lesz végül. A jelentős üdülőtérrel rendelkező települések az üdülőtérrel hátrányosan érintő terveket olyan időszakban függesztik ki a polgármesteri hivatalban, amikor egyetlen üdülőtulajdonos sem tartózkodik a településen (OBH 1586/2005; 1962/2005; 3407/2005; 5237/2005; 5383/2005; 5884/2005.).

A konkrét építési engedélyezésben a környezetben élőkről általában utólag, a tervezett beruházás visszafordíthatatlan állapotba kerülése után „derítik ki”, hogy mégis ügyfelek lettek volna. A civil szervezetek fellépését – szintén általánosnak mondható gyakorisággal – akadékoskodásként kezelik, a tervtanácsok szakmai véleményét figyelmen kívül hagyják. A szakhatóságok „kényes kérdésben” lekésik a határidőt, úgy ítélik, hogy ha több szakhatóság – köztük az ő hatóságuk – feladatkörébe is tartozik az ügy, akkor a másiknak kell eljárnia, nekik nem. Az „illeszkedés” szabályának tág megfogalmazása teret enged a visszaélésekhez. Mivel a rendezési tervek elkészíttetése nem kötelező, és ha „nem megfelelően szabályoz” is, alapot ad az építkezésre és az illeszkedés szabályának alkalmazhatóságára, gyakorlatilag bárhol bármire lehet engedélyt kapni. Az engedélyeket nem küldik meg a tényleges érintetteknek, nem tesznek különbséget a családi ház ablakcseréje esetén értesítendő szomszédok és a bevasárlóközpont környezetében érintettek között. Mivel a nagyberuházásokat általában közterület veszi körül, így azoknak gyakran nincs is érintett szomszédsága – a hatóságok szerint. Az ilyen módon „zárt körben” kiadott engedélyeket kiadásuk napján jogerősítik, az építető „jóhiszeműen szerzett és gyakorolt” jogára tekintettel a világon semmiféle – mégoly megalapozott – ellenérv vagy ellenérdekeltség sem érvényesülhet.

Az építetők a beruházás ellen potenciálisan felléphető szerveket és személyeket kizárják az eljárásból, az esetleg mégis kikényszerített jogorvoslati eljárások ideje alatt a létesítmény építése akadály nélkül folyik (OBH 4113/2004; 5237/2005.).

Lehetőség nyílt jogszerűtlen lépésekkel a jogszerzésre. Amennyiben bejelentenek egy engedély nélküli építkezést, és az építető pl. pert kezdeményez, vagy csak „húzza az időt” (határidő-módosítást kér, nem ad be fennmaradási tervdokumentációt, hiányosat, nem megfelelő stb.), eltelik egy év, és az engedély nélkül épített létesítmény fennmarad. Az engedély nélkül építkező és az érintett szomszédság vagy a társtulajdonosok nem egyenlő rangú ügyfelek (OBH 6254/2004.).

A hatóságok nem ellensúlyoznak, jobb esetben asszisztálnak, rosszabb esetben elősegítik az egyenlőtlen helyzeteket. A közigazgatás nagyon gyakran nem lép fel a „köz” érdekében, nem látja vagy nem veszi figyelembe azt. Nem tesz annak érdekében, hogy a fejlődés valóban fejlődés legyen. Pillanatnyilag szó sincs fenntartható fejlődésre törekvésről, vagy esetleg a jövő nemzedék érdekeinek figyelembevételéről.

A hatóságok gyakran kerülnek kényszerhelyzetbe is, mert az államigazgatási jogkörben okozott kár érvényesítésével való fenyegetés már-már zsarolássá fajul. Mivel ilyen pereket sokkal inkább a beruházó-építető képes indítani, szemben a hatásterületen élő egyes érintett állampolgárral, a hatóság a kisebb ellenállás irányába megy el, és „kiküszöböli” a fellebbezőket, a jogaikat érvényesíteni kívánó ellenérdekelte ügyfeleket.

Változatlanul súlyos probléma az építési hatóság függetlenségének hiánya. A jegyző szerepeinek keveredése táptalaja a nem hatósági megfontolásokból, nem a hatályos jog keretei között hozott döntéseknek (OBH 3013/2005; 4113/2004.).

2005 folyamán ismételtelen változott az építésügy ágazati hovatartozása. Talán ennek is tudható be, hogy a központi szakmai irányítás változó színvonalon és inkább kiragadott ügyekben valósul meg, mintsem az országosan egységes hatósági ügyintézés biztosításában, vagy az ország építészeti arculatának megőrzésében-fejlesztésében, az „épített környezet védelmében”, amit a hatályos építésügyről szóló törvény is megcéloz.

Az országgyűlési biztos tapasztalatai szerint az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal (OLÉH) szakmai felügyeleti tevékenysége általában kimagasló színvonalú. Azonban esetenként megtörni látszik ez a színvonal, amely okait a biztosnak nincs lehetősége feltárni. A felkérésére végzett vizsgálatok átfutási ideje részben azt mutatja, hogy ezzel a tevékenységgel nem foglalkoznak elegendően a hivatalnál, holott az ilyen vizsgálatok vezethetnek az országosan egységes építésügyi igazgatás kialakításához, az elkövetett hibák jövőbeni kiküszöböléséhez. A gyakori átszervezések és költözködések hatásának kiiktatása mellett a személyi állomány megerősítése is szükséges lenne az egyenletes színvonal biztosításához, az ágazatban a közigazgatás stabilitásához.

Megkérdőjeleződni látszik az építésügyi hatósági eljárásnak, illetve magának a hatóságnak a létjogosultsága is. A kecskeméti Malom Center úgy kapott építési és használatbavételi engedélyt, hogy diszponibilis (meghatározatlan funkciójú) terek sora volt benne, a rózsadombi egykori SZOT szálló ügy, hogy a homlokzatára az építési engedély megadása után írtak ki tervpályázatot. Ha sem a homlokzatnak, sem a belső elrendezésnek, illetve rendeltetésnek nem kell ismertnek lennie az engedély megadásához, továbbá a település szerkezetére, a városképre tekintet nélkül bárhová bármilyen elhelyezhető, akkor mire kell egyáltalán a hatóság? (OBH 4113/2004; 5237/2005.)

Ezeket a problémákat a biztos már több jelentésben, levélben, jogszabály-veleményezésben jelezte mind az OLÉH-nak, mind az építésügyért felelős mindenkori minisztereknek, egyes elemeit pedig a korábbi évek beszámolóiban az Országgyűlésnek is. Jellemző a panaszokra az is, hogy az egyes állampolgárok – akár ugyanazok is – valamit és annak ellenkezőjét is nehezményezik. A környezetben élőként felróják az erdők kiirtását, a ferihegyi repülőtér környezetében a zajártalmat. Ha az ő tulajdonuk az erdő, és ki akarják irtani és beépíteni a területet, jogaik megsértésének értékelik, amikor ezt az önkormányzat és a hatóságok nem teszik lehetővé; ugyanúgy, amikor a repülőtér védőövezetét nem vonja belterületbe a főváros, vagy nem vezetnek az erdő helyén a házaikat elkerülő utat (OBH 2745/2005; 2774/2005; 3664/2005.).

Nem változtak lényegesen az eljárási típusú jogsértések sem, túllépik az ügyintézési határidőket, nem értesítik az érintetteket, nem terjesztik fel a fellebbezéseket, nem tisztázzák a tényállást stb. Változatlan a végrehajtások elégtelensége is (OBH 3706/2004; 5686/2004; 4011/2005; 4490/2005.).

A biztos visszatérően vizsgálja és állapítja meg azt is, hogy az épített környezet továbbra sem akadálymentes. (OBH 3237/2005.).

1.9. Fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai

A hivatásos szolgálati viszonyban állók (rendőrök, katonák, határőrök, vám- és pénzügyőrség, illetve a büntetés-végrehajtás hivatásos állománya) alkotmányos jogainak érvényesülését az országgyűlési biztos általános helyettese, a beérkező panaszok gyakoriságától függetlenül időnként áttekinti. Ezt indokolja, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) több olyan rendelkezést tartalmaz, amely eleve korlátozza az állományba tartozók alapvető jogait, egyebek mellett a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, a véleménynyilvánításhoz, a gyülekezéshez, az egyesüléshez és a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogokat.

A hivatásos állományúaktól származó konkrét panaszok legnagyobb része rendőroktól érkezett, néhány panasz a honvédség, néhány a vám- és pénzügyőrség állományára vonatkozó intézkedéseket sérelmezett. A vám- és pénzügyőrök panaszait az uniós csatlakozást követő szervezeti változások, az egyes állománycsoportokat érintő létszámcökkentés, illetve a megváltozott bűnügyi helyzettel összefüggő új munkamódszerek (mobil ellenőrző és felderítő csoportok) bevezetése váltotta ki.

A korábbi évekhez hasonlóan, a panaszok tárgya legtöbb esetben munkaügyi jellegű volt, a szolgálati pótlékokkal, munkakörülményekkel kapcsolatban. A panaszok túlnyomó része nem hatósági határozatok vagy mulasztások miatt keletkezett, orvoslásuk a bíróságok hatáskörébe tartozott, ezért egyedi vizsgálatukra általában nem került sor. Több panasz érkezett fegyelmi eljárásokkal, kártérítési, illetve büntetőeljárásokkal összefüggésben is. A hivatásos állományúak panaszainak aránya – valamennyi állománycsoportot figyelembe véve – nem haladja meg az összes panasz 1–1,5%-át.

A rendőrség átfogó vizsgálatára utoljára 2004 végén került sor, de a vizsgálat eredményeként született ajánlások és javaslatok feldolgozása, illetve jelentős részük elfogadása 2005-ben valósult meg (OBH 1924/2004.).

A vizsgálat során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az általános helyettes több javaslatot tett a belügyminiszternek, amelyek a Hszt. egyes rendelkezéseinek módosítására irányultak. Javaslatot tett a szolgálati érdek fogalmának meghatározására, a túlóradíj kifizetésével kapcsolatos szabályok módosítására, a vezető beosztásúak azonnali hatályú felmentésének indoklására, a büntetőeljárás alá vont rendőr szolgálati viszonya felüggesztésének, kedvezményekből való kimaradásának határidőhöz kötésére, etikai kódex kiadására. Javasolta, hogy vizsgálta meg az egyenruházati cikkek minőségét, szolgálati alkalmasságát, és felügyeleti jogkörében gondoskodjon több elhanyagolt rendőri szerv felújításáról, mivel ezek nem feleltek meg az ott dolgozók vagy ügyfélként ott tartózkodók élethez és az emberi méltósághoz, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, végül az egészséges környezethez való joga minimális követelményeinek.

Felhívta a minisztériumot, hogy tekintse át az ügyfélfogadást végző rendőri szervek objektumainak akadálymentesítési helyzetét, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény rendelkezéseinek mielőbbi végrehajtása érdekében.

Az országos rendőrfőkapitánynak tett ajánlások a végrehajtó szolgálat munkakörülményeinek javítását szolgálták a Rendőrség Biztonsági Szolgálatánál és a kapitányságokon. Ajánlás született az áthelyezést kérők szolgálatban való visszatartásának gyakorlatával, a szolgálatba lépés és váltás, illetve a pihenőidő szabályainak betartásával, a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló szabályok betartásával, a technikai felszerelések és egyéni védőeszközök műszaki állapotával, a gépkocsipark állapotával kapcsolatban.

Az általános helyettes javasolta, hogy a Rendőrség Biztonsági Szolgálatánál a sportolási munkaidő kedvezmény kiadása során kerüljék a hivatali és a nem hivatali munkarendben szolgálatot teljesítők közötti megkülönböztetést. A vizsgálatban érintett kapitányságok vezetőinek több ajánlást tett a munkakörülmények javításával, a munkavégzés feltételeivel kapcsolatban. Az ajánlások összhangban voltak a rendőrség munkavédelmi és közegészségügyi-járványügyi helyzetéről készült korábbi belső vizsgálat megállapításaival, ahol az általunk is észlelt hiányosságok miatt ezek a munkahelyek nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak, és „munkavégzésre csak korlátozottan alkalmas” minősítést kaptak.

Az átfogó vizsgálat során azoknak az alkotmányos jogoknak az érvényesülését tekintettük át, amelyek minden állampolgárt megilletnek, akár hivatásos szolgálati viszonyban áll, akár nem. Elsősorban az egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint az élethez és testi épséghez fűződő alkotmányos jogok, az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elve és a jogbiztonság követelménye érvényesülését, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának betartását vizsgáltuk, továbbá ezekkel a jogokkal összefüggésben állapítottunk meg alkotmányos visszasságokat.

A nyilvánvalóan segítő szándék ellenére egyes rendőri vezetők részéről azt tapasztaltuk, hogy a vizsgálati megállapításokat – a hiányosságok feltárása és ezekkel kapcsolatos álláspontunk nyilvánosságra hozatala miatt – kritikával fogadták, az ajánlások egy részével nem értettek egyet, sőt megkérdőjelezték az országgyűlési biztos jogát arra, hogy a szervek vezetőivel való egyeztetés nélkül tájékoztassa megállapításairól a közvéleményt. Az erre vonatkozó megnyilvánulásokat az általános helyettes következetesen visszautasította.

A véleményeltérésektől függetlenül az országos rendőrfőkapitány feladattervet készített az ajánlások végrehajtására irányuló intézkedésekről. Az alárendelt rendőri szervek a részükre meghatározott feladatokat 2005 nyarára végrehajtották. A főkapitány tájékoztatása szerint valamennyi területi szervnél ellenőrizték a védőfelszerelések (elsősorban a lövedékálló mellények) alkalmasságát, a lökiképzések gyakorlatát, az objektumörzési szabályokat, a nem saját forrásból finanszírozott túlszolgálatokat, a szolgálatok közötti pihenőidő biztosítását. A főkapitány meghatározta az egyes szerveknél folyamatosan végrehajtható feladatokat, és reagált azokra az ajánlásokra is, amelyeket csak a rendelkezésre álló költségvetési források függvényében – hosszabb idő alatt – lehet megvalósítani. Az általános helyettes a főkapitányi intézkedéseket elfogadta.

A belügyminiszter elfogadhatónak tartotta, hogy a szolgálati érdekre csak jogszabályban meghatározott esetekben lehessen hivatkozni, és egyetértett a túlórák kifizetésére vonatkozó szabályok módosításának szükségességével is. A fegyelmi vagy büntetőeljárás miatt történő felfüggesztések és az illetménymegvonások ügyében a fegyelmi szabályzatra vonatkozó – előkészítés alatt álló – BM rendelet várhatóan megoldja az elhúzódo eljárások, és az emiatt anyagilag ellehetetlenülő családok problémáját. Az általános helyettes a Hszt. és más jogszabályok módosítását kilátásba helyező miniszteri választ elfogadta. A szolgálati törvény és a végrehajtási jogszabályok 2005. évi módosítása ellenére a javasolt változtatásokra még nem került sor.

1.10. Fogyasztóvédelem

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos panaszok száma az előző évhez képest nem emelkedett, a panaszosok elsősorban az áruházakban, üzletekben működő biztonsági szolgálatok (gazdasági társaságok) eljárását sérelmezték. Tekintettel arra, hogy az ombudsman – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatja a hatóságnak, illetve közszolgáltatónak nem minősülő társaságok eljárását, az általános helyettes az erre vonatkozó tájékoztatás mellett a beadványt áttette az illetékes fogyasztóvédelmi felügyelőséghez (OBH 6517/2004.).

Amennyiben a panaszos a felügyelőség eljárását is sérelmezte, a biztos általános helyettese vizsgálatot indított. Így abban az esetben, amikor a hozzánk forduló panaszos azt sérelmezte, hogy egy élelmiszerüzletben a „biztonsági őrök” (vagyonőrök) visszatartották, majd az üzletvezető utasítására megmotozták, de nem találtak nála semmit. A panaszos hiába tett bűncselekmény, illetve szabálysértés gyanújára utaló bejelentést az illetékes fogyasztóvédelmi felügyelőségnek, majd a rendőrségen, érdemi intézkedés nem történt, eljárás nem indult. Az ügyben csak a Budapesti Személy- és Vagyonvédelmi Szakmai Kamara folytatott le etikai eljárást, de ennek eredményéről is csak pótlólag tájékoztatták a panaszost. Az általános helyettes megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi felügyelőség és a rendőrség mulasztása súlyos visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Fellépését követően a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatója körlevelet adott ki a biztonsági szolgálatokkal kapcsolatos panaszok jogszerű intézésének módjáról (OBH 5228/2004.).

Megalapozottnak találta az általános helyettes egy hozzá forduló panaszos azon kifogását is, miszerint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség honlapján a vásárlók könyvével kapcsolatban 2004 májusa óta téves információ található, de ennek korrigálását ő hiába kérte a felügyelőségtől. A főigazgató az általános helyestest arról tájékoztatta, hogy a honlap aktualizálása 2005 júliusában – a megkeresést követően – megtörtént (OBH 3238/2005.).

1.11. Földhivatalok

Az országgyűlési biztoshoz a 2005. évben érkezett lakossági panaszok a részarány-tulajdon alapján közös tulajdonba kiadott földek önálló ingatlanokká alakításának elhúzódsát, a földhasználati nyilvántartásba való bejelentkezés elutasítását, a térképezési és földmérési hibakiigazításról szóló döntéseket sérelmezték, továbbá sürgették az ingatlanokkal és bérlakásokkal való visszaélések (lakásmaffia) visszaszorítását célzó intézkedéseket, valamint az ingatlan-nyilvántartásba a 27/1987. (VII. 30.) MT rendelet alapján bejegyzett tartós földhasználati jogoknak tulajdonjogként való feltüntetését. Az említett panaszok ügyében az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való joggal, a tulajdonhoz való joggal, a diszkrimináció tilalmára vonatkozó joggal összefüggő sérelem gyanúja miatt saját vizsgálatot folytatott, melynek során beigazolódott az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság.

A részarány-tulajdon alapján kiadott, és osztatlan közös tulajdonként nyilvántartásba vett földeknek állami költségen történő megosztása iránti kérelmek teljesítését először 2002 szeptemberében vizsgálta az országgyűlési biztos Győr-

Moson-Sopron megyében. Akkor megállapította, hogy a kérelmek teljesítésére pénzügyi fedezet hiányában nem kerülhetett sor. Ajánlást tett a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, hogy haladéktalanul intézkedjen a pénzügyi fedezet biztosítása érdekében. 2003-ban a feladat végrehajtásához szükséges fedezet változatlanul nem állt rendelkezésre, de a 2002. évi LXII. törvény 81. §-a úgy rendelkezett, hogy 2004. január 1-jétől kezdődően a megosztások költségeit az állam fedezi. 2004-ben a közös tulajdonban lévő ingatlanok megosztása azért nem kezdődhetett el, mert az ehhez szükséges kormányrendeletet nem hirdették ki. Az országgyűlési biztos a hozzá fordulókat minden esetben tájékoztatta arról, hogy a termőföldek kimérésére 2005-ben 1, 2 milliárd forintot irányoztak elő, és az elkészült kormányrendelet-tervezet kihirdetését követően a földhivatalok elkezdhetik a feladat végrehajtását. A részletes szabályokat tartalmazó 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 2005. április 16-án lépett hatályba. Rendelkezéseinek végrehajtását az országgyűlési biztos 2005 szeptemberében a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Földhivatalnál vizsgálta (OBH 4922/2005.).

Az elmúlt évi Beszámolóban rögzítettük, hogy a földmérési és térképészeti hibakiigazítást kifogásoló beadványokban a panaszosok több esetben sérelmezték a földmérési szakmai szabályzatban megengedett hibahatárt, illetve annak mértékét. Ezért az országgyűlési biztos felkérte a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumot, hogy vizsgálja felül ezek indokoltságát. A tárca álláspontja szerint a felülvizsgálat nem indokolt, mert a szabályzatokban található hibahatárok megfelelnek a matematikai elveknek. A 2005-ben e tárgyban érkezett újabb kérelmek, köztük egy nevének elhallgatását kérő ingatlanrendező földmérő beadványa alapján az országgyűlési biztos vizsgálatot indított. Ennek során megállapította, hogy az FVM Földügyi és Térképészeti Főosztályának vezetője „Az állami földmérési alaptérképek felhasználásával készülő egyes sajátos célú földmérési munkák végzéséről és az ezekkel kapcsolatos hatósági eljárások lefolytatásáról, valamint a földügyi szakigazgatásban működő adatszolgáltatás intézményi háttéréről és rendjéről” című F2 Szabályzatot jogszabály felhatalmazása nélkül adta ki. A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény (Fttv.) 29. § (2) bekezdésének e) pontjában adott felhatalmazás ugyanis a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek szól. A szabályzat valójában nem jogszabály, az állami irányítás egyéb jogi eszközének sem tekinthető, kötelező jogi erővel nem bír, azonban több normatív rendelkezést tartalmaz. A szabályzatra épülő egyes földhivatalok eljárási cselekményei nem jogszabályszerűek, azok több hatályos jogszabály rendelkezéseivel ellentétesek, ezért több alkotmányos joggal összefüggésben is visszásságot okoznak. A biztos tájékoztatást kért a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztertől, aki válaszában közölte, hogy a kifogásolt szabályzat felülvizsgálata folyamatban van, azt miniszteri rendelet mellékleteként, 2006. I. negyedévében tervezik kiadni (OBH 1959/2005.).

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.) 2006. január 1-jén hatályba lépett módosítása számos olyan rendelkezést tartalmaz, mely az ingatlanokkal és a bérlakásokkal való visszaélések visszaszorítását célozzák. Azokat a panaszosokat, akik az ezzel kapcsolatos intézkedéseket sürgették, az országgyűlési biztos tájékoztatta a várható jogszabályi változásokról. Ezekben az ügyekben jogszabály-módosítás kezdeményezésére nem volt szükség, az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény módosításának tervezete – melyet az országgyűlési biztos több alkalommal is véleményezett – tartalmazta az említett módosítási javaslatokat. Az új szabályok közül a legfontosabb, hogy a földhivatal öt napon belül értesíti azt, akinek az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett tulajdonjoga törlését, illetve akivel szemben vételi jog bejegyzését kérik. Az értesítést az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett címre küldik.

A tulajdoni lap megrendelésének új szabályai szerint a tulajdoni lap-másolat megrendelésére vonatkozó kérelemben szereplő adatokat a körzeti földhivatal a személyazonosság, illetve a képviseleti jogosultság igazolására szolgáló okmányokból ellenőrzi.

Az Inyvtv. 2006. január 1-jén hatályba lépett módosítása – több évtizedes jogalkotói adósságot törlesztve – rendezte a tartós földhasználatban lévő ingatlanok helyzetét is. A 27/1987. (VII. 30.) MT rendelet alapján tartós földhasználatba adott ingatlanok a tartós földhasználók kérelmére tulajdonukba kerülnek.

A panaszok eddig említett csoportjain kívül meg kell említeni azokat is, amelyek a földhivatalok késedelmes vagy téves intézkedését sérelmezték. Ezek száma 2005. évben csökkenést mutatott. Az ilyen ügyekben az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való jog és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt általában az eljáró hivatal vezetőjét vagy a felügyeleti szerv vezetőjét kérte fel vizsgálatra. A megkeresettek válasza alapján a legtöbb esetben bebizonyosodott, hogy az eljárás elhúzódása nem a földhivatal mulasztására, hanem okirati hiányosságokra vezethető vissza. Ilyen volt pl., hogy a társasházi alapító okiratot még nem nyújtották be a földhivatalhoz, vagy az ingatlan-nyilvántartástól eltérő természetbeni birtokviszonyokat az érintettek szerződésben nem rendezték. Az országgyűlési biztos ezekben az esetekben levélben tájékoztatta a hozzá fordulókat arról, hogy a panaszuk alaptalan. A földhivatalnak a szükséges okiratok hiányában nincs intézkedési lehetősége, de azok pótlását követően nincs akadálya az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésnek. Az ingatlanok téves birtoklása esetén a panaszos azt várta a földhivaltól, hogy hatósági eljárásban rendezze a jogvitát. A földhivatalnak azonban erre nincs jogi lehetősége. Amennyiben a felek között a szükséges polgári jogi szerződés nem jön létre, akkor a bejegyzéshez szükséges okirat csak a bíróság ítéletével pótolható.

1.12. Hajléktalan-ellátás

Az országgyűlési biztos ez évi tevékenységében a hajléktalan emberek alapjogi érvényesülésének, konkrét panasz alapján történő vizsgálatára csupán néhány esetben került sor. Ennek oka azon túlmenően, hogy egy-egy krízishelyzet azonnali megoldása nem feltétlenül igényli az országgyűlési biztos vizsgálatát. Gyakran a hatásköre sem terjed ki a helyzet orvoslására. Valószínűleg a korábbi évek hatékony együttműködése az ICSSZEM miniszteri biztosával és a különböző civil szervezetekkel, a sokat bíralt, de kétségtelenül megújult szemléletű szociális program nyújtotta lehetőségek megfelelő kihasználása, illetve a médiának a hajléktalanok napi gondjaival összefüggő, fokozottabb érdeklődése. Így 2005. évben csupán három konkrét panasszal kapcsolatban került az országgyűlési biztos látóterébe a hajléktalan emberek sorsa.

A 2004. évhez hasonlóan, amikor is a panaszok általában az átmeneti szálláslehetőség megszűnésekor ismét az utcára kerülők aggodalmairól, illetve a különböző pénzbeli segélyek kiutalásának jogszerűségével voltak kapcsolatosak, addig 2005-ben az életminőséget kifogásoló, az emberi méltóságot sértő körülményekről, eljárásokról szóló panaszokkal, illetve beszámolókkal találkoztunk. Közülük két ügyben, a jogbiztonság sérelme mellett az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot a biztos.

Annak ellenére, hogy nem ismeretlen az országgyűlési biztosok számára a hajléktalan lét szociológiai problémái mellett a kiszolgáltatottság, az elesettség morális oldala, mégsem állapítottunk meg visszásságot abban az esetben, amikor az éjjeli menedékhelyen ellátást igénybe vevőt magaviselete miatt huzamosabb ideig kizárták az ellátást igénybe venni jogosultak köréből, mert erre az intézmény házirendje lehetőséget biztosított, és a házirendben foglaltakat bizonyíthatóan az ellátott tudomására hozták (OBH 6087/2004., OBH 3326/2005.).

A városkép megőrzése érdekében alkalmazott különböző önkormányzati „távoltartási” technikák vizsgálata során is a helyzet komplex elemzése-kezelése szükséges (OBH 3405/2005.).

1.13. Kamarai igazgatás

2005. év folyamán 28 panasz érkezett a kamarai tevékenységekkel összefüggésben. Ezek mintegy felében – a korábbi évekhez hasonlóan – az ügyvédi kamarai tevékenységhez kapcsolódó sérelmek szerepelnek. De érkeztek panaszok a kereskedelmi és iparkamara, az orvosi kamara, az állatorvosi kamara, a személy- vagyonvédelmi és magánnyomozói kamara tevékenységével, az egyes szakmai kamarákra vonatkozó jogi szabályozással összefüggésben is. Körükben tipikusnak mondhatóak a kamarák, illetve ezek etikai bizottságai döntéseit sérelmező beadványok. Növekvő számot mutatnak azonban a kamarai tagdíjfizetéssel, illetve a kötelező kamarai tagsággal kapcsolatos kifogások is. Több panasz érkezett a beszámolási időszakban az Orvosi Kamara etikai kódexével összefüggésben is, amelyet a Gazdasági Versenyhivatal versenyjogi szempontból, az Egészségügyi Minisztérium pedig szakmai szempontból kifogásolt. Az országgyűlési biztos a minisztérium kifogása kapcsán a szabályzatot alkotmányossági szempontból – a Beszámoló lezárásának időpontjában is – vizsgálja.

A beadványok alapján – hatásköri korlátaink okán – a panaszosok általában részletes tájékoztatást kaptak a kamarák döntési jogosultságairól, illetőleg arról, hogy az országgyűlési biztos eljárása kizárólag a kamarai eljárás szabályszerűségét vizsgálhatja. Erre azonban minden olyan esetben sor került, amikor a panasz határidő elmulasztásáról, határozat, indokolás, értesítés elmaradásáról előzetes eljárás határozat nélküli megtagadásáról számolt be, illetőleg a beadványból a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja merült fel. A feltárt visszásságokat pedig a határozat (indokolás) pótlására, a határidő újbóli megnyitására vonatkozó kezdeményezéssel orvosolta a biztos.

Figyelemre méltó, hogy míg 2003-ban számottevő volt az eljárási mulasztásokból, hibákból eredő panaszok száma, és szinte valamennyi területi és az országos kamara tekintetében is élt a biztos ennek kiküszöbölése érdekében kezdeményezéssel-ajánlással, a 2004-es beszámolási időszakban már jelentős csökkenés volt tapasztalható e téren, 2005-ben pedig e panaszokról kimerüléséről adhatunk számot.

A korábbi évekről készített Beszámolóknak már szerepeltettük a büntetőjogi felelősség esetén az ügyvédi mögöttes (polgári jogi) felelősségével kapcsolatos vizsgálatunk főbb megállapításait. A jelentésben rögzített – és azóta is fenntartott – javaslataink azonban mind a mai napig nem teljesültek. A bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény, valamint 2006. január 1-jén hatályba lépett, a törvény végrehajtását szabályozó, az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól szóló 1/2006. (I. 6.) IM rendelet sem hozott e tekintetben előrelépést.

A jogalkotó ugyanis figyelmen kívül hagyta az országgyűlési biztos jogszabály-alkotási javaslatát, mely szerint az áldozatvédelmi törvény az erőszakos bűncselekmények áldozatain túl, kivételes esetekben más bűncselekmények esetében is nyújtson állami kárenyhítést. e helyett a törvény hatálya kiterjeszti ugyan az áldozat fogalmát arra, aki vagyoni kárt szenvedett el, de a kárenyhítés igénybevételére jogosultság meghatározásánál (6. §) egyértelművé teszi a jogalkotó,

hogy az ilyen jellegű sérelem esetén is csak a szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekmények áldozata, illetőleg a törvény által meghatározott hozzátartozó tarthat igényt kárenyhítésre.

Így az új szabályozás továbbra sem alkalmas a nem személy elleni bűncselekményekből fakadó sérelmek orvosolására, holott ez a problémakör állampolgárok tömegét érinti.

1.14. Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek

1.14.1. Kárpótlási ügyek

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény hatálya alá tartozó személyi kárpótlásra vonatkozó – főleg az élet elvesztéséért járó kárpótlásra jogosultak által – évekkel ezelőtt a jogvesztő határidőig benyújtott, valamint a vagyoni kárpótlásra vonatkozó jogszabályok hatálya alá tartozó kérelmek feldolgozásának előrehaladtával a kárpótlás munkaszervezete is változott.

Az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal, valamint annak területi szervei a megyei (fővárosi) kárrendezési hivatalok megszüntetését követően a kárpótlási feladatokat 1998. április hó 1. napjától a Központi Kárrendezési Iroda, valamint annak területi (fővárosi) kirendeltségei látták el 2005. december 31. napjáig. 2006. január első napjától a kárpótlási feladatokat ellátó munkaszervezetet a 144/2005. (VII. 27.) Korm. rendelettel létrehozott Igazságügyi Hivatal (Hivatal) szervezetébe integrálták akképpen, hogy a kárpótlási feladatokat elkülönített szervezeti egységként – részben a Hivatal Központi Igazságügyi Hivatala szervezetében, részben a Hivatal minden megyében (fővárosban) lévő igazságügyi hivatalai közül 9 szervezetében (meghatározott illetékességi területtel) – látják el 2006. március 31. napjáig. Ezt követően pedig a kárpótlási feladatokat első fokon a Fővárosi Igazságügyi Hivatal szervezetében a kárpótlási feladatok ellátására elkülönített szervezeti egység, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazságügyi Hivatal szervezetében – a kárpótlási feladatok ellátására elkülönített szervezeti egység – látja el. Kárpótlási ügyekben a Fővárosi Igazságügyi Hivatal illetékessége Budapestre, továbbá kizárólagos illetékességgel a külföldön állandó lakással rendelkező jogosultakra terjed ki. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazságügyi Hivatal illetékessége kárpótlási ügyekben – Budapestet és a külföldön állandó lakással rendelkező jogosultakat kivéve – valamennyi megyére kiterjed.

A személyi kárpótlást érintő vagy azzal összefüggő panaszbeadványok főleg a szovjet hadifogságban elhunyt katona életének elvesztésével – a szovjet hadifogságban való szabadságkorlátozás következtében elszenvedett sérelem után járó kárpótlásra jogosultakkal, a kárpótlási kérelmek benyújtására megállapított jogvesztő határidővel, a nyugati hadifogságban elszenvedett sérelemmel, a kárpótlási eljárás elhúzódásával, a kárpótlottak egy csoportja részére megállapítható juttatás kezdetével – voltak összefüggésben.

Az egyes konkrét panaszok vizsgálata során megállapítható volt, hogy a szovjet hadifogságban elhunyt katona életének elvesztéséért (OBH 2628/2005.) csak akkor állapítható meg kárpótlás, ha a halál 1945. augusztus 1-je után következett be. A szovjet hadifogságban elszenvedett sérelem miatt a hozzátartozók közül csak a túlélő házastárs, illetve élet-társ jogosult a kárpótlásra, a gyermek nem (OBH 1002/2005.). A nyugati hadifogságban elszenvedett sérelem miatt a hatályos jogszabályok szerint lehetőség van a hadifogoly-utalványban megjelölt összeg kifizetésére. Ennek hiányában azonban nyugdíjmelésre, kárpótlás megállapítására a hatályos jogszabályok szerint nincs lehetőség (OBH 1680/2005.). A jogvesztő határidő leteltéig be nem nyújtott kérelem esetén (OBH 2925/2005.) kárpótlás akkor sem állapítható meg, ha a határidőben benyújtott kérelem esetén a kárpótlás megállapítható lett volna. A kárpótlottak bizonyos körét megillető juttatás kezdetének időpontja kizárólag attól függ, hogy a kérelmet a jogszabályban megállapított határidő előtt, vagy azt követően nyújtották be (OBH 1876/2005.). Az említett esetekben a biztos visszasság hiányát állapította meg, és erről tájékoztatta a panaszosokat, akárcsak azokban az esetekben, amikor a panaszosok az országgyűlési biztos tájékoztatását személyi kárpótlással összefüggő, vagy ahhoz kapcsolódó különböző ügyekben kérték (OBH 3039/2005., 3697/2005., 3851/2005.).

A mezőgazdasági vállalkozási támogatási utalvánnyal (OBH 6098/2004.); a termőföld megváltás útján történő elvételel okozott sérelemmel (OBH 5797/2005., 2493/2005., 2366/2005.); a kárpótlási törvény hatálya alá tartozó módon elvesztett házas-ingatlanok visszavásárlásának lehetőségével (OBH 2396/2005.); a kárpótlási jegyek részvényre való cseréjével (OBH 2378/2005., 2778/2005.); a jogosultság szerinti termőföld-árverés befejezését követően elbírált kárpótlási kérelemmel (OBH 4988/2005.); a közigazgatási határozattal megállapított vagyoni kárpótlás mértékével (OBH 3379/2005.); a vagyoni kárpótlás részlegességével (OBH 1474/2005.); a jogvesztő határidő után benyújtott kárpótlási kérelmekkel (OBH 5476/2005., 5202/2005.); a kárrendezési irodánál benyújtott kereseti kérelem továbbításával (OBH 5423/2005.) kapcsolatos vagyoni kárpótlással összefüggő panaszbeadványok vizsgálata során az országgyűlési biztos szükség szerint: tájékoztatás, adatok, iratok rendelkezésre bocsátása céljából megkereste az érintett közigazgatási szerveket (kárrendezési iroda, földhivatal). Az említett ügyekben végzett vizsgálat az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot nem tárt fel. Az országgyűlési biztos vizsgálatának eredményéről a panaszosokat minden esetben írásban részletesen tájékoztatta.

A személyi, illetve vagyoni sérelemmel összefüggő, vagy az ezekhez kapcsolódó panaszbeadványok közül azokat, amelyek az adott ügyben a bíróság eljárását, illetve döntését sérelmezték: (OBH 2080/2005., 5056/2005., 5195) 2005.) hatáskörének hiánya miatt – továbbá az ismételten előterjesztett, érdemben új tény, adatot nem tartalmazó beadványokat (OBH 2019/2005., 2237) 2005., 2624/2005., 3372/2005., 3842/2005., 3985/2005., 4107/2005., 5873/2005.), illetve azokat, amelyeket a jogerős közigazgatási határozat közlését követő egy év eltelte után nyújtottak be (OBH 2529/2005., 2647/2005., 2700/2005., 4189) 2005.) az eljárási feltételek hiánya miatt – vizsgálat nélkül elutasította, az elutasítás indokának közlése mellett.

Magyar állampolgároknak Csehszlovákiából való áttelepülése alkalmával vagyonuk elvételével okozott sérelem törvényi rendezésének hiányával összefüggő panaszbeadványokat az országgyűlési biztos megvizsgálta (OBH 1636/2005., 1782/2005., 1846/2005., 5577/2005.). e beadványokat az országgyűlési biztos nem utasította el, azonban tájékoztatta panaszosokat, hogy a beadványuk tartalma azonos az általa korábban vizsgált más olyan beadványokéval, melynek vizsgálatáról készült jelentésében több alkotmányos joggal összefüggő visszásság miatt kezdeményezte, hogy az Országgyűlés alkossa meg a nemzetközi szerződésekkel okozott károk kárpótlásáról szóló törvényt, ugyanis az említett törvény megalkotásáig az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság fennáll.

Az ajánlásnak megfelelő törvény megalkotására ez ideig nem került sor annak ellenére, hogy e tárgyban született Alkotmánybírósági határozatokban [37/1966. (IX. 4.); 45/2003. (IX. 26.)] a teljesítésre megállapított határidők (1997. június 30.; 2004. június 30.) eredménytelenül eltelték. Ezért az országgyűlési biztos a hivatkozott törvény megalkotását ezúttal is ismételten sürgeti, ugyanis az említett visszásságon túl annak a veszélye is fennáll, hogy az Igazságügyi Hivatalba integrált kárpótlási szervezet a hiányzó törvény megalkotását követően rövid időn belül nehezen tud megfelelni a jelenleginél összetettebb követelményeknek.

1.14.2. Földkiadási ügyek

A részarány-tulajdonnak megfelelő termőföldek kiadásának több mint egy évtizede tartó folyamata a befejezéshez közeledik. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térinformatikai Főosztálya által gyűjtött adatokból készült kimutatás szerint a részarány-tulajdonnak megfelelő föld 98,83%-a az arra jogosultak részére – az 1993. évi II. törvény alapján – 2005. év végéig kiadásra került. A még ki nem adott földeknek megfelelő részarány-tulajdon aranykorona-értékét a földhivatalok részarány-tulajdoni külön lapokon tartják nyilván. Az élő részarány-tulajdoni külön lapokon nyilvántartott 667519 aranykorona értéknek megfelelő termőföld még kiadásra vár, melynek több mint fele Pest, Szabolcs-Szatmár, Csongrád, illetve Baranya megyében található.

Az országgyűlési biztos az FVM Fejér Megyei Földművelésügyi Hivatala (FM Hivatal) földkiadási tevékenységét a helyszínen vizsgálta. A hivatalból indított vizsgálat célja volt annak feltárása, hogy a részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld-kiadási munka hol tart a megyében, s hogy ennek végzése során a Hivatal eljárása és döntése az alkotmányos jogokkal milyen összefüggést mutat.

A vizsgálat feltárta, hogy a földkiadó bizottságok tevékenysége a megyében 68 gazdálkodó egység gazdálkodási területén lévő termőföld kiadására terjed ki. A földkiadó bizottságok működésük megszűnéséig – 1996. december 31. napjáig – a megye közigazgatási területén a részarány föld-magántulajdonosok részére elkülönített majd' 3 millió aranykorona-értéknek megfelelő termőföldből 1,7 millió aranykorona értékű termőföldet adtak ki 67 800 jogosult részére.

A földkiadó bizottságok tevékenységének megszűnését követően a megyében a földkiadási feladatokat az FM Hivatal végzi, és egyebek mellett feladatát képezte a földkiadó bizottságok által ki nem adott részarány-tulajdonnak megfelelő 1,3 millió aranykorona értékű termőföld kiadása is, amely 14 ezer részarány-tulajdonost érintett. A megyében a földkiadási munka a vizsgálat időpontját megelőzően már befejeződött. A vizsgálat időpontjában csupán egyetlen földkiadási kapcsolatos ügy van folyamatban, melyben peres eljárás folyik a Legfelsőbb Bíróság előtt. Az ügyben döntés még nem született. A földkiadási munka során az FM Hivatal az arra jogosultakat mintegy 2400 aranykorona értékű részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld fejében részesítette kártalanításban. E munka során a kártalanításra jogosultak felkutatása nem kis gondot okozott, azonban e feladatot az FM Hivatal a települési önkormányzatok jegyzőinek segítségével eredményesen oldotta meg. Az FM Hivatal 18 árverésen mintegy 570 aranykorona értékű termőföldet értékesített 2,2 millió forint értékben, s a költségek levonása után fennmaradó összeget 700 jogosult között – tulajdoni hányaduk arányában – felosztotta. A megyében nem fordult elő olyan eset, hogy a földkiadási munka során magántulajdonba adtak volna olyan védett vagy védelemre tervezett területet, amelyek kisajátítás alóli felmentéséhez az illetékes nemzeti park igazgatósága hozzájárulását nem adta, illetve hogy a Nemzeti Földalap földkészletéből termőföldet igényeltek volna.

Az FM Hivatal vezetője és illetékes munkatársai a földkiadási munkára vonatkozó jogszabályokat ismerik, s azokat a gyakorlatban is helyesen alkalmazták. A törvényben foglalt feladatok végrehajtása érdekében elismerésre méltó szervezőmunkát végeztek. A földkiadási munkához biztosított anyagi, technikai feltételeket jól használták fel. A törvényben foglalt feladatok megvalósítására kellő időben képesek voltak mozgósítani a földkiadási munkában résztvevőket (földhivatal, önkormányzat, gazdálkodó szervek), velük jó kapcsolatot alakítottak ki és tartanak fenn ma is. A földkiadási munka befejezését a színvonalas szervezőmunkán túl a földkiadási munkában együttműködő szervekkel kialakított

jó kapcsolat mellett a földkiadásra jogosultakkal való megfelelő bánásmód (tájékoztatás, egyeztetés, gyors ügyintézés) is elősegítette. A termőföldhöz jutott tulajdonosok az FM Hivatal tevékenységét elismerik. Jellemző, hogy a földkiadásra jogosultak közül az FM Hivatal által vezetett sorsolás ellen egyetlen jogosult sem élt kifogással. Az FM Hivatal által a több mint 14 ezer jogosult részére hozott földkiadási határozat ellen a jogosultak alig több mint egy százaléka élt fellebbezéssel, azonban ezen jogorvoslati kérelmek egyötöd részét az FM Hivatal saját hatáskörében orvosolta. A vizsgálat nem tárt fel olyan – az alkotmányos jogokkal összefüggő – visszásságot, melynek kiküszöbölése a vizsgált szerv vezetőjének, illetve felettes szerve vezetőjének intézkedését igényelné, ezért az országgyűlési biztos a vizsgált szerv – vezetőjének, illetve – felettes szerve vezetőjének megküldött jelentésében ajánlást nem tett.

Az országgyűlési biztoshoz a földkiadással összefüggésben érkezett panaszbeadványok a földkiadás módjával – (OBH 3624/2003., 1488/2004.) a részarány-tulajdonosok földigényének kielégítésére elkülönített földalap kijelölésével (OBH 5956/2005.); a részarány földalapba kijelölt földekre önkormányzati rendelettel alapított elővásárlási joggal (OBH 5318/2003.); a védett természeti területeken a részarány-tulajdon aranykorona-értékének megfelelően kijelölt föld ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével (OBH 4284/2005); a földkiadási eljárás húzódásával (OBH 2513/2003.); az osztatlan közös tulajdonként kiadott földterületeknek az elsőbbség biztosításával történő kimérésével (OBH 3849/2005.) – voltak kapcsolatosak. Az említett panaszbeadványokat – az OBH 3849/2005. sz. kivételével, melynek kivizsgálására az országgyűlési biztos, hatáskörének hiánya miatt a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert kérte fel – minden esetben megvizsgálta. Ezt követően írásban tájékoztatta panaszosokat, hogy a beadványukban megjelölt sérelem alkotmányos jogaikkal összefüggésben visszásságot nem okoz, mert amennyiben a törvényben meghatározott határidőig nem jelölték meg kérelmükben a földkiadás helyét, akkor a részarány-tulajdonosoknak megfelelő föld kiadásának módját sorsolással kell meghatározni, illetve hogy a termelőszövetkezet használatában lévő termőföldek közül azok is a földalapba helyezhetők, melyeknek a törvényben írt bérlője a termőföldet a termelőszövetkezettől a helyileg kialakult áron és határidőig nem vásárolta meg; továbbá hogy az önkormányzat rendeletével nem csak a részarány földalapba kijelölt földekre, hanem bármely termőföldre elővásárlási jogot alapíthat, ha a területfejlesztés célja ezt megkívánja; valamint hogy a védett természeti területeken a részarány-tulajdon aranykorona-értékének megfelelően kijelölt föld ingatlan-nyilvántartási bejegyzése a részarány-tulajdonos nevére csak akkor történhet meg, ha az illetékes nemzeti park igazgatósága szerint az említett föld kisajátítása nélkül is biztosítható a védelem megfelelő szintje; valamint hogy a földkiadási eljárás elhúzódása nem a földkiadást végző szervezet mulasztásával, hanem a közigazgatási határozat bírósági eljárás során történő felülvizsgálatával függ össze.

A földkiadással összefüggő – az ügyben a bíróság döntését kifogásoló – panaszbeadványokat (OBH 3809/2004., 1272/2005.) az országgyűlési biztos hatáskörének hiánya miatt vizsgálat nélkül elutasította, s e döntéséről panaszosokat minden esetben írásban tájékoztatta. Ez a megállapítás vonatkozik azokra a panaszbeadványokra is, amelyeket ismételtén ügy terjesztettek elő, hogy azok – a korábbi beadványhoz viszonyítva – érdemben új adatot, tény nem tartalmaztak (OBH 4113/2004., 1681/2005., 1942/2005.); úgyszintén azokra is, amelyek vizsgálatához az eljárási feltételek hiányoztak, mert a jogosultak a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőséggel nem éltek, pedig élhettek volna (OBH 5600/2003., 1255/2005.).

A részarány-tulajdonosoknak megfelelő aranykorona-értékű termőföld kiadására vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazó 1993. évi II. törvény egyebek mellett arról is rendelkezik, hogy annak szabályai alapján az osztatlan közös tulajdonként kiadott és az ingatlan-nyilvántartásba így jogerősen bejegyzett termőföldek esetében a kialakult tulajdonközösséget – a Ptk. rendelkezéseitől eltérően – hogyan lehet megszüntetni a föld kimérésével, illetve hogy a föld kimérési költségeit 2004. január 1. napjától a költségvetés terhére kell megtéríteni, továbbá, hogy az említett közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályait a kormány állapítja meg. Az országgyűlési biztos 2002 októberében végzett vizsgálatáról készült jelentésében tett ajánlása következtében a 2005. évi költségvetésben már biztosított az említett tulajdonközösségek megszüntetésének 2005. évre vonatkozó egymilliárd-kettőszázmillió forintot kitevő pénzügyi fedezete. A költségvetési törvényben biztosított pénzügyi fedezet rendelkezésre állása ellenére azonban a földkimérési munka csak azt követően indulhatott meg – melynek befejezése több évig tart –, hogy hatályba lépett a részarány-földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet, melynek módosítására is már sor került. A hivatkozott törvény alapján az ingatlan-nyilvántartásba jogerősen bejegyzett tulajdonközösségek megszüntetése – a kormányrendeletben írt elsőbbségi kérelmek teljesítésével – 2005. év második felében valamennyi megyében megkezdődött.

Termőföldjüket életjáradék fejében felajánló idősebb korú emberek a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) eljárását és döntését többször sérelmezték. Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy panaszosok (OBH 1426/2005., 1781/2005.) jogosan sérelmezték az NFA – „termőföldért életjáradékot” program keretében benyújtott pályázatukat – elutasító döntését. A vizsgálat feltárta, hogy panaszosok által határidőben benyújtott, és a pályázati kiírásban foglalt feltételeknek mindenben megfelelő pályázatukat olyan feltétel hiányára hivatkozással utasította el az NFA, mely a pályázati kiírásban kizáró okként nem szerepelt. Megállapítást nyert, hogy az említett ügyekben az NFA döntése és az azt megelőző eljárása jogbizonytalanságot okozott, mely a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot

idézett elő. Az alkotmányos joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos ajánlást fogalmazott meg a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter részére, aki az ajánlást elfogadta. Az ajánlás elérte célját; az NFA arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a kifogásolt döntést „az Egyeztető Bizottság felülvizsgálta és megvásárlásra alkalmasnak találta az ingatlant”. Az előbbtől eltérő megállapításra jutott az országgyűlési biztos egyes – életjáradék fejében felajánlott termőfölddel összefüggő – panaszbeadványok (OBH 2332) 2005., 4497/2005.) vizsgálata során, melyek az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot nem vetettek fel. Vizsgálatának eredményéről az országgyűlési biztos panaszosokat írásban tájékoztatta. Úgyszintén tájékoztatta azokat a panaszosokat is, akik (OBH 2079/2005. 2954/2005., 3535/2005.) beadványának vizsgálatára – hatáskörének hiányában – az NFA-t felügyelő földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert kérte fel, aki a felkérésnek és vizsgálata eredményéről való írásos tájékoztatási kötelezettségének minden esetben eleget tett.

1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlására vonatkozó kormányhatározatokban foglaltaknak megfelelő vételi ajánlatok szerint az 1992-ben történt kibocsátáskori névértéken vásárolta fel az állam az 1967. évi III. törvény hatálya alá tartozó, és az 1992. évi II. törvény (Ámt.) szerint átalakult és működő szövetkezetek külső üzletrészei üzletrészt 2000. október 31. napjáig, 2002. március 31. napja volt az igénybejelentés határideje a nyugdíjas – vagy az említett időpontig nyugdíjassá váló szövetkezeti tagok, illetve az 1999. december 31. napja után nyugdíjasként kilépett – szövetkezeti tagok üzletrészei megvásárlásának. A harmadik lépcsőben került sor a csőd-, a felszámolási vagy a végelszámolási eljárás alatt álló külső üzletrészesek, illetve nyugdíjas szövetkezeti tagok üzletrészei felvásárlására, melyre vonatkozó igénybejelentés végső határideje: 2002. szeptember 30.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlására vonatkozó vételi ajánlatok nem vonatkoztak: a nem nyugdíjas szövetkezeti tag üzletrész-tulajdonosokra, továbbá mindazokra, akik a vételi ajánlat megfogalmazása miatt nem adhatták be igényüket a korábbiakban (póthagyatéki végzés miatt elutasítottak), vagy akiket önhibájukon kívül kirekesztettek (akik a vételi határidő lejártá után örökölték üzletrészt), vagy váltak kívülállóvá, továbbá akiknek tagsági viszonya kizárással szűnt meg. Nem volt megvásárolható a vételi ajánlatban megjelölt határidő után nyugdíjassá váló tagok üzletrésze. A felvásárlás nem vonatkozott azon működő szövetkezetre, illetve már felszámolt szövetkezet üzletrészei üzletrészeinek felvásárlására sem, akiknek szövetkezete az Ámt. szerint nem alakult át.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek kibocsátáskori névértéken történő állami felvásárlásának körülírt módja miatt keletkezett visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos ajánlásokat fogalmazott meg. Az ajánlások arra irányultak, hogy az állami felvásárlásból kimaradt – már felsorolt üzletrészesek üzletrészei, beleértve az át nem alakult, illetve a felszámolás során megszűnt szövetkezetek üzletrészei – üzletrészeinek a felvásárlására a kibocsátáskori névértéken kerüljön sor.

Az országgyűlési biztos az adásvétel, illetve az ajándékozás útján szerzett üzletrészek állami felvásárlására vonatkozó ajánlását visszavonta. Azt a fenntartott ajánlását, mely az Ámt. szerint át nem alakult szövetkezetek üzletrészei üzletrészeinek felvásárlására is a kibocsátáskori névértéken kerüljön sor, illetve mely a már felszámolt szövetkezetek üzletrészei üzletrészeinek felvásárlására is a kibocsátáskori névértéken kerüljön sor, visszavonta a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter azon álláspontját elfogadva, mely szerint olyan törvényjavaslat előkészítését fogja szorgalmazni, „mely a volt üzletrész-tulajdonosok vagyonnevesítésének részleges megtérítése körében nem követeli meg a térítésre jogosultság feltételeként, hogy az annak alapjául szolgáló üzletrészeket megállapító szövetkezet az Ámt. értelmében átalakultnak minősüljön”.

A 2357/2002. (XI. 28.) Korm. határozat 1/a. pontja egyebek mellett úgy rendelkezett, hogy „– az igénybejelentés elbírálásáig – felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, illetve a veszteségrendezésre bevont megszűnt üzletrészekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonnevesítés részleges megtérítésre kerül, ennek mértéke az 1992. évi vagyonnevesítéskori névérték 30%-ában kerül megállapításra;”. Mindezekre tekintettel új ajánlasként került megfogalmazásra, hogy „– az igénybejelentés elbírálásáig felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, illetve a veszteségrendezésre bevont, megszűnt üzletrészekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonnevesítésnek tulajdonosonként 500 000 Ft alatti üzletrésznek a teljes, az ezt meghaladó résznek pedig 30%-os megtérítésére kerüljön sor”. Ez utóbbi ajánlásra – határozott elfogadó vagy – elutasító válasz nem érkezett. Ezzel kapcsolatban rögzítésre került, hogy a kérdés eldöntése most még idő előtti, a rendezésre törvényi szabályozás keretében kerül sor.

A vagyonnevesítés részleges megtérítéséhez szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslat elkészítésének határidejét a határozat 2003. június 30. napjában állapította meg, mely határidőt a Kormány a 2139/2004. (VI. 8.) határozatával 2005. december 31. napjára módosította.

Az állami felvásárlásból kimaradt üzletrészesek üzletrészeinek – az ajánlás szerinti – felvásárlására, illetve a vagyonnevesítés részleges megtérítésére vonatkozó szükséges intézkedések kidolgozására 2005. év végéig nem került sor.

A 2006. január 4-én kihirdetett és – egyes rendelkezéseit nem tekintve – a 2006. július 1-jén hatályba lépő, a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény – az ajánlástól eltérően – nem az állami felvásárlásból kimaradt egyes mezőgazda-

sági szövetkezeti üzletrészek kibocsátáskori névértéken történő felvásárlásáról, hanem a törvény hatálybalépésekor már működő szövetkezetek valamennyi üzletrésze üzletrészenek átalakításáról, bevonásáról, megszüntetéséről rendelkezik. A törvény a veszteségrendezésre bevont üzletrészek miatti térítés szabályainak meghatározásáról nem rendelkezik.

A törvénynek a szövetkezeti üzletrészekkel kapcsolatos rendelkezései szerint a törvény hatálybalépése előtt alakult szövetkezeteknél még meglévő szövetkezeti üzletrészek – a szövetkezet közgyűlése döntésének megfelelően – a törvényben foglaltak alapján megszűnnek, illetőleg 2007. május 1-jétől befektetői részjeggyé, illetve átalakított befektetői részjeggyé alakulnak át.

A szövetkezet közgyűlése az üzletrész-tulajdonosoknak felajánlhatja, hogy a szövetkezeti üzletrészt 2007. április 30-ig befektetői részjeggyé alakítja át, vagy a tulajdonában álló részvényekre, korlátolt felelősségű társasági üzletrészekre elcseréli. A szövetkezeti üzletrész úgy is megszűnhet, hogy azt a tulajdonos a szövetkezet közösségi alapja javára ajánlja fel.

Ha a tulajdonos 2007. április 30-ig nem élt a közgyűlés által felajánlott lehetőségekkel, üzletrésze 2007. május 1-jén átalakított befektetői részjeggyé alakul át. Az átalakított befektetői részjegy a szövetkezetből annak működése során nem vonható ki, azonban öröklhető, a szövetkezetre, a szövetkezeti tagra átruházható. Az átalakított befektetői részjegyek szövetkezeti tagsági viszonyt nem keletkeztetnek. A szövetkezet közgyűlése határozza meg, hogy a szövetkezet gazdasági tevékenységéből származó, adózás utáni eredményének mekkora része jár a befektetői részjegyek után. Az átalakított befektetői részjegy a befektetői részjegyre vonatkozó szabályok szerint jogosít az adózás utáni eredményből részesedésre, és ugyanilyen módon viseli a veszteséget is. A szövetkezet által megszerzett üzletrészt, átalakított befektetői részjegyet a szövetkezet a soron következő közgyűlés határozatával bevonja. A törvény a szövetkezeti üzletrész intézményét megszünteti, s azt rendeli, hogy a hatálybalépésekor már működő szövetkezetek alapszabályukat 2007. június 30-ig kötelesek a törvény e rendelkezéseinek megfelelően módosítani, vagy az átalakulás szabályai alapján gazdasági társasággá átalakulni. A törvény választott szabályozási módja valamennyi működő szövetkezet üzletrészesére kiterjed, azonban az üzletrészek kibocsátáskori névértékének megfelelő árfolyamon való átalakítása is csak részben garantált.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlásával összefüggő panaszbeadványokban sérelmezték (OBH 6011/2004., 6663/2004.), hogy az üzletrészek rendezésével összefüggő jogi szabályozás még nem jelent meg, illetve hogy a felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, valamint a veszteségrendezésre bevont megszünt üzletrészekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonszétválás részleges megtérítése szabályainak kidolgozására vonatkozó határidő eredménytelenül telt el. Az országgyűlési biztos tájékoztatta panaszosokat, hogy közte és az ajánlás címzettje közti párbeszéd folytatódik, s hogy az ajánlásnak megfelelő jogi szabályozás előkészítését sürgeti.

Többen sérelmezték, hogy nem nyugdíjas tagi – illetve ajándékozás útján szerzett – üzletrész (OBH 3029/2005., 4961/2005.) állami felvásárlására nem került sor, vagy arra azért nem került sor, mert a szövetkezetből nem 1999. december 31-ig, hanem azt követően lépett ki (OBH 4066/2005.). Ezekben az esetekben az országgyűlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot nem állapított meg, azonban tájékoztatta panaszosokat, hogy a mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek állami felvásárlására vonatkozó vételi ajánlatok a szövetkezeti tag üzletrészesekre, illetve az ajándékozás útján szerzett üzletrészekre nem vonatkoznak.

A szövetkezet vagyónak üzletrészekben történő felosztását, valamint az üzletrészüik névértékének mértékét sérelmező panaszbeadványok vizsgálata feltárta (OBH 4718/2005., 4480/2005.), hogy szövetkezetük vagyónak üzletrészekben történő felosztása, az őket törvény szerint megillető névértékű üzletrésznek a felvásárlása, valamint részükre történő kifizetése megtörtént. Elutasításra – csak az ismételt előterjesztett és érdemben új adatot, tényt nem tartalmazó, valamint – kizárólag a bíróság hatáskörébe tartozó sérelmet megfogalmazó beadványok kerültek (OBH 1348/2005., 4835/2005.).

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészekkel összefüggő panaszok vizsgálata során is általánosítható az a tapasztalat, hogy az országgyűlési biztos vizsgálatát a megkeresett szervek és azok munkatársai minden esetben segítették.

1.15. Kisajátítási ügyek

2005-ben 22 a kisajátításról szóló törvényerejű rendelet (tvr.) hatálya alá tartozó ügyben nyújtottak be panaszt a biztosokhoz. Ez jelentősen meghaladja az elmúlt években érkezett panaszok számát. Az emelkedés elsődleges oka, hogy Budapesten megkezdődött a „Csepeli gerincút” építése, ezzel együtt pedig a terület biztosításához szükséges ingatlanok megszerzésére irányuló hatósági eljárások is megindultak. A korábban meghozott közigazgatási döntéseket több tulajdonos mellett, a Fővárosi Önkormányzat is keresettel támadta meg, a Fővárosi Bíróság pedig felfüggesztette a határozatok végrehajtását. Az országgyűlési biztos felkérte a csepeli jegyzőt, hogy a még folyamatban lévő kisajátítási hatósági és az említett bírósági eljárás ideje alatt fokozottan ellenőrizze a már birtokba vett – az út építéséhez szükséges – felvétel területet, különös tekintettel a még ott élők személyes és vagyoni biztonságára. Ezen a konkrét ügyön túl is tapasztalható az országos autópályák (főutak és autópályák) építésével összefüggő, területszerzési eljárások megindulása.

A panaszosok általában a kisajátítási eljárás menetét sérelmezték vagy a hatóság által megállapított kisajátítási kártalanítási összeget kevesellték, de előfordult, amikor magának a kisajátítást elrendelő határozatnak a jogalapját vitatták. Egyes panaszokban egyidejűleg kifogásolták az eljárás megindítását megelőző, a kisajátítást kérőnek az adásvételi szerződéssel megszerezni kívánt ingatlannal kapcsolatos tevékenységét is.

A panaszok többségét az országgyűlési biztos hatáskörének hiányában kénytelen volt elutasítani, de ezzel egyidejűleg valamennyi hozzánk fordulót igyekeztünk ellátni a jogérvényesítésükhöz szükséges tájékoztatással.

Az országgyűlési biztos a beszámolási időszakban két ügyben jelentéssel zárta a vizsgálatát. Ezek egyikében (OBH 5760/2004.) jelezte, hogy a kisajátítással kapcsolatos kártalanítási összeg kifizetéséről, valamint az értékkülönbözet megfizetéséről szóló PM rendelet a tvr. olyan pontjára hivatkozik, amit az Alkotmánybíróság már 1991-ben megsemmisített. A pénzügyminiszter a mulasztást elismerve 2005. május 21-i hatállyal módosította a kifogásolt jogszabályt. Másik (OBH 2775/2005.) ügyünkben a panaszos sérelmezte, hogy a tvr. végrehajtására kiadott 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet (Kr.) egyes szabályai ellentétesek az erdőről és az erdő védelméről, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény egyes rendelkezéseivel. A jogállamiságból fakadó jobbiztonsággal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos az igazságügy-miniszterhez címzett ajánlásában a Kr. vitatott pontjának hatályon kívül helyezésének kezdeményezését kérte. Az igazságügy-miniszter az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, de az ajánlásnak megfelelő szabályozás a Beszámoló lezárásának időpontjában még nem történt meg.

1.16. Közszolgáltatók

1.16.1. Áramszolgáltatók

A beszámolási időszakban a szabálytalan áramvételezés esetén alkalmazott szankciókkal összefüggésben több panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz. A 2003. január 1-jén hatályba lépett 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról (új VET) – az országgyűlési biztos kezdeményezésére (OBH 5279/2001.) – eltörölte a felemelt díjat, és helyette a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) szabályainak is megfelelő kötbér fizetésére kötelezi a fogyasztót a közüzemi szerződés megszegése esetén. A fogyasztó általi szerződészegés okait meghatározó része a jogszabálynak lényegében változatlan maradt.

Az éves díjelszámolás miatti számlareklamációkat, a felemelt díjjal, illetve a kötbér alkalmazásával összefüggő panaszokat az országgyűlési biztos – a hatásköri szabályok megfelelő alkalmazásával – kivizsgálásra áttette a Magyar Energia Hivatal vezetőjéhez, aki a felkérésnek minden esetben eleget tett, a panaszost és az országgyűlési biztost is tájékoztatta a vizsgálat eredményéről. A jogvita sok esetben a korrigált számla kiadásával, a tulajdonos, illetve a fogyasztó és a szolgáltató megállapodásával zárult le, amit az országgyűlési biztos tudomásul vett.

Speciális jellegű volt az OBH 3125/2003. számú ügy, amelyben a felvetődött problémakör ugyanakkor az állampolgárokat nagy számban és országosan érintheti. Ebben az ügyben a panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a részarány-tulajdona alapján kiadott földterületen villamos távvezetékét létesítettek még abban az időben amikor az termelőszövetkezeti tulajdonban volt, de a vezetékjog a földhivatali nyilvántartásban nem szerepelt. A panaszos véleménye szerint a távvezeték az ingatlan használatát korlátozza, s e korlátozásért kártalanítást nem kapott.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy jobbizonytalanságot és ezért a jobbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy az 1962. évi IV. törvény hatálya alatt keletkezett vezetékjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséről utóbb intézkedés nem történt. Megállapította továbbá a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét is amiatt, hogy a karbantartási munkálatok nem előzik meg a villanyoszlopok közvetlen környezetében meglepedett rágcsálók és a gyom elszaporodását, veszélyeztetve ezzel az adott mezőgazdasági kultúrát.

A gazdasági és közlekedési miniszter az országgyűlési biztos javaslatára arról tájékoztatót, hogy a Kormány a VET módosítása keretében javaslatot terjesztett elő a probléma megoldására, és az Országgyűlés elfogadta a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXIX. törvényt, melynek 61. § (2) és (3) bekezdése 2005. szeptember 1-jét követően lehetővé teszi az 1994. évi XLVII. törvény hatálybalépését megelőzően idegen ingatlanon alapított vezetékjog, illetve használati jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzését, a műszaki biztonsági felügyelőség fennmaradási engedélye alapján. A Magyar Energia Hivatal elnöke a szolgáltatók karbantartási tervének kiegészítésére vonatkozó javaslattal nem értett egyet, ezért az ajánlásokra adott válaszok alapján az országgyűlési biztos ismételtén áttekintette az idegen ingatlanok tulajdon- és használati jogának korlátozásáról szóló jogszabályokat. Ezeket összevetve a Ptk.-nak a szolgalmi jogra vonatkozó rendelkezésével, korábbi megállapításait kiegészítő jelentésben foglalta össze. Ebben kifejtette, hogy a 2001. évi CX. törvény 69. § (1) bekezdésben meghatározott jogok alapításakor fizetendő egyszeri kártérítés nem zárja ki az elhelyezett vezetékek üzemeltetésével járó károk esetenkénti megtérítését. A Ptk. 166. § (2) bekezdésében megállapítja, hogy telki szolgalmat többek között vezetékoszlopok elhelyezése céljára is lehet alapítani. A 169. § (1) bekezdésében arról rendelkezik, hogy a telki szolgalmat gyakorlása során a szolgálommal terhelt ingat-

lan birtokosának érdekeit kímélve kell eljárni. Ha ezeket a szolgalmi jog jogosultja nem teljesíti, akkor a tulajdonos kártalanítási igényt érvényesíthet.

Továbbra is fenntartotta azt a véleményét, hogy az üzemeltetés körébe tartozó feladat az oszlopok környezetének rágcsálóktól és gyomoktól való mentesítése. Ha a munkát a tulajdonos végzi el, akkor az ezzel kapcsolatos költségeket a szolgáltató a Ptk. 169. § (2) bekezdése alapján köteles megtéríteni. A Ptk. már említett 169. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a telki szolgalmi gyakorlatja valamely berendezés vagy felszerelés használatával jár, a fenntartás költségei a szolgalmi jogosultját és kötelezettjét – ellenkező megállapodás hiányában – olyan arányban terhelik, amilyen arányban a berendezést vagy felszerelést használják. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott tulajdonjog védelmét elsősorban a Ptk. fejtí ki, de erre nézve az ágazati jogszabályoknak is egyértelmű rendelkezéseket kell tartalmazniuk, illetve azok rendelkezéseit az alkotmányos és polgári jogi jogelveknek megfelelően kell értelmezni.

Javasolta a gazdasági és közlekedési miniszternek a VET és az annak alapján kiadott jogszabályok módosítását. A miniszter az ajánlást nem fogadta el, az országgyűlési biztos azonban azt fenntartotta.

Ugyancsak az állampolgárok nagyobb csoportját érintette az összetett OBH 1036/2005. számú ügy, melyben a panaszosok a lakóterületükön többeket is érintő problémával fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Elégedetlenségüket fejezték ki a terület áramszolgáltatásával kapcsolatban is. Kifogásolták többek között, hogy az E.ON Észak-dunántúli Áramszolgáltató Részvénytársaság Tatabányai Régiója magukra hagyta Tatabánya ún. VI-os telepén élő 700–800 embert, és sorsukkal sem megfelelően foglalkozik.

Az alkotmányos együttműködés, illetve az együttműködő alkotmányosság jó példája, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, a Gazdasági Versenyhivatal és a Magyar Energia Hivatal közös nyilatkozatot adott ki 2005 augusztusában, melyben, áttekintve a hozzájuk érkezett panaszokat, több fontos megállapítást tettek. Felhívták a figyelmet arra, hogy az utóbbi időben az elosztó/szolgáltató vállalkozások nagymértékű díj-emeléseket hajtottak végre olyan, csak az elosztó/szolgáltató által elvégezhető beavatkozások esetében, mely beavatkozások elvégzésének szükségessége a fogyasztó kérésén alapul, vagy a fogyasztó magatartása miatt merül fel. A beavatkozások után elkészített számlák sok esetben olyan elemeket tartalmaztak, amelyeket a fogyasztó nem tudott beazonosítani, az elosztók/szolgáltatók pedig kérésre sem adtak elegendő mértékű magyarázatot. Az előzetes tájékoztatások jelentős számú esetben nem voltak kielégítőek. Néhány társaság a jogszabályokat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 207. § (2) bekezdésébe ütközően, vagyis nem a fogyasztó számára legkedvezőbb módon értelmezi. Ennek következtében sok esetben felborul a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlya. Tekintettel arra, hogy ezen tevékenységek végzésére az elosztók/szolgáltatók, ill. megbízottaik jogi és természetes monopóliummal rendelkeznek, minek következtében a klasszikus értelemben vett verseny nem alakulhat ki ezen a téren, a nyilatkozatot kiadók megállapodtak abban, hogy jelzett ügyekben eddig folytatott tevékenységüket még hatékonyabbá teszik, tapasztalataikat rendszeresen egyeztetik, és szükség esetén élnek a lehetőséggel, hogy jogszabály megváltoztatását kezdeményezzék a kifogásolt magatartások megszüntetése érdekében. Egyúttal felszólították az érintett társaságokat, hogy változtassanak eddigi magatartásukon, és fogyasztói szolgáltatási tevékenységük árait önkéntesen korlátozzák a társadalom számára elfogadható mértékűre.

A nyilatkozat szerint a fogyasztókat a lehető legszélesebb körben tájékoztatni kell arról, hogy az elosztókkal/szolgáltatókkal való kapcsolatuk során kötelezettségeik is vannak. Ennek keretében éppúgy kötelesek a számlákat kifizetni, mint eleget tenni az általános együttműködés követelményeinek. A fizetési kötelezettségeiket megfelelően teljesítő fogyasztók, továbbá a közüzemi ellátás biztonságához és színvonalához fűződő közérdek védelme úgy kívánja, hogy az elfogyasztott villamos energia díját az fizesse meg, aki a szolgáltatást igénybe vette. Valamennyi fogyasztónak meg kell értenie, hogy a Hivatalok egyikének sincs arra hatásköre, hogy szociális vagy bármely más indokok alapján elengedje vagy csökkentse a tartozás mértékét. A szolgáltatás ellenértékének meg nem fizetése következtében végrehajtott kikapcsolás (szolgáltatás-felfüggesztés) – amennyiben a jogszabályi feltételek teljesülnek – nem tekinthető az elosztó/szolgáltatók erőfölénnyel való visszaélésének.

Összességében megállapítható, hogy az ismertetett különleges jellegű, az állampolgárokat nagyobb számban érintő ügyeken kívül ebben a beszámolási időszakban is a tipikusnak mondható panaszok érkeztek többségében az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Az ismertetett nyilatkozat közzététele a fogyasztóvédelem területén érintett állami szervek szorosabb együttműködésének újabb lépcsőfokát jelenti, melynek célja a fogyasztók jogainak minél hatékonyabb védelme.

1.16.2. Tanyavillamosítás

A 2004–2005. évben benyújtott tanyavillamosítással kapcsolatos panaszok alapján az országgyűlési biztos 2005-ben utóvizsgálatot indított. A panaszosok továbbra is azt sérelmezték, hogy a probléma megoldását segítő pályázatok az önkormányzatok számára szűkös anyagi helyzetük miatt, vagy mert a pályázati források kimerültek, nem érhetők el. A tanyán élők pedig változatlanul nem tudják megfizetni a közvetlen vezetékek kiépítési költségének a 70%-át.

A tapasztalatok alapján felmerült a kérdés, hogy eredményesek-e a tanyavillamosítást segítő támogatási rendszer és ahhoz kapcsolódó pályázatok. Megfelelnek-e a vidékfejlesztési törekvéseknek a villamos energiáról szóló törvény, és az ehhez kapcsolódó rendeletek. Kellően tisztázott-e a szolgáltató ellátási kötelezettségének tartalma, ezen belül is a hálózatfejlesztési kötelezettsége. Indokolt-e továbbra is fenntartani a fogyasztó és a szolgáltató költségviselésének 70-30%-os arányát.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megkereste a gazdasági és közlekedési minisztert, aki válaszában kifejtette, hogy a minisztérium a villamosenergia-ellátás általános szabályozásával foglalkozik, melynek speciális területe a tanyasi ellátást is érintő fogyasztó által létesített közvetlen vezeték. Bármely fogyasztó által létesítendő vezetékre azonos szabályozás vonatkozik. Ha egy tanyán élő fogyasztó saját ellátására kíván hálózati kapcsolatot létesíteni, rá is ez az általános szabályozás érvényes. Álláspontja szerint az általános szabályoktól támogatások révén lehet eltérni. A támogatások kérdésében a Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal, az Országos Területfejlesztési Hivatal, az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi tárca, illetve az önkormányzatok támogatásában a Belügyminisztérium rendelkezik hatáskörrel. Az általa irányított tárca ehhez legfeljebb szakmai segítséget nyújthat.

Tájékoztató arról is, hogy a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárának vezetésével vizsgálat indult a tanyasi területek helyzetének rendezése érdekében. A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter arról adott tájékoztatást, hogy az elektromos árammal ellátatlan tanyák fejlesztésével kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálását az Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH) végzi. 2005 tavaszán a tanyavilág helyzete feltárára került – a legkritikusabb Duna-Tisza-közi Homokhátságban – az érintett 104 önkormányzat bevonásával. A feltárást egyértelművé vált, hogy az energiaellátási gondokon túlmenően igen sok ágazati szinten megoldandó feladat van, mely a tanyavilág jövőbeni fejlesztési céljának tisztázását követően pontosítható. Elkészült a térség energetikai hálózatfejlesztési terve is.

Az OTH tanyavillamosítási programról szóló beszámolójában a tervezett feladatok között szerepel 2006. júniusi határidővel egy kormány-előterjesztés benyújtása a tanyavilág rehabilitációjával, fejlesztésével kapcsolatos EU Nagyprojekt jóváhagyása, illetve az önrész állami átvállalásának jóváhagyása céljából. Az országgyűlési biztos tájékoztatást elfogadta, és kérte a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli minisztert, hogy a tervezett intézkedések, illetve a 2006 júniusában benyújtandó kormány-előterjesztés eredményéről is adjon tájékoztatást. A megkezdett utóvizsgálat irányait ennek ismeretében tervezzük módosítani.

1.16.3. Gázszolgáltatók

2005-ben, a korábbi évekhez hasonlóan, változatlanul széles körben érkeztek panaszok a gázszolgáltatók tevékenységével összefüggésben. A legtöbb panasz a Fővárosi Gázművek Rt., a Tiszántúli Gázművek Rt, valamint a Délalföldi Gázszolgáltató Rt. tevékenységét (eljárását) érintette.

A beadványok (számlavita, a díjhátralék miatti szolgáltatás megszüntetése, a szabálytalan gázvételezés következményei) többsége jellemzően a kifogásolt eljárás olyan stádiumában érkezik, amikor az országgyűlési biztosnak a jogorvoslati lehetőség kimerítésének hiánya miatt még nincs lehetősége a fellépésre. Ezekben az esetekben a vizsgálatra a panasz áttételével a Magyar Energia Hivatal (MEH) kértük fel.

A tárgyidőszakban is felmerült az alapidj jogszerűségének kérdése, amelyet az országgyűlési biztos korábban már több szolgáltató vonatkozásában is vizsgált, de kiemelkedő jelentősége volt annak a vizsgálati megállapításnak is, amely szerint, ha a MEH az általa vizsgált fogyasztói panaszok során nem az Áe. alapján jár el, és eljárását alakszerű határozat helyett, levéllel zárja, elvonja az állampolgár fellebbezési jogát, és ezzel sérti a jogorvoslati és a tisztességes eljárás-hoz fűződő jogot (OBH 1163/2004.). A feltárt visszasság jövőbeni megszüntetésére és a vonatkozó jogszabály módosítására irányuló ajánlást a gazdasági és közlekedési miniszter elfogadta.

1.16.4. Mobiltelefon-szolgáltatók

A beszámolási időszakban összesen hat panasz érkezett a mobil telefonhálózat kiépítéséhez szükséges adótoronyok, átjátszó-tornyok és antennák építésével, telepítésével kapcsolatban. A konkrét panaszokból az országgyűlési biztos által korábban vizsgált, hasonló tárgyú beadványokhoz hasonlóan változatlanul az tűnt ki, hogy az emberek félnek a toronyok, antennák által továbbított (kibocsátott) sugárzástól, továbbá általában nem azok kifogásolják az építmények elhelyezését, akiknek ingatlanán felépítik, hanem a szomszédos ingatlan tulajdonosai, illetőleg a környék lakói.

A lakosság nem tesz különbséget az adótorony építési engedélye és az átjátszóhoz szükséges rádióengedély között. Természetesen építmény nélkül nincs mire felszerelni az átjátszó (továbbító) berendezést, azonban a két engedélyt két hatóság (ma már a létesítési engedélyt az építésügyi, míg a rádióengedélyt a hírközlési hatóság) adja meg.

1.16.5. Telefonszolgáltatók

A beszámolási időszakban új típusú panaszként jelent meg a közvetítőválasztással összefüggő számlázás. A közvetítőválasztás lehetővé teszi az előfizető számára, hogy eldöntse, telefonbeszélgetéseire melyik távközlési szolgáltatót veszi igénybe. Számlát a helyi és a kiválasztott szolgáltató egyaránt postáz, az egyes hívásokért azonban csak az igénybe vett szolgáltatónak kell fizetni.

Több panaszosunk a díjcsomagokkal kapcsolatos aggályaival fordult a biztosokhoz. A tájékoztatásuk során rendszerint felhívtuk a figyelmüket arra, hogy a 3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelet alapján, a szolgáltató jogosult olyan díjakat is képezni, amelyekkel kapcsolatban az egyes távbeszélő-szolgáltatási díjelemekkel, illetőleg a szolgáltatás igénybevételének egyes feltételeivel összefüggő díjmértékeket egymásra tekintettel határozza meg. Ennek során a szolgáltató több díjcsomagot is képezhet, az pedig üzletpolitikai döntésük, hogy az egyes díjcsomagok sajátosságait, a használatra vonatkozó feltételeket miként határozzák meg. Az előfizető a saját telefonálási szokásaihoz igazodva maga választhatja meg, hogy melyik csomagot veszi igénybe. A szolgáltatók kötelezettsége csak az, hogy megfelelően tájékoztassák az előfizetőket a szolgáltatással kapcsolatos valamennyi lényeges kérdéstről, így különösen a fizetendő díjakról és az egyes díjcsomagok jellemzőiről.

Annak ellenére, hogy csupán egyetlen ilyen tárgyú panasz érkezett hozzánk 2005. évben, mégis szükséges jelezni, hogy a vonzó nyereményeket kínáló televíziós vetélkedőkön való részvétel költséges hívásokkal történik. Az újabb és újabb telefonálásra buzdító, a nyeremény nagyságát hangoztató felhívások alkalmasak lehetnek arra, hogy a nézők figyelmen kívül hagyják a hívások díját, és csak utólag, a számla kézhezvételekor szembesülnek azzal.

A beszámolási időszakban átfogó vizsgálatot folytattunk a telefonos betárcsázó hozzáféréseken keresztül történő internet-használat során az ún. betárcsázó programok által indított költséges nemzetközi hívások miatt. Megállapítottuk, hogy a hírközlési hatóság számos intézkedést tett a felhasználók védelme érdekében, mégis hangsúlyoznunk kell, hogy a betárcsázó programok elleni védekezés területén – megelőzendő az internet-használattal összefüggő nagy összegű távbeszélő számlákat – a fogyasztók lehető legszélesebb körű, mindenki számára érthető módon megfogalmazott tájékoztatása szükséges. A biztos álláspontja szerint, az új előfizetőknek a szerződés megkötésekor, míg az internet-hozzáféréssel már rendelkezők részére elektronikus levélben és a számlához mellékelte hírlevelekben kell megfelelő tájékoztatást adni a jelenségről és a védekezés módjáról.

1.16.6. Távfűtés

Változatlanul, a fővárosból és a vidéki városokból egyaránt, számos panasz érkezik a távhőszolgáltatás területéről. Elsősorban a lakóházak fűtésére és meleg vízzel való ellátására szolgáló hőmennyiség elszámolásával és a szolgáltatás magas árával kapcsolatban. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a fogyasztók elégedetlenek a költségek elszámolásával, és sérelmezik, hogy a korábban felszerelt melegvízmérő órák adatait a szolgáltató a számla készítésekor nem veszi figyelembe. A szolgáltatás árán belül az alapdíj mértékét kifogásolták. Az országgyűlési biztos ezekben az ügyekben vizsgálatot nem folytatott, mert a 2003. évben tartott átfogó vizsgálat az említett problémákkal foglalkozott (OBH 6208/2001.).

A távhőszolgáltatás területén jelentős előrelépést jelentett, hogy 2005. július 1-jén hatályba lépett a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: törvény), mely az árképzéssel és az elszámolással kapcsolatban is tartalmaz új szabályokat. A törvény 6. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerint az önkormányzat képviselő-testülete az ármegállapítás előtt köteles a fogyasztóvédelmi felügyelőségek, továbbá a felhasználói érdekképviseletek véleményét kikérni. A 8. § (1) bekezdésének *a*) pontja alapján a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek megvizsgálják a hatósági árakra vonatkozó rendelkezések megtartását, és az ezzel kapcsolatos díjfizetői számlapanaszokat. Az ártörvény módosítása folytán a jövőben a települési önkormányzatoknak a hatósági ár megállapítása előtt ki kell kérniük a gazdasági és közlekedési miniszter véleményét is.

Az önálló fogyasztói hőközpontok, hőfogadó állomások kiépítésével kapcsolatos szabályok szerint, ha a szolgáltatói hőközpontban mért távhőmennyiségből az egyes ellátott épületekre jutó hőmennyiség műszaki okokból nem határozható meg, és annak mennyisége épületenként nem szabályozható, a távhőszolgáltató az önkormányzat rendeletében meghatározott határidőig, de legkésőbb a törvény hatálybalépését követő 5 éven belül köteles felhasználói (fogyasztói) hőközpontok létesítésével és mérők beépítésével a hőmennyiségmérés feltételeit biztosítani. Az önálló fogyasztói hőközpontok kiépítése segíti a közösségeken belül történő költségelosztást.

A törvény végrehajtási rendeletének egyik mellékleteként közzétett Távhőszolgáltatási Közüzemi Szabályzat rendezte a felhasználó (díjfizető) és a szolgáltató közötti jogviszonyt, és a mérés szerinti elszámolás rendjét. A törvény és a kormányrendelet alapján a települési önkormányzatoknak is felül kell vizsgálniuk saját rendeleteiket. A fővárosban, ahonnan a panaszok túlnyomó többsége érkezett, ez már megtörtént, 2006. január elsején hatályba léptek a közgyűlés – távfűtés-szolgáltatással kapcsolatos – új rendeletei.

A távhőszolgáltató eljárása miatt benyújtott panasz kapcsán az országgyűlési biztos egy esetben folytatott vizsgálatot. A panaszos azt sérelmezte, hogy a szolgáltató annak ellenére felszámolta a szolgáltatás díját, hogy ő a távfűtés rendszeréről levált, és önálló fűtést valósított meg. A szolgáltató követelésének a bíróság is helyt adott azzal az indokkal, hogy a távfűtés kikapcsolására vonatkozóan megállapodás nem jött létre a szolgáltató és a fogyasztó között.

Az ítélet indoklásában foglaltak szerint a szolgáltató az igényét az önkormányzat rendeletére alapozta, mely szerint a kikapcsolás nem érinti az alapidj fizetési kötelezettséget.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a távhőszolgáltatásról szóló törvény végrehajtására kiadott 129/1991. (X. 15.) Korm. rendelet nem tartalmaz ilyen rendelkezést, ezt a szabályt az önkormányzat foglalta rendeletbe. Az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes a távfűtési törvénnyel és végrehajtási rendeletével.

Bármilyen szintű is a jogszabály, meg kell felelnie az alkotmányos jogelveknek, és a polgári törvénykönyv általános szabályainak, a panaszolt esetben az önkormányzat rendeletének figyelemmel kell lennie a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményére (Ptk. 201–202. §-a) is. Az országgyűlési biztos javaslatát – az önkormányzati rendeletnek a hatályos jogszabályokkal való összhang megteremtésére – a polgármester elfogadta (OBH 3953/2004.).

1.16.7. Temetkezés

Jelen beszámolási időszakban a temetkezésekkel és ezzel összefüggésben a kegyeleti jogokkal kapcsolatban tett panaszbeadványok jellegükben eltérnek a tavalyi évi esetektől, és azonos arculatot mutattak a 2003. év panaszaival. A 2004. évre leginkább jellemző (az egészségügyi intézményekben való halottkezeléssel, az elhunytak tárolásával, illetve az egészségügyi intézmény területén végezhető temetkezési szolgáltatással kapcsolatos) panaszokkal ellentétben a 2005. évben leggyakrabban a temetőfenntartó önkormányzatok, illetve a temető üzemeltetőinek eljárásával és a kegyeleti jogok ebből fakadó sérelmével kapcsolatos panaszok érkeztek az országgyűlési biztoshoz.

E beadványok alapján indult vizsgálati során – egyebek mellett – súlyosan jogsértőnek találta az általános biztos azt, amikor az önkormányzat megállapodás nélkül látta el a fenntartói feladatait egy olyan temetőben, amelyre nem terjedt ki helyi temetkezési rendeletének hatálya. Hasonlóképpen visszásnak értékelte azt is, hogy a korábban már betelt és használaton kívüli temető hivatalos lezárásáról nem rendelkezett a képviselő-testület (OBH 4763/2004.).

Több alkalommal is az önkormányzatok mulasztását állapította meg a biztos azokban az esetekben, amikor azok a közigazgatási hivatalok törvényességi észrevételeiben foglaltaknak nem tettek eleget (OBH 4763/2004., OBH 5625/2004.), és nem egyszer az állampolgárokkal való együttműködés hiányát is kénytelen volt jelentésben megállapítani (OBH 3706/2004.).

Az általános biztos a hozzátartozók jogainak védelmében adta közre állásfoglalását egy másik ügy (OBH 1990/2004.) kapcsán, amelyben azt a törvényi szabályozást kifogásolta, amelyik nem biztosította az elhunyt hozzátartozójának a részvétel lehetőségét az elhunyt – nem közegészségügyi okból történő – exhumálását megelőző eljárásban.

A biztos temetkezési tevékenységgel kapcsolatos munkájának egy külön területét adta a temetkezési szolgáltatás szakmai kérdéseinek vizsgálata. E tevékenysége lényegét tekintve eltér a temetkezési ügyek kegyeleti jogot érintő aspektusainak vizsgálatától, és a temetkezési szolgáltatókra vonatkozó joganyag és az ezzel kapcsolatos eljárások problematikus kérdéseit szakmai, technikai szempontból vizsgálta. Megállapította, hogy a szakma végzéséhez szükséges újabb képzési feltételek bevezetéséről rendelkező szabályozás, amennyiben korlátot állít a jogalanyok egy csoportjának (a falusi sírásóknak) a foglalkozásban maradáshoz, a munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben visszas helyzetet idéz elő (OBH 1001/2005.).

1.17. Külföldiek ügyei

1.17.1. Állampolgársági ügyek

Az országgyűlési biztosok által a beszámolási időszakban vizsgált állampolgársági ügyek túlnyomó többsége a magyar állampolgárság megszerzése iránti (a továbbiakban: honosítási) kérelmek elbírálását érintette. Több panaszos a honosítási kérelme soron kívüli elbírálása érdekében történő közbenjáráshoz kérte az országgyűlési biztosok segítségét. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztosoknak nincs hatáskörük arra, hogy valamely ügy intézésébe beavatkozzanak, azt az ügyintézési határidő letelte előtt sürgessék, ezeket a panaszokat hatáskör hiányában elutasították (OBH 3928/2005., OBH 4129/2005., OBH 4545) 2005., OBH 5147/2005.).

Az országgyűlési biztos általános helyettese hatáskör hiányában utasította el annak a Magyarországon élő, katolikus lelképásztorként szolgálatot teljesítő nigériai állampolgárnak a panaszát is, aki azt sérelmezte, hogy magyar felmenők hiányában, továbbá a hivatásával összefüggő nőtlenégi fogadalma következtében a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Áptv.) 4. § (2) bekezdésében felsorolt, a honosítás kedvezményes feltételeinek – önhibáján kívül – nem tud eleget tenni. Az említett okból, továbbá a szülőhazája, valamint Magyarország közötti kap-

csolatok elmélyítése érdekében végzett eddigi, illetve jövőbeni tevékenysége előmozdítása céljából a panaszos azt szeretne elérni, hogy – az országgyűlési biztosok közbenjárására – őt a köztársasági elnök az Áptv. 4. § (7) bekezdése alapján, kivételes eljárásban oly módon honosítsa, hogy az Áptv. 4. § (1) bekezdésének a) pontjában előírt nyolc évi várakozási időtől tekintsen el. Levelében az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta a panaszost arról, hogy az Áptv. 4. § (7) bekezdésében szabályozott „kivételes” eljárásban történő honosítás a gyakorlatban úgy történik, hogy a külföldi által végzett tevékenységgel érintett ágazati miniszter jogosult a belügyminiszternél kezdeményezni, hogy az adott személy honosítását soron kívül javasolja a köztársasági elnöknek. Amennyiben a panaszos az említett módon szeretne magyar állampolgárságot szerezni, legfőbb hazai egyházi eljárójától, a Magyar Katolikus Egyház fejétől kell kérnie, hogy a Kormány egyházi kapcsolatokért felelős miniszterének közbenjárását kezdeményezze annak érdekében, hogy kérelmét a belügyminiszter soron kívül bírálja el és terjessze a köztársasági elnök elé. A Magyar Katolikus Egyház feje hivatott azon körülmények feltárására is, amelyek alapján a Magyar Köztársaság érdeke, hogy a panaszost soron kívül a magyar állampolgárok sorába fogadja (OBH 2440/2005.).

Olyan panaszosokkal is találkoztunk, akik a honosítási kérelmük elutasítása miatt fordultak az országgyűlési biztosokhoz. Őket az országgyűlési biztos általános helyettese arról tájékoztatta, hogy kérelmük ismételt előterjesztését megelőzően milyen teendőik vannak annak érdekében, hogy a következő alkalommal azt a Belügyminisztérium már támogató javaslattal terjessze a köztársasági elnök elé (OBH 2152/2005., OBH 6617/2005.).

Egy román állampolgár panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert egy román állampolgárral történt házasságkötését követően, a magyar állampolgárságát – az 1980. évi 2. törvényerejű rendelettel kihirdetett a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről szóló magyar–román egyezmény alapján – 1990-ben elvesztette. A panaszos sérelmezte, hogy az elvesztett állampolgárságát miért nem kaphatja vissza. Az országgyűlési biztos tájékoztatta a panaszost arról, hogy bár az említett törvényerejű rendeletet az 1992. évi VII. törvény 1992. március 4-étől hatályon kívül helyezte, a magyar állampolgárság megszerzését visszahonosítás útján kezdeményezheti. Visszahonosítási kérelme benyújtását megelőzően a panaszosnak előbb tartózkodási célú vízumot, illetve tartózkodási engedélyt, majd letelepedési engedélyt kell kérnie. A panaszos magyarországi lakóhely, illetve a megélhetéséhez szükséges jövedelem birtokában – letelepedett külföldiként – visszahonosítási kérelmet terjeszthet elő. A panaszos a vízumkérelme előterjesztésének módjáról, az ezzel kapcsolatos teendőiről a Magyar Köztársaság Kolozsvári Főkonzulátusán érdeklődhet (OBH 1886/2005.).

A Magyarországon tartózkodó külföldiek körében változatlanul tartja magát az a hiedelem, hogy az ország területén született gyermek – szülei állampolgárságától függetlenül – automatikusan magyar állampolgárságot szerez. Két, Magyarországon letelepedett ukrán állampolgár azért fordult az országgyűlési biztosokhoz, mert a 2004. augusztus 18-án, Budapesten született gyermekük születési anyakönyvi kivonatába az anyakönyvvezető azt írta, hogy az állampolgársága „ismeretlen”. A panaszosok sérelmezték, hogy mindannyian Magyarországon élnek, és a jövőben a szülők is magyar állampolgárságot kívánnak szerezni, így véleményük szerint gyermekük jogosult a magyar állampolgárságra. Válaszában az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta a panaszosokat, hogy Áptv. 3. § (1) bekezdése értelmében a magyar állampolgár gyermeke születésénél fogva magyar állampolgárrá válik. Az említett jogszabályi rendelkezés egyrészt azt jelenti, hogy a magyar állampolgár gyermeke születési helyétől függetlenül megszerzi a magyar állampolgárságot, másrészt a külföldi állampolgár gyermeke akkor sem szerez magyar állampolgárságot, ha a Magyar Köztársaság területén születik. Az Áptv. 11. § (1) bekezdése alapján a magyar hatóság kizárólag azt jogosult megállapítani, hogy egy személy magyar állampolgár-e vagy sem. Amennyiben a gyermek születését regisztráló anyakönyvvezető megállapítja, hogy a szülők egyike sem magyar állampolgár, mindössze annyit írhat a születési anyakönyvbe, illetve az annak tartalmát igazoló születési anyakönyvi kivonatba, hogy a gyermek állampolgársága ismeretlen. Annak megállapítására, hogy a gyermek mely ország állampolgára, kizárólag azon állam jogosult, amely őt – a saját jogszabályai alapján – állampolgáraként elismeri. Ebben az esetben az illetékes ukrán hatóságnak kellett döntenie arról, hogy a gyermek ukrán állampolgár-e. A gyermek – szüleihez hasonlóan – kizárólag a honosítási eljárásban szerezhet magyar állampolgárságot. Családként, a panaszosok és gyermekük a honosítási kérelmüket – az Áptv. 15. § (4) bekezdése alapján – a lakóhelyük szerint illetékes önkormányzat anyakönyvvezetőjénél közösen is előterjeszthetik (OBH 1125/2005.).

Az állampolgársági panaszok sajátos csoportját jelentik azok az ügyek, amikor a magyar állampolgárságú szülők, egy külföldi állampolgártól született kiskorú gyermekük családi jogállásának, illetve magyar állampolgárságának rendezése érdekében kérik az országgyűlési biztosok segítségét. Így történt annak a magyar állampolgárnak az esetében is, aki középső gyermeke ügyében fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához. Megismerkedésük időpontjában a panaszos román állampolgár felesége egy román állampolgárságú férfi felesége volt, akit bűncselekmény elkövetése miatt kiutasítottak Magyarországról. Tekintettel arra, hogy első gyermekük születésekor a feleség korábbi házassága még fennállt, az újszülöttet az akkori férj családi nevére anyakönyvezték, tehát román állampolgár lett. Időközben a házasságot egy román bíróság felbontotta, és a szülők az első férjjel szemben fennálló apasági vélelmet megdöntötték. Az apasági vélelem megdöntését követően a panaszos a gyermeket a sajátjaként elismerte, vagyis legidősebb gyermeke már az ő családi nevét viselte, és magyar állampolgár volt. A bontóper idején a feleség ismét gyermeket várt, azonban

a román törvények értelmében a méhmagzat tekintetében fennálló apasági vélelmet nem lehetett megdönteni. Annak ellenére, hogy a panaszos a második gyermeket is a magáénak vallotta, születésekor őt is az elvált férj családi nevére anyakönyvezték, vagyis ő is román állampolgár lett. A házasság felbontását követően a panaszos a gyermekei anyját feleségül vette, így a harmadik gyermeket már születésekor az ő családi nevére, magyar állampolgárként anyakönyvezték. Beadványában a panaszos azt sérelmezte, hogy bár a középső gyermeket is a sajátjának tekinti, ő mégis az előző férj családi nevét viseli. Levelében az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta a panaszost, hogy a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) alapján a gyermek apjának azt a férfit kell tekinteni, „akivel az anya a fogamzási idő kezdetétől a gyermek születéséig eltelt idő vagy annak legalább egy része alatt házassági kötelékben állott”. „A vélelmezett fogamzási idő a gyermek születésének napjától visszafelé számított száznyolcvankettedik és háromszázadik nap között eltelt idő, mind a két határnap hozzászámításával [Csjt. 35. § (1)–(2) bek.]. Amennyiben az anya a gyermeke születésének időpontjában férjnél van, akkor is a férjét kell a gyermek apjának tekinteni, ha a házastársak már nem élnek együtt. Miután a panaszos felesége az első gyermek születésekor férjezett volt, a születési anyakönyvbe – apaként – a férje nevét és adatait kellett bejegyezni. A korábbi férjjel szemben fennálló apasági vélelem megdöntését követően nem volt akadálya annak, hogy a panaszos a gyermeket sajátjának elismerje. Bár a panaszos beadványában sem az anya első házassága felbontásának, sem a második gyermek születésének pontos időpontját nem jelölte meg, azonban egyértelmű, hogy az anya a válás időpontjában ismét állapotos volt. Miután az anya a fogamzási idő kezdetétől a gyermek születéséig – tehát a gyermek születésének napjától visszafelé számított száznyolcvankettedik és háromszázadik nap – között eltelt idő vagy annak legalább egy része alatt házassági kötelékben állott, vagyis a korábbi házasságának felbontása az említett határnapok közötti időszakra esett, a Csjt. értelmében annak ellenére is az akkori férjét kellett a gyermek apjának tekinteni, hogy a házasságot még a gyermek születése előtt felbontották. Az Áptv. 3. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgár gyermeke születésénél fogva magyar állampolgárrá válik. Tekintettel arra, hogy a panaszos középső gyermekének születési anyakönyvi kivonatában mindkét szülőként román állampolgár van bejegyezve, nem szerzett magyar állampolgárságot. Az említett okból egyrészt a gyermek magyarországi születését Romániában is anyakönyveztetni kell, másrészt – édesanyjához hasonlóan – ő is csak egy román úti okmány birtokában és a magyar idegenrendészeti hatóság tudtával és engedélyével tartózkodhat a Magyar Köztársaság területén. Ahhoz, hogy a panaszos a középső gyermeket is a sajátjaként elismerhesse – születése romániai anyakönyvezését követően –, az anyának az apaság vélelmének megdöntésére irányuló pert kell indítania a volt férje ellen. Amennyiben mind az anya, mind a volt férj Magyarországon laknak – azaz mindketten bevándorolt vagy letelepedett külföldiként élnek az országban –, a perben magyar bíróság is eljárhat. Ha azonban a volt férj lakóhelye nem Magyarországon van, őt az anyának az illetékes román bíróság előtt kell perelnie. A Csjt. 37. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot csak abban az esetben lehet tenni, ha a törvény értelmében – Csjt. 35. § (1)–(2) bekezdése – nem kell más férfit a gyermek apjának tekinteni. Az említett okból a panaszosnak majd csak azt követően lesz lehetősége arra, hogy a középső gyermeket is a sajátjaként elismerje, ha a bíróság megállapította, hogy ő sem a volt férjtől származik. A gyermek a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatát követően – az édesapja után –, ő is magyar állampolgár lesz (OBH 1753/2005.).

Hasonló volt a helyzet abban az esetben is, amelyben egy magyar állampolgár a férjezett, román állampolgárságú, azonban a férjétől több éve különélő élettársától származó két kiskorú gyermeke családi jogállásának, illetve magyar állampolgárságának rendezése érdekében kérte az országgyűlési biztosok segítségét (OBH 1732/2005.).

A beszámolási időszakban egyetlen olyan esettel találkoztunk, amikor egy Kanadában élő, többes állampolgárságú személy azért fordult az országgyűlési biztosához, mert az új magyar útlevél kiállításához a magyar állampolgárságát igazolnia kellett. A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 5. § (1) bekezdése értelmében úti okmányra – ha törvény vagy nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik – a magyar állampolgárok jogosultak. Az Áptv. 10. §-e szerint a magyar állampolgárság érvényes személyi igazolvánnyal, érvényes magyar útlevéllel vagy állampolgársági bizonyítvánnyal igazolható. A vizsgálat adatai szerint a panaszos – érvényes okmányként – mindössze egy kanadai útlevélt tudott felmutatni, és sem érvényes személyi igazolvánnyal, sem érvényes magyar útlevéllel nem rendelkezett, így az új úti okmány kiállításához az eljáró hatóságnak a magyar állampolgárságának fennállását vizsgálni kellett. Azt követően, hogy az állampolgársági bizonyítvány felmutatásával a panaszos a magyar állampolgárságát az Áptv. 10. §-ban előírt módon igazolta, a magyar úti okmány kiállításának sem volt jogi akadálya, amit időközben átvett. Miután a panaszos magyar állampolgársága fennállásának vizsgálata kapcsán az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszasságra utaló körülményt nem észlelt, az eljárást országgyűlési biztosok intézkedés nélkül megszüntette (OBH 5435/2005.).

1.17.2. Idegenrendészeti és menekült-ügyek

A beszámolási időszakban a külföldiek magyarországi beutazásával, illetve tartózkodásával kapcsolatos panaszok túlnyomó többsége olyan magyar állampolgároktól érkezett, akik külföldi állampolgárságú családtagjaik ügyében fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, illetve általános helyetteséhez. Hatáskör hiányában nem járhattak el az országgyűlési biztosok azokban az ügyekben, amikor a külföldit – bűncselekmény elkövetése miatt – a bíróság

utasította ki a Magyar Köztársaság területéről. Ezekben az ügyekben mindössze arról tájékoztathatták a panaszosokat, hogy a kiutasítás hatálya alatt álló külföldinek a Magyar Köztársaság területét el kell hagynia, számára az ítéletben megjelölt időtartam alatt sem vízum, sem tartózkodási engedély nem adható (OBH 2656/2005., OBH 2995/2005.).

Az korábbi évekhez hasonlóan, az országgyűlési biztosok 2005-ben is számos, a külföldiek családgyejesítési célú magyarországi tartózkodásával kapcsolatos ügyben jártak el. Ezekben az ügyekben a család védelmén túl, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese kiemelt figyelmet fordítottak a gyermekek, illetve a gyermeki jogok védelmére (OBH 2248/2005.).

Az országgyűlési biztosokhoz érkező beadványok egy része azt mutatja, hogy a hatályos idegenrendészeti szabályozás bonyolult, a különféle célú beutazási és tartózkodási engedélyek intézésének módja az átlagpolgár számára szinte áttekinthetetlen. Az említett okból több olyan magyar állampolgár fordult az országgyűlési biztosokhoz, aki a külföldi állampolgárságú házastársa, illetve annak korábbi kapcsolatából származó kiskorú gyermekének jogszerű magyarországi tartózkodása rendezéséhez szükséges ügyintézéséről kért tájékoztatást (OBH 1336/2005., OBH 2195/2005., OBH 2515/2005., OBH 4644/2005.).

A külföldiek letelepedése, illetve huzamos magyarországi tartózkodása nem csak idegenrendészeti, hanem számos magánjogi természetű probléma forrása. A beszámolási időszakban a házasságkötéssel összefüggő névviselési problémák voltak azok, amelyek kapcsán az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese a leggyakrabban vizsgáldtak (OBH 2258/2005.).

A beszámolási időszakban számos olyan beadvány is vizsgáltunk, amelyekben a panaszosok a magyar nemzetiségű, külföldi állampolgárságú házastársuk, illetve más hozzátartozóik családi nevének írásmódját sérelmezték (OBH 2005/2005., OBH 2258/2005., OBH 4319/2005.).

1.17.3. Konzuli ügyek

Az Alkotmány 69. § (3) bekezdése értelmében minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze. A beszámolási időszakban a külföldön tartózkodó magyar állampolgároktól az országgyűlési biztosokhoz érkezett beadványok egyik csoportját azok az ügyek képezték, amikor a panaszosok a külföldi munkaadójuk, illetve a velük kapcsolatban álló munkaközvetítők eljárását kifogásolták. Egy panaszos például azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert az a brit család, akiknél Londonban „au pair”-ként dolgozott, egyik napról a másikra összecsomagolta a holmiját és őt minden magarázat nélkül, szó szerint az utcára rakta. A panaszos a munkaközvetítő ügynökségtől tudta meg, hogy egykori munkaadói olyan, egyébként alaptalan vádakkal – például kábítószerfogyasztás – illették, amelyek a munkavállalói referencia anyagába is bekerültek, így Londonban az említett munkakörben azóta nem talál munkát. Az Obtv. hatásköri rendelkezéseire figyelemmel az országgyűlési biztosok kizárólag a Magyar Köztársaság hatóságai működésének alkotmányosságát vizsgálhatják, így sem a magyar, sem a külföldi állampolgárságú magánszemélyek, munkáltatók, illetve munkaközvetítők tevékenységével nem foglalkozhatnak. Az említett okból az országgyűlési biztos általános helyettese az eljárást megszüntette (OBH 3929/2005.).

A korábbi évekhez hasonlóan, a beszámolási időszakban is volt olyan eset, amikor az állampolgárok a velük kapcsolatban álló állami szervekkel kapcsolatos kommunikációs nehézségeik miatt fordulnak az országgyűlési biztosokhoz. Ezekben az esetekben, az országgyűlési biztosok tevékenysége a mediációra korlátozódott. Így történt abban az ügyben is, amikor egy idős korú panaszos azt sérelmezte, hogy a leánya megölése miatt a Németországi Szövetségi Köztársaságban szabadságvesztés büntetését töltő, magyar állampolgárságú veje szabadulása kapcsán feltett kérdéseire a Külügyminisztériumtól érthetetlen válaszokat kapott. A Külügyminisztérium Konzuli és Igazságügyi Együttműködési Főosztálya által rendelkezésünkre bocsátott iratok szerint a félreértés oka az volt, hogy miután a panaszos a kitoloncolás – mint jogi fogalom – jelentését nem ismerte, a Konzuli és Igazságügyi Együttműködési Főosztály értesítését úgy értelmezte, hogy veje a szabadságvesztés büntetésének hátralévő részét egy magyarországi büntetés-végrehajtási intézetben fogja letölteni, ezért kérte, hogy veje majdani magyarországi lakcímét, illetve tartózkodási helyét tudassák (OBH 5356/2004.).

A Magyar Köztársaság a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok jogvédelmét a fogadó állam jogrendszerét tiszteletben tartva, a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálatán keresztül látja el. A beszámolási időszakban az országgyűlési biztosok olyan ügyeket is vizsgáltak, amikor a panaszosok valamelyik magyar külképviselet eljárását, illetve annak elhúzódsát kifogásolták. Ezekben az esetekben a vizsgálat során többnyire arra a megállapításra jutunk, hogy a panaszosok által megjelölt kellemetlenségekért nem a konzuli szolgálat, hanem az utazási iroda vagy a személyszállítást végző cég, esetleg valamely külföldi hatóság a felelős (OBH 4814/2004.).

1.18. Lakhatással kapcsolatos ügyek

Az országgyűlési biztos 2005-ben a lakhatási problémákat érintő panaszok közül a kérdés teljes körű vizsgálatán belül a panaszosok egyik speciális csoportjára különös figyelmet fordított. A lakáshoz jutás állami támogatásával kapcsolatos állampolgári jelzéseket, kérdéseket, panaszokat átfogó vizsgálat keretében elemezte.

Az országgyűlési biztosok az elmúlt évtizedben számos vizsgálatot végeztek a lakáshoz jutás, lakásmegtartás kérdésében, és a vizsgálataik eredményeként megállapított visszasságok rendezése érdekében többször éltek jogszabálymódosítási javaslattal. Az Alkotmány nem nevesíti hajlékhoz való jogot, ezért az országgyűlési biztosok 1997-ben az Alkotmánybíróságtól kérték a szociális biztonsághoz való jog értelmezését. Mint közismert, az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában kimondta, hogy az állam csupán a hajléktalan-ellátás biztosítására köteles, minden további állami szerepvállalás politikai döntés kérdése. Az állam tehát nagy szabadsággal rendelkezik annak megítélésében, hogy a lakáshoz jutás támogatásának milyen eszközeivel él, és ezek az eszközök milyen mértékben szolgálják a népesedéspolitika, a szociálpolitika, illetve a gazdaságpolitika céljait.

Az Alkotmánybíróság a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatában leszögezte, hogy „a célszerűség hiánya a szabályozásban, illetve a rossz vagy igazságtalan jogi szabályozás önmagában nem alkotmányossági kérdés, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre e kérdések érdemi vizsgálatára. Célszerűségi vagy igazságossági problémák önmagukban a törvényalkotó politikai felelősségének kérdésköréhez tartoznak”. Az Alkotmánybíróság azonban azt is kimondta, hogy a jog egészének, egyes részterületeinek és egyes szabályainak is világosaknak, egyértelműeknek, hatásukat tekintve pedig kiszámíthatóaknak kell lenniük. Ez arra kötelezi a jogalkotót, hogy politikai döntései során is tartsa tiszteletben a jobbiztonság követelményét, vagyis a lakástámogatási normák legyenek világosak, egyértelműek és hatásukat tekintve kiszámíthatóak.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatai során arra kereste a választ, hogy a jogalkalmazó hatóságok és közszolgáltatók, illetve az ilyen jogkörben eljáró más szervezetek az egyedi ügyekben a jogszabályokat az alkotmányos jogok tiszteletben tartásával alkalmazták-e, továbbá, hogy a jogszabályok megfelelnek-e az alkotmányos elvárásoknak.

A vizsgálat a kérdést érintő jogszabályok, a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet, valamint a Fészekrakó program néven ismertté vált két különböző kormányrendelet, a 3/2005. (I. 12.) Korm. rendelet – amelynek egyik fő eleme a gyermekek után járó állami támogatás, a „szocpol” igénylésének bővítésére – és a fiatalok lakáskölcsönéhez kapcsolódó állami kezesség vállalásának és érvényesítésének részletes szabályairól szóló 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet által megvalósult intézkedési csomagnak a jogalkalmazásra gyakorolt hatására terjedt ki. A lakáskérdést érintő igények és panaszok kapcsán a biztos vizsgálatának egyik fő vezérelve a jobbiztonság követelménye és a döntések hatásainak előre kiszámíthatósága volt. Ennek elemzésekor figyelembe vette dr. Zlinszky János alkotmánybíró az 57/1994. (XI. 17.) AB határozat mellett kifejtett különvéleményét, amelyben kifejtette, hogy „A (lakásügyi) kérdésben sok félmegoldás és szükségyszerűnek tűnő, de utóbb elhamarkodottnak bizonyult intézkedés született, s alkotmányossági követelményeket azokkal szemben érvényesíteni egyre nehezebb. Ennek alapján a biztos az egyedi panaszok alanyainak a jogszabályok kiszámíthatóságához fűződő jogainak érvényesülésén túl, azt is vizsgálta, hogy az állam hogyan élt a szabadsággal, amellyel a lakáshoz jutást befolyásolhatja, és a döntései milyen mértékben szolgálják a népesedéspolitika, a szociálpolitika, illetve a gazdaságpolitika céljait. A kiszámíthatóság különösen az olyan jogviszonyokban rendkívül fontos, ahol a döntések következményei évtizedekre, vagy esetleg akár egy egész életre szólnak. Ilyen a lakásszerzés ügye, és az ezzel jelentős mértékben összefüggő gyermekvállalás kérdése.

Az állam szerepe és feladata többek között azoknak a társadalom számára hasznos céloknak a támogatása, amelyek az egyén érdeklődésén kívül esnek, vagy annak jelentőségét a rövid távú érdekek elfedik. A népesség létszámának alakulása ilyen nagy jelentőségű kérdés, amelyben az állami szerepvállalás elengedhetetlen. Az állam az ösztönzés eszközeivel tehet intézkedéseket a gyermekszám növelése érdekében.

Az országgyűlési biztos a 2005. május 31-én kiadott OBH 3693/2004. számú jelentésében megállapította, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletek nem felelnek meg teljes mértékben az alkotmányossági követelményeknek. E megállapítás lényege, hogy a lakástámogatási jogszabályok 2003 óta történt változásai nem egyértelműek sem a bankok – mint jogalkalmazók –, sem az igénylők számára, és alkalmazásuk során nincs megfelelő jogorvoslat. Az országgyűlési biztos a jogszabályok kiszámíthatóságához fűződő alkotmányos jogok érvényesülésének lehetőségét vizsgálta meg a lakáspolitikai változásai kapcsán, és annak keretében arra keresett választ, hogy e változások mennyire szolgálták a szociálpolitika, a népesedéspolitika vagy a gazdaságpolitika céljait.

A szociálpolitikai hatásokat tekintve megállapította, hogy a szocializmus idején a lakáspolitikai döntő eleme a szociálpolitikai szempontok erőteljes megjelenítése volt. Csak e szempontnak alávetve érvényesülhetett a tulajdonjog és más polgári jogok is. A lakhatás jogát az '50-es, '60-as években főként az államosított bérházakban kialakított tanácsi lakások kiutalásával, a magántulajdonban hagyott lakóházakban pedig kényszerbérlet elhelyezésével oldották meg. A '70-es évektől pedig főként a lakótelepek iparszerű építésével és az önerős építkezések állami támogatásával gondoskodtak a lakásigények kielégítéséről.

A bérlakás-állomány azonban az eltelt évtizedek alatt a tulajdonosi szemlélet hiányának következtében rendkívül leromlott. Az állami tulajdonú épületek kezelői jogát gyakorló ingatlankezelő szervezetek nem kapták meg sem a tulajdonos államtól, sem a bérlők által – a minden bérlakásra egységesen alkalmazott szociális szempontok alapján – fizetett alacsony lakbérékből azt az összeget, amelyre az épületek folyamatos karbantartásához vagy időszakos felújításához szükség lett volna. A több évtizedes mulasztás következményeit hárította vissza az állam a korábbi – az épület fenntartásához szükséges összeg töredékét sem megfizető – bérlőkből tulajdonosokká váló lakókra. Ahogy a korábbi bérlők a felújítás költségét is fedező magasabb összegű lakbérék és egyéb díjak megfizetésére az akkori alacsony bérek, jövedelmek miatt nem lettek volna képesek, úgy ma a sokkal rosszabb állapotban lévő épületek felújítására a kényszerből tulajdonosokká vált alacsony jövedelmű lakók sem képesek. A bérlakás-rendszer csapdáját még ma sem sikerült elhárítani, mert a rendkívül leszűkült bérlakás-állomány fenntartása a bérleti díjból fedezhető költségeken felül, jelentős ráfordítást igényel, és erre az önkormányzatok közül is csak kevés képes, más szerveket pedig a rendszerből az érdektelenség kizár. Világos tendencia mutatkozik arra, hogy az önkormányzatok is meg kívánják szabadulni a már csak tehetősegtől jelentős régi bérlakásaitól. Ez pedig az új bérlakások építésének megtorpanása miatt a lakásállomány csökkenésével és a szociális bérlakás-rendszer teljes összeomlásával fenyeget. A lakáspolitikában a szociálpolitikai szempontokat leginkább figyelembe vevő bérlakás-rendszer helyzete az elmúlt két évben tovább romlott.

A népesedéspolitika napjainkban a családtámogatási rendszer szerves részeként a szűkebb értelemben vett, a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény előírásain alapul, és ezt egészíti ki speciális szempontból a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet. A demográfiai érzékenység úgy jelenik meg a lakáspolitikában, hogy az állam kifejezetten a gyermekes családok számára nyújt különböző támogatásokat a lakáshoz jutásban, mégpedig a gyermekek számától függően növekvő mértékben. A gyermekvállalási kedv növelése érdekében először a 7/1971. (II. 8.) Korm. rendeletben alkalmazták a szociálpolitikai kedvezményt a gyermekes családok kiemelt támogatására. A támogatást lehetővé tették azon fiatal házaspár számára is, akik vállalták, hogy gyermeket nevelnek. E támogatási formát 1993-ban megszüntették, majd a kormány 2002-ben ismét bevezette. A KSH népszámlálási adatai szerint 1981 óta folyamatosan fogy az ország népessége. A kevesebb gyermek miatt két évtized alatt folyamatosan csökkent a szülőképes korú népesség, így a népességszűkülés mértéke fokozódik. A szakértők megegyeznek abban, hogy a népességfogyás nem csupán statisztikai adat, de a társadalmi egyensúly megbomlásának veszélyével jár. Már ma is csökkenő létszámú munkaképes korú lakosság „tartja el” a befizetett járulékaiból a nyugdíjas korosztályt, ám ha a csökkenés mértéke nem változik, úgy egy munkaképes személyre egyre nagyobb teher nehezedik, ami csak a jelenleg is rendkívül magas befizetendő járulékok további növelésével oldható meg. Ebből is látható, hogy rendkívüli jelentősége van minden olyan intézkedésnek, amely a gyermekvállalási kedvet befolyásolja. A szocpol összegének az elmúlt években történt jelentős növelése, és annak igénybevételeire jogosultak körének szélesítése minden bizonnyal pozitívum érinti a gyermekvállalási kedvet. A fészekrakó program is azt célozta, hogy a gyermeket nevelő fiatalok könnyebben jussanak hozzá első önálló lakásukhoz. A program azonban a bejelentett várakozással szemben – amely százezer fiatal lakáshoz juttatását célozta meg – csak részlegesen teljesült. Annak tényleges igénybevitelére a szakmai szervezetek becslése és az ismert részeredmények alapján 2005-ben mindössze 8 ezer esetben került sor.

A program – várakozáson aluli mértékű – igénybevitelének okai között minden bizonnyal az is szerepet játszott, hogy ebben a támogatási formában 2005-ben még csak a 30, 2006-tól pedig a 35 éven aluli fiatal házaspár vehetnek részt. További korlátot jelent, hogy amíg az ingatlanárak jelentősen növekedtek, a támogatást és a hitelt is csak átlagon aluli értékű – jobbára csak használt – kisméretű lakásokra lehet igényelni. A szocpol támogatás mértékének jelentős növelése mégsem eredményezte a lakáshoz jutás jelentős növekedését, mert a támogatás önmagában nem elegendő az új lakások építéséhez, vásárlásához, de a vételárhoz szükséges további hitelek felvételének lehetősége a korlátozó intézkedések következtében jelentősen csökkent. Ezek az intézkedések, valamint a telek-áfa előre bejelentett bevezetése azt eredményezte, hogy sokan előrehozták telekvásárlási szándékukat. A szabályok módosulása azt eredményezte, hogy 2005-re rendkívüli módon visszaesett a lakásvásárlás iránti kereslet, és az is jobbára a használt lakások piacán realizálódik.

A lakástámogatási rendelet változásai a gazdaságpolitikát is érintették, és ezt jól mutatják az Országos Lakás- és Építési Hivatal internetes honlapján közzétett statisztikai adatok. E szerint az ingatlanépítési és vásárlási hitelek állománya 2001–2003 között 330 milliárdról 1473 milliárd forintra, azaz mintegy négy és félszeresére, ezen belül a használt lakásra folyósított hitelek és támogatások alakulása ezen időszakban 50 milliárd forintról majd' kilencszeresére, 445 milliárd forintra növekedett.

A 138/2001 (VII. 31.) Korm. rendelet a három vagy több gyermeket nevelő családok számára azért tette lehetővé, hogy a meglévő lakásuk helyett másik, akár használt lakás vásárlása esetén is igényelhesék a felszocpolt, mert a több gyermeket vállaló családok gyakran „rekedtek” a kis lakásokban. Ennek előre látható veszélye nagymértékben befolyásolja a szülőket a több gyermek vállalásáról hozandó döntésben. A 3/2005. (I. 12.) Korm. rendelet tovább szélesítette a használt lakás vásárlásához nyújtott állami támogatásokat

A kormányrendelet 2001-ben történt hatálybalépése, az új lakások építéséhez, vásárlásához igényelhető hitelek kamataihoz nyújtott állami támogatások, valamint a támogatások felhasználhatóságának növelése a lakásépítés ellen-

düléséhez vezetett. Ez az építőipar fejlődését, új munkahelyeket, a foglalkoztatás növelését, ezzel a szociális ellátórendszer terheinek csökkentését, az áfa, a személyi jövedelemadó és a vállalkozási nyereségadó bevételek emelkedését, így az állami bevételek jelentős növekedését eredményezte. Az állami támogatás gazdaságélénkítő hatása csak az új értékek létrehozásával, tehát új lakások építésével valósulhat meg. A használt lakások forgalmának növekedése szintén nagy jelentőségű, mert elősegíti a lakás-mobilizációt, de a használt lakások iránti aránytalanul megnőtt kereslet az ingatlanárak emelkedését is előidézte. A használt lakásokhoz igényelhető vissza nem térítendő állami támogatás a ki nem zárható visszaélések számát jelentősen megnövelte, mert lehetővé tette, hogy a rokonok közötti adásvételi szerződésekhez vegyék igénybe, vagy barátok ismerősök kölcsönösen többszereplős – egyébként lakáscserének is minősíthető – ingatlanvásárláshoz vegyék igénybe az állami támogatást.

Az állam a lakhatást segítő állami források összegét a gazdaság teljesítőképességének függvényében határozhatja meg, de annak keretein belül sok alkotmányos jogot figyelembe kell vennie. A szerzett jogok, a diszkrimináció tilalma és a család védelemhez való joga olyan alkotmányos elvárások az állammal szemben, amit nem hagyhat figyelmen kívül.

Az elmúlt évtized tapasztalatai alapján egyértelműen leszögezhető, hogy a szociálisan rászorultak, az alacsony jövedelemből élők számára nem kínál megfelelő megoldást a lakástulajdon szerzésének erőltetése. Még sokáig fenn kell tartani a bérlakások rendszerét. Az állami támogatás mértékének 2003-ban történt csökkentése az önkormányzati beruházásokat teljes mértékig leállította, így 2004-ben már csak a korábban megkezdett beruházások átadására kerülhetett sor.

A biztos az OBH 3693/2004. számú jelentésében az egyedi panaszok vizsgálata alapján megállapított alkotmányos visszasságok rendezése érdekében felkérte a miniszterelnököt a rendelet módosításának kezdeményezésére, annak érdekében, hogy a lakáscélú támogatásokra való jogosultságról közigazgatási szerv hozzon határozatot, amelynek döntésével szemben biztosított a jogorvoslati lehetőség. A bankok egy ilyen jogerős határozat után már csupán a hitelképesség kérdésében járjanak el önállóan. Az ajánlás nem járt eredménnyel, mert a Kormány nevében azzal utasították el, hogy egy újabb hatóság felállításával járó jelentős költségeket a költségvetés nem biztosítja. Az országgyűlési biztos az ajánlását a jogorvoslat más formáinak biztosítására tartotta fenn.

A biztos további javaslatait részben módosítva fenntartotta, de eközben a Kormány úgy hirdette ki a kormányrendelet módosítását, hogy abban a biztos ajánlásait figyelmen kívül hagyta. Az újabb szakmai egyeztetés során azonban a biztos ígéretet kapott arra, hogy a kormányrendelet már folyamatban lévő újabb módosítása során az ajánlásait figyelembe fogják venni.

1.19. 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.

A korábbi évekhez hasonlóan az országgyűlési biztos általános helyettese 2005. évben ismét több, a műsorszolgáltatók eljárását, valamint az ORTT-t érintő vizsgálatot fejezett be. Elmondható, hogy az országgyűlési biztosok többszöri és ismételt javaslata ellenére – legalábbis az Országgyűlés alelnökének az OBH 4513/2005. számú ügyben adott válasza szerint – az országgyűlési képviselők „a szükséges politikai konszenzus hiányára” tekintettel időszerűtlennek tekintik a Médiatv. alapvető jogok, garanciák és alkotmányos értékek magasabb szintű biztosítására irányuló módosítást.

Az MTV M1 műsorának 19.30-kor kezdődő Híradója műsorvezetési gyakorlatát hivatalból indított eljárásában vizsgálva (OBH 5159/2005.) az országgyűlési biztos általános helyettese – az Európai Bíróság gyakorlatára hivatkozva – megállapította, hogy az átláthatóságot nélkülöző munkaerő-felvételi rendszer sérti a munkához való egyenlő hozzáférés elvét, mivel az átláthatóság hiánya lehetetlenné teszi az ellenőrzés valamennyi formáját az ombudsman részéről. Ezzel az MTV Rt. vizsgált intézkedése az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedések kötelezettsége teljesítésével összefüggő visszasságot is keletkeztethet, és ez a közvetett diszkrimináció veszélyét is magában rejt.

A TV2 „Barbara – Dumáljuk meg!” (Barbara-show) című műsorszámával kapcsolatban egy társadalmi szervezet beadványa alapján folytatott vizsgálatot az országgyűlési biztos általános helyettese (OBH 6086/2004.). Figyelemmel arra, hogy a panasz közszolgálati műsorszámra vonatkozott, az ombudsman megállapította közvetlenül a műsorszolgáltató eljárásának vizsgálatára is hatáskörét, így azt az ORTT eljárásával együtt vizsgálta. Megállapította, hogy az ORTT eljárásával, a jogállamiság elvével, és az abból levezethető jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okozott, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem tett eleget. Emellett pedig a műsorszolgáltató azzal, hogy a műsorszám klasszifikálása során nem volt kellő figyelemmel arra, hogy a műsorszám alapvető jogokat sértő/veszélyeztető helyzetet semleges színben tüntetett fel, ugyancsak a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság közvetlen veszélyét okozta.

Az állampolgári panaszok alapján indított vizsgálata során (OBH 4513/2005. és OBH 5350/2005.) az országgyűlési biztos általános helyettese közszolgáltatást végző szervnek minősítette az ORTT-t műsorszolgáltatási jog megújítására irányuló eljárása során. (Hatáskörét az ORTT többsége vitatta.) Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy az ORTT eljárása során a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot, valamint – mivel nem volt figyelemmel korábbi határozataira – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozta. Az ombudsman valamennyi korábbi javaslatát fenntartva több újonnan megfogalmazott javaslatot tett a Média- és Kulturális Minisztérium módosítására, emellett kezdeményezte a Legfőbb ügyész és a Gazdasági Versenyhivatal eljárását, és az ORTT-nél a meghozott döntések módosított műsorszolgáltatási szerződések korrekcióját.

Az OBH 3600/2005. számú, a műsorszolgáltatók büncselekmény áldozatává vált kiskorúak képmásának hírműsoraik bemutatásával kapcsolatban hivatalból indított vizsgálata során az országgyűlési biztos általános helyettese sem a műsorszolgáltatók, sem pedig az ORTT eljárásával kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem állapított meg. Nem mellőzte azonban annak kifejtését, hogy ha a közszolgálati műsorszolgáltató, valamint más műsorszolgáltató közszolgálati műsorszámában más képmáshoz fűződő jogát, illetve halott emlékéhez fűződő jogot sértve, a jogosult engedélye nélkül mutat be képfelvételt, az emberi méltósághoz való joggal, valamint az abból levezethető kegyeleti joggal összefüggő visszásságot, illetve annak közvetlen veszélyét okozhatja.

2005. évben az országgyűlési biztos általános helyettese állampolgári panasz alapján Székesfehérvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának honlapján (szekesfehervar.hu) üzemeltetett önkormányzati internetes fórumon moderálási gyakorlatát vizsgálta (OBH 4541/2004.). Vizsgálati hatáskörét arra alapozta, hogy az internet – annak ellenére, hogy nélkülözi a hagyományosnak tekinthető terek, utcák, parkok gyökereit – olyan sok közös vonást mutat a klasszikus értelemben vett közösségi terekkel, hogy funkciója gyakorlatilag azokkal azonosnak tekinthető. Az állami vagy önkormányzati internetes oldalak, illetőleg internetes fórumok bárki számára rendelkezésre állnak, azokat döntően állami vagy önkormányzati forrásokból, vagyis közpénzből tartják fenn, és az állampolgárok – nem mellékesen: üdvözlendő – közéleti részvételében jelentős szerepet játszanak. Mindezek alapján pedig az állami vagy önkormányzati szervek által fenntartott internetes honlapokon üzemelő fórumokat közszolgáltatásnak tekintette. Vizsgálata során megállapította, hogy a Polgármesteri Hivatal előmoderálásnak nevezett gyakorlata cenzúrának tekintendő, ezért ezen eljárásával a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő alkotmányos visszásságot okozott. Az általános helyettes ajánlása nyomán a panasszal érintett honlapon megszűnt az előmoderálás. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter és a belügyminiszter útján valamennyi állami és önkormányzati szerv vezetőjének figyelmét felhívta arra, hogy hivatalos honlapjaik fórumain történő moderálást csak a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásával kapcsolatos szigorú, garanciális jelentőségű követelményeknek megfelelően végezzék. (A jelentést követően több minisztérium felelőse rövid úton jelezte, hogy moderálási gyakorlatuk már korábban is megfelelt a vázolt kritériumoknak.)

Az országgyűlési biztos általános helyettese egy internetes portál fórum rovatában megtalálható obszcén és rasszista tartalmakat sérelmező panasz alapján megállapította, hogy nem tekinthetők közszolgáltatást végző szervnek az internetes portálok, amelyek nem látnak el állami vagy önkormányzati feladatot, nem részesülnek semmilyen állami támogatásban, továbbá az internet-felhasználóknak lehetőségük van arra, hogy az igényelt szolgáltatást több, könnyen elérhető más szervtől vegyék igénybe, ezért eljárásuk vizsgálatára az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettesének vizsgálata nem terjed ki.

Az országgyűlési biztos általános helyettese egy hírügynökség panaszára folytatott vizsgálata (OBH 6143/2004.) során a Honvédelmi Minisztérium és a Belügyminisztérium tájékoztatási gyakorlatát vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a HM azon gyakorlata, miszerint „a sajtóközleményeket kizárólag a Magyar Távirati Irodának, mint közszolgálati feladatot ellátó szervnek” küldi meg, a sajtószabadsággal összefüggő visszásságot okoz, emellett a HM és az MH által követett gyakorlat a sajtószervek között nem ún. ésszerű indok szerint tesz megkülönböztetést, így a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz. A Belügyminisztérium tájékoztatási gyakorlatának vizsgálata során az ombudsman alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztalt.

1.20. Munkajogi ügyek

A munkaviszony, illetve egyéb foglalkoztatási jogviszony során bekövetkező konfliktusok, érdeksérelmek alapvetően befolyásolják az állampolgárok mindennapjait, ezért munkajogi sérelmek orvoslása érdekében ebben az esztendőben is több százan fordultak az országgyűlési biztoshoz. A beadványokból az is megállapítható, hogy a panaszosok – a gyakran sokáig elhúzódó, lassú – bírósági eljárás helyett, illetve mellett reméltek gyors, hathatós segítséget az ombudsmantól. Az ilyen jellegű beadványok főként a munkaviszony jogellenes megszüntetésével, illetve a munkaszerződésben foglaltak megszegésével voltak kapcsolatosak. Tekintettel azonban a hatásköri korlátaira, a panaszok nagy részét, a megfelelő tájékoztatás mellett, kénytelenek voltunk elutasítani.

Változatlanul sok beadvány érkezik azzal kapcsolatban, hogy a munkáltatók a munkára jelentkezés és a foglalkoztatás során hátrányos megkülönböztetést, diszkriminációt alkalmaznak. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben (Egyb. tv.) szabályozottak érvényre juttatása érdekében, 2005. február 1-jétől megkezdte működését az Egyenlő Bánásmód Hatóság, amely jogosult kivizsgálni az esetleges törvényt sértéseket, s megfelelő szankcióval sújtani a jogsértőket. Ezért azokat a panaszokat, amelyeknek a tárgya a munkahelyi diszkrimináció volt, e hatósághoz tettük át.

Az előző évekhez képest újdonságnak számított, hogy nem csak egyéni panaszosok, hanem több esetben szakmai érdekképviseleti szerv, illetve munkahelyi kollektíva is beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz. A közalkalmazottak egyik érdekképviseleti szerve például azt kérte az országgyűlési biztostól, hogy alkotmányos szempontból vizsgálja meg, hogy hátrányos megkülönböztetést okoz-e, s ezáltal sérülnek-e az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény rendelkezései, amennyiben a közszférában dolgozók foglalkoztatási jogviszonya a 65. életév betöltésével megszűnik. Az ennek kapcsán kiadott állásfoglalás szerint, az a rendelkezés, amely a közszférában dolgozók számára a 65. életév betöltésével megszüntetné a közszolgálati jogviszonyt, nem jelent alkotmányellenes megkülönböztetést, hiszen a törvényhozónak jogában áll meghatározott foglalkozások gyakorlását, illetőleg tisztségek, beosztások betöltését életkori feltételekhez kötni, vagyis szükséges alsó és lehetséges felső életkort előírni (OBH 2014/2005).

A közszférát érintő másik, számos panaszt generáló kérdés, a 2004. évi tizenharmadik havi juttatás kifizetésének elmaradása volt. Az országgyűlési biztos általános helyettese jelentésében megállapította, hogy hátrányos megkülönböztetést, s ezáltal alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott, hogy meghatározott munkavállalói kör számára az nem került kifizetésre (OBH 2034/2005.).

Minden esztendőben több panaszos sérelmezi, hogy munkáltatója – a törvény kifejezett rendelkezése ellenére – nem téríti meg azt a többletköltséget, amelyet az illetmény bankszámlára utalása okoz. Sőt, olyan is előfordult, hogy a munkáltató arra kötelezte a munkavállalóit, hogy meghatározott, konkrét bankban nyissanak folyószámlát az illetményük kedvezőbb átutalása céljából. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy mivel az illetmény kifizetéséről rendelkező jogszabályok végrehajtásának részletszabályai még nem kerültek megalkotásra, így nincs olyan jogszabály, amely alapján a munkáltató kötelezhető lenne a szóban forgó költségek teljes megtérítésére. A foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények (Mt., Ktv., Kjt.) ugyanakkor csak lehetőségként említik, de nem teszik kötelezővé a munkabér bankszámlára történő utalását. Lehetőség van postai úton történő kifizetésére is. Ezért ha a munkavállaló nem kívánja magára vállalni a bankszámla fenntartásával járó költségeket, úgy megállapodhat munkáltatójával, hogy a későbbiekben az illetményét postai úton fizesse ki.

Az általános biztos vizsgálatot folytatott, a magyar közvéleményt hetekig foglalkoztató, a német hatóságok által SoKo Bunda néven indított, feketemunka-ellenes akcióval kapcsolatban is. Eljárása során az együttműködő alkotmányosság jegyében tájékoztatást kért a német ombudsmantól és az érintett magyar minisztériumoktól. Az ezzel kapcsolatban kiadott állásfoglalásában a biztos felkérte az ügyben eljáró magyar minisztériumok képviselőit, hogy tegyenek meg mindent a magyar munkavállalók alkotmányos jogai védelme érdekében. A német ombudsmani intézményen keresztül ugyanezt kérte a német hatóságoktól is (OBH 4044/2005).

A SoKo Bunda-akció kapcsán vizsgálat indult annak megállapítására is, hogy vajon a magyar hatóságok tiszteletben tartják-e a Magyarországon dolgozó külföldi állampolgárok alkotmányos jogait. Eljárása során a biztos megkereste az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Elnökét, akitől tájékoztatást kért arról, hogy milyen szempontok alapján döntenek arról, hogy a munkaügyi ellenőrzéshez igénybe veszik-e a rendvédelmi szervek segítségét, s az eljáró hatóságok tiszteletben tartják-e a munkavállalók alapvető szabadságjogait, emberi méltóságát. Az OMMF elnöke arról tájékoztatott, hogy a hatályos szabályozás szerint a munkaügyi felügyelők csak az ellenőrzés eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, és kizárólag akkor kérhetik a rendvédelmi szervek közreműködését, ha az ellenőrzés jellege azt indokolttá teszi. Ilyen ellenőrzésekre elsősorban azokban az ágazatokban került sor, ahol kiemelkedően magas a külföldi engedélyköteles munkavállalók aránya (nagyobb építkezések, mezőgazdasági területek) és a munkaügyi ellenőrzés eredményessége szempontjából arra elengedhetetlenül szükség volt. A magyarországi tartózkodásra és munkavégzésre jogosító előírásokat megsértő külföldi állampolgárok ugyanis – esetleges kiutasításuk miatt – kifejezetten érdekelték az ellenőrzés előli elrejtőzésben, annak megghiúsításában, így esetükben szükséges volt a rendvédelmi szervek közreműködése.

A kapott tájékoztatás szerint a munkaügyi ellenőrzés során alkalmazott, a munkavállalókat érintő hatósági intézkedéseket a munkavállalók még egyetlen esetben sem kifogásolták.

1.21. Oktatásügy

A beszámolási időszakban érkezett és közoktatással kapcsolatos beadványok jelentős része a 2005. évben bevezetett kétszintű érettségi rendszert érintette, jellemzően az érettségi-felvételi pontszámok számításának egyes kérdéseire, illetve az érettségi vizsgák lebonyolítására, megszervezésére vonatkozott. A hozzánk fordulók azt sérelmezték, hogy a kétszintű érettségi bevezetése és alkalmazása a felvételi eljárásban hátrányos helyzetbe hozza a most először érettségizett tanulókat azokkal szemben, akik korábban érettségiztek.

Az általános helyettes a panaszok számára, jellegére és tartalmára tekintettel, még az érettségi vizsgák megkezdése előtt vizsgálatot indított annak feltárására, hogy az érettségi teljesítmények számítási és a felvételi vonatkozásában történő elismertetési módja során sérülnek-e, veszélyeztetettek-e alkotmányos jogok olyan mértékben, hogy azok elérjék az alkotmányos visszásság megállapíthatóságának szintjét. A biztos által kiadott állásfoglalás hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése a hátrányos megkülönböztetés minden formáját tilalmazza. A megkülönböztetés tilalma azt jelenti, hogy az azonos csoportba tartozók körén belül senki sem sújtható hátrányos megkülönböztetéssel, de azt is jelenti, hogy senki sem hozható kellő alkotmányos indok nélkül előnyösebb helyzetbe. A hátrányos megkülönböztetés tilalma azonban nem kivételt nem tűrő szabály. A megkülönböztetés alkotmányosan megengedhető – sőt szükséges –, ha valamilyen, a megkülönböztetés egy nagyobb egyenlőtlenségi helyzet elhárítására, orvoslására irányul és a megkülönböztetésnek ésszerű indoka van. Az érettségi és felvételi követelmények változása mindig olyan elkezdődött folyamatba avatkozik be, amely egyeseket előnyösen, másokat hátrányosan érint. A kétféle rendszer közötti folyamatosság megteremtéséhez alkotmányosan kötelező annak biztosítása, hogy aki korábbi érettségije alapján nem nyert felsőoktatási intézménybe felvételt, az új érettségi és felvételi rend szerint ismét próbálkozhasson. Ésszerű előny az is, hogy a régi és az új próbálkozás közül azt ismertethesse el, amelyik rá nézve kedvezőbb. Az azonban már nem szükséges és nem is ésszerű megoldás, hogy a régi és az új pontszámítási rendszer számára kedvezőbb elemeit kiválaszthassa és egyesíthesse. Az általános helyettes álláspontja szerint a régi rendszerben érettségizett és az új rendszerben többletpontokat szerzett diák „válogatási” (nem választási!) lehetősége vonatkozásában nem igazolható, hogy a panasszal érintett jogszabályok szerinti előnyös megkülönböztetése szükséges és ésszerű volna a most először érettségizőkkel szemben.

Ugyanakkor hangsúlyozta azt is, hogy az említett jogszabályok alkalmazása nem feltétlenül, nem minden körülmények között és nem szükségképpen vezet alkotmányos visszássághoz, mert a jogszabályok alkalmazása során olyan helyzetek is előállhatnak, amelyekben semmiféle diszkrimináció nem jelenik meg.

Az általános helyettes végleges álláspontját a 2005. évi érettségi vizsgák lezárulását követően alakította ki azt illetően, hogy a jogszabályokban rejlő absztrakt esélyegyenlőtlenségi lehetőség eredményezett-e tényleges, valóságos esélyegyenlőtlenséget. E szerint a jogszabályokra visszavezethető általánosan kimutatható tényleges esélyegyenlőtlenség nem valósult meg. A tárgyévben érettségizett és felvételt nyert tanulók arányaiban nem következett be érdemleges változás. Nem egy szak esetében a 2005. évben érettségiző felvettek aránya növekedett a korábban maturáltakhoz képest. Mindezek ellenére fontosnak tartotta kiemelni, hogy bár az érettségi felvételi rendszer nem okozott alkotmányos visszásságot a korábbi és tárgyévben érettségizők között, a jogszabály ezt a lehetőséget, ennek veszélyét – miként azt az Alkotmánybíróság is megállapította – kellő biztonsággal nem zárja ki. Az alapvető jogok garantált érvényesülése és a jogállami biztonság ezért megköveteli, hogy a jogalkotó úgy módosítsa a jogszabályokat, hogy az esélyegyenlőtlenség bekövetkezésének a veszélye, a lehetősége se álljon fel (OBH 2691/2005., OBH 2844/2005., OBH 2881/2005.). Az oktatási miniszter az ombudsman javaslatának és az Alkotmánybíróság megállapításainak megfelelően módosította a panasszal érintett jogszabályokat, melyek 2006. évtől nem teszik lehetővé a korábban érettségizettek számára a pontszámítások közötti válogatást, hanem csak a választást engedi meg.

A kétszintű érettségi rendszer bevezetésére vonatkozó panaszok jelentős része az érettségi vizsga megszervezését, lebonyolítását, a vizsgakérdések nyilvánosságra kerülését érintette. Ezzel összefüggésben sérelmezték, hogy az oktatási miniszter a vizsga időpontját megelőzően a nyilvánosságra került középszintű matematika érettségi vizsgaeredményeit megsemmisítette, míg a magyar nyelv és irodalom vizsgaeredményeit nem, történelemből pedig új kérdéssor alkalmazását rendelte el. A vizsgálat azt állapította meg, hogy a szabályozás hiányossága, pontatlansága miatt sérült a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelménye. A vonatkozó jogszabály (Évsz.) bár utal az érettségi vizsga előkészítésére, megszervezésére, illetve lebonyolítására, e fogalmakat azonban – az előkészítést kivéve – nem határozza meg egzakt módon. Emellett rendszertanilag nem rögzíti egy jogszabály sem, hogy a vizsga megszervezése és lebonyolítása pontosan kinek a hatáskörébe tartozik. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényből sem derül ki világosan, hogy a miniszter mikor (országos, illetve ennél kisebb probléma esetén elkülönülten) és pontosan milyen intézkedést tehet. Nincs meghatározva az sem, hogy a megszervezés fogalma alatt pontosan mely cselekményeket kell érteni, illetve hogy a megszervezés miben különbözik a vizsga megtartásától, valamint lebonyolításától, avagy ezek egymással szinonim fogalmak-e. Mindez a szabályozás tartalmi bizonytalanságát eredményezi, és ezáltal – a normavilágosság követelményének eleget nem téve – a szabályozás sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét (OBH 3266/2005.).

Több vizsgálat tapasztalata szerint a szülők, a tanulók nem kellően tájékozottak eljárási jogaikat illetően és emiatt gyakran nem élnek a lehetséges jogorvoslat lehetőségével. Sok esetben ez azért fordul elő, mert az oktatási intézmény a tanulókra vonatkozó döntését nem foglalja határozatba, mely a jogorvoslárról szóló tájékoztatás elmaradásával jár együtt. Egy szakképző iskola egyik tanulója tanulói jogviszonyát orvosi alkalmatlanság miatt megszüntette, azonban a tanulói jogviszony megszüntetéséről határozatot nem hozott. A határozat meghozatalának elmulasztása a jogállamiság részét képező tisztességes eljáráshoz való jog sérelme mellett minden esetben a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét is eredményezi. Az eljárási szabályok súlyos sérelmét okozta egy közép fokú kollégium eljárása, amikor a tanulót fegyelemsértése miatt, azonnali hatállyal, jogerős fegyelmi döntés nélkül, a fegyelmi eljárás utólagos lefolytatásával kizárta a kollégiumból. Az általános helyettes vizsgálata során a jogerős intézményének garanciális jelentősége mellett rámutatott arra, hogy az eljárás alá vont személy tankötelezett. A vizsgálat szempontjából ennek azért volt jelentősége, mert a tanuló tankötelezettségének a teljesítése elsőbbséget élvez az esetleges magatartásával összefüggő fegyelemsértésekkel szemben; kizárás, fegyelmi büntetés nem alkalmazható akkor, ha a kollégium tagsági viszony fennállása nélkül a tanuló nem tudja teljesíteni tankötelezettségét. A fegyelmi eljárásra vonatkozó kógens szabályokra jogállam jogbiztonság követelménye mellett, tehát a tankötelezettségből származó kötelezettségre is visszavezethetők (OBH 3141/2005.). Gyakori probléma az is, hogy az oktatási intézmény nem biztosítja a tanulói jogok rendeltetésszerű gyakorlásához szükséges megfelelő tájékoztatást. Egy középiskola utolsó éves tanulóival a Generáli Providencia Biztosítótársaság biztosítási tanácsadói, az iskolában tanítási idő alatt, a szülők tudomása és hozzájárulása nélkül magánnyugdíjpénztári tagságról szóló belépési nyilatkozatot töltetett ki és íratott alá. Az általános helyettes megállapította, hogy az iskola nem biztosította a rendeltetésszerű joggyakorláshoz megfelelő tájékoztatást, mellyel a tanuló jogok sérelmét idézte elő (OBH 2718/2005.).

A felsőoktatási intézményekbe történő felvétellel összefüggésben érkezett nagyszámú panasz a nyelvvizsgákért járó magas többletpontokat sérelmezte, de volt olyan beadvány is, ahol a panaszos azt sérelmezte, hogy a nyelvvizsgákért kapható többletpontok esetleges csökkentése hátrányosan érinti azokat a tanulókat, aki jelentős idő és anyagi ráfordítások árán a már megszerzett, vagy rövid időn belül megszerzhető nyelvvizsgájukért nem kapják meg az előírt pontszámokat. Az oktatási miniszter a kétszintű érettségi rendszert érintő jogszabály-módosítás során megváltoztatta a nyelvvizsgák után megszerzhető többletpontok számítását. Ennek során csökkentette a nyelvvizsgákért adható többletpontokat, mely szabályok a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményére figyelemmel csak 2008. január 1-jétől lépnek hatályba.

Több hallgató azért fordult az országgyűlési biztosokhoz, mert a diploma megszerzése meghatározott számú és fokú nyelvvizsga letételéhez van kötve. Az általános helyettes a korábbi évekhez hasonlóan tájékoztatta a hallgatókat, hogy a képesítési feltételek meghatározása kormányzati felelősség, mely feltételek jogszabályban jelennek meg. Ennek vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. (Az Alkotmánybíróság nem minősítette alkotmányellenesnek a nyelvvizsga feltételt.) Az általános helyettes azonban vizsgálatot indított a hallgatók azon csoportjának a beadványa alapján, akiknek főiskolai oklevelük kiadását a főiskola kari tanácsának határozata alapján azért tartották vissza, mert a hallgatók nem teljesítették nyelvvizsgával kapcsolatos követelményeket. A vizsgálat szerint a hallgatók hallgatói jogviszonyuk létesítésekor nem kaptak tájékoztatást nyelvvizsga megszerzésére vonatkozó kötelezettségeikről, mely kötelezettség nem szerepelt a záróvizsgára bocsátás, valamint az oklevél kiadásának feltételei között sem. Az általános helyettes megállapította, hogy az oklevelek visszatartása sérti a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét, ezen túlmenően a kari tanács határozata, melyet visszamenőlegesen is alkalmazni kell, önkényes és méltánytalan jogalkalmazáson alapul. Az általános helyettes az egyetemi autonómiát tiszteletben tartva azt kezdeményezte, hogy a főiskola fontolja meg az érintett évfolyam hallgatói oklevele kiadásának lehetőségét. A főiskola az okleveleket kiadta (OBH 4251/2005.). Ugyancsak több hallgató azért kérte az ombudsman vizsgálatát, mert elégedetlen volt az oktatás tartalmával, a vizsgáztatás módjával, a vizsgakérdések összeállításával vagy a vizsga eredményével. Az általános helyettes arról tájékoztatta a hallgatókat, hogy a tanszabadság alkotmányos jogából és az ezt biztosító egyetemi autonómiából egyértelműen következik, hogy az oktatók értékelését semmilyen szerv nem jogosult felülvizsgálni.

Egy felsőoktatási intézmény vezető oktatója a főiskola közéletében tapasztalható szabályozási problémákat, illetve azok rendezetlenségét panaszolta arra tekintettel, hogy károkat okoznak a szakmai munkában, a közéleti és a munkahelyi demokrácia terén. Kiemelten sérelmezte, hogy az intézmény vezetése a főiskola Média Kódexe alapján rendszeresen, de különösen a rektorválasztási időszakban korlátozta a vélemény- és szólás szabadságát. Az általános helyettes vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy a szabályok egy része szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a főiskolai polgárok véleményének kifejezését a nagy nyilvánosság előtt, az írott, illetve az elektronikus sajtó útján. A véleménynyilvánítás szabadságának szükségtelen és aránytalan korlátozása mindenekelőtt a szabályok sokféleképpen értelmezhető, nem egyértelmű és világos megfogalmazásainak okán adódott (OBH 2576/2005.).

1.22. Önkormányzati ügyek

1.22.1. Önkormányzati testületi ügyek

A magyar – különösen a települési – önkormányzatok európai mércével is széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, amely az elmúlt tizenöt év során fokozatosan bővült (ma mintegy 5000 különböző hatáskört gyakorolnak az önkormányzatok), és a lakossági ellátások tág körét foglalja magába, így többek között az egészségügyi, a szociális ellátás szinte teljes egészét, az alap- és középfokú oktatást, de meghatározó a helyhatóságok szerepe a környezetvédelemben, a kulturális igazgatásban is.

Az önkormányzati ügyek sajátos csoportját alkotják az önkormányzati hatósági ügyek. E körbe azon hatósági hatáskörök sorolhatók, melyeket helyi rendelet alapján a képviselő-testület, a jegyző, a bizottság, a polgármester vagy a részönkormányzat testülete, illetve külön törvényben meghatározott társulási tanáccsal rendelkező társulás lát el.

Az országgyűlési biztoshoz érkezett panaszok az önkormányzatok feladatköréből adódóan szerteágazók, de jelentős számuk a szociális ellátást sérelmezi, ha a kívánt juttatás elmarad, vagy nem a panaszos által remélt támogatást biztosítja az önkormányzat.

A 2005. évi szociális ellátással kapcsolatos panaszok csökkenő száma során már érzékelhető volt az önkormányzati hatósági ügyekben történt hatásköri változások pozitív hatása, mely változásokat a szociális támogatások döntési szintjének megváltoztatása érdekében az országgyűlési biztosok is évek óta szorgalmaztak. A szociális támogatást kifogásoló panaszok a helyi rendeletek kapcsán érintik a képviselő-testületek munkáját, mely szociális ügykör vonatkozásában a hatáskör kevés kivételtől eltekintve a jegyzőkhöz került. A döntések szakszerű előkészítése, a rövid határidőn belüli ügyintézés az ügyfelek megelégedésére szolgál, a jegyző döntése pedig a közigazgatási hivatal részéről felülvizsgálható. A megváltozott hatáskör biztosítja az önkormányzat szervezetén kívül a jogorvoslati jog érvényesülését.

A képviselő-testületi munkája általában a döntés alapjául szolgáló rendelet okán kerül az ombudsman vizsgálódási körébe, ha álláspontja szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság a helyi rendelet nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, és ezért javasolja annak módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

A szociális ellátást érintő ügyeken kívül – hasonlóan a korábbi évekhez – szerteágazó ügykörben érkeztek panaszok az önkormányzatok működésével összefüggésben. Ezekben jellemzően a települési önkormányzat gazdálkodását, az önkormányzat működésével kapcsolatos döntések, fejlesztési beruházások terveit kifogásolják, az önkormányzati hatósági döntéseket sérelmezik, illetve a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatban fogalmazznak meg panaszokat a hozzánk fordulók.

1.22.2. Szociális ügyek

Továbbra is jelentős számban érkeznek hivatalunkhoz a szociális ellátásokkal és a szociális helyzettel összefüggő beadványok.

Tipikusnak tekinthetők azok a panaszok, amelyekben a hozzánk fordulók nehéz anyagi körülményeikről, megromlott egészségi állapotukról, megemelkedett kiadásaikról vagy a foglalkoztatottság hiányáról számolnak be. E beadványok alapján – egyéb lehetőségeink hiányában – leginkább a helyi önkormányzatok jegyzőinek figyelmét hívjuk fel az adott család helyzetére, kérve, hogy a lehetséges eszközökkel helyben legyenek a segítségükre.

A beadványtevők másik nagy csoportja azt kifogásolja, hogy az önkormányzat nem állapítja meg részükre, vagy megszünteti az adott ellátás folyósítását. Ugyanakkor számos beadványban csupán tájékoztatást kérnek a támogatások jogosultsági feltételeiről. Ezen felül különböző családtámogatási formákkal, jellemzően családi pótlékkal, gyermekgondozási segéllyel, gyermekgondozási díjjal, rendszeres gyermekvédelmi támogatással összefüggésben is kapunk beadványokat, melyek kapcsán általában részletes tájékoztatást nyújtunk a hozzánk fordulóknak.

Jelen beszámolási időszakban is több alkalommal volt kénytelen megállapítani a biztos a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot, ha az önkormányzat eljárása során a tényállást teljeskörűen nem tisztázta, vagy az ügyintézési határidőn belül nem hozott érdemi határozatot, továbbá, ha a rendszeres szociális segélyt és az átmeneti segélyt elutasító határozatai rendelkező, jogorvoslati és indokolási részei nem feleltek meg az eljárási jogszabály előírásainak (OBH 4933/2004.).

A jogorvoslatihoz való alkotmányos jog sérelmét állapította meg a biztos abban az esetben, amikor az önkormányzat helytelenül oktatta ki a panaszost a jogorvoslatról, és ezáltal megfosztotta a bírósághoz fordulás lehetőségétől (OBH 6216/2004.). Az ombudsman álláspontja szerint, a személy önrendelkezési jogát sértette, és egyben az emberi méltósághoz való alapjog sérelmét okozta az önkormányzatnak az az eljárása, miszerint az ügyfél erre irányuló nyilatkozatának hiányában kezdeményezte a rendszeres szociális segély megállapításához szükséges orvosi vizsgálatok elvégzését (OBH 6187/2004.).

Sajnos 2005-ben is talákoztunk olyan esettel, amikor a panaszos rendszeres szociális segély iránti kérelmére egyáltalán nem kapott választ, mert az önkormányzat a kérelmet érdemi intézkedés nélkül irattárba helyezte. Szinte minden évben a látókörünkbe kerül egy-egy nagyobb telepen élők helyzetével kapcsolatos ügy.

Így a biztos szerint a Tatabánya VI-os telepén uralkodó állapotok a szociális biztonsághoz, a tulajdonhoz, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével összefüggő visszásság veszélyét hordozzák. Ezt megállapító jelentésében utalt arra, hogy a helyi önkormányzatok folyamatos kötelessége az ellátás és gondoskodás színvonalának emelése, különös tekintettel a halmozottan hátrányos körülmények között élők jogaira (OBH 1036/2005.).

Az évek óta visszatérő panaszok között szerepelnek az ápolási díjjal kapcsolatos ügyek is. A beszámolási időszakban ezek száma némi csökkenést mutatott ugyan, amelynek egyik oka lehet, hogy ebben az évben már lehetőség nyílt a fokozott ápolást igénylő súlyosan fogyatékos személyek gondozását, ápolását végzők, magasabb összegű ápolási díjának megállapítására is.

Számos alkalommal érkeznek beadványok a rászorulókat egyre jobban terhelő magas gyógyszerköltségek miatt, e panaszkörben érintettek főként a méltányossági jogkörben adható közgyógyellátási igazolványok iránti kérelmek elutasítását sérelmezik. Egy vizsgálatában a biztos rámutatott arra, hogy a helyi rendelet közgyógyellátásra vonatkozó olyan méltányossági rendelkezése, amelyben a konkrét feltételek megjelölését elmulasztották, önkényes jogalkalmazói döntéshez vezethet, különösen, ha a gyógyszerköltséget meghatározó rendelkezés értelmezése sem egyértelmű. Helytelen és a magasabb szintű szabályozással is ellentétes önkormányzati szabályozási gyakorlatot tárt fel egy másik vizsgálat során az általános helyettes, megállapítva, hogy az önkormányzat a különböző juttatásokat megszigorítva, azok együttes folyósítását kizárta. Így elfogadhatatlannak tartotta az önkormányzat azon döntését, miszerint a panaszos átmeneti segély iránti kérelmét azért utasította el, mert fia kérelmének helyt adtak. A biztos jelezte, hogy a szűkös költségvetési forrásokra való hivatkozás nem felmentés a szűkített ellátási formák alkalmazására (OBH 1081/2005.).

A helyi szabályozással összefüggő problémák esetén a biztos és helyettese leggyakrabban azzal az eszközzel él, hogy az illetékes közigazgatási hivatalvezetőt kéri fel a helyi rendeletek törvényességi vizsgálatára és a szükséges intézkedések megtételére.

A szociális ellátások területén a biztos ajánlásainak és kezdeményezéseinek fogadtatása hasonlóan az előző évekhez, a beszámolási időszakban is pozitív volt, a címzettek a feltárt alkotmányos visszásságokat orvosolták.

1.22.3. Hulladékgyűjtés

Változatlanul sok kifogást fogalmaznak meg a panaszosok a települési hulladék elszállításával kapcsolatban. Főként azt sérelmezik, hogy ingatlanulajdonosként hulladékszállítási díj fizetésére kötelezettek, annak ellenére, hogy nem, vagy alig veszik igénybe ezt a szolgáltatást. Nagyjából üdülőtulajdonosok, akik ingatlanjaikat csak a szezonálisan, a tavaszi és nyári hónapokban, általában hétvégeken használják és állításuk szerint a keletkezett hulladékot is maguk szállítják el. Ennek ellenére a hulladékszállítási díjat nekik is fizetniük kell. Az országgyűlési biztos esetükben arról tud csak tájékoztatást adni, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevétele a hulladékgyűjtésről szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) alapján kötelező.

Vizsgálatot folytatott azonban az általános helyettes azoknak a beadványoknak az alapján, amelyekben a panaszos – a fentiekén túl – a közszolgáltatás valamely más vonatkozását tartotta sérelmesnek. Vizsgálatai során több alkalommal is kénytelen volt megállapítani, hogy alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely nem felel meg a Hgt.-ben, illetve a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendeletben rögzített arányossági követelménynek (OBH 1569/2005., OBH 1666/2005., OBH 1831/2005., OBH 2245/2005., OBH 2269/2005., OBH 2376/2005., 2795/2005.). De többször fordult elő az is, hogy a képviselő-testületek helyi rendeleteikben a jogszabály előírása ellenére sem rendelkeztek a díjfizetés rendjéről (OBH 5821/2004., OBH 1831/2005.).

Nem állapított meg azonban alkotmányos visszásságot az általános helyettes azokban az esetekben, amikor az önkormányzatok a hulladékszállítási díjat helyi rendeleteik alapján külön vagy a kommunális adóval együttesen, egy összegben fizettették meg, tekintettel arra, hogy az arányos díjfizetés lehetőségének biztosítása mellett, mindkét megoldás elfogadható (OBH 1569/2005., OBH 2795/2005., OBH 4263/2005.).

A korábbi évekhez képest újszerűnek tekinthető, hogy a tárgyalt közszolgáltatást végző gazdálkodó szervezet fordult hozzánk kifogásával, miszerint a jogszabály által előírt feltételek teljesítése ellenére, a közszolgáltatás igénybevitelére kötelezett gazdasági társaságok más gazdálkodó szervezettel kötöttek hulladékszállításra vonatkozó szerződést. Ezt a biztos általános helyettese visszásnak ítélte (OBH 2784/2005.). Az érintettel kezdeményezett szakmai párbeszéd a Beszámoló lezárásának időpontjában is folyamatban van.

Az ajánlások fogadtatása, hasonlóan az előző évekhez, a beszámolási időszakban is pozitív volt, a képviselő-testületek valamennyi esetben módosították a kifogásolt rendeleteket.

1.22.4. Hatósági nyilvántartás

Korábbi beszámolóikban az országgyűlési biztosok indokoltak tartották, hogy a panaszok vizsgálatának ügýtípusok szerinti bemutatásánál önálló fejezetben foglalják össze a hatósági nyilvántartáshoz kötődő ügyeket. Idei beszámolójukban azonban a hatósági nyilvántartásokkal kapcsolatos tapasztalataikat a – megkerülhetetlenül szoros – tárgybeli összefüggés miatt az okmányirodák eljárásával kapcsolatos vizsgálatok megállapításaival közös fejezetben tárgyalják. A polgárokkal nap mint nap találkozók, az életüket jelentősen befolyásoló ügyeikkel foglalkozó okmányirodák munkatársainak nagy szakmai hozzáértéssel és empátiával kell munkájukat végezniük. Az országgyűlési biztosok ezért minden megyei látogatásuk alkalmával kiemelt figyelmet fordítanak az okmányirodák tevékenységére, és több alkalommal is ajánlásokat fogalmaztak meg a belügyminiszternek.

Az országgyűlési biztosokhoz számtalan olyan, az okmányirodák és azok a hatósági nyilvántartásokkal kapcsolatos eljárását sérelmező beadvány érkezik, amelyekben – az Obtv. 16. § (1) bekezdésében foglalt – eljárási előfeltételek hiányában nem tudnak eljárni, illetve a tisztességes eljárással összefüggő visszásság csekély súlya miatt nem tettek ombudsmani intézkedést. Az ombudsmanok ennek ellenére felhívják a figyelmet arra, hogy az okmányirodákban szerzett tapasztalataik az állampolgárok „jogállam-képét” alapvetően meghatározzák, alkalmasak arra, hogy azt kedvezőtlen irányba befolyásolják. Ezt az esetek jelentős részében munkaszervezési módosítással meg lehet előzni.

2005. évben a Fejér megyei és a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkalátogatások keretében az országgyűlési biztos munkatársai a székesfehérvári, bicskei, jászberényi és a szolnoki körzetközponti okmányirodákban is tájékozódtak az egyes feladatok ellátásának körülményeiről, az ügyintézés módjáról, illetőleg lakossági szolgáltatás megszervezésének helyi lehetőségeiről (OBH 3674/2005., OBH 4723/2005.). Az országgyűlési biztos tapasztalatai szerint a települési önkormányzatok az állami feladatok ellátásában a kormányzati szervekkel együttműködnek, és saját pénzügyi forrásaik terhére is segítik, illetve kiegészítik az állami finanszírozást. Ezzel kapcsolatban a személyes konzultáció alkalmával az önkormányzatok jegyzői és az okmányirodák vezetői kiemelték, hogy az okmányirodai személyi és tárgyi feltételek biztosítása – állami szinten – a polgárok számának arányában történik, holott a feladatok ellátása ennél szélesebb körű munkatevékenységet jelent a valóságban. Ezért is minden feladatnövekedés komoly próbatétel, és a települési önkormányzat segítő együttműködését igényli. A feladatok állandó bővülése miatt ugyanakkor a naprakész ügyintézés a legjobb munkaszervezéssel is lehetetlen, az ügyintézők túlterheltek. Szükségük lenne az önkormányzatoknak arra, hogy megismerhessék az okmányirodai fejlesztések hosszú távú koncepcióját, hogy arra kellő időben felkészülhessenek. A biztos véleménye szerint a közúti közlekedési-igazgatási feladatokról és a közlekedési okmányok kiadásáról szóló jogszabály gyakori változása a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő alkotmányos visszásságot idézhet elő hosszabb távon.

Általános helyettes a kecskeméti önkormányzat okmányirodájának eljárást vizsgálva (OBH 3674/2003.) azt tapasztalta, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv a nyilvánvalóan elkésett fellebbezést nem terjesztette fel a felettes szervnek, hanem azt tájékoztató levéllel intézte el, és ezzel az Áe. előírásait figyelmen kívül hagyta. A felettes szerv pedig, a felhívására felterjesztett fellebbezést nem bírálta el, hanem az elsőfokú szerv eljárását szabályszerűnek ítélte, és intézkedés nélkül visszaküldte. Ez a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, amire a biztos felhívta a figyelmet, és azt az érintett szervek elfogadták.

Az OBH 2593/2004. számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese egy gépjármű-kereskedő panasz alapján általánosságban is áttekintette a gépjármű-nyilvántartáshoz kapcsolódó igazgatási feladatokat. Vizsgálata során megállapította, hogy a hatályos jogszabályok alkalmazása a tulajdonhoz való joggal és a jogállamiság elvével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozhatják – egyebek mellett – azzal, hogy a gyakorlatban – a jogszabályban meghatározott szankció ellenére – nem biztosított, hogy a gépjármű-nyilvántartásban a gépjármű-átruházások ténylegesen rögzítésre kerüljenek.

Kilenc, állampolgárok és egy hajléktalanok jogvédelmével foglalkozó társadalmi szervezet által benyújtott, összefüggő tárgyú panasz alapján folytatott vizsgálata során az országgyűlési biztos helyettese a gépjárművezetői engedélyek kiadásával kapcsolatos kérdéseket vizsgált (OBH 4140/2005.). A társadalmi szervezet által sérelmezett korábbi állapot, miszerint egyes okmányirodákban települési szintű lakcímbjelentéssel rendelkező személyektől valóban nem fogadták be a vezetői engedély kiadása iránti kérelmeket, a belügyminiszter nem vitatta. Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a korábbi gyakorlat a jogállamiság elvével, a szabad mozgáshoz való joggal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozhatott. Vizsgálata során azt is megállapította, hogy a lejárt „kategória érvényességű” vezetői engedélyek cseréje során – a BM rendelet hiányosságára visszavezethető okból, mivel nem rendelkezik az ilyen esetekben a vezetési jogosultságot igazoló okmányok köréről – fennállhat a jogállamiság elvével, az abból következő jogbiztonság követelményével, a szabad mozgáshoz való joggal, és – a gépjárművet munkavégzéssel összefüggésben használók esetében – a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélye. A belügyminiszter a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy az első problémára visszatérően felhívják az okmányirodák figyelmét, a második kérdés rendezésére pedig a miniszteri rendeletet módosítani kívánják.

1.23. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások

1.23.1. Rendőri intézkedések

A rendőri intézkedésekkel kapcsolatos panaszok száma és aránya (1,6%-ról 2,15%-ra) növekedett. A panaszok jelentős részét a rendőrség közterületi ellenőrző, rendfenntartó intézkedései (igazoltatás, közlekedésrendészeti ellenőrzés, előállítás, kényszerítő eszközök alkalmazása) váltották ki. Az intézkedések jogszerűsége gyakran nem volt megkérdőjelezhető, de a végrehajtás módja, az intézkedő rendőrök viselkedése az állampolgárok részére sérelmes volt. Előfordult, hogy emiatt közvetlenül az országgyűlési biztosokhoz fordultak – ezeket a panaszokat a vizsgálatra illetékes szervekhez áttettük, vagy a jogorvoslati lehetőség elmulasztása miatt elutasítottuk. Sok esetben tapasztaltuk, hogy a konfliktusok nem, vagy nem csak a rendőr magatartása miatt alakultak ki, az állampolgárok akkor is udvarias, szakszerű és elfogulatlan intézkedéseket várnak el a rendőroktől, ha ők maguk – agresszív viselkedésükkel – idézték elő a sérelmezett lépést.

Az intézkedések miatt tett panaszokat a területi rendőri szervek parancsnokai általában csak formálisan vizsgálták meg, és az egyes ügyekben beszerzett iratok szerint, kivétel nélkül elutasították. Előfordult, hogy a panaszt intézkedés és válaszadás nélkül irattárazták. A panaszok elbírálásának formális jellegét igazolják az olyan esetek, amilyen az egyik kapitányságon történt. Egy panaszos gépkocsija ellopása miatt feljelentést akart tenni a rendőrkapitányságon, de a körözési nyilvántartás adatainak ellenőrzése után kb. két óra időtartamra az előállító helyiségbe zárták. Ezt követően átkísérték egy másik rendőri szervhez, ahol tanúként kihallgatták, majd elengedték. A fogvatartás okát nem közölték vele, arról semmilyen igazolást, hivatalos iratot nem kapott. Panaszát alaptalanság miatt elutasították, arra hivatkozva, hogy aznap délelőtt, a kihallgatást végző szerv a gépkocsi és vezetője körözését rendelte el. Később az ügyészségi nyomozó hivatal jogellenes fogvatartás büntetnének gyanúja miatt nyomozást rendelt el, amelyet bűncselekmény hiányában megszüntettek.

Az intézkedésben részes kerületi rendőrkapitányság és az alapügyben eljáró nyomozó hatóság a panaszos előállítására során megsértette a rendőrségről szóló törvény és a büntetőeljárás törvény, illetve a körözési munkáról szóló jogszabályok előírásait. A törvényt sértő intézkedés sértette a panaszos személyes szabadsághoz fűződő alkotmányos jogát, ezért az általános helyettes ajánlotta a budapesti rendőrfőkapitánynak a körözésekre és az előállításra vonatkozó jogszabályok betartásának ellenőrzését. A főkapitány az ajánlást elfogadta, és a javasolt intézkedéseket végrehajtotta (OBH 4469/2003.).

Több vidéki, kisebb településen élő panaszos kifogásolta, hogy olyan, ismerős rendőrök, akikkel valamilyen konfliktusba kerültek, rendszeresen igazoltatják, kisebb szabálytalanságok miatt feljelentik őket. Az elfogult vagy etikátlan magatartás vizsgálatára felkért rendőri vezetők rendszerint nem találtak okot beosztottaik elmarasztalására. Tekintve, hogy a jogsértés bizonyítása ezekben az ügyekben gyakorlatilag lehetetlen, legfeljebb etikai vétség lenne megállapítható, de a rendőrség etikai kódexe – ismételt kezdeményezéseink ellenére – eddig nem készült el, ezen a téren továbbra sem várhatóak változások.

Egyes panaszok arra utalnak, hogy a rendőrség nem kezeli a fontosságának megfelelően az állampolgárok személyes szabadságához fűződő alkotmányban biztosított jogait, ezért akkor is alkalmaznak ilyen korlátozással járó intézkedéseket, amikor más, kevesebb sérelemmel járó módon is biztosítható lenne a közrend, közbiztonság helyreállítása.

Egy, gyermekét egyedül nevelő édesanya az engedélye nélkül kimaradó kiskorú fiát haza akarta vinni egy szórakozóhelyről, ennek során összeszólkkozott, majd dulakodásba keveredett az ott lévő – fia hazavitelét megakadályozó – fiatalokkal. A helyszínre hívott rendőrök az asszonyt előállították egy másik településen lévő kapitányságra, de a kiskorú biztonságos elhelyezéséről nem gondoskodtak. Éjszaka a kapitányságon tartózkodó egyik rendőr könnygázzsóró spray-vel lefújta a panaszost, mert az előállító helyiség ajtaját rugdosta. Másnap reggel meggyanúsították garázdaság vétségével, de mivel nem kívánt vallomást tenni, ezt követően szabadon engedték.

A rendőri intézkedések ellen a panaszos panasszal élt, amit a kapitányság vezetője elutasított, mert álláspontja szerint az előállítás, a bilincshasználat és az előállító helyiségben történt könnygáz-spray használat jogszerű volt. Az általános helyettes megállapította, hogy a panaszos előállítása és fogvatartása során a rendőrségről szóló törvény több szabályát megsértették, és sérültek a panaszos alkotmányos jogai is, ezért ajánlást tett a megyei rendőrfőkapitánynak. A főkapitány az ajánlást elfogadta és a javasolt intézkedéseket megtette (OBH 1856/2004.).

Egyes panaszok a jogalkalmazási nehézségek miatt kialakult ellentmondásos intézkedési gyakorlatra utaltak. Egy panaszos sérelmezte, hogy a lakásával szomszédos presszóban a késő esti időpont ellenére hangos zene szólt. A panaszos az éjszaka folyamán többször hívta ki a rendőröket, de a presszóban csak a rendőrök jelenléte idején halkították le a zenét. A BRFK Panaszirodája arról tájékoztatta a panaszost, hogy a rendőrség a hangoskodót csak figyelmeztetheti, sem feljelentést, sem helyszíni bírságot alkalmazni nem áll módjában. Egy másik ügyben a hangos rádióhallgatás miatt kihívott rendőrök, a kerítésen átugorva behatoltak az idős, egyedül élő panaszos házába, ahol az elektromos árammérő főkapcsolójával áramtalanították az egész házat. A panaszos ellen csendháborítás szabálysértése miatt feljelentést tettek. Az eljárást a polgármesteri hivatal megszüntette (OBH 1193/2005.).

Az általános helyettes megállapította, hogy az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet csendháborítást szabályozó tényállása nem alkalmas a lakóterületeken előforduló jogsértő magatartások kezelésére. A jogszabály módosítására ajánlást tett a belügyminiszternek, aki azonban úgy foglalt állást, hogy a hasonló esetekre a garázdaság szabálysértési tényállása alkalmazható. Tekintettel arra, hogy a tényállást hatályba léptető törvény nem teszi lehetővé a kiterjesztő értelmezést, az általános helyettes a korábbi ajánlását fenntartotta.

Több panasz érkezett olyan intézkedések miatt, amelyek az állampolgárok tulajdonjogát sértették, sőt esetenként károkat is okoztak. Növekedett a különböző bűncselekmények gyanúja miatt történő számítógép, illetve informatikai eszköz lefoglalások száma, melyekkel kapcsolatban a panaszosok sérelmezték, hogy berendezéseiket a szakszerűtlen kezelés miatt megrongált állapotban kapták vissza. A házkutatás keretében történő lefoglalásokról készült jegyzőkönyvek szerint az érintettek – feltehetően a megfelelő kioktatás hiányában – az intézkedést általában nem panaszozzák meg, ezzel későbbi panaszjogukról is lemondanak. A jogorvoslati lehetőségek kihasználatlansága miatt hivatalunknak sincs lehetősége vizsgálat kezdeményezésére.

Egy panaszos azért fordult hozzánk, mert magánszemélytől vásárolt, és később eladott gépkocsiját a rendőrség lefoglalta, majd az intézkedést követő napon kiadta a lefoglalást kérő banknak, annak ellenére, hogy a tulajdonjog közhiteles igazolására szolgáló törzskönyvet is lefoglalták. Az intézkedésre az adott okot, hogy az eredeti tulajdonos a hiteltartozását nem törlesztette, a gépkocsit meghamisított forgalmi engedéllyel adta el a panaszosnak. A panaszost a bíróság kötelezte, hogy a lefoglalást szenvedő részére a gépkocsi vételárát fizesse vissza, mert a BM járműnyilvántartó a bíróság megkeresésére olyan tájékoztatást adott, amely nem volt alkalmas a tulajdoni jogok tisztázására (OBH 6436/2004.). Az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrség hatáskörét túllépve és jogsértő módon járt el. A bank követelése jöhízemű és ellenérték fejében tulajdonjogot szerző harmadik személlyel szemben nem volt jogszerűen érvényesíthető.

Az általános helyettes ajánlásait az országos rendőrfőkapitány elfogadta és teljesítette, de a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetője vitatta a biztos megállapításait. Az általános helyettes ajánlását változatlan formában fenntartotta, és indítványozta, hogy a címzett az Obtv. rendelkezései alapján az ajánlást és azzal kapcsolatos véleményét terjessze fel a felügyeletét ellátó szervhez. A Hivatal vezetője döntéséről nem adott tájékoztatást. A panaszokból és a vizsgálati eredményekből arra lehet következtetni, hogy egyes esetekben a nyomásgyakorlásra is képes szervezetek – bankok, nemzetközi szerzői jogvédő szervezetek – az állampolgárok alapvető jogaira is kiható kezdeményezéseinek teljesítése kellő körültekintés nélkül történik.

1.23.2. Szabálysértési eljárások

Szabálysértési ügyekben mind az eljárás alá vont személyek, mind a sértettek (feljelentők) éltek panasszal. Az eljárás alá vont panaszosok a jegyző, ill. a rendőrség által folytatott szabálysértési eljárások elhúzódását (az ügyintézési határidő jelentős túllépését), továbbá a határozat késedelmes kézbesítését sérelmezték. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot, mivel az 1999. évi LXIX. törvényben (Sztv.) előírt 30 napos – és egyszer 30 nappal meghosszabbítható – ügyintézési határidő ellenére a kifogásolt eljárások öt, ill. hat hónap elteltével zárultak le az eljárás megszüntetésével, a hatóságok pedig a határidő meghosszabbításáról sem rendelkeztek (OBH 2350/2005., 3238/2005.). Ugyancsak megállapította az általános helyettes a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásságot azokban az esetekben, mikor a jegyző – az elkövető ismeretlen volta miatt – nem indított szabálysértési eljárást a panaszos feljelentése nyomán (OBH 4322/2004.); illetve a rendőrség – a panaszos többszöri feljelentése ellenére – nem járt el az ismert elkövetővel szemben (OBH 4165/2004.).

Nem találta megalapozottnak az általános helyettes azt a panaszt, melyben az eljárás alá vont személy a fogyasztóvédelmi felügyelőségen folytatott szabálysértési eljárást sérelmezte (OBH 6582/2004.). A panaszost az eljárás során nem hallgatták meg, noha állítása szerint telefonon többször kért lehetőséget a védekezésre; az elsőfokú határozat elleni kifogását ugyanakkor elkésetten terjesztette elő. Az eljárás alá vont személy az eljárás során – akár szóban, akár írásban – indítványokat, észrevételeket tehet. A törvény nem teszi kötelezővé a hatóság számára az eljárás alá vont személyes meghallgatását, de ez nem zárja ki, hogy a szabálysértési hatósághoz írásban eljuttassa az észrevételeit, vagy az ügyfelfogadási időben megjelenjen a hatóságnál.

Az ombudsman fokozott figyelmet fordított a sértetti jogok érvényesülésének az elősegítésére is. Egy panaszbeadvány alapján – melyet a bíróság eljárására tekintettel, hatáskör hiányában nem vizsgálhatott – az általános helyettes levélben fordult a belügyminiszterhez, és tett észrevételeket a szabálysértési törvénnyel kapcsolatban (OBH 1092/2005.). Az Sztv. 86. § (1) bek. szerint ha a szabálysértési hatóság az eljárást megszünteti, a sértett panaszt tehet a határozattal szemben. Amennyiben a bíróság szünteti meg az eljárást, a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, ami – különösen a bizonyítottság hiányában való megszüntetés esetén – alkotmányossági aggályokat vethet fel.

Az Sztv. alapján a sértettek csak akkor kapják meg az érdemi határozatot, ha az eljárást a szabálysértési hatóság szünteti meg, valamint ha kártérítést igényelnek, ami – különösen a közlekedési szabálysértési ügyekben – hátrányosan érinti a sértetteket. (A konkrét ügyben a biztosító – a bíróság döntését követően – felhívta a panaszost a részére korábban kifizetett kárösszeg visszafizetésére, de közölte, hogy a hivatkozott bírói végzést nem adhatja ki a panaszos számára.)

Személyesen, ill. telefonon történő zaklatásukat, fenyegetésüket továbbra is sérelmezték a panaszosok (OBH 6207/2004., 2915/2005.). Az általános helyettes már 2003 szeptemberében megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya visszásságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügy- és a belügyminiszternek a vonatkozó jogi szabályozás kidolgozására (OBH 4460/2002.).

Az IM és a BM 2004-ben közös tervezetet dolgozott ki a távoltartás és a zaklatás szabályozására a büntető-, illetve a szabálysértési eljárásban, de a tervezetet visszavonták. A BM 2005 októberében megküldte a biztosoknak az Sztv. módosításáról szóló – a távoltartást és a zaklatást is szabályozó – újabb kormány-előterjesztés tervezetét, ami végül nem került az Országgyűlés elé.

1.24. Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítással összefüggésben érkezett panaszok száma a korábbi években tapasztalt fokozatos és 2004-ben bekövetkezett 2,5-szeres növekedését követően a beszámolási időszakban lényegében az előző évvel megegyező volt.

Ezen belül azonban arányeltolódás következett be, mert nőtt az egészségbiztosítással összefüggő panaszok száma. A panaszok súlyát tekintve nem történt változás. A nyugdíjbiztosítási panaszok 16%-a, az egészségbiztosítási ügyek 11%-a zárult vizsgálati jelentéssel. A többi panasz vizsgálata a panaszosok részletes tájékoztatásával különböző hatásköri okok miatt került elutasításra (pl. bírói ítélettel lezárt ügyek; jogorvoslati út elmulasztása; nem hatóság elleni panasz; özvegyi nyugdíjra, különös tekintettel a feléledési időre jogosító szabályok kifogásolása; megismételt panaszok). Mindkét biztosítási ágat érintően a korábbi évekhez hasonlóan nagy számban kifogásolták a panaszosok az orvosi bizottságok eljárását és döntését.

Tekintettel arra, hogy a panaszok orvos-szakértő hatáskörébe tartozó orvos-szakmai kérdésekre irányulnak, figyelemmel az Országgyűlés 75/1997. (VII. 18.) OGY határozatára is, az országgyűlési biztos már 2004-es beszámolójában is felhívta az egészségügyi miniszter figyelmét, hogy a munkaképesség-csökkenés mértékét és a rehabilitálhatóságot (az egyén szakmai gyakorlata, képzettsége, életkora alapján megállapítható rehabilitálhatóságot) is értékelni képes, a rászoruló állapotának objektív, szakmai megállapításához szükséges orvos-szakértői szervezet létrehozása és az orvos-szakértői eljárás új szabályainak megalkotása már elodázhatatlan. A felhívás azonban nem vezetett eredményre.

Ugyanakkor más, de hasonló esetkörben jó szabályozás, a jogosultsághoz szükséges feltételek pontos meghatározása pozitív eredményt bizonyítja, hogy a fogyatékosági támogatás orvosi feltételeinek elbírálásával kapcsolatosan a korábbi években érkezett panaszokhoz viszonyítva azok most elenyésző számban érkeztek.

Az OBH 3046/2003. számon indult vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos megállapította, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoggal összefüggésben visszásságot okoz, ha az önálló, a társadalombiztosítástól független biztosítási rendszerben működő Magyar Népköztársaság Művészeti Alapja, illetve jogutódja a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány, valamint a Magyar Alkotóművészek Betegségélyező Pénztára nem gondoskodik megrokant tagjai ellátásáról. Csak 2005. június 1-jén lépett hatályba a fenti alkotmányos visszásságot megszüntető Magyar Köztársaság Művészeti Alapjának megszüntetéséről és a Magyar Alkotóművészeti Alapítvány létesítéséről szóló 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendelet módosítása, mely az Alapítvány alapító okiratának módosítását, valamint a nyugdíj- és segélyezési szabályzatot is tartalmazta.

Az új szabályzatot kifogásoló panaszokat az országgyűlési biztos még az új szabályozás kihirdetését megelőzően a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez továbbította, melyre reagálva a szakminiszter a problémák egyénekenkénti felmérésére és megoldására tett ígéretet.

A fentiekre, valamint arra is tekintettel, hogy a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata az Alkotmánybíróság feladata, a vizsgálatot az országgyűlési biztos lezártnak tekinti.

Az országgyűlési biztos eredményes munkájához 2005-ben is jelentősen járultak hozzá a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és igazgatási szervei, kiemelten a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és igazgatási szervei vezetői és munkatársai. Ugyancsak a segítő együttműködés folytatódott az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériummal.

A tárgyidőszakban vizsgált ügyekben a panaszosok a korábbi évekhez hasonlóan többségükben a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz, a jogbiztonsághoz való joguk sérelme miatt kértek segítséget.

1.24.1. Nyugdíjbiztosítás

A panaszok alapján lefolytatott vizsgálatok eredményeként az országgyűlési biztos több esetben állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot. Jellemzően a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben.

E körben kiemeljük annak megállapítását, miszerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményeit sérti a Magyar Posta Rt. és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság között létrejött megállapodás, mivel az egyik szerv vezetője sincs felruházva olyan jogkörrel, hogy a törvényben biztosított jogok érvényesítését korlátozó „Szabályokat” alkosson. Ezáltal az érintetteknek nem csak a jogbiztonsághoz, hanem a szociális biztonsághoz való joguk is sérül. A hozzánk forduló panaszos 2004. június 16-án elhunyt házastársának a halál hónapjára esedékes nyugdíját a helyi postahivatal vezetője nem fizette ki, hanem visszaküldte a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak (NYUFIG), és csak 2004. augusztus 4-én, a panaszos külön kérelmére került kiutalásra a NYUFIG és a Magyar Posta Rt. közötti megállapodásra, üzletszabályzatára tekintettel (Magyar Posta Rt. Pénzforgalmi Szolgáltatásainak Általános Szerződési Feltételei).

Az Üzletszabályzat szerint: „A nyugellátás hónapjában elhunyt címzett részére utalványozott ellátásokat a mindenkori minimálbér összegéig a címhelyen élő házastársnak – a jogosult átvevőkre vonatkozó és az előző pontokban részletezett szabályok szerint – a posta a folyósító szerv külön rendelkezése nélkül kifizeti. A mindenkori minimálbér összeghatára feletti utalványokat a posta a hozzátartozó értesítése nélkül a folyósító szervnek soron kívül visszaküldi.”

A mindenkori minimálbérnél magasabb összegű ellátások visszautalását a folyósító szerv azzal indokolta, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alapot védi a jogosulatlan kifizetésektől. Az országgyűlési biztos ajánlást tett a Kormánynak, hogy a Magyar Posta Rt. Pénzforgalmi Szolgáltatásainak Általános Szerződési Feltételei II. Fejezetének (4.10.) pontjában „szabályozott” rendelkezések okán a jelentésben feltárt alkotmányos visszásságot szüntesse meg.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a jelentésben foglaltakat megalapozottnak és helytállónak tartotta, és tájékoztatta a biztost arról, hogy az érintett tárcák vezetői soron kívül intézkednek a probléma megoldására. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta, és mivel időközben az alkotmányos visszásságot okozó szabályozás módosítása megtörtént, a vizsgálatot lezárta.

1.24.2. Egészségbiztosítás

2005-ben az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz, valamint az emberi méltósághoz való jog érvényesülésének érdekében a megyei helyszíni vizsgálata során két egészségbiztosítási pénztár ügyfélszolgálatán a jól szervezett, magas színvonalú munka ellenére állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot az egy légtérű, ablakos rendszerű, korszerűtlen körülmények, valamint a kihelyezett ügyfélszolgálatok technikai hiányosságai miatt.

A visszásság megszüntetése érdekében tett kezdeményezését az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója az anyagi lehetőségek függvényében elfogadta.

1.25. Vámügyek

A Vám- és Pénzügyőrség vámokkal összefüggő tevékenységét érintően 2005-ben az általános helyettes egy alkalommal állapított meg jelentésben alkotmányos joggal összefüggő visszásságot (OBH 4639/2005).

A feltárt visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a biztos ajánlásában felkérte a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokát, hogy a jövőben a vámhatóság érintett szervei a fellebbezések intézése során, a nyilvánvalóan alaptalan, elkésett, vagy egyéb okból hibás fellebbezéseket is érdemben bírálják el, döntésükről pedig hozzanak alakszerű határozatot. A címzett az ajánlást elfogadta. A Vám- és Pénzügyőrség vámjogi tevékenységét érintő panaszok vizsgálatát a biztosok többször hatáskör hiányában utasították vissza. E körben egyes panaszok vámjogi jogszabályi rendelkezéseket, mások pedig jogerős bírói ítéleteket sérelmeztek. Több panasz esetén előfordult, hogy a megindult vizsgálat során a panaszos a biztosok hiánypótlási felhívásnak nem tettek eleget, ezért a biztosok a vizsgálatot érdemi intézkedés nélkül megszüntették.

1.26. Végrehajtók

Tekintettel arra, hogy a 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 vagy kérdéseket, amelyre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak.

Az előző évekhez hasonlóan, továbbra is jellemző volt, hogy a benyújtott panaszok nagy részében a bíróság, a sérelmezett végrehajtási cselekménnyel összefüggő végrehajtási kifogást érdemben már elbírálta, vagy az elbírálására irányuló bírósági eljárás folyamatban volt, így a biztos – hatáskör hiányában – ezekben az esetekben nem folytathatott részletes vizsgálatot. Hasonlóan járt el akkor is, amikor a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozatot, illetőleg bírósági eljárást kifogásolták. Ezekben az ügyekben rövid tájékoztatást kaptak a panaszos állampolgárok a hatásköri szabályokról, illetve arról, hogy milyen jogorvoslati eszközöket vehetnek igénybe.

Számos panaszos fordult ebben az évben is az országgyűlési biztoshoz, akik – mint végrehajtást kérők – a végrehajtási eljárások elhúzódsát, illetve eredménytelenségét kifogásolták. Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatosan a korábban végzett vizsgálatokra utalt vissza a biztos, melyek eredményeképpen megállapításra került, hogy önmagában a végrehajtási eljárások elhúzódsá, esetleges eredménytelensége nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, amennyiben az önálló bírósági végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően eljárva foganatosította a végrehajtási eljárást. A bírósági végrehajtási eljárás természetéből fakadóan sem az Alkotmány, sem valamely Alkotmányból levezetett elv nem garantálhatja a végrehajtási eljárás biztos eredményességét, ugyanakkor a vizsgálati jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy szükséges a bírósági végrehajtási rendszer hatékonyabbá tétele (OBH 1532/2003.). Erre annál inkább szükség van, mivel, ha jelentős számban sikertelenek a bírósági végrehajtási eljárások, illetve nagymértékben megnő azok időtartama, akkor társadalmi szinten összeadódva e jelenségek a jogbiztonság sérülését eredményezik, sőt a bírói hatalmi ág tekintélyét csorbítják.

Az OBH 5977/2004. számú ügyben megállapításra került, hogy nem okoz alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot az önálló bírósági végrehajtó, ha a hatályos jogszabályoknak megfelelően jár el, s a fokozatosság és arányosság elvének megfelelően foganatosítja a végrehajtási cselekményeket. A végrehajtónak nem feladata további egyeztetést vagy tárgyalást folytatni az adóssal a végrehajtás elrendelését követően, mivel a végrehajtási eljárás alapjául szolgáló bírósági határozat teljesítése kötelező. Amennyiben önkéntes teljesítés nem történik, az állami kényszer igénybevételel történő végrehajtásra kerül sor, amelynek keretében a bíróság határozatának végrehajtása – adott esetben állami kényszer igénybevételel – a közhatalommal felruházott végrehajtó kötelessége.

A bírósági végrehajtási eljáráshoz gyakran szorosan kapcsolódó földhivatali eljárás során szintén fokozott követelmény a jogszerűség, amelynek garanciális jelentősége van. A tulajdonhoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének veszélye állt fenn az OBH 4720/2004. számú ügyben, melyben a körzeti földhivatal a közös tulajdonban álló ingatlan tulajdoni hányadára (illetőségére) történt végrehajtási jog bejegyzésről – törvényi kötelezettsége ellenére – nem értesítette a tulajdonostársat. A végrehajtási jog az adós teljesítésére tekintettel időközben törlésre került. A törlésről a tulajdonostársat is szabályszerűen értesítették. Tekintettel arra, hogy a panasz így megoldódott, azonban a tulajdonhoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének veszélye fennállt, az országgyűlési biztos felhívta a figyelmét az érintett körzeti földhivatal vezetőjének, hogy a jövőben fokozottan figyeljen, és munkatársait is figyelmeztesse az eljárási jogszabályok maradéktalan betartására. Külön, kiterjedt vizsgálatot folytatott a biztos a végrehajtással szorosan összefüggő, ingatlan-nyilvántartással, illetve a Takarnet rendszerrel kapcsolatban.

Az országgyűlési biztos összességében – a 2003. és a 2004. évekről szóló beszámolóiban foglaltakhoz hasonlóan – megállapította, hogy a bírósági végrehajtás nem működik kellő hatékonysággal, annak további fejlesztése szükséges. Ugyanakkor a bírósági végrehajtási eljárások alapjául továbbra is nagy számban szolgálnak különböző hitelkonstrukciókból származó lejárt tartozások, valamint a közüzemi szolgáltatók felé fennálló díjtartozások. Az ilyen egyéni élethelyzetekből fakadó súlyos problémák megoldása sok esetben csak jogon túli eszközökkel, illetve a szociális intézményi rendszer fokozott igénybevételel lehetséges.

1.27. Vízügyek, katasztrófavédelem

1.27.1. Víziközmű- és csatornaberuházás

A közműberuházások továbbra is jelentős ütemben folytatódnak az országban, de hasonlóan a korábbi évekhez, 2005-ben is számos állampolgár kifogásolta az egyre növekvő összegű érdekeltségi hozzájárulás megfizetését. Az országgyűlési biztos továbbra is igyekezett részletes magyarázatot adni a hozzá fordulóknak, hangsúlyozva a szennyvíz-csatorna beruházás környezetvédelmi fontosságát. Üdvözölte – azon túl, hogy a beruházások során az érintetteknek általában hosszú távú kedvező részletfizetési lehetőséget nyújt az önkormányzat –, hogy a beruházók vagy a helyi pénzintézetek is megkönnyítik a fizetési feltételeket.

A belvíz-csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos panaszok változatlanul előfordulnak, hiszen azok jellemzően az önkormányzatok anyagi lehetőségeinek beszűkülésére és ezzel összefüggésben a beruházások akadozására vezethetők vissza. Nagyobb belvízvédelmi beruházás a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését szolgáló Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése program keretében folyik.

1.27.2. Árvíz-, belvíz- és katasztrófavédelem

Az évről évre folyamatosan jelentkező természeti csapások jelentős számú károsultjainak kárenyhítése érdekében az országgyűlési biztosok az elmúlt években több vizsgálatot folytattak.

A Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap szükségessége már az országgyűlési biztos 2002-ben tartott vizsgálata során felvetődött. Akkor a Tisza menti településeken 2002-ben történt biztosítási szerződések felmondása miatt indult a vizsgá-

lat, és azzal az ajánlással zárult, hogy a pénzügyminiszter gondoskodjon egy átfogó katasztrófavédelmi és pénzügyi rendszer kidolgozásáról és mielőbbi bevezetéséről. Végül három év elteltével, az 1048/2005. (V. 19.) Korm. határozat 3. pontja rendelte el a Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap létrehozása feltételeinek megvizsgálását.

A Katasztrófavédelmi Alap létrehozását, a Pénzügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium és az Országgyűlés Önkormányzati és Rendészeti Bizottsága nem támogatta. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium is azzal értett egyet, hogy költségvetésből elkülönített alapból kell megoldani a problémát. A Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap azonban nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A tapasztalatok szerint sokba került az Alap kezelése, az önkéntes befizetés nem volt sikeres, a kötelező befizetés előírása pedig nem állná meg a helyét.

Hasonló sorsra jutott a Belügyminisztérium javaslata a súlyos ipari katasztrófák elhárítási költségeinek biztosításáról. (A veszélyes üzemek környezetében élő lakosság egyéni védőeszközökkel való ellátását is ebből a célleírányzatból oldották volna meg, így a pénzügyminiszter nem támogatta az elkülönített pénzalap létrehozását.)

Az árvíz- és belvízvédlemben kedvező fordulatot hozott a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelése, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló törvény. Ez sem volt azonban az érintett területen élők szempontjából zökkenőmentes, mert a közműfejlesztési munkálatok csúszása miatt 2005 szeptemberében a térség polgármesterei a Kormányhoz, de egyben az ombudsmanhoz is fordultak, annak vizsgálatát kérve, hogy törvényes volt-e elkezdni a cigándi árapasztó építését addig, amíg az érintett településeken ezzel egyidejűleg nem kezdik el a törvényben garantált infrastrukturális fejlesztéseket? A lakosság nevében kérték a közműfejlesztések maradéktalan megvalósítását. Az országgyűlési biztos a megkeresések útján szerzett információkat továbbította a panaszos polgármestereknek azzal, hogy a kapott válaszok alapján pillanatnyilag vizsgálat lefolytatását nem tartja indokoltnak, mivel a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése program kormányzati koordinátora részletes válaszában beszámolt a munka megszervezéséről, a megvalósítás állapotáról és annak várható befejezéséről is. A kormányzati koordinátor válaszában azt is közölte, hogy amennyiben az infrastruktúra-fejlesztések forráshiány miatt a 2007–2008. években a tározó építésekkel párhuzamosan nem valósulnának meg teljeskörűen, úgy felvállalta, hogy kormánydöntést fog kezdeményezni a források időben szükséges biztosítása érdekében.

A 2005. évi viszonylag kedvezőbb időjárási viszonyok következtében kevesebb panaszos sérelmezte a kárenyhítési támogatások mértékét, esetleges elmaradását. Azonban néhány, a korábbi évekről áthúzódó panaszt újra kellett vizsgálni, mert a 2002. évi dunai árvíz védekezési munkálatai során a magántulajdonban okozott kár megtérítése érdekében az esztergomi önkormányzat éveken át nem intézkedett (OBH 3412/2005.).

1.28. Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok

1.28.1. Kiemelt ügyek

OBH 1269/2004.

Az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában a hatáskörrel rendelkező felügyelőség eljárása, ha nem jelöli ki a part menti víztermelő kutak belső védterületét.

Egy halászelki panaszos azt sérelmezte, hogy a Fővárosi Vízművek Rt. döntése nyomán a halászelki Duna-partra 2004 februárjától csak a Vízművek által kiállított fényképes igazolvánnyal és évi 2500 Ft befizetése ellenében léphetnek be a halászelki lakosok.

Az országgyűlési biztos jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljárásához való, illetve az egészséges környezethez való alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste a Vízművek vezérigazgatóját, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium helyettes államtitkárát, valamint a halászelki polgármestert, akiktől a bevezetett díjfizetés előírásának tisztázását kérte.

A vizsgálat feltárta, hogy a Vízművek részéről bevezetett intézkedés költségét a halászelki önkormányzat – a képviselő-testületének döntése után – az állandó halászelki lakosoktól átvállalja. A biztos ezért megállapította, hogy a halászelki panaszos problémája megoldottnak tekinthető, tekintettel arra, hogy a panaszos kifogása az igazolvány díjának megfizetésével, illetve összegével függött össze. A biztos azonban annak vizsgálatától nem tekintett el, hogy a Vízművek döntése a jogszabályoknak megfelelően történt-e.

A vizsgálat feltárta, hogy Halásztelek közigazgatási területén található a Vízművek Halászelki Vízbázisának víztermelő kútjai, melyek parti szűrésű vizet termelnek. A vízbázis sérülékeny földtani környezetben helyezkedik el. A terület a rendelkezésre álló tulajdonlap-másolat szerint a Vízművek tulajdonát képezi. A vízbázis területe bekerítve nincsen, de oda belépni csak a Vízművek által kiállított fényképes igazolvány birtokában lehetséges.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vízgazdálkodásról szóló törvény, továbbá a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízlétesítmények védelméről szóló kormányrendelet értelmében – szem előtt

tartva a minisztérium megállapításait is – a Vízművek által követett korlátozási megoldás – a szolgált célra is figyelemmel – aggályos lehet. A biztos hangsúlyozta, hogy belső védterületre a belépést a vonatkozó jogszabályok alapján még fizetési hajlandóság esetén sem lehetne – tulajdonképpen bárki számára – lehetővé tenni, azt a tulajdonosnak ki kellene zárnia.

A vizsgálat megállapította, hogy a minőségi vízvédelem – és a környezetvédelem – szempontjából jelentős szabályoknak a terület jelenlegi használata nem felel meg, melynek egyik oka, hogy a kérdéses területen a belső és külső védőövezetek hatóság általi kijelölésére még nem került sor, így nem egyértelműsíthető, hogy hova nem megengedett – még térítési díj ellenében sem – a bárki általi belépés.

A biztos szerint alkotmányos szempontból a belső védterület felügyelőség általi kijelölése, a tulajdonos részéről történő bekerítése, ill. fokozott felügyelete, védelme lenne elfogadható, ezzel lenne rendezhető, hogy hova nem lehet és hova lehet – igazolvány nélkül is – belépniük az embereknek. Ez utóbbi hangsúlyozását az ombudsman azért is tartotta különösen fontosnak, mert az ügyben megjelent az az érdek, hogy a társadalomnak igénye van, sőt jogként követeli – az általa rekreációs területként használt – a külső védterület használatát. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy ennek feltételeit úgy kell lehetővé tenni, hogy – összhangban a vonatkozó jogszabályokkal – tevékenységükkel ne veszélyeztethessék a víz minőségét.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a feltárt visszásság orvoslása érdekében ajánlotta a Fővárosi Önkormányzatnak – mint a Vízművek tulajdonosának –, hogy egy általa koordinált vizsgálatban tisztázza – az illetékes egységes zöld hatóság és a halászteleki önkormányzat bevonásával – a Vízművek intézkedésének jogszerűségét, ésszerűségét, illetőleg az érintett alkotmányos jogok megfelelő összhangját.

A biztos kezdeményezte továbbá, hogy az illetékes egységes zöld hatóság jelölje ki hatósági határozattal a halászteleki Duna-partra a belső védőövezetet, ezzel biztosítva a víz mint környezeti elem védelmét és ugyanakkor az egészséghez és az egészséges környezet használatához való jog érvényesülését.

A főpolgármester az ajánlást elfogadta, és arról tájékoztatta a biztost, hogy az ajánlásnak megfelelő megoldásra törekszik. Ennek érdekében összeállítást kért a Vízművektől a kutak belső és külső védterületeinek a helyzetéről, azok tulajdonviszonyainak, területfelhasználási besorolásának helyzetéről, továbbá felvette a kapcsolatot az érintett szervekkel. Azt is jelezte, hogy egy többszereplős megbeszélésre került sor a nyár folyamán.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatója tájékoztatta az ombudsmant arról, hogy a jelentésben foglaltaknak megfelelően a tárgyi vízbázis-védőterület kijelöléséről szóló határozatot elkészítik.

A Beszámoló lezárásáig a határozat még nem készült el, ezért az országgyűlési biztos az ügyet továbbra is figyelemmel kíséri.

OBH 2832/2004.

A jogbiztonsághoz, a munka megfelelő díjazásához és a pihenéshez való jogokkal összefüggő visszásságot okoz önmagában az a tény, hogy a jogalkotó nem gondoskodott a magán-állatorvosok számára a közérdekű kötelező rendelkezésre állás, az ügyeleti szolgálat pontos anyagi ellentételezéséről.

A jogász-állatorvos panaszos azért fordult kérelemmel az országgyűlési biztoshoz, mert az állatorvosokat terhelő, a kötelező kamarai tagságuk alapján rájuk rótt ügyeleti, ezzel együtt hatósági, járványfigyelési készenlét, valamint őrszolgálati tevékenységük állami ellentételezésének hiánya, illetve e tevékenységek finanszírozásának mellőzése méltánytalan helyzetet idéz elő. Az állatorvos-társadalom nevében fellépő panaszos érvelése szerint az általuk végzett ügyeleti szolgálatnak az a lényege, hogy az állatorvosnak szüntelen kötelező készenlétben állnia és a beérkező hívásra azonnal vizsgálatra indulni, hiszen cél az, hogy állat ne maradjon ellátás nélkül, figyelemmel arra, hogy nemzetgazdasági és közegészségügyi érdekből a gyors észlelés megelőzheti egyes, az ember egészségére is veszélyes betegségek terjedését.

Mivel a Magyar Állatorvosi Kamara pert indított a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium képviselőjében a Magyar Állam ellen, és a per tárgya jelen vizsgálat alapját is képező ügyeleti díj volt, a jogerős ítélet megismerését követően azért kerülhetett sor a vizsgálat megindítására, mert a felhívott jogerős ítélet indokolásának értelmezése meggyőző érveket nyújtott az országgyűlési biztos eljárásához, figyelemmel arra, hogy a per tárgya tekintetében lényegében nem döntött a bíróság. Indokolásában kimondta, hogy a kamara tekintetében egyfelől a „kereshetőségi jog hiányában” el kellett utasítani a keresetet, valamint mivel „kizárólag az Alkotmányra alapítottan a kereset érdemében döntés nem hozható, továbbá a jogszabályi rendelkezés hiánya a bíróság ítéletével nem pótolható”, ugyancsak a kereset elutasításának alapját jelentette.

A bírósági eljárásra is figyelemmel a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, valamint a munka mennyiségének és minőségének megfelelő pihenőidőhöz való alapjoggal összefüggő sérelem gyanúja miatt az országgyűlési biztos az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét hangsúlyozva, a szoros értelemben vett per tárgyat képező vagyoni igény figyelembevételének mellőzésével kizárólag alapjogi szempontú vizsgálat lefolytatását látta szükségesnek.

A panaszos a Magyar Állatorvosi Kamara tagjaként úgy véli, hogy az állatorvosok által kamarai tagságukból következő kötelező ügyeleti szolgálata voltaképpen nem más, mint olyan készenléti állapot, mely péntek 16 órától hétfő 8 óráig tart, s amely az adott ügyeleti körzetben folyamatos rendelkezésre állást jelent. A beadványban kifejtettek szerint az ügyeleti szolgálat lényege, hogy az állatorvos kötelező készenléte alatt a beérkező hívásra haladéktalanul helyszínre siessen, vagy a behozott állatot ellássa. A cél – azon túl, hogy az aktuális állat állapota javuljon – az, hogy állat semmiképp ne maradjon ellátás nélkül, ezzel együtt adott esetben nemzetgazdasági és közegészségügyi érdek ne sérüljön. Ez a közérdekű tevékenység végső soron járványfigyelési készenlét, ún. őrszolgálat, mely során a gazdasági kárral fenyegető, kötelezően jelentendő betegségek gyors észlelése a köz érdekében elengedhetetlen, és mely súlyos következmények megelőzésének szakmai végpontja. Érvelése szerint a kötelező készenléti szolgálat díja nem terhelhető – az elvégzett munka díján felül – sem az állattartóra, sem pedig a magán-állatorvosra. Az állattartó egyébként is megfizeti az ügyeleti felárat egy-egy kezeléskor, ám nem várható el tőle a teljes ügyeleti/készenléti idő (tehát éjjel-nappali rendelkezésre állás) teljes finanszírozása. Ugyanakkor gyakran előfordul, hogy senki nem veszi igénybe az ügyeleti szolgálatot, noha a készenlét – a rendelkezésre állás – ugyancsak biztosított.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy a Magyar Állatorvosi Kamaráról szóló törvény megalkotása előtt hatályban volt 3/1982. (I. 16.) MÉM rendelet az állategészségügyi állomások feladatává tette az ügyeleti rendszerek szervezését, és a meghatározott óraszám szerinti díjazást. A jogszabály-módosítás eredményeként az állam ügyeletszervezési feladata – az állategészségügyről szóló 1995. évi XVI. törvény megalkotásakor – már nem létezett. A miniszter kitért azokra a jogszabályi változásokra is, melyeket az életviszonyok megváltozása és a szükség hívott életre. Így az állategészségügyi törvény vonatkozó szakasza szerint az állategészségügyi állomás hatósági feladatai ellátására köteles ügyeleti és készenléti szolgálatot szervezni és szükség esetén az illetékes hatósági állatorvos útján gondoskodik az állategészségügyi szolgáltatás nyújtásáról. Ebből következően a hatósági állatorvosi ügyelet szükség szerinti ellátást is végez. Az ügyeletért itt a Ktv. szerinti szabadnap jár az állatorvosnak. A szakértő vezetője szerint a Kamara pedig, a reá vonatkozó törvényben részletezett szervezési intézkedésekkel köteles biztosítani az ügyeletet, tehát konkrét fizetési kötelezettsége az államnak nincs. Kifejezetten csak a szervezési feladatok elvégzésére kap központi támogatást a költségvetésen belül, kiemelt előirányzatként.

A továbbiakban a miniszter álláspontja szerint a tényleges ügyeletet ellátó magán-állatorvos finanszírozása nem az állam feladata, mivel semmiféle jogviszony nem áll fenn a minisztérium és a magán-állatorvos között, valamint nincs erre szóló jogszabályi kötelezettsége az FVM-nek. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a költségvetés tervezése során a szakmai főosztály több alkalommal tett javaslatot az ügyeleti díj forrásának részbeni megigénylésére a Kamarának nyújtandó állami támogatás jogcímén, de még egy alkalommal sem állt rendelkezésre a költségvetésben erre támogatás.

A Magyar Állatorvosi Kamara elnöke ugyancsak kifejtette álláspontját az ügyben. E szerint a panasz alapjául szolgáló indokokkal egyetért, annak mind szakmai, mind pedig jogi érvelését megalapozottnak véli, osztja a követelés jogszerűségét. Az elnök kiemelte a folyamatos állatorvosi ellátás közegészségügyi (pl. fertőző betegségek, zoonózisok), nemzetgazdasági (pl. tömeges állatpusztulás, export-korlátozás, turizmus) érdekét, ebből következően az ellátás elmaradhatatlanságát. Kitért az ügyelet magánéletre vonatkozó hatásaira, annak morális és szakmai megítélésére, valamint arra a tényre, hogy az állatorvosok túlnyomó többsége kizárólag a hivatásából adódó felelősségérzettől vezérelve látja el az ügyeleti szolgálatot. Ugyanakkor arról is tájékoztatott a Kamara elnöke, hogy az elmúlt évben a küldöttgyűlés elfogadott egy olyan határozatot, mely szerint nem indítható etikai eljárás azokkal az állatorvosokkal szemben, akik megtagadják az ügyelet ellátását.

Az országgyűlési biztos eljárásának lehetőségét vizsgáló előzetes elemzés tehát arra irányult, hogy a Magyar Állatorvosi Kamara kötelező feladatának végrehajtásához (ti. az ügyeleti rend megszervezése) rendelt jogi és pénzügyi háttér mennyiben releváns a panasz alapjául szolgáló körülmények (az állatorvos részéről történő ingyenes ügyeleti szolgálat) következtében fennállt helyzet alapjogi szempontból való értékeléséhez, és mindezzel összefüggésben vitatható-e, és ha igen, mely alkotmányos jog érvényesülése. Mindezen túlmenően vizsgáltuk, hogy a (magán-) állatorvosi ellátással kapcsolatos – jelen esetben felhívható – hatályos jogszabályok, és azok alkalmazása egyúttal csorbíthatja-e a jogállamiságból származtatható jogbiztonság alkotmányos elvét, nem tévesztve szem elől az állategészségügyben dolgozók jogait, tevékenységük jellegéből fakadó nagy fokú felelősségüket.

Az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény indokolása szerint a szabad állatorvos-választásból következik, hogy az állattartó nem minden esetben a körzeti hatósági állatorvost hívja az állatához. Ezért a magán-állatorvos szerepe és felelőssége felértékelődik. Ebben a rendszerben ugyanis ő az első szakember, akinek a betegséget és annak lehetséges okát azonosítani kell. Így természetes követelmény, hogy meg kell tennie minden szakmailag elvárható intézkedést, és a további intézkedésre jogosult szervet értesítenie kell. Nem elég azonban a szakma szabályai szerint eljárnia és az illetékes hatósági állatorvost értesítenie, hanem az állattartót is el kell látnia a betegség terjedésének megakadályozásához szükséges utasításokkal. Ezzel veszi kezdetét a hatósági intézkedés, aminek különösen akkor van jelentősége, ha az eljárás későbbi szakaszában azt kell megállapítani, hogy az állattartó tudott-e a kötelezettségéről.

A magán-állatorvos közcélú igénybevételére járványveszély esetén szükség lehet. Az igénybevételt a megyei állategészségügyi állomás vezetője rendeli el, aki egyúttal gondoskodik a megfelelő díjfizetésről és a felmerülő költségek megtérítéséről. Minthogy a magán-állatorvos az igénybevétel alkalmával közfeladatot lát el, gondoskodni kell a hatósági állatorvosnak járó védelméről. A sérült, beteg vagy nem szállítható állat kényszervágásának elrendelése, illetőleg jóváhagyása az elsősegélynyújtással azonos elbírálás alá esik. Ekkor az állattartó a kötelezettségét teljesíti azzal, hogy az elérhető állatorvost kéri fel közreműködésre.

Minderre figyelemmel érdemes a Kamarai törvényhez fűzött kommentárt is idézni. Eszerint „az egyes ügyeleti területek kialakítására azért van szükség, mert munkaszüneti napokon is biztosítani kell az állatok folyamatos állategészségügyi ellátását, melyet nem csak gazdasági, hanem járványvédelmi indokok is szükségessé tesznek”. Ezen kívül ugyancsak „az első helyen kell kiemelni, hogy a kamara szervezési intézkedésekkel lényegében felvállalja, hogy az ország egész területén az állattartók állatainak a folyamatos egészségügyi ellátása biztosított legyen. (...) Ez nemcsak az állattartók számára jelent előnyt, hanem alapvető jelentőségű az ország járványügyi helyzetének stabilizálásában. E járványügyi helyzet színvonala az ország számára – azon túl, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik feltétele volt – gazdasági előnnyel is jár. Bizonytalan járványvédelemmel rendelkező országból származó állati termékek értékesítése vagy lehetetlen, vagy komoly nehézségekbe ütközik.”

A továbbiakban a biztos kiemelte a folyamatos készenlét/ügyelet/rendelkezésre állás morális és szakmai jelentőségét, a Kamara és a Földművelésügyi Minisztérium feladatkörének jelentőségét, valamint a magán-állatorvostól elvárható, a kamarai tagság okán ugyancsak objektív kötelezettségeit, a jogok korlátozhatóságát [idézve a 41/2002. (X. 11.) AB hat.], megállapítva, hogy a kötelező magán-állatorvosi ügyeletet a nemzetgazdaság vagy a közegészségügy érdekei indokolhatják, azonban annak ingyenességét nem.

Megállapította ugyanakkor az országgyűlési biztos, hogy a magán-állatorvos, az illetékes megyei állategészségügyi állomás vezetője által, a külön jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítése esetén, a törvényben meghatározott hatósági feladatokra – díjfizetés és költségtérítés ellenében – a Magyar Állatorvosi Kamarával egyeztetve igénybe vehető. Arról azonban nem rendelkezik a jogalkotó, hogy ha a magán-állatorvos hatósági tevékenység végzésére szóló igénybevétele az ő ügyeleti idejében történik, ki, mikor, milyen módon ellentételez, ugyanakkor látnivaló, hogy a köz érdekében végzett hatósági feladat nem ingyen való közreműködést jelent a magán-állatorvos részéről, legalábbis a norma szintjén. Hasonló szándék tükröződik a közcélú igénybevétel során felmerült térítési kötelezettség rögzítésekor. Eszerint az állategészségügyi hatósági jogkörében eljárva a miniszter rendkívüli járványveszély esetén a veszélyeztetett területen elrendelheti a térítés ellenében történő közcélú munkavégzést, létesítmény, szállító- és más eszköz, valamint anyag igénybevételét, és erre tekintettel felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg járványveszély esetén a közcélú igénybevétel díjazásának és költségtérítésének mértékét.

Mindebből következően a köz érdekében történő munkavégzés ellentételezésére irányuló szándék kiolvasható a hatályos jogszabályokból, de in concreto a rendelkezésre állás teljes keresztmetszetét rendező jog-, illetve pénzforrás ez idő szerint nem áll rendelkezésre.

A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény alapján tehát ez idő szerint ügyeleti szolgálat ellátására valamennyi magán-állatorvos tagsági viszonyánál fogva köteles. E kötelezettség teljesítése azonban a gyakorlatban visszásságot eredményez, s – jogszabályi felhatalmazás hiányában – az ügyeleti szolgálatot elrendelő szerv nem rendelkezhet az állategészségügyi szolgáltató által nyújtott ügyeleti szolgálat anyagi ellentételezéséről. A hatályos jogszabályok alapján a magán-állatorvosokat terhelő kötelezettségek függetlenek a tulajdoni formától és a működtetőtől, illetve a jogi szabályozás nem alkalmas arra sem, hogy az ügyelettel kapcsolatos követelmények teljesítését az orvosok teljesítőképességéhez igazítsa. Az ügyeletben részt vevők számára ezzel együtt nem biztosított a készenléti szolgálattal járó megterheléssel arányos ügyeleti díj.

Az országgyűlési biztos a jogerős ítélet által szabott határok között a következőket állapította meg: a kifogásolt pihenéshez, családi élethez, valamint az orvos egészséghez való joga érvényesülésével kapcsolatban a biztos megjegyezte, hogy a folyamatos állategészségügyi ellátást biztosító törvények megalkotásával a jogalkotó ugyan eleget tett vállalt kötelezettségének, ám figyelmen kívül hagyta a megvalósíthatóság körülményeit. Ebből következően a számottevő ügyeleti szolgálat – a rendelkezésre állás biztosítása – valóban kihatással lehet a családi életre, a megfelelő pihenéssel lehetővé váló regenerálódásra, az egészségre, s ezzel a kifogástalan munkavégzésre, és az ahhoz kapcsolódó felelősségre.

A munkához és annak megfelelő díjazásához való jog alkotmányos kereteit – figyelemmel a foglalkozás szabad megválasztásának jogára, illetve a munkabérhez való jogra – az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette. Ezzel összefüggésben tehát érdemes kiemelni, hogy a munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam. Ugyancsak az Alkotmánybíróság érvelése szerint – nem feltétlenül szükséges az olyan tartalmú szabályozási rendszer, amely a személy által végzett munka mért eredményének függvényében határozza meg a munkabért. A tulajdonjog és a magánvállalkozás közérdekű korlátozása még a legliberálisabb tulajdonfelfogás korában is ismert volt – szögezi le az

Alkotmánybíróság, ugyanakkor a lényegi tartalom csorbitásának meghatározásánál a szükségesség mellett figyelembe kell venni a korlátozás arányosságát, nagyságát is. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése – a tulajdon alkotmányos védelme – nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására és védelmére vonatkozik.

Végül, a biztos álláspontja szerint, a kifogásolt készenléti, esetenként ügyeleti díj hallgatólagos áthárítása az állattartókra, illetve a magán-állatorvosokra, olyan mértékű, amely alkotmányosan nem indokolható. A panaszos azon kifogása tehát, hogy a magán-állatorvosok tekintetében a készenléti idő mértéke és állami ellentételezésének hiánya sérti az Alkotmányban biztosított a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jogot – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozataira –, valamennyi releváns adat ismeretében annyiban megalapozott, amennyiben a nem piacosiható készenléti idő vonatkozásában a jogszabály úgy állapít meg kötelezettséget, hogy azt semmiféle jogosultsággal (díjjal) nem ellentételezi.

A biztos felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény olyan módosítását, amely biztosítja a készenléti szolgálat megfelelő ellentételezését. A miniszter elzárkózott az ügyeleti szolgálat bármely ellentételezésének lehetőségétől, érvelése kizárólag a hatályos jogszabályok által rögzített lehetőségek számba vételére korlátozódott. Természetesen az országgyűlési biztos számára nem elfogadható a miniszteri válasz a megnyugtató megoldás érdekében a beszámolási időszakon túlmenően folyik a további egyeztetés.

OBH 3693/2004.

A lakásépítő, lakásvásárló állampolgárok jogbiztonsághoz, jogorvoslati jogosultsághoz és a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogaival összefüggő visszásságot idéznek elő a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendeletek, ha azok egyes részletszabályai a jogalkalmazók számára nem egyértelműek, hatásaik nem kiszámíthatóak, de főként – a hiányos tájékoztatás miatt – következményeik az érintettek számára előre nem láthatóak.

A lakáscélú állami támogatások változásaiból adódó jogbizonytalanságok miatt számos panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz. A bankok és pénzintézetek alapvetően nem tartoznak az országgyűlési biztos vizsgálatának hatáskörébe, de tekintettel arra, hogy a lakáscélú állami támogatások kifizetése során nem piaci verseny keretében, hanem állami források jogszabály alapján történő elosztásában vesznek részt, és ily módon közszolgáltatást végeznek, az országgyűlési biztos a hatáskörét állapította meg. A lakás, az életminőség egyik elemi kelléke, és annak ellenére, hogy a hajlékhoz való jog nem minősül alanyi jognak, a hajlék hiánya minden állampolgári alapjog érvényesülésének szinte nélkülözhetetlen kelléke. Az országgyűlési biztos ezért a lakáshoz jutás állami támogatását érintő panaszok elemzésére hivatalból indított átfogó vizsgálatot.

A biztos a vizsgálata során számos – az egyedi ügyekben érintett – banktól, pénzintézettől és állami szervtől kért és kapott tájékoztatást a jogszabály értelmezési problémákkal összefüggésben.

Az ombudsman az Alkotmánybíróság egyik határozatára hivatkozva kifejtette, hogy az alkotmányból nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, és az sem, hogy az állam a lakáscélú állami támogatásoknak bármely meghatározott formáját köteles lenne biztosítani. A szociális biztonsághoz való jog nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem garantált életszínvonalat, mert a szociális juttatások, támogatások és kedvezmények mértékét alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képessége, a költségvetés állapota és számos egyéb tényező befolyásolja. Az állam tehát viszonylag nagy szabadsággal rendelkezik annak megítélésében, hogy a lakáshoz jutás támogatásának milyen eszközeivel él. Politikai döntés kérdése, hogy ezen eszközökkel milyen mértékben szolgálják a népesedéspolitikát, a szociálpolitikát, illetve a gazdaságpolitikát céljait.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jog egészének, egyes részterületeinek és egyes szabályainak is világosaknak, egyértelműeknek, hatásukat tekintve kiszámíthatóaknak kell lenniük. Ezért a jogalkotó a politikai döntései során is köteles tiszteletben tartani a jogbiztonság követelményét, ami a konkrét vizsgálatban úgy nyilvánult meg, hogy az országgyűlési biztos álláspontja szerint akkor jár el a jogalkotó alkotmányosan, ha a lakástámogatási normák világosak, egyértelműek és hatásukat tekintve kiszámíthatóak.

A biztos a vizsgálata eredményeképpen több panasz kapcsán is megállapította, hogy a kormányrendeletek egyes szabályainak nem kellő összehangoltsága, a jogorvoslat lehetőségének korlátozottsága, és a félreérthető tájékoztatás alkotmányos visszásságot okozott.

A visszásságok rendezése érdekében az ombudsman felkérte a miniszterelnököt, kezdeményezze, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletet úgy módosítsák, hogy a lakáscélú támogatásokra való jogosultságról közigazgatási szerv hozzon határozatot, amelynek döntésével szemben biztosított a jogorvoslati lehetőség. A bankok egy ilyen jogerős határozat után már csupán a hitelképesség kérdésében járjanak el önállóan.

Gondoskodjon arról, hogy a bankok és az állami szervek által az ügyfelekhez eljuttatott tájékoztatók, valamint a sajtónak adott nyilatkozatok kellő részletességgel tartalmazzák a különböző lakástámogatások igénybevételére vonatkozó

feltételeket. Ne kerülhessen a tömegtájékoztatóson keresztül a lakossághoz a jogszabály tényleges tartalmától eltérő, félrevezető információ, mert azzal súlyosan akadályozzák az ügyfeleket jogaik érvényesítésében.

Intézkedjen annak érdekében, hogy a tulajdonjog fenntartásával történő ingatlanértékesítés esetén az eljáró szervek a kérelmet ne utasítsák el, csupán a támogatás kifizetését függesszék fel a kettős tulajdon megszűnésének kétségtelen igazolásáig.

A jogszabály tisztázza azokat a fogalmakat, amelyek eltérő értelmezésre adnak lehetőséget, mint az emeletráépítés és a tetőtérbeépítés egyértelmű elhatárolása, vagy a közművesített, illetve közművesítetlen telkek megjelölésének hiánya esetén.

Intézkedjen annak érdekében, hogy az illetékes miniszter pótolja az építési átlagárak 2001 óta elmulasztott meghatározását.

Fontolja meg, a megelőlegezett kedvezmény kamatos visszafizetésének kérdésében a gyermeket vállaló, de azt egészségügyi (vagy más vis maior) okokból teljesíteni nem képes házaspárok, előre nem kiszámítható anyagi terheinek – a jelenlegi kedvezményeken túlmutató – enyhítését.

A miniszterelnök megbízásából a Miniszterelnöki Hivatal kabinetfőnöke, a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkára, valamint a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter adott választ.

A tájékoztató megküldött jelentéssel kapcsolatban más minisztériumok és több bank is egyetértésüket fejezték ki, de az ajánlások egyes pontjaival kapcsolatban megoszlottak a vélemények.

A miniszterelnök nevében adott válaszból megállapíthatóan a Kormány nem zárkózott el a kormányrendeletek módosításától, de azokat részben a pénzügyi lehetőségektől tették függővé. Így az egyes támogatási formák eltérő korhoz kötöttségének feloldása érdekében a fészekrakó programban megállapított 30 éves korhatár felemeléséről 2005 novemberétől rendelkezett a Kormány.

A lakáscélú állami támogatásra jogosultságról való döntésnek hatósági szervhez telepítésével a Kormány nem értett egyet, ezért a biztos e téren további olyan lehetőségek felkutatását javasolta, amelyek jobban biztosítják az állampolgárok számára a kiszámíthatóságot és a jogorvoslati jogosultságot. Ennek érdekében tett intézkedésnek ismerte el a Kormánynak azt a törekvését, hogy a rendeletben egyértelműen mondja ki, hogy a támogatás attól függetlenül megilletik bármelyik pénzintézetnél az állampolgárokat, hogy hitelt nem igényelnek.

A biztos örömmel üdvözölte, hogy a Kormány napirendjére tűzte a lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletek módosítását, de szomorúan tapasztalta, hogy abban számos, az ajánlásban felvetett kérdésre nem terjed ki a módosítás.

Az országgyűlési biztos a lakástámogatás kérdésének felvetődött alkotmányossági aggályai miatt felhívja az Országgyűlés figyelmét e kérdések átfogó, hosszú távú rendezésének szükségességére.

(Kapcsolódó ügyek: OBH 1286/2004; 3188/2004; 4478/2004; 4494/2004; 4655/2004; 5295/2004; 5688/2004; 6357/2004; 1550/2005; 1939/2005; 1981/2005; 2046/2005; 2074/2005; 2114/2005; 2382/2005; 2389/2005; 2454/2005; 3089/2005; 3317/2005.)

OBH 3978/2004.

A prostitúciós tevékenység megengedettségével, illetve tilalmával alkotmányjogi nézőpontból több esetben is foglalkozott a hivatal. Az alapvető problémát az jelenti, hogy a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény (Szbtv.) szabályozási elvei és módszerei a gyakorlatban nehézkesen vagy egyáltalán nem alkalmazhatóak.

Általánosságban elegendő arra utalni, hogy ha törvényi kötelezettsége ellenére a települési önkormányzat nem jelöli ki a türelmi zónát, akkor a prostitúciós tevékenység nemcsak meghatározott helyen, hanem bizonyos kivételekkel bárhol folytatható. A pozitív taxációs szabályozási módszer átfordulása negatív taxációba gyakorta okozott és okoz konfliktusokat a prostituáltak, a prostitúció ellenzői és a hatóságok között. Újból szükséges rögzíteni, hogy az Szbtv. a prostitúciós tevékenység bizonyos formáit legalizálta, de annak gyakorlását feltételekhez kötötte. Ebből a jogi helyzetből nem lehet más következtetésre jutni, mint hogy a prostitúció hatósági és jogi eszközökkel csupán korlátozható, de nem lehetetleníthető el. A hatályos szabályozás mellett alkotmányos visszásságot okoz, ha a törvényi feltételeket teljesítő és megtartó prostituálttal szemben a hatóság intézkedéseket foganatosít, eljárást kezdeményez. Az alkotmányos visszásságot az sem enyhíti, hogy az Szbtv. előírásai adott esetben tényleg nehezen alkalmazhatóak.

A hivatalhoz eljuttatott panaszban a Magyarországi Prostituáltak Érdekvédelmi Egyesületének elnöke két kifogást tett a rendőrség ellen. Egyrészt állította, hogy a szabálysértési őrizetbe vett és bíróság elé állított prostituáltak egy védett objektumtól az előírt 300 méteres távolságnál messzebb tartózkodtak, így tevékenységüket a „szabad zónában” végezték. Másrészt kifogásolta, hogy a rendőrség a bíróság elé állításról hozott döntését annak ellenére sem változtatta meg, hogy időközben az eljárás alá vont prostituáltak szakvéleménnyel igazolták, hogy a 300 méteres zónán kívül tartózkodtak.

Az ombudsmani vizsgálat abból indult ki, hogy a védett objektumoktól mért 300 méteres távolságon belüli prostitúciós tevékenység tilalma objektív tényen: a távolságon alapul. Éppen ezért a minősítés – és a hatósági lehetőségek meg-

választása – szempontjából döntő jelentőségű a távolság pontos meghatározása. Esetenként – miként a panasz tárgyát képező ügyben is – a távolság mérését a helyszínen el kell végezni. A méréshez minden olyan eszköz használata megengedhető, amely alkalmas a távolság pontos meghatározására. Különösen ügyelni kell a megfelelő mérőeszköz vagy mérési módszer megválasztására akkor, ha a mérés eredményét a valaki vitatja. Bizonyos esetekben az is elfogadható lenne mérési módszerként, ha az intézkedő rendőr gépjárművének napi kilométerszámlálóját használja mérőeszközként. Ha ez az eljárás – amelyet egyébként a panasz tárgyát képező ügyben is alkalmaztak – nem is tekinthető jogsértőnek, mégsem ajánlható általában. Elsősorban azért nem, mert csak a távolság hozzávetőleges, durva meghatározására alkalmas. Továbbá azért sem, mert hitelessége megkérdőjelezhető. Erre figyelemmel azt ajánlottam az Országos Rendőrfőkapitánynak, hogy állapítsa meg egységesen a hasonló esetekben alkalmazható mérőeszközök és mérési módszerek körét, és lássa el a járőröket a méréshez szükséges eszközökkel.

Ami a panasz második elemét illeti, nem állapítottam meg alkotmányos visszásságot amiatt, hogy a rendőrség a bíróság elé állítás megszüntetéséről nem intézkedett arra tekintettel, hogy egy utóbb beterjesztett szakértői vélemény a prostitúáltak tartózkodási helyét a védett objektumtól számítva 300 méteren túlnak értékelte. A rendőrség az eljárás megindulásakor rendelkezésre álló bizonyítékok alapján szabálysértési felelősségre vonást kezdeményezett, és intézkedett a bíróság elé állításról, mivel a tiltott kéjelgés szabálysértése elzárással is büntethető és erre tekintettel az eljárás lefolytatása a bíróság hatásköre. Attól az időponttól kezdve, hogy a bíróság elé állításról a rendőrség döntött, a bizonyítékok mérlegelésének lehetősége – ideértve a kezdeti és a későbbi bizonyítékok értékelését is –, a szabálysértés elkövetésének megállapítása és a szankció alkalmazása már a bíróság joga. Ezért a rendőrségnek nem volt törvényes lehetősége egy később megismert bizonyítási eszköz alapján eredeti döntését megváltoztatni és a bíróság elé állítást megszüntetni.

A bíróság a szabálysértés elkövetését nem állapította meg, és intézkedett az elkövetők szabadlábra helyezését rendelte el. A bírósági döntés a hatósági gyakorlat számára további kérdőjeleket vet fel. Egyrészt amiatt a bírósági értelmezés miatt, amely az Szbtv. 7. § (1) bekezdésének *d*) pontjában felsorolt védett létesítmények kategóriáját szűken értelmezi. Eszerint a „fegyveres erők objektuma” csak magát a létesítményt jelenti, de azt a körülhatárolható területet, amelyen elhelyezkedik, már nem. Az ügyben a másik nehézség abból fakad, hogy a bíróság abból a tényből, hogy az adott objektum a Honvédelmi Minisztérium kezelésében áll, nem látta megalapozottnak azt a következtetést, hogy az objektum a fegyveres erők objektuma – tehát védett övezet – lenne.

Az ügy említett elemei alátámasztják azt a következtetést, hogy az Szbtv. szabályai kevésbé alkalmasak a prostitúció jelenségének kezelésére, ezért változatlanul szükségesnek tartom a törvényi szabályozás reformját.

OBH 4003/2004.

Nem okoz visszásságot a légi közlekedési hatóság, ha a lakott területek fölött kis magasságban elhaladó légi járművek által okozott magas zajterhelése miatt megvizsgálja, hogy kijelölhető-e – az egyéb követelményeknek is megfelelő – másik légifolyosó, ahol a légiközlekedés a jelenleginél kisebb mértékű zavarással jár.

Több olyan beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz, melyben az indítványozók a lakóhelyük fölött elhaladó repülőgépek által keltett zaj mértékét sérelmezték.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, valamint a szabad mozgáshoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és tájékoztatást kért a Polgári Légiközlekedési Hatóság igazgatójától.

Míg a közúti és vasúti közlekedés zaja leginkább a közút, illetve a vasútvonal mellett élőket zavarja, addig a légi járművek zaja az állampolgárok szélesebb körét érinti. A probléma vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a légi közlekedés szervezése, irányítása speciális szakmai ismereteket igényel. A lakott területek fölött haladó légi járművek magasságát, a repülési irányokat csak megfelelő szakmai ismeretek birtokában lehet értékelni.

Nem vitás, hogy a lakott területek fölött kis magasságban elhaladó gépek egyedi zajterhelése 10–15 másodpercig rendkívül magas. A sűrűn, néhány perces időközönként érkező gépek zaja összességében akkor is zavaró lehet, ha az a megítélési időt figyelembe véve határérték alatt marad.

Az Alkotmány deklarálja a tulajdonhoz való jogot, és rögzíti a szabad mozgás, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát is. A jogalkotónak és a hatóságnak mindkét alapjoggal kapcsolatban arra kell törekednie, hogy az egyik jog gyakorlása csak az elkerülhetetlenül szükséges mértékben nehezítse meg a másik jog érvényesülését.

Nem hagyható figyelmen kívül a légiközlekedés és a turizmus közötti nyilvánvaló összefüggés sem. A nemzetgazdaság számára komoly bevételi forrást jelentő, dinamikusan fejlődő idegenforgalom fenntartása és fejlesztése közérdek, emiatt az állampolgárokat fokozottabb tűrési kötelezettség terhelheti egy adott területen. Az országgyűlési biztos hasonló megállapítást tett a budapesti Citadellára vezető úton rendszeresen közlekedő turistabuszok miatti panasz (OBH 3226/2004.) vizsgálatára során.

Bár a hazai repülőgép-állomány a korábbi évekhez képest korszerűbbé vált, a repülési zaj nem zárható ki teljesen. A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér elhelyezkedése adott, jelenleg ehhez a meglévő állapothoz képest kell keresni a legmegfelelőbb megoldást.

Mint az az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kiderül, valamely alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához nem elegendő, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik, hanem az is szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek. Jelen esetben az arányosságot hivatott biztosítani az éjszakai repülések számára vonatkozó jogszabályi korlátozás.

Az üzemeltető és a hatóság fokozott kötelessége a légi közlekedéssel érintett területen élők nyugalmanak biztosítása legalább az éjszakai órákban. Erre szolgál az a rendelkezés, amely szerint 22 és 6 óra között az átlagos nappali forgalomnak 8%-a, míg 24 és 5 óra között 1%-a történhet. Ez azt is jelenti, hogy az átlagos nappali forgalom növekedésével az éjszakai forgalom is növekedhet. A jogszabályból nem derül ki, hogy a 8, illetve 1%-nak heti, havi vagy éves szinten kell teljesülnie. A forgalmasabb nyári hónapokban a nappali forgalom lényegesen magasabb mint télen, ezért az éjszakai forgalom is nagyobb lehet. Eltérések lehetnek a hét egyes napjainak forgalmát illetően is.

A légifolyosók kijelölésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a repülőgépek a lehető legkisebb mértékű zavarást idézzék elő. Mivel a légi közlekedés szervezése, irányítása speciális szakmai ismereteket igényel, az országgyűlési biztos csak annak vizsgálatát kezdeményezhette, hogy kijelölhető-e az egyéb követelményeknek megfelelő olyan légifolyosó, ahol a légiközlekedés a jelenleginél kisebb mértékű zavarással jár. A biztos szükségesnek tartotta, hogy a Polgári Légiközlekedési Hatóság az éjszakai forgalom mértékére vonatkozó jogszabályi korlátozás betartását folyamatosan ellenőrizze, és szükség esetén kezdeményezze annak megfelelő módosítását, pontosítását.

A légiközlekedési hatóság válaszáat követően az országgyűlési biztos a gazdasági és közlekedési miniszterhez fordult. Megkeresésében a miniszter álláspontjáról, tervezett intézkedéseiről kért tájékoztatást.

A miniszteri válasz szerint a légtér szerkezet módosítása halaszthatatlan volt, a késlekedés a légiközlekedés biztonságát veszélyeztette volna. Ugyanakkor a minisztérium kezdeményezésére két szakértői csoport is megkezdte működését annak felülvizsgálatára, hogy miként csökkenthető az egyes területek zajterhelése.

A biztos szükségesnek tartotta annak vizsgálatát is, hogy miként lehetne kiváltani Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér személy- és teherforgalmának egy részét, figyelemmel arra, hogy az ország számos pontján található repülőtér. Ez amellet, hogy a Ferihegyi Repülőtér forgalomcsökkenését eredményezné, jótékony hatással lenne a térség infrastrukturális fejlődésére, továbbá új munkahelyeket is teremtené.

Kapcsolódó ügyek: OBH 4492/2004; 5012/2004; 5058/2004; 3901/2005; 4187/2005; 4946/2005; 4992/2005; 5009/2005.

OBH 4113/2004.

Az épített környezetnek – ezen belül kiemelten a védett örökségnek – mint az emberek mindennapi életének kerekeit biztosító tér minőségének közvetlen kihatása van az emberi életkörülmények minőségére, így az Alkotmány 70/D. §-ában deklarált lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogra, amelyet a Magyar Köztársaság többek között az épített és a természetes környezet védelmével valósít meg. A jobbiztonság jogállami követelményét, és testi és lelki egészséghez való alapjogot veszélyezteti a vizsgált ügyben a közigazgatás kiszámíthatóságának, stabilitásának hiánya.

Civil szervezetek fordultak panasszal az állampolgári jogok országgyűlési biztosához a kecskeméti Malom Center Bevásárló- és Szórakoztató Központ környezetvédelmi engedélyezése, bontási-építési engedélyezése és ezekkel összefüggő más hatósági eljárások, valamint ügyféli jogállásuk el nem ismerése miatt.

Vizsgálatában az ombudsman megkereste – többek között az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatalt (OLÉH), a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot (KöViM), Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt (KÖH), a legfőbb ügyészt. Kisebbség nagyobb szabálytalanságot valamennyi vizsgált eljárásban megállapított. Kiemelten az építésügyi engedélyezésben, ezért felkérte a város jegyzőjét, állíttassa le az építkezést, majd jelentse be, hogy nem vehet részt az eljárásban, mert tőle az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható el.

A bevásárló- és szórakoztató központ 2002 óta folyó építési ügye az elmúlt két és fél évben közismertté vált: a Nagytemplomtól alig száz méterre épül a közel ötvenezer négyzetméter alapterületű, harmincöt méter magas épület, amely meghatározná a belváros látványát, azon eluralkodna. A civil szervezetek panasza alapján indított vizsgálatának megállapításai az építkezés előrehaladottságára tekintettel, sokkal inkább a kifogásolt eljárások jövőbeni előfordulásának megelőzésére irányultak mint a konkrét ügyre.

Ennek szükségességét az is indokolja, hogy az ország más településeiről is egyre több olyan panasz érkezik a biztoshoz, amelyből kitűnik, hogy a plaza-építést a városok határából egyre inkább a belvárosokba, sűrűn lakott negyedekbe, történeti városrészekbe települ át.

A biztos szerint egy történelmi városkép mint nemzeti örökség és mint meg nem újuló kulturális forrás fenntartása, rehabilitációja és átadása a jövő nemzedékek számára – az esetleges és mindig rövid távú üzleti érdekekkel szemben – felelősségteljes értékvalasztást feltételez a helyi és országos köztisztviselőktől, az épített környezet intézményes védelmére alapított és fenntartott hatóságok részéről. Nem felel meg többek között az Európa Tanács által elfogadott, az Európai Építészeti Örökség Védelméről szóló egyezmény – amelyhez Magyarország is csatlakozott – szellemének és betűjé-

nek sem az a gyakorlat, hogy sem a szakmai és civil szervezetek, sem a jeles szaktekintélyek és az objektum közvetlen környezetben élő egyszerű polgárok nem szólhatnak bele érdemben a körülöttük lévő épített környezetben zajló folyamatokba.

Vizsgálatában az ombudsman szükségesnek tartotta néhány alapvető kérdés tisztázását: ki az ügyfél a város látványát átalakító építési ügyben, az épített környezet védelmében, ki az, aki nem a Polgári Törvénykönyv biztosította szomszédjoga, hanem napi életének a színtere, identitástudata, materiális és szellemi öröksége védelmében, illetve a „vizuális környezetszennyezés” ellen felléphet?

Megállapította, hogy a Malom Center építkezése ellen fellépő több magánszemélyt és a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrejött civil szervezeteket az építési engedélyezési eljárásban megillette volna az ügyféli jogosultság, amit a város jegyzője nem ismert el. A „közterületet képviselő közösség” fellebbezésének elbírálása volt az egyetlen eset, amikor a jegyző vizsgálta, hogy megilletik-e az ügyféli jogosítványok a kérelmezőt. Ez esetben viszont nem vette figyelembe, hogy egy közel 50 000 m² területű, tízzintes építmény, áruszállítási és vásárlói forgalommal nemcsak a közvetlen szomszédok jogaira, hanem a távolabb élők – adott esetben a város teljes lakossága – jogaira és jogos érdekeire is kihatással van.

Az ombudsman leszögezte: az építmény és rendeltetése közvetlenül és súlyosan érinti az utak szemközti oldalán élők jogait, jogos érdekeit. Egy ilyen méretű beruházás megvalósulásával teljes mértékben megváltozik a környék forgalma, légszennyezettsége, zajterhelése, ennek következtében az ott lakók életfeltételei, valamint az ingatlanok értéke is. Emellett a komplexum – a városkép jelentős megváltoztatásával – a város távolabbi pontján élőkre, még a jövő generációkra is kihatással van. Ezért a beadványt tevő „civilket” mind a jogszabályok, mind a Legfelsőbb Bírósági határozatok alapján megilleti a beruházás kapcsán az ügyféli jogosultság.

A biztos megállapította azt is, hogy a Malom Centerrel kapcsolatos egyetlen fellebbezés elbírálásakor sem adtak választ az építkezés kapcsán felhozott tartalmi kifogásokra, ellenérvekre, vagyis a fellebbezések érdemi elbírálása minden alkalommal elmaradt, azokat formai okokból, többnyire tévesen utasították el. Az engedélyeket általában meghozataluk napján jogerősítették.

A kirívó eljárási és szakmai szabálytalanságok miatt a biztos a jegyző felelősségére vonását kezdeményezte a polgármesteren keresztül a képviselő-testületnél.

A biztos vizsgálat ideje alatt több ügyészi óvás és felszólalás született, lényegében eredménytelenül. Mind az ügyészség, mind a civil szervezetek több ügyben bírósághoz fordultak.

A Malom Center építési ügyeiben hónapokig nem volt ténylegesen eljáró másodfokú hatóság a sorozatos kizárások miatt, végül az ötödik közigazgatási hivatal bírálta el – az időmúlás folytán részben már okafogyottan – a jegyzői intézkedéseket. (A perek többségében a bírák kizáratása miatt húzódnak az eljárások.)

Az építésügy ágazati irányítása szintén – az Építésügy Minisztérium megszűnése óta ötödször – változott.

A vizsgálat általános megállapításaiban – a jogi szabályozás hiányosságaival összefüggésben – az ombudsman leszögezte: különösen a városközponti nagyberuházások esetén a jogszabályok összessége sem biztosítja megfelelően az állampolgárok számára egészséges környezethez való jogaik tényleges érvényesítését. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok a jogszabályok nem egyértelmű rendelkezéseire, az adott kérdés jogi szabályozásának hézagaira, hiányosságaira is visszavezethetők. Leszögezte: a jogszabályok lehetővé tennék az érdemben és „betű szerint” egyaránt törvényes eljárások lefolytatását, de nem zárják ki ennek ellenkezőjét sem. Nem alkotnak zárt egységet, nem teremtenek összhangot, egyensúlyt az épített környezetben élők jogai és az e környezetben nagyarányú változtatást végrehajtani kívánók szabadsága között. A nagy számban előforduló „mérlegelési jogkörök” és az ellentétesen is értelmezhető keretnormák akár egyetlen döntéshozónak is kiszolgáltatathatják a közreműködő hatóságokat és a teljes lakosságot. Hatályos jogunk nem garantálja a beruházás iránt elkötelezett (szubjektíve elfogult) döntéshozók feletti országos (objektív) és civil társadalmi kontrollt sem.

Az ombudsman kezdeményezte: a Kormány gondoskodjon arról, hogy a jelentős tömegforgalmat vonzó létesítmények, ezekből is kiemelten a bevásárlóközpontok elhelyezésére és építésére vonatkozó – országosan kötelezően betartandó – külön szabályokkal egészítsék ki a vonatkozó ma hatályos jogszabályokat; gondoskodjon arról, hogy a szabályok a létesítés teljes hatásterületén és a várható hatások összességére figyelemmel egységes egészet alkossanak. A probléma komplexitására, társadalmi és gazdasági jelentőségére tekintettel felkérte a miniszterelnököt, hogy állítson fel egy tárcaközi bizottságot a felelős szakminisztériumok munkájának intézményes koordinációja céljából.

A kecskeméti közgyűlés megtárgyalta a jelentést, a jegyző elleni fegyelmi eljárás indítására vonatkozó kezdeményezést elutasította. A biztos ezért az Obtv. 24. §-a alapján a legfőbb ügyészhez fordult. A Bács-Kiskun Megyei Főügyészség hivatali visszaélés büntetnének megalapozott gyanúja miatt nyomozást rendelt el. Az eljárás folyamatban van.

A beruházó személyiségi jogok megsértésére hivatkozva százmillió forint kártérítés megfizetése iránt keresetet nyújtott be az ombudsman ellen.

Az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal (OLÉH) ötödik eljáró hatóságként a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatalt (BMKH) jelölte ki.

A Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta a Bács-Kiskun Megyei Bíróság ítéletét, amely megsemmisítette azt az önkormányzati határozatot, amely a polgármestert felhatalmazta a telekhatár-rendezési megállapodás aláírására. A további perek folyamatban vannak.

A jelentésben foglaltakra érkezett válaszok és a biztos álláspontja:

1. A miniszterelnök nem tartja szükségesnek tárcaközi bizottság felállítását, mert az ügy tanulságainak levonása és jövőbeli kiküszöbölése jogalkotással és a meglévő jogszabályok megfelelő alkalmazásával biztosítható. Megállapította: „sajnálatos, hogy jelen ügyben nem alkalmazták a 2001. évi LXXX. törvénnyel kihirdetett Aarhusi Egyezményt, amely a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és a jogorvoslathoz való jog biztosításáról gondoskodik a környezetvédelmi civil szervezetek körében, ügyfélle nyilvánítva őket”. A miniszterelnök álláspontját a biztos tudomásul vette.

2. A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter az OLÉH-t felügyelő tevékenysége során a jelentés megállapításait és javaslatát hasznosítani fogja. A „jogi szabályozás hiányosságai” című részében foglalt kezdeményezésre érdemben nem válaszolt, a kezdeményezést a biztos ezért változatlanul fenntartotta.

3. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter felhívta a földhivatalok figyelmét az önkormányzati törzsvagyonnal kapcsolatos szabályok maradéktalan érvényre juttatására. A kezdeményezésének megfelelő intézkedéseket a biztos elfogadta.

4. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter álláspontja szerint a környezetvédelmi felügyelőség (ATIKÖFE) helyesen járt el, amikor a Malom Center „épített környezetbe illeszkedésének, tájba illeszkedésének, vizuális hatásainak vizsgálatát” az építési engedélyezési eljárás körébe utalta. A miniszter szerint az észrevételek nagy részét azért nem vizsgálták, mert azok nem képezik a környezetvédelmi engedélyezési eljárás tárgyát. A választ követően is kérdéses maradt a biztos számára, hogy ha a környezeti hatásvizsgálatról szóló rendelet (R.) többféleképpen értelmezhető, a környezetvédelmi tárca miért nem a környezet mindenkori érdekeit helyezi előtérbe? A miniszter a biztost arról is tájékoztatta, hogy az R. és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló rendelet módosításakor az ügy tapasztalatait is figyelembe kívánják venni. Megküldte a jelentést a főfelügyelőségnek azzal, hogy környezetvédelmi eljárás tapasztalatairól tájékoztassa a felügyelőségeket. A biztos a miniszter válaszát – a hatásvizsgálat szempontjaira vonatkozó fenntartásait kivéve – elfogadta.

5. Az OLÉH elnökének válaszát és intézkedését a biztos elfogadta, kivéve az elvi engedélyezés és az „illeszkedés” szabályára; az építési engedélyek „köz” általi megismerhetőségére; a jelentős tömegforgalmat vonzó létesítmények külön szabályozására adott választ, ezeket a kezdeményezéseket fenntartotta.

6. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elnökének intézkedéseivel a biztos egyetértett.

7. A Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője intézkedett, hogy a jövőben az ügyféli jogállást érdemben bírálják el. Megkísérelt építésfelügyeleti jogkörében eljárni, de a kezdeményezésnek önhibáján kívül nem tudott eleget tenni, mert az építkezés helyszínén megakadályozták. Ezt követően az OLÉH kizárta az építésfelügyeleti eljárásból is. A kifejtettekre tekintettel a biztos ezt a kezdeményezését visszavonta.

8. A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal (BMKH) az ügyészség óvásait elutasította. A határozatokat a biztos érdemben nem kívánta taglalni, információi szerint a Legfőbb Ügyészség azok bírósági felülvizsgálatát kérte. Így a BMKH tájékoztatását tudomásul vette.

9. Kecskemét polgármestere tájékoztatta a biztost, hogy a közgyűlés a jegyző elleni fegyelmi eljárás indítására vonatkozó kezdeményezést elutasította. A közgyűlés felkérésére megküldte a jelentéssel kapcsolatos észrevételeket is. Meg kellett állapítani, hogy a beruházónak az országgyűlési biztos ellen benyújtott keresete szinte szó szerint megegyezik ezekkel az észrevételekkel. A felelősségre vonás elutasításával kapcsolatos álláspontot a biztos nem fogadta el, a kezdeményezésében kifejtetteket fenntartotta. A fegyelmi felelősségre vonást továbbiakban nem kezdeményezte, mivel kiegészítő jelentéssel a legfőbb ügyészhez fordult a szükséges intézkedések megtétele céljából. Az észrevételekből a biztos nem kívánt részletesen kitérni azokra az ügyrészekre, amelyekben bírósági eljárás van folyamatban. Az eljárás megindulásával kapcsolatosakra megállapította: Az országgyűlési biztos eljárási legitimitációját senki sem vonhatja kétségbe arra hivatkozással, hogy alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiányában nem volt hatásköre vizsgálatot indítani. Visszásság fennállását, illetve annak hiányát kizárólag a biztos vizsgálata állapíthatja meg. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságokra, az ügyféli jogállásra vonatkozó megállapításait továbbra is fenntartotta.

10. A jegyző a biztost többek között arról tájékoztatta, hogy vele szemben sem abszolút, sem relatív kizárási ok nem áll fenn, és az ügyet tárgyilagosan meg tudja ítélni. Ezt a biztos nem fogadta el, megállapításait továbbra is fenntartotta. Mivel a jegyzőt az eljárásból a BMKH kizárta, a továbbiakban nincs jelentősége a saját helyzetmegítélésének, a neki tett ilyen kezdeményezést okafogyottá válása miatt a biztos nem tartotta fenn.

A jelentést az ombudsman tájékoztatásul megküldte az ügyben szereplő több szervezetnek, akiknek ajánlást nem fogalmazott meg:

1. Az Országgyűlés elnöke a jelentést az Országgyűlés Önkormányzati Bizottsága elnökének továbbította. A Környezetvédelmi Bizottság meghallgatta az országgyűlési biztost és megállapította, hogy a „jelentés alapjául szolgáló vizs-

gálatok arra utalnak, hogy az államigazgatási eljárás során, ezen belül is elkülönítve a környezetvédelmi engedélyezés tekintetében súlyos jogsértések történhettek”. A bizottság ezért felkérte a legfőbb ügyészt, hogy folytasson vizsgálatot az ügyben feltételezhető törvénytelenések feltárására. Felkérte továbbá a legfőbb ügyészt és az országgyűlési biztost, hogy soron következő éves meghallgatása során a megtett intézkedésekről és azok eredményéről a bizottság részére adjon tájékoztatást, és az általa szükségesnek tartott jogszabály módosításokra tegyen indítványt.

2. A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója kiemelte, hogy a jelentés „a létesítési ügyekben eljáró katasztrófavédelmi és tűzoltósági munkatársak számára hasznos, jövőbeni feladatellátásuk során kiemelten figyelemmel kísérendő elvekre, szempontokra irányította rá a figyelmet”.

3. A Magyar Építész Kamara elnöke üdvözölte a Jelentést és különösen annak „európai szellemiségű látásmódját”, megállapította: „meggyőződésünk, hogy az állásfoglalás és az abban szereplő ajánlások következetes végrehajtása elejét veszi a fejlesztés álcája mögé bújó további értékromboló építkezéseknek”.

4. Az ICOMOS (Műemlékek és Történelmi Együttesek Nemzetközi Tanácsa) Magyar Nemzeti Bizottságának elnöke megállapította, hogy a Malom Center „a példa arra, hogy egy beruházás kivetülő hatása sokszor kisebb közösségeket, településeket, országrészeket is komolyan érinthet”, ezért „nem lehet lobbik és néhány telekszomszéd érdekeltségi körébe utalni egy ilyen erőszakosan megjelenő építkezés ügyét. ...a jelentés megállapításai teljes összhangban vannak a műemlékvédelmi elvekkel.”

5. Civil szervezetek közösen fordultak az Országgyűlés elnökéhez és bizottságaihoz: „A jelentés megállapításaival és következtetéseivel egyetértünk. Nemcsak azért, mert folyamatosan figyelemmel kísértük a Malom Centert érintő eseményeket, hanem azért is, mert tevékenységünk során hasonló jelenségekkel találkoztunk más beruházásoknál is. ... ezek a jelenségek – amennyiben nem szabunk nekik gátat – magának a jogállamiságnak a létét fenyegetik.”

A Malom Center vizsgálatát a biztos véglegesen lezárta azzal, hogy az ügyről már csak éves beszámolójában az Országgyűlés bizottságait és plénumát tájékoztatja.

A „jogi szabályozás hiányosságai” alfejezetben szereplő megállapításokat és az azokra érkezett állásfoglalásokat hasonló ügyekben érkezett panaszokkal kezeli együtt, melyek közös tanulságait, általános jellegű megállapításait és jogalkotási kezdeményezéseit az Országgyűlésnek, a Kormánynak, illetve szakminisztereinek jelzi, és éves beszámolójában szerepelteti.

A kiegészítő jelentésre reagálva a legfőbb ügyész 2006. februárban tájékoztatta a biztost, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányságon folyamatban lévő nyomozás határideje 2006. március 11. Továbbá arról, hogy a Fővárosi Ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság előtti perek folyamatban vannak. Végül, hogy az ügy kapcsán szerzett törvényességi tapasztalatai alapján az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítását kezdeményezte (lényegében a biztos jelentésben is említett tárgykörökben).

OBH 4238/2004.

A tisztességes eljáráshoz és az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz, valamint a betegek életét is veszélyezteti az egészségügyi intézmény, ha a betegről készített CT-felvételt egy másik beteg nevére állítja ki, illetve, ha a beteget órákon át, tájékoztatás nélkül várakoztatja.

Az általános helyettes hivatalból indított vizsgálatot annak tisztázására, hogy a szegedi kórházban történt leletcsere okozott-e alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot.

A szegedi kórházban két idős beteg CT-felvételét tévedésből elcserélték, melynek következtében nem azt a beteget műtötték meg, akiről a felvétel készült.

A vizsgálat eredménye szerint a szegedi kórházban mindkét beteget CT-vizsgálatra küldték. A betegeket a beteghordó szállította vizsgálatra, a vizsgálatot csak az egyiküknél végezték el, de CT-felvételt a másik beteg nevére állították ki.

Az általános helyettes rámutatott arra, hogy a betegellátás tekintetében a vonatkozó jogszabályok szerint, de az orvosi-etikai kódexben is nevesített követelmény a betegellátásban részt vevőktől, hogy minden beteget elvárható gondossággal, a szakmai és etikai szabályok, irányelvek betartásával kell ellátni, függetlenül az ellátás igénybevételének jogcímétől. Ez olyan alapvető követelmény, melynek a betegellátás során teljes mértékben és folyamatosan érvényesülnie kell. Az általános helyettes álláspontja szerint a CT-vizsgálat során a kórház érintett egészségügyi dolgozói nem tettek maradéktalanul eleget betegtájékoztatással, valamint a betegellátással kapcsolatos kötelezettségüknek. A tájékoztatáshoz való jog olyan jogosultság, melynek az egyik legfontosabb ismérve, hogy a gyakorlatban folyamatosan érvényesülnie kell. Abban az esetben, ha a beteg állapota miatt nem vagy csak részben képes személyazonosságát igazolni, a betegellátás folyamatában a személyazonosság ellenőrzése fokozott kötelezettséggé jelenik meg, a tájékoztatási kötelezettség szerves részévé válik. Ilyenkor az egészségügyi dolgozót terheli annak felelőssége, hogy a szükséges vizsgálatokat valóban elvégezzék, és az elvégzett vizsgálatok eredményét valóban a vizsgált személy nevére állítsák ki.

Az általános helyettes megítélése szerint, a beteg személye azonosításának, ellenőrzésének elmulasztása olyan gondatlan hozzáállás a betegellátásához, amely minden esetben alapjogsérelemmel jár, és alkalmas arra, hogy olyan súlyosan megszegje a betegellátásban részt vevők elvárható gondossággal kapcsolatos kötelezettségét, ami már a beteg élethez való jogát is veszélyezteti.

Az egészségügyi ellátások igénybevétele során a beteg gyakran kerülhet olyan helyzetbe, amikor fennáll emberi méltósághoz való joga megsértésének veszélye. A jogszabályok erre való tekintettel kiemelt jelentőséget tulajdonítanak az emberi méltósághoz való jog deklarálásának. Ez alapján a beteg egészségügyi ellátása során jogosult arra, hogy vele tisztelettel és megbecsüléssel bánjanak, személyhez fűződő jogait tiszteletben tartsák. A beteg jogosult például arra, hogy ha az egészségügyi ellátása során a tárgyi feltételek csak várakozással biztosíthatók, akkor a várakozás okáról és annak várható időtartamáról tájékoztassák őt. Mindkét betegnél előírták a CT-vizsgálatot, de a tényleges vizsgálat csak az egyik betegnél történt meg. A szegedi kórház dolgozói csak késő délután észlelték, hogy az egyik beteg még mindig a fektetőben van és CT-vizsgálatra vár. A rendelkezésre álló dokumentumok nem tartalmaztak arra vonatkozó információt, hogy a beteg vizsgálata – függetlenül a leletcserétől – miért húzódott el, illetve miért nem történt meg, továbbá hogy a betegnek miért kellett késő estig a fektetőben várakoznia. Ha a beteget indokolatlanul várakoztatják, az elsődlegesen az emberi méltóságához való jogát sérti, de arra is alkalmas, hogy a jogszabályban nevesített gondosság elvárható színvonalát csökkentse, enyhe vagy súlyos gondatlanságot idézzen elő, amely viszont már a beteg egészségügyi ellátáshoz és az élethez való jogát is közvetlenül veszélyezteti. Az általános helyettes megítélése szerint az indokolatlan várakoztatás, olyan hanyag, inhumánus viszonyulás a beteghez, amely mindig alkotmányos jogokat sért, és súlyos orvos-etikai problémákat is felvet.

Az általános helyettes összességében megállapította, hogy a szegedi kórház a leletcserével, továbbá, hogy az egyik beteget – órákon át – várakoztatta a fektetőben, a várakozás okáról a beteget nem tájékoztatta az egészségügyi ellátáshoz, tájékoztatáshoz, valamint ezekkel összefüggésben, jogállamiság részét képező tisztességes eljáráshoz, az emberi méltósághoz való jogokkal kapcsolatban visszásságot okozott, és közvetlenül veszélyeztette a betegek életét is.

A szegedi betegcserét követően 2005-ben új típusú, betegazonosításra alkalmas rendszer bevezetésére került sor. Az új típusú betegazonosító rendszer lényege, hogy a beteg karjára egy szalagot helyeznek, mely alkalmas a beteg azonosítására. A betegazonosító használatát előíró jogszabály elrendeli, hogy minden fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményben biztosítani kell a betegellátás biztonságát fokozó betegazonosító rendszer működését.

Az általános helyettes – betegazonosító karszalagra is tekintettel – kezdeményezte a szegedi kórház igazgatójánál, hogy a betegellátás során a vonatkozó jogszabályi előírások és a beteg érdekeinek a figyelembevételével járjon el, különös tekintettel a betegek jogainak maradéktalan gyakorlati érvényesülésére. Kezdeményezte továbbá, a betegellátással kapcsolatos esetleges jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében belső szabályzat kiadásával részletesen rendezze a sürgősségi betegellátással kapcsolatos orvosi és egyéb egészségügyi dolgozói feladat- és munkaköröket. Ezen belül különös gondot fordítson annak kidolgozására, hogy a beteg indokolatlan és tájékoztatás nélküli várakoztatása ne történhessen meg.

A címzett a kezdeményezéssel egyetértett.

Az általános helyettes az érintett válaszát elfogadta.

OBH 5760/2004.

A tulajdonhoz való joggal, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha a kisajátítással kapcsolatos kártalanítási összeg kifizetéséről nem intézkedik.

A panaszos a kisajátítási eljárás kapcsán azt sérelmezte, hogy a kisajátítást kérő az „ígért” 60 napon belül nem fizette meg házasársának a telekrésze után járó kártalanítási összeget. Tájékoztatást kért arról, hogy ebben a helyzetben milyen „kártérítést” kérhet az államtól.

A beadvány vizsgálata feltárta, hogy „a kisajátítással kapcsolatos kártalanítási összeg kifizetéséről, valamint az érték-különbözet megfizetéséről szóló 21/1976. (IX. 5.) PM rendeletnek” a kártalanítási összeg késedelmes kifizetését szabályozó szakasza a „kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr.”-nek a kártalanítási összeg kifizetési határidejét meghatározó azon bekezdéseire hivatkozik, amelyeket az Alkotmánybíróság az 58/1991. (XI. 8.) AB határozatával megsemmisített.

Az országgyűlési biztos a pénzügyminisztertől kért tájékoztatást, aki elismerte, hogy PM rendelet 2. § (1) bekezdésében foglaltak valóban nincsenek összhangban a Tvr. 20. §-ával, és ez a koherencia-zavar csak jogszabály-módosítással oldható fel.

A jogszabály módosítása 2005. május 21. napján lépett hatályba, amely szerint „a kártalanítási összeg a kisajátítás érdemében hozott határozat jogerőre emelkedésével esedékes, ettől az időponttól jár a kártalanításra jogosultnak a késedelmi kamat is. Ha a kisajátítani kért ingatlan birtokba adása a kisajátítási határozat jogerőre emelkedése előtt megtörtént, a késedelmi kamat a birtokbaadás napjától jár.”

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a pénzügyminiszter a PM rendeletet a megkeresésére saját hatáskörében módosította, ezért a visszásság megszűnt, így további kezdeményezéssel nem él.

OBH 6483/2004.

A szociális biztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha kizárólag azért kötelezi az ügyfelet a szociális ellátás megtérítésére, mert nem tett eleget lakcímváltozás-bejelentési kötelezettségének, és nem vizsgálja, hogy a szociális ellátást ténylegesen rosszhiszeműen vette-e igénybe.

A panaszosnak – akinek az adott időpontban sem bejelentett lakóhelye, sem bejelentett tartózkodási helye nem volt – a XIX. kerületi önkormányzat 2001-ben állapított meg ápolási díjat. Az ellátást az önkormányzat 2004. augusztus 31-vel megszüntette, és a panaszost a 2003. február 1-jétől igénybe vett támogatás és kamatai megtérítésére kötelezte. A határozat indokolása szerint jogosulatlanul és rosszhiszeműen vette igénybe az ellátást, mivel 2003. január 30-tól (bejelentett) lakóhellyel rendelkezett Mezőkövesden, erről azonban nem tájékoztatta az önkormányzatot. A panaszos állítása szerint a család 2001 óta életvitelszerűen a XIX. kerületben lakik, Mezőkövesden soha nem laktak, testvére csupán szívességből engedte meg, hogy hozzá bejelentkezzenek, mivel előtte bejelentett lakóhellyel nem rendelkeztek. 2003. december 15-től pedig Budapesten bejelentett tartózkodási helyük is rendelkeztek.

A szociális törvény értelmében a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások, így az ápolási díj iránti kérelmet is a kérelmező lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzatnál kell előterjeszteni. A törvény tehát speciális illetékességet határoz meg, a tartózkodási hely csupán lakóhely hiányában (tehát hajléktalan személyek esetében) határozza meg az illetékességet. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. §-a az állampolgároknak lakcím-bejelentési kötelezettséget ír elő mind a lakóhely, mind a tartózkodási hely vonatkozásában, elsősorban annak érdekében, hogy az állampolgárok megtalálhatóak legyenek. A lakcímlétesítés általában az ottlakás szándékával történik, nincs azonban olyan előírás, amely szerint az állampolgárnak bejelentett lakcímén kellene élnie. A hatóság a lakcímbejelentést csupán tudomásul veszi, és nem vizsgálja, nem is vizsgálhatja a bejelentés esetleges mögöttes szándékát. A hatósági eljárások során (illetékesség megállapítása stb.) a lakcímnnyilvántartás adatait irányadónak kell tekinteni. Az önkormányzat helyesen állapította meg ezért, hogy attól az időponttól kezdődően, hogy a panaszos bejelentett lakóhellyel rendelkezett Mezőkövesden, az ápolási díj megállapításával és folyósításával kapcsolatos eljárásra a mezőkövesdi önkormányzat volt illetékes. Jogszerűen járt el tehát a XIX. kerületi önkormányzat, amikor – tudomást szerezve az illetékesség változásáról – az ápolási díj folyósítását megszüntette.

A szociális törvény értelmében azonban a pénzbeli szociális ellátás visszafizetésére csupán az ellátást jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybevevőt lehet kötelezni. A panaszos a kérdéses időszakban ápolási tevékenységét folyamatosan és gondosan ellátta, életvitelszerűen végig a XIX. kerületben lakott, azt lakóhelyének tekintette, és Mezőkövesden nem terjesztett elő ápolási díj iránti kérelmet. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint ezért a szociális biztonsággal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okozott az önkormányzat azzal, hogy a panaszost a támogatás visszafizetésére kötelezte kizárólag arra hivatkozással, hogy nem tett eleget lakcímváltozás-bejelentési kötelezettségének, nem vizsgálva azonban ténylegesen, hogy a szociális ellátást rosszhiszeműen vette-e igénybe.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a visszafizetésre kötelező határozatát. A képviselő-testület az ügyet újból megtárgyalta, azonban határozatát változatlanul hagyta. Az országgyűlési biztos a döntést tudomásul vette.

OBH 6540/2004.

A földhivatali TAKARNET rendszerrel összefüggésben az igazságügyi miniszter által felvetett szabályozási kérdések, valamint a bírósági végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó földhivatali (ingatlan-nyilvántartási) eljárás gyakorlati problémái (különös tekintettel az eljárási határidők betartására) kihatással lehetnek a jobbiztonság elvére, a tisztességes eljáráshoz való jogra; valamint közvetetten a tulajdonhoz való jogra.

A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnöke fordult az országgyűlési biztoshoz, arra kérve, hogy vizsgálja meg a TAKARNET rendszer hiányosságait az alkotmányos jogok sérelmének veszélye szempontból. Közölte, hogy a Kamara elnöksége megállapította a következőket: „az ingatlan-végrehajtás kapcsán a szakszerű munkavégzés jelen idő szerint az önálló bírósági végrehajtók részére az ingatlan-nyilvántartás hiányosságai, illetve a TAKARNET rendszer korlátozott, technikailag fejletlen volta miatt csak rendkívüli munka- és költségráfordítással biztosítható”.

A biztos a kérdés kapcsán megkereste az igazságügyi minisztert és a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert. Időközben a kamara elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy 2005. június 1-jén hatályba lépett a 43/2005. (V. 5.) FVM rendelet, amely bizonyos javulást hozott az érintett területen.

Az országgyűlési biztos megállapította: a bírósági végrehajtás célja, hogy a jogot, az ennek megfelelő jogi szankciót a kötelezettel szemben kényszerrel is érvényre juttassa. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 1. §-a szerint: „A bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell végrehajtani.”

A bírósági végrehajtási rendszer hatékony működése meghatározó fontosságú a demokratikus jogállam alapvető fogalmából levezetett jogbiztonság követelménye szempontjából. Ugyanis a jogbiztonság érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, hogy a bíróság jogerős ítéleteiben, valamint más végrehajtható okiratokban foglaltak végrehajtása önkéntes teljesítés hiányában is megtörténjen. Ennek érdekében jár el a bírósági végrehajtó (önálló bírósági végrehajtó és megyei bírósági végrehajtó), aki jogosult az állami kényszer fokozatos és arányos alkalmazására az eljárás sikere érdekében. A hatékonyság növelése miatt szükséges folyamatosan vizsgálni azokat a lehetőségeket, amelyek a gyorsabb, eredményesebb végrehajtást biztosíthatják. Ezek körébe tartozik a megfelelő jogi szabályozási környezet kialakítása éppúgy, mint az anyagi jellegű fejlesztések megvalósítása.

A Vht. rendelkezik az adószámvonatok beszerzéséről és kezeléséről. A Vht. 47. §-a szerint a végrehajtási eljárás eredményes lefolytatása érdekében a végrehajtó szükség esetén beszerzi az adós lakóhelyére (tartózkodási helyére), székhelyére, telephelyére, munkahelyére (egyéni vállalkozására), jövedelmére és a végrehajtás alá vonható vagyontárgyaira vonatkozó adatokat. A végrehajtó ezen eljárása során megkeresheti az adószámvonatok és vagyona vonatkozó adatokat kezelő hatóságokat, szervezeteket.

A végrehajtás eredményességét mozdítja elő, ha megfelelő és naprakész számítógépes adatbázishoz férhetnek hozzá on-line elérési móddal a bíróságok és a végrehajtók. A magyar jogrendszerben a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 5. §-a, valamint az Inyvtv. 70. §-a feljogosítja a bírósági végrehajtókat csoportosított cégszámok beszerzésére, illetve arra, hogy az ingatlan-nyilvántartásból egy tulajdonosnak valamennyi ingatlanáról adatokat kérhessenek. Az Inyvtv. 73/A. §-a kötelezővé teszi, hogy a bírósági végrehajtó a bírósági végrehajtási eljárás lefolytatása és a törvényben meghatározott feladatainak a teljesítése céljából a hivatali helyiségében működtetett saját gépi adatfeldolgozó eszközzel az illetékességi területén működő földhivatal számítógépes ingatlan-nyilvántartásához kapcsolódjon. Az ismertetett on-line hozzáférések lehetővé teszik, hogy közvetlenül, az illetékes szervek megkeresése nélkül is, gyakorlatilag azonnal beszerezhetőek legyenek bizonyos információk, például az adós bankszámlaszáma vagy ingatlanának adatai.

A biztos megállapította, hogy némi ellentmondás merült fel az igazságügyi miniszter és a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter véleménye között a TAKARNET rendszer működésével kapcsolatosan a bírósági végrehajtás szempontjából. Az igazságügyi miniszter levelében a következő problémákat vetette fel.

1. A földhivatalok – amelyek soron kívül kötelesek a bírósági végrehajtók végrehajtási jog bejegyzése iránti megkereséseinek teljesítésére a megelőző széljegyek elintézésével együtt – az Inyvtv. 32. §-ának (1) bekezdésére hivatkozva (amely az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés alapjául szolgáló okiratok kellékeit tartalmazza) nem jegyzi be az adósok ingatlanaira a végrehajtási jogot, a bírósági végrehajtót pedig hiánypótlásra szólítják fel az adós személyi azonosítójának, illetve az adós cégek statisztikai számjelmű közzététele, beszerzése iránt. A végrehajtás elrendeléséhez azonban a hatályos jogszabályok alapján nem szükséges az adós személyi azonosítójának (személyi szám) ismerete, az az esetek többségében nem is áll rendelkezésre az eljáró bíróságnak, bírósági végrehajtónak. Nincs tehát a végrehajtási rendszer felkészülve olyan földhivatali gyakorlatra, amely ezen adatok közzétételét is megkívánná a megkeresés teljesítéséhez. Az érintett adatai egyébként is rendelkezésre állnak az ingatlan-nyilvántartásnak, hiszen csak az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult ingatlanára vagy tulajdoni hányadára jegyezhető be a végrehajtási jog. Ha a bírósági végrehajtó megkeresésében megjelölésre kerül az ingatlan vagy az ingatlan meghatározott tulajdoni hányada, úgy a megkeresés teljesítésének nem lehet akadálya.

2. A számítógépes nyilvántartást egyenként a körzeti földhivatalok vezetik a saját maguk által nyilvántartott adatokról, és a nyilvántartás csak munkaidőben érhető el. Emiatt a végrehajtóknak nem egy lekérdezéssel, hanem a 119 földhivatal adatbázisába egyenként történő betekintéssel kell az országos ingatlanadatgyűjtést elvégezni, amely a nyilvántartás elérésének jelzett időbeli korlátaira is figyelemmel gyakorlatilag ellehetetleníti az eljárásukat.

3. Szükség lenne arra, hogy a bírósági végrehajtók a feladataik ellátásához hiteles tulajdoni lap másolatot kérhessenek on-line módon. Egyes végrehajtási cselekmények megtételéhez ugyanis friss tulajdoni lapot kell beszerezni, így közvetlenül az árverés előtt ez az egyik bizonyítéka annak, hogy az árverés nem törvénysértő módon került lebonyolításra. Hiába adják meg a jogszabályok a lekérdezés jogát a végrehajtónak, ettől függetlenül a hiteles tulajdoni lap másolatot így is papír alapon kell beszerezniük.

4. Indokolt megteremteni a jogszabályi feltételeit annak, hogy ha a végrehajtó a lekérdezés során nem talál ingatlant, ennek tényéről hiteles igazolást szolgáltatson számára a rendszer. A végrehajtónak ugyanis anyagi felelőssége áll fenn a végrehajtás szakszerű lefolytatásáért, s így azért is felel, hogy mindent megtett az ingatlan felkutatása érdekében. Egy polgári perben ugyanakkor nem tud a lekérdezés megtörténtével és annak nemleges eredményével védekezni, ha erre vonatkozó okirat nincs a birtokában.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter levelében foglaltak alapján a felsorolásba foglalt 2. pontban felvetett probléma megoldást nyert. A csoportos lekérdezés lehetővé vált, mivel a 2005. június 1-jétől indult új szolgáltatás keretében a név szerinti keresésnél nem szükséges minden földhivatali körzetre külön-külön lekérdezést végrehajtani, ugyanis egy új menü beiktatásával a bírósági végrehajtóknak adott a lehetőség az országos kigyűjtés végzésére.

Az országgyűlési biztos néhány megjegyzést tett a földhivatalok eljárásával kapcsolatban is. Megállapította, hogy a bírósági végrehajtási eljáráshoz szorosan kapcsolódó földhivatali eljárás során szintén fokozott követelmény a jogszerűség, amelynek garanciális jelentősége van. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által szolgáltatott adatok a fővárosban még mindig számottevő hátralékot jeleznek. Az ügyirathátralék feldolgozása kiemelkedő feladat, melynek mielőbbi teljesítése elsődrendű cél. Az ügyintézési határidők betartásának biztosítása szintén garanciális jellegű a jogállamiság követelményrendszer szempontjából. Ez annál inkább így van, mivel a földhivatal a végrehajtási jog bejegyzését, továbbá a végrehajtónak, a feleknek és más érdekelteknek az ingatlan-végrehajtással kapcsolatos beadványait és a velük kapcsolatos széljegyeket soron kívül intézi el. A bírósági végrehajtási eljárás keretében sajnálatos módon előfordult végrehajtási jog téves bejegyzése (pl. OBH 2077/2004. sz. ügy), mely az érintett harmadik személy tulajdonhoz való jogát sérti. Ugyancsak előfordult, hogy a Vht. 138. § (4) bekezdésében foglalt szabályt nem teljesítette maradéktalanul a földhivatal, mely szerint: „A földhivatal a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatát a végrehajtónak, a feleknek és azoknak kézbesíti, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van.” Mindezek miatt szükséges a szakmai felügyelet erősítése, a jogszerű eljárás biztosítása a földhivatali, illetve minisztériumi szakmai vezetők részéről.

A biztos szerint a TAKARNET összességében hatékony, megfelelő informatikai rendszer a rendelkezésre álló adatok szerint. Továbbfejlesztése – a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által ismertett céloknak megfelelően – támogatandó. A földhivatali eljárásban az említett hiányosságok kiküszöbölésére, az ügyhátralék feldolgozására kell hangsúlyt fektetni. Törekedni kell arra, hogy a földhivatali (ingatlan-nyilvántartási) eljárások jogszerűek legyenek.

Az országgyűlési biztos felkérte a kamara elnökét, gondoskodjék arról, hogy valamennyi önálló bírósági végrehajtó csatlakozzék a TAKARNET rendszerhez.

Az igazságügyi minisztert és a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert arra kérte, hogy a kamara elnökének, illetve a kamara képviselőinek bevonásával vizsgálják meg az igazságügyi miniszter által felvetett kérdéseket. Azaz: személyi számmal, illetve statisztikai számjellel kapcsolatos problémák; annak esetleges lehetővé tétele, hogy a bírósági végrehajtók feladataik ellátásához hiteles tulajdoni lap másolatot kérhessenek on-line módon; annak esetleges megvalósítása, hogy amennyiben a végrehajtó a lekérdezés során nem talál ingatlant, ennek tényéről hiteles igazolást szolgáltatson számára a rendszer. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter felkérte, hogy hívja fel a földhivatalok vezetőit arra, hogy az ügyintézési határidők betartásának, az eljárások jogszerű lefolytatásának érdekében tegyenek meg minden szükséges és lehetséges erőfeszítést, s mindezt a bírósági végrehajtási eljárással összefüggő földhivatali (ingatlan-nyilvántartási) eljárásban is tartsák szem előtt.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a kezdeményezésre válaszolva kifejtette, hogy a biztos által felvetett változtatási, fejlesztési javaslatok részben megvalósultak, részben a közeljövőben meg fognak valósulni. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter meggyőzően érvelt amellett, hogy a személyi szám, illetve a statisztikai számjel az adós egyértelmű azonosításához elengedhetetlen. Tájékoztatást adott arról is, hogy regionális értekezletek keretében a minisztérium képviselői a jelentésben foglaltakkal összhangban többek között nyomatékosan felhívták a földhivatali munkatársak figyelmét az ügyintézési határidők fokozott betartásának jelentőségére. A biztos a választ elfogadta.

Az igazságügy-miniszter és a kamara elnökének válasza még nem érkezett meg.

Kiemelt 2005-ös ügyek

OBH 1001/2005.

Egy meghatározott szakma végzéséhez szükséges újabb képzési feltételek bevezetéséről rendelkező szabályozás, amennyiben korlátot állít a jogalanyok egy csoportjának a foglalkozásban maradáshoz, a munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben visszas helyeztet idéz elő.

Az országgyűlési biztoshoz több olyan panasz (OBH 4949/2003., OBH 4771/2003.,) érkezett, amelyek alapján indokoltnak tartotta a temetkezési szolgáltatások szakmai minimumfeltételeiről szóló jogszabályi előírások alkalmazásával összefüggésben vizsgálatot indítani. A panaszok alapja az volt, hogy a szakmai vizsgára bocsátás feltételeként bevezették a középiskolai végzettség igazolását, az érettségi megszerzése azonban az idős korú panaszosoknak nagy nehézségbe ütközött.

Hivatkozva a szakmai minimumfeltételeket meghatározó rendelettel kapcsolatos panaszbeadványok gyakoriságára, a biztos a belügyminisztert kérte fel álláspontja kifejtésére. Javasolta annak megfontolását, hogy az egyes kistélepeleken hosszú évek óta temetkezési szolgáltatást végző, a helyi szokásokat is ismerő szolgáltatást nyújtók érdekében indokolt lehet a jogszabályba olyan méltányossági jogkör beiktatása, mely kivételes esetekben lehetővé teszi a középfokú végzettség követelménye alól felmentést valamely taxatív és konjunktív feltételek fennállása estén.

A belügyminiszter az érettségi vizsga megkövetelésének mellőzését szakmai szempontból visszalépésnek tekintette, a méltányossági jogkör bevezetését pedig azon az alapon vetette el, hogy az hosszú távon meghiúsítaná a szolgáltatások személyi feltételei javítását célzó erőfeszítéseket.

A biztos a diszkrimináció tilalmának alapelvét, valamint a munka és vállalkozás szabad megválasztásához fűződő jog megvalósulását vizsgálta, nagyban támaszkodva az Alkotmánybíróság e tárgyat is érintő korábbi határozataiban foglaltakra. Feltárta, hogy a hatályos magyar jogszabályok között léteznek olyan megoldások, amely egy foglalkozásba kerüléshez vagy valamely foglalkozás további folytatásához szükséges vizsga vagy részvizsga letétele alól felmentést adnak a jogalanyok meghatározott körének. Így vagy a jogalanyok egy meghatározott életkort elért csoportjának, vagy a szakmában már gyakorlati tapasztalattal rendelkezőknek biztosítanak kedvezményt, illetve adnak felmentést valamely vizsga letételének követelménye alól. Erre hivatkozással a biztos indokoltan tartotta, hogy a temetkezési szolgáltatók azon körének, akik már bizonyítottan évek óta folytatnak ilyen tevékenységet, és idős korukra tekintettel nem várható el tőlük, hogy középiskolai tanulmányokba kezdjenek majd érettségi vizsgát tegyenek, szigorúan meghatározott feltételek esetén a jogalkotó lehetővé tegye a szakmai vizsga letételét középfokú végzettség hiányában is.

A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy fontolja meg a vitatott jogszabályi rendelkezés módosításának lehetőségét.

A belügyminiszter a biztos érvelését elfogadta, a módosítással kapcsolatos szakmai egyeztetés még folyamatban van.

OBH 1309/2005.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz az oktatási intézmény, ha a tanulót az iskolai közösségi élet egy részéből jogellenesen kizárja, továbbá az erre vonatkozó döntését nem foglalja határozatba. A művelődéshez való joggal összefüggésben is visszásságot okoz az oktatási intézmény, ha a tanulót szakértői vélemény nélkül és a szülő akarata ellenére magántanulói státuszba helyezi.

A panaszos sérelmezte, hogy nehezen kezelhető, magatartási nehézséggel küzdő gyermeke iskolában történő tartózkodását az általános iskolában korlátozták, nem biztosították számára a szükséges fejlesztéseket, végül akarata ellenére magántanulói státuszba helyezték.

Az általános helyettes a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a gyermeki jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és annak eredményeként megállapította, hogy a szülő kérelme alapján döntöttek a gyermeke iskolában történő tartózkodásának korlátozásáról, de ennek határozatba foglalására nem került sor. Ezzel az iskola nem tett eleget a jogszabályi kötelezettségének, hogy a nevelési, oktatási intézménynek a tanulókkal kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott formában – írásban közli a tanulóval, illetve a szülővel, ezzel visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban.

A határozati forma elmaradása kizárta a fellebbezés lehetőségét, amely visszásságot okozott a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. A tanuló iskolában történő tartózkodásának korlátozása felvetette a hátrányos megkülönböztetés vizsgálatának a szükségességét is. Hátrányos megkülönböztetésnek minősül minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az egyenlő bánásmód megszüntetése vagy akadályozása. Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek az, amikor a nevelő és oktató munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő különbségtétel törvényes célok érdekében, a szükséges eszközök alkalmazásával történik. Ilyen törvényes cél lehet a pedagógus kötelessége, hogy nevelő és oktató tevékenysége során gondoskodjon a gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról. Az iskola a panaszos gyermekének önmaga és társai testi épségét veszélyeztető magatartása miatt döntött az iskolában történő tartózkodásának a korlátozásáról. A panaszos gyermeke azonban – a róla készült szakértői vélemények szerint – iskolai közösségben nevelhető és oktatható.

A szakértői bizottság szakvéleménye a gyermek iskolai nevelését, oktatását továbbra is a panasszal érintett iskolában látta biztosítottnak. Mindezek alapján az iskola azon döntése, melyben korlátozta a panaszos gyermekének iskolai tartózkodását, kizárta az iskolai közösségi élet egy részéből, ugyan törvényes cél érdekében, de nem a szükséges eszközök alkalmazásával történt. Ezzel hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló alapjoggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.

A szakértői véleménybe foglalt fejlesztésekre vonatkozó javaslatokat csak részben teljesültek, ugyanis az iskola pszichológussal történő fejlesztő foglalkozások tanév közben megszűntek, melynek további biztosítására intézkedés nem történt, mely a gyermeki jogok érvényesülésének sérelmét okozta.

A beilleszkedési, magatartási, tanulási nehézséggel küzdő tanuló esetében a magántanulói státusz elrendeléséhez a nevelési tanácsadó szakjavaslata szükséges, mely azonban csak a szülő egyetértésével és aláírásával válik kötelezővé. Az iskola egyetlen esetben sem dönthet a szülő helyett a magántanulói státuszról, a magántanulói jogviszony kizárólag a szülő választásán alapuló tanulói jogviszony. Az iskola a vonatkozó jogszabályok figyelmen kívül hagyásával, szakvélemény és a szülő kérelme nélkül döntött a magántanulói státusz elrendeléséről, ezzel visszásságot okozott a jogállamiság részét képező tisztességes eljáráshoz, a gyermeki jogok, valamint a művelődéshez való jogok vonatkozásában.

A polgármester – megkeresés alapján – törvényességi ellenőrző vizsgálatot tartott, ami számos jogsértést tárt fel, de azok megszüntetése érdekében nem tett semmiféle intézkedést. A polgármester e mulasztásával a tisztességes eljáráshoz, a gyermeki jogokhoz, és a művelődéshez való joggal kapcsolatban visszásságot okozott.

Az általános helyettes megállapította, hogy az általános iskola elmulasztotta döntésének írásba foglalását, és a panaszos gyermekének iskolában történő tartózkodását jogellenesen korlátozta, a szakértői véleményben foglalt javaslatok gyakorlatban történő megvalósulásáról kellően nem gondoskodott, ugyancsak visszásságot idézett elő.

Megállapította azt is, hogy az általános iskola azzal, hogy a panaszos akarata ellenére, valamint a magántanulói jogviszonyhoz szükséges szakértői vélemény nélkül helyezte magántanulói státuszba a panaszos gyermekét, a tisztességes eljáráshoz és a gyermekek kiemelt védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes a polgármestert felkérte, hogy a megállapított jogsértéseket saját hatáskörében eljárva haladéktalanul szüntesse meg, és a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a fenntartása alá tartozó oktatási intézmények jogszabályoknak megfelelő működésére. Az általános iskola igazgatóját felhívta, hogy a jövőben tevékenysége során a jogszabályok figyelembevételével és betartásával járjon el, azok garanciális jelentőségére hívja fel a tantestület tagjainak a figyelmét is.

OBH 1570/2005.

A tulajdonnal, a jogorvoslattal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a panaszos beadványa ügyében nem hoz határozatot. A jogbiztonság követelményét sérti, ha jogszabály nem rendezi a növényzet ingatlanhatártól való meghatározott telepítési távolságát.

A panaszos sérelmezte, hogy ingatlanszomszédja facsemetéket ültetett a közös telekhatáruktól 80 cm-re. A magas növésű fajtájú facsemeték még nem érik el az 1 métert. A panaszos ingatlanán szőlőt termel, és a későbbiek folyamán várható, hogy a fák növekedése árnyékolni fogja a szőlőjét. Az 1970. évi 36. tvr. végrehajtására kiadott 40/1977. (XI. 29.) MÉM rendeletre hivatkozva kérte a jegyzőtől hatósági eljárás lefolytatását, választ azonban nem kapott.

Az országgyűlési biztos vizsgálat során a pécsi jegyzőtől kért tájékoztatást, aki jelezte, hogy a hivatala valóban nem hozott érdemi döntést, mert azt a MÉM rendeletet, amely előírta a fák, gyümölcsök telepítési távolságát 1998. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a 106/1997. (XII. 19.) FM rendelet, így az ingatlanszomszéd sem szabálysértést, sem birtokháborítást nem valósított meg. A jegyző a panaszost levélben tájékoztatta, egyben az ügyintéző figyelmét felhívta a határidők pontos betartására.

Az ügyben tehát érdemi döntés nem született. A levél formában megküldött jegyzői tájékoztatás a határozatot nem pótolja, mivel akár szabálysértési, akár birtokvédelmi ügyben határozatot kell hozni, melyben rendelkezni kell a jegyzőnek arról, hogy megállapítja-e a birtokháborítást, vagy a szabálysértés tényét, illetve a kérelmet elutasítja, az eljárást megszünteti. Ezt a döntését a közigazgatási szerv indokolni köteles az igénybe vehető jogorvoslati lehetőség megjelölése mellett.

A hivatkozott MÉM rendelet 5. számú melléklete határozta meg a telepítési távolságra vonatkozó előírásokat. Annak hatályon kívül helyezése óta az ültetési távolságok behatárolása nem került szabályozásra, és ennek hiánya a mindennapi életben az állampolgárok között komoly konfliktusokhoz, egyben közigazgatási, illetve akár bírósági eljárásokhoz vezethet.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző mulasztása a tulajdonnal, a jogorvoslattal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte a jegyzőt, hogy a panaszos beadványa ügyében hozzon határozatot.

A jegyző az ajánlást elfogadta, a birtokvédelmi eljárásban a határozatát meghozta.

A biztos megállapította, hogy a visszásságot részben a jogszabályi rendezés hiánya okozta, mert nem szabályozza a növényzet ingatlanhatártól meghatározott ültetési távolságát. Ennek orvoslása érdekében felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy intézkedjen a jogszabályi hiányosság pótlására.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a környezetvédelmi és vízügyi miniszter bevonását javasolta, aki pedig a jogszabály módosítása érdekében tárcaközi bizottság felállítását kezdeményezte harmadik tárcaként a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős miniszter szakértőinek bevonásával.

OBH 2150/2005.

A diszkrimináció tilalmának elvébe ütközik, ha a hitelező a nyilvántartásában szereplő több száz adós közül kettőt kiemel, és azok nevének, székhelyének, tevékenységi körének valamint tartozásuk összegének megjelölésével, hirdetésben hozza nyilvánosságra.

Az országgyűlési biztos hivatalból indított eljárást annak vizsgálatára, hogy megfelelt-e az alkotmányos követelményeknek a Széchenyi Kártya Hitelkonstrukció lebonyolításával megbízott KA-VOSZ Rt. eljárása, amikor két vállalkozó nevét, továbbá székhelyét, tevékenységi körét, valamint a tartozása összegét megyei terjesztésű lapokban, féloldalas hirdetésben hozta nyilvánosságra, kiemelve őket azon több száz vállalkozó közül, akik nem tettek eleget a Széchenyi Kártya hitelszerződésben foglalt kötelezettségeiknek.

A biztos a vizsgálat első szakaszában áttekintette, hogy vizsgálati jogköre kiterjed-e a KA-VOSZ Rt. eljárására. Az országgyűlési biztosok következetes gyakorlatuk során közszolgálatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami

vagy önkormányzati feladatot ellátó azon szervezetet, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.

A KA-VOSZ Rt. – mint a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium képviseletében eljáró közreműködő szervezet – a hitel folyósítása tekintetében monopolhelyzetben van. Kizárólag a hozzá benyújtott hiteligénylések alapján, az általa előszűrt és megfelelőnek minősített vállalkozásokkal köthetnek a bankok hitelszerződést. Az így megkötött hitelekre a Hitelgarancia Rt. készfizető kezességét vállal, amely szintén a konstrukciót biztosító állami szerepvállalást, azaz a közfeladat ellátását bizonyítja.

A hitelkonstrukcióban való részvétel feltétele volt, hogy a vállalkozás a támogatás igénylésekor írásbeli nyilatkozatában hozzájáruljon ahhoz, hogy meghatározott feltételek fennállása esetén adósságának tényét nyilvánosságra hozza. A KA-VOSZ Rt. élt is ezzel az eszközzel, hiszen a tartozást felhalmozó ügyfelekről a Széchenyi Kártya Hitelkonstrukció honlapján a „nem fizetők feketelistája” címen adósságlistát tart nyilván. Az így megjelentetett adósságok közül választották ki véletlenszerűen azt a kettőt, akit nagyobb nyilvánosság előtt, féloldalas újsághirdetésben is nyilvánosságra hoztak.

Az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi, komparatív funkciójából következően minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlanul, ésszerűtlenül különbséget tenni. Ezt az elvet az Alkotmány 70/A. §-a a hátrányos megkülönböztetés tilalmaként is rögzíti. Az azonos helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtétel csak abban az esetben megengedett, amennyiben a megkülönböztetésnek „kellő súlyú alkotmányos indoka”, illetve „tárgyilagos megítélés szerint ésszerű indoka” van. A vizsgált esetben azonban nincs olyan indok, amely ezt a megkülönböztetést alátámasztotta volna. Az újságban is megjelentetett adósságok az adósságok homogén csoportjából történő kiemelése kizárólag azt a célt szolgálta, hogy ezáltal előmozdítsák a többiek fizetési hajlandóságát. Ez a bánásmód azonban az érintettekre nézve sértő, megalázó, sérti az emberi méltóságukat.

Az országgyűlési biztos a KA-VOSZ Rt. illetékes döntéshozó szervét a diszkriminatív gyakorlat felülvizsgálatára kérte, amire a vezérigazgató arról tájékoztatta, hogy a „Közvetítési Eljárási Rend és Sorsolási Szabályzat” szövegének végleges kialakítása során a Társaság figyelemmel volt az országgyűlési biztos által tett ajánlásokra.

OBH 2558/2005.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a rendeletében – a törvényben a bérbeadás feltételeként meghatározott szempontokon túl – olyan feltételt is szab a tulajdonában álló lakás bérbeadásához, amire nincs törvényi felhatalmazása.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosja és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosja (NEK 6053/2004.) közös vizsgálatot folytatott két roma jogvédő szervezet panaszra kapcsán. A panaszosok azt sérelmezték, hogy több fővárosi kerületi önkormányzat a helyi lakásrendeletében úgy zárta ki a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségéből az önkényes lakásfoglalóként nyilvántartott személyeket, hogy tőlük még a bérbeadásra vonatkozó igényt sem fogadták be.

Az országgyűlési biztosok a vizsgálat eredményeképpen közös jelentésben fordultak a belügyminiszterhez, intézkedését kérve. Az Alkotmánybíróságnak azokra a határozataira hivatkoztak, amelyekben három fővárosi kerületi önkormányzat lakásrendeletének ilyen kizáró rendelkezést tartalmazó előírását minősítette alkotmányellenesnek és semmisítette meg [4/2005. (II. 25.) AB hat; 5/2005. (III. 3.) AB hat; 10/2005. (III. 31.) AB hat].

A biztosok felkérték a belügyminisztert, hogy hívja fel a megyei közigazgatási hivatalokat, hogy országosan tekintsék át a helyi önkormányzatok lakásrendeleteinek törvényességét, és vizsgálatuk eredményétől függően intézkedjenek annak érdekében, hogy a tulajdonos önkormányzatok a lakások bérbeadását csak a jogszabályokban meghatározott – vagyoni, jövedelmi, szociális, családi – feltételekhez kössék.

A biztos a jelentés készítésekor észlelte, hogy az ügyben alkotmányos jogok ütköznek. Az önkormányzatok a tulajdonhoz való jogukkal élve, az önkényes lakásfoglalók „lakásigénylési”, pályázati lehetőségének korlátozásával az elszaporodó lakásfoglalásokat kívánták csökkenteni, és ezzel is jogkövető magatartásra ösztönözni.

Ugyanakkor a lakhatás olyan szociális szükséglet, amelyben a bérbevételi kérelem – „lakásigénylés” – benyújtásának joga nem tehető attól függővé, hogy egy családon belül az elmúlt néhány évben követett-e el valaki szabálysértést, vagy esetleg kisebb súlyú bűncselekményt.

A rendeletek ilyen tartalmú részletei eleve kizárják a kérelmek elbírálására jogosultak – főként az önkormányzati bizottságok – tagjainak mérlegelési jogát és lehetőségét.

A belügyminiszter az ajánlásnak eleget tett, és a közigazgatási hivataloknál az országos vizsgálatot kezdeményezte, de a vizsgálat eredményéről a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának írásbeli felkérése ellenére nem számolt be. Ellenben a Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkára 2005 novemberében arról tájékoztatta a biztosokat, hogy a kérdés egyértelmű rendezése érdekében a lakások és helyiségek bérletére, valamint az

elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosítását kezdeményezték. A 2006. március 31-én hatályba lépő 2005. évi CXXXII. törvény azonban erre vonatkozóan nem tartalmaz semmiféle módosító rendelkezést.

OBH 2745/2005.

Nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha a szakhatóságok véleményét is figyelembe véve nem módosítja rendezési tervét, és nem teszi lehetővé erdőterület építési célú igénybevételét.

A panaszosok azt kifogásolták, hogy az önkormányzat kérésük ellenére nem módosította a rendezési tervét, és nem tette beépíthetővé az erdőterületet. Ugyanakkor a határos ingatlanok „más irányú felhasználása megengedett”.

Az országgyűlési biztos annak feltárására indított vizsgálatot, hogy az önkormányzat eleget tett-e a településrendezési feladatának, eljárása vagy mulasztás okozott-e visszásságot állampolgári jogokkal összefüggésben, és a vizsgálata során az érintett település jegyzőjétől kért tájékoztatást. A biztos megállapította, hogy az 1993-as és 1996-os szerzés idején – és azóta folyamatosan – a panaszosok területei erdőművelési ágúak voltak. Azokhoz beépítési jog soha nem tartozott. Az átminősítést kemping, egészségügyi centrum, öregotthon, parkoló kialakítása céljára kérték. Az önkormányzat az erdészeti és környezetvédelmi hatóságok álláspontjától tette függővé döntését, amelyek elutasították az erdőterület építési célú igénybevételére vonatkozó kérelmet. A polgármester az elutasításokat mellékelve tájékoztatta a panaszosokat, hogy a szakmai álláspontok alapján az önkormányzat nem kezdeményez rendezési tervmódosítást ezekre a területekre. A hatóságok döntései kapcsán a jogorvoslatot biztosították, azzal a panaszosok éltek is.

Az országgyűlési biztos nem vizsgálta, hogy a panaszosok ingatlanaival szomszédos területnek a rendezési tervvel korábban építési területté kijelölése elkerülhetetlen volt-e a gyógyfürdő kialakításához, így azt a panasz megítélésénél már adottságnak kellett tekinteni, feltételezve, hogy a terület szakmai kiválasztása a hidrogeológiai adottságok és a meglévő település egészéhez való illesztés szándékával történt. Ez azonban nem jelentheti a településrendezésben, sem a környezet- és természetvédelmi, illetve erdővédelmi eljárásban azt, hogy ha egy bizonyos be nem építhető területet beépíthetővé tettek, akkor az összes többit is beépíthetővé kellene tenni. A hátrányos megkülönböztetés ezért nem állapítható meg.

A településrendezésben az „azonos helyzetben lévők” pl. egy utcáson azonos nagyságú telkeinek tulajdonosai, meghatározott telektömb utcanyitással egyformán érintett telkeinek tulajdonosai, de nem azok a település teljes kül- és belterületén ingatlanokkal rendelkezők.

Az országgyűlési biztosok töretlenül képviselt álláspontja szerint a természeti környezet, a zöldterületek megőrzése rendkívüli fontosságú, mert annak minden ma élő ember és jövő generációk javát kell szolgálnia. A biztos ezért egyetértett az erdészeti és környezetvédelmi hatóságok szakmai álláspontjával, a fürdő kijelölése után megmaradt valamennyi erdőterület erdőkénti megtartásával.

Az országgyűlési biztos már több ügyben kifejtette, hogy: „A tulajdonnal összefüggő alkotmányos garanciák a meglévő tulajdon (és a hozzá fűződő jogok) sérthetlenségét mondják ki. A tulajdont csak törvényben, közérdekből elkerülhetetlenül szükséges mértékben és arányban lehet korlátozni, illetve kártalanítás ellenében elvonni. Nincs azonban alkotmányos kötelezettsége sem az államnak, sem az önkormányzatnak arra nézve, hogy egy adott, konkrét ingatlan-tulajdon értéknövekedését a tulajdonhoz fűződő jogok (pl. megközelíthetőség, beépíthetőség) kiterjesztésével megvalósítsa.”

Mindezek alapján megállapította, hogy a panaszosokat alkotmányos jogaikkal összefüggő sérelem nem érte. Az önkormányzat mint közszolgáltatást nyújtó szerv a feladatának eleget tett. A panaszosoknak az ingatlanaihoz fűződő jogai nem csökkentek a területek megszerzése óta, és nem kevesebbek a község rendezési terve következtében, mint anélkül, az országos jogszabályok alapján lennének. A biztos ezért a panaszt elutasította.

OBH 2774/2005.

Nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha az ingatlantulajdonos kérését nem teljesíti, és szabályozási tervében, helyi építési szabályzatában a külterületi ártéri erdő besorolását nem változtatja meg, a területet nem teszi beépíthetővé.

A panaszos azt kifogásolta, hogy az önkormányzat kérése ellenére nem módosította a rendezési tervi elképzelését, és nem tette beépíthetővé az árterületen fekvő ingatlanát. Később kiegészítette panaszát, és kérte az önkormányzat „szabályozási tervének és helyi építési szabályzatának elkészíttetésére” vonatkozó polgármesteri előterjesztés törvényességének vizsgálatát.

A biztos a polgármesteri hivatalától kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy a panaszos 2000-ben adásvétellel szerezte meg az „erdő, árterület” megjelölésű földet, majd 2003-ban kérte, hogy az önkormányzat a készülő rendezési tervben a területen kemping megvalósítását tegye lehetővé. A terület ténylegesen és az ingatlan-nyilvántartás szerint is a Rába árterületén található, külterületi ingatlan. Az volt a szerzés idején, és az ma is. A területhez soha nem tartozott beépítési jog. A településszerkezeti terv egyeztetése folyt, a kérést a tervvel kapcsolatos észrevételként kezelték. A pana-

szost értesítették, hogy a képviselő-testület határozattal úgy döntött, hogy a külterületi ingatlan besorolása véderdő maradjon, mivel ártéri területen fekszik.

Időközben a panaszos a különböző szakhatóságokat megkereste, a területet az erdőművelési ágból kivonatta, „művelés alól kivett” művelési ágba „építési terület” megnevezéssel. A területre elvi építési engedélyt kért, de nem kapott. Az ügyben ezért közigazgatási per van folyamatban. A bírósági eljárásra tekintettel a biztos az elvi engedélyezés ügyében hatásköre hiányát állapította meg.

A panasz-kiegészítésben szereplő polgármesteri előterjesztésről megállapította, hogy az a településrendezési eszközök elkészítésére vonatkozó szerződés megkötésével kapcsolatos, így úgyszintén a hatásköre hiányát állapította meg.

Az országgyűlési biztos annak feltárására indított vizsgálatot, hogy az önkormányzat eleget tett-e a településrendezési feladatának, eljárása vagy mulasztás okozott-e visszásságot állampolgári jogokkal összefüggésben.

Az országgyűlési biztosok többször vizsgálták az önkormányzatoknak a helyi építési szabályzat és településrendezési tervek megalkotásával kapcsolatos önállóságát. Az Alkotmánybíróság állásfoglalásait is figyelembe véve a biztos megállapította, hogy az önkormányzat szabadon dönt a település területének felhasználásáról. Azt, hogy területének melyik részét milyen övezetbe sorolja, hogy kívánja-e belterületbe vonni a külterületét, hogy fent kívánja-e tartani az erdőterületet stb. – meghatározott garanciális szabályok között, de – maga dönti el.

A település területének felhasználásáról nem az egyes ingatlantulajdonosok döntenek. Nem az ingatlantulajdonos dönti el, hogy a be nem építhető területe a továbbiakban beépíthető, és nem is az egyes hatóságok egyedi aktusai, hanem az önkormányzat rendelete. A korábban be nem építhető terület beépíthetővé tétele az önkormányzat rendeletén kívül más hatóságok hozzájárulását, engedélyét is igényelheti, de a rendelet nélkül vagy ellenére nincs olyan hatósági aktus, amely be nem építhető területet beépíthetővé tehetne. (Meghatározott feltételekkel egyes esetekben a rendeletben nem tiltott beépítést megtilthatja hatóság, de a rendeletben tiltottat nem engedélyezheti.)

Az önkormányzat helyi rendelete azonban nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, jelen esetben az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény előírásaival. Megállapítható, hogy a terület be nem építhetőként való kezelése nem önkényes és nem alaptalan. Továbbá nem jár a panaszos jogainak megvonásával vagy korlátozásával, hiszen az a terület mindenkor – egyúttal a szerzéskor – ártéri helyzetének megfelelő. A panaszos annak ismeretében és tudatával vásárolta a területet, hogy az ártér és erdő.

Az országgyűlési biztosok több hasonló ügyben is kifejtették álláspontjukat: „A tulajdonnal összefüggő alkotmányos garanciák a meglévő tulajdon (és a hozzá fűződő jogok) sérthetlenségét mondják ki. A tulajdont csak törvényben, közérdekből elkerülhetetlenül szükséges mértékben és arányban lehet korlátozni, illetve kártalanítás ellenében elvonni. Nincs azonban alkotmányos kötelezettsége sem az államnak, sem az önkormányzatnak arra nézve, hogy egy adott, konkrét ingatlantulajdon értéknövekedését a tulajdonhoz fűződő jogok (pl. megközelíthetőség, beépíthetőség) kiterjesztésével megvalósítsa.”

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a panaszost a földterületének árterületként és véderdőként való besorolásával kapcsolatos eljárásból következő, alkotmányos jogaival összefüggő sérelem nem érte. Az önkormányzat mint közszolgáltatást nyújtó szerv a feladatának eleget tett. A panaszosnak az ingatlanhoz fűződő jogai nem csökkentek a terület megszerzése óta, és nem kevesebbek a város rendezési terve következtében, mint anélkül, az országos szabályok alapján az ártéren lennének.

A biztos ezért a vizsgálatot intézkedés kezdeményezése nélkül lezárta, a panaszt elutasította.

OBH 2921/2005.

A vagyonbiztosítás döntően önkéntes alapon történő biztosítása éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófa-károk, elemi csapások esetére nem bizonyultak elegendőnek, ezért szükség van ezeket kiegészítéseként egy Katasztrófavédelmi Alap létrehozására.

Az országgyűlési biztos a Fejér megyei munkalátogatása során a katasztrófavédelmi igazgatóság megyei vezetőivel is találkozott, akikkel a természeti csapások következtében kialakult károk kompenzációjának megyei tapasztalatait beszéltek meg, és folytattak egyeztetést egy sárbogárdi és egy perkáti konkrét panasz ügyében.

A panaszokat tekintve, a helyreállítási feladatok közül (amely jól elkülöníthető a kárfelemérésre, a helyreállítás és a végelszámolás ellenőrzésére) a legtöbb állampolgári kifogás a károk összegszerű meghatározása és a helyreállítási támogatás mértéke között mutatkozó különbség miatt érkezett. A panaszosok általában azt kifogásolták, hogy a kapott támogatás összegéből nem fedezhető a helyreállítás, illetve egyáltalán nem részesültek helyreállítási támogatásban.

Az országgyűlési biztosok az elmúlt években több jelentésben megállapították, hogy a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. Az erre vonatkozó jogalkotási javaslatot a kormány elfogadta, de átfogó jogszabály megalkotására még nem került sor. A jogalkotási javaslatok alapján a kormány az egyes természeti csapások következtében károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében több ízben is kor-

mányrendelet kiadásával döntött a károk enyhítése és a szükséges eljárások lefolytatására. Ilyen volt például a Hernád folyói áradásával, majd a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei jégkárral, viharkárral, illetve a Mátra északi térségében lehullott nagy mennyiségű csapadék miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló kormányrendelet. Ezek a jogszabályok jól körülhatárolják a kedvezményezettek körét, a támogatás hozzájárulásának feltételét, és e körben az önkormányzat feladatát.

A helyszíni vizsgálat során az országgyűlési biztos ismételt meggyőződött, hogy a települési önkormányzatoknak és a katasztrófavédelmi szervezeteknek a vis maior események következtében követendő eljárásáról, a felmérések alapján elvégzendő kárenyhítési támogatások elbírálásakor mennyire fontos és elengedhetetlen a mindenre kiterjedő szabályozás. Csak ennek alapján történő eljárás és döntés eredményezhet alkotmányos működést, és az állampolgároknak ez biztosíthatja a jogorvoslati jog mindenkor érvényesítését. A megyéből érkezett korábbi kárenyhítési panaszok ügyében készült vizsgálati jelentéseket a biztos megküldte a katasztrófavédelmi igazgatóságnak, és tájékoztatta a belvíz- és árvíz-károkkal és más természeti, ipari katasztrófákkal kapcsolatos jogalkotási kezdeményezéséről is, a Katasztrófavédelmi Alap létrehozásáról.

A vagyonszámítás döntően önkéntes alapon történő biztosítása mellett (lakásbiztosítás, nyaralóbiztosítás, mezőgazdasági biztosításfajták, casco biztosítás, a különböző kötelező biztosítások), éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófakárok, elemi csapások esetére azonban ezek a tradicionális – egyébként nagyon fontos – nagy súlyú jogintézmények nem bizonyultak elegendőnek. Ezért vált szükségessé, mintegy ezeket kiegészítendő, a Katasztrófavédelmi Alap létrehozása. A kárfedezési technikára az ipari katasztrófák bekövetkezése miatt is szükség van. Pl. a törökbálinti petárdaraktár felrobbanásakor számos ház romba dőlt vagy súlyosan károsodott. Az özőnszerű esőzések nyomán sárlavinák, földcsuszamlások okoztak súlyos károkat, löszfal-omlás történt, vasúti és közúti veszélyes szállítmányok robbanása vagy tüzesete, esetleg súlyos közlekedési baleset okán ugyanilyen súlyos katasztrófák következtek be, amelyek mind emberéletben, mind dologi javakban súlyos károkat okoztak. A klímaváltozás egy külön nyomós ok, amely előrevetíti hasonló súlyos környezeti katasztrófák veszélyét, és ez az alap alkalmasnak tűnik az ebből eredő károk legalább részleges, utólagos kezelésére, de finanszírozhat megelőző intézkedéseket is.

A Kormány az 1048/2005. (V. 19.) Korm. határozatával elfogadta a 2005. évi katasztrófavédelmi feladatokról szóló kormányhatározatot.

Elrendelte, hogy a költségvetési fejezetek katasztrófavédelmi célú alcímei tervezési rendszerére az illetékes tárcák bevonásával készüljön javaslat a Kormány részére. Elrendelte, hogy az érintett tárcák és országos hatáskörű szervek, megyei védelmi bizottságok és szervezetek a szükséges mértékben vegyenek részt a különböző nemzetközi nukleáris-baleset-elhárítási gyakorlatokon. Elrendelte, hogy a belügyminiszter koordinációjával az érintett tárcák, országos hatáskörű szervek vegyenek részt a Nemzeti Katasztrófa-előjelzési Rendszerek és az Európai Unió katasztrófa-előjelző és segítségnyújtó szervezetei létrehozásában, és kérje fel a Magyar Tudományos Akadémiát az ebben a munkában történő közreműködésre.

OBH 3129/2005.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz, hogy a Magyar Köztársaság az ún. svájci alvószámlákon elhelyezett pénzeszegekre vonatkozó tulajdoni igények elbírálási feltételeit nem határozta meg, illetve e tulajdoni igényeket nem bírálta el.

Több panaszos sérelmezte, hogy az ún. svájci alvószámlák ügyében az igénybejelentések megtörténte – 1997 – óta a jogos igények kifizetése érdekében semmilyen érdemi lépés nem történt. A panaszok alapján felmerült a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese az ügyben vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat során kiderült, hogy a Svájci Államszövetség és a Magyar Népköztársaság 1950-ben és 1973-ban vagyonszámi kérdéseket érintő megállapodásokat kötött. Az 1973-ban megkötött megállapodásba foglalt elszámolás alapján magyar állampolgárok Svájcban lévő olyan ingóságainak értékét, amelyekre tulajdonosaik vagy azok leszármazói igényt nem jelentettek be, globális kártalanítási értéként a Magyar Állam megkapta. Ebből adódóan a Magyar Állam köteles helytállni a II. világháborút megelőzően svájci bankokban betétet elhelyezett betét/számla-tulajdonosokkal szemben. A Svájci Külügyminisztérium 1997-ben átadott egy 33 nevet tartalmazó listát a Magyar Külügyminisztériumnak, amelyet később további 4 névvel egészített ki, és amely egykori magyar számlatulajdonosok nevét tartalmazta. A Kincstári Vagyoni Igazgatóság a sajtó útján tett felhívásában szólította fel a tulajdonosokat, illetve örökösüket igényeik bejelentésére.

Az ügy rendezése érdekében az érintett minisztériumok között az elmúlt években folyamatos egyeztetések történtek a megfelelő jogi megoldás megtalálása, kialakítása végett, de ezek az egyeztetések nem vezettek eredményre. Mindez ideig nem sikerült meghatározni az ügy rendezéséhez szükséges eljárási kereteket és a jogos igények elfogadására vonatkozó döntés kritériumait.

A tulajdonhoz való jog, mint az egyéni cselekvési autonómia alapja alapjog [7/1991. (II. 28.) AB határozat, 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. A tulajdonjog csak más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható.

Ilyen korlátozási ok lehet a közérdek is azzal a megszorítással, hogy minden tulajdonjogi korlátozásra csak teljes, feltétlen és azonnal kártalanítás mellett kerülhet sor. Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálata során megállapította, hogy a svájci alvószámlák ügyének érdemi rendezése, e körben különösen a tulajdoni igények elbírálási feltételei – jogszabályi vagy bármely más formában történő – meghatározásának, illetve a tulajdoni igények elbírálására vonatkozó érdemi döntésnek az elmaradása a tulajdonhoz való jog sérelmét okozza, és nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével sem.

Minderre tekintettel, mivel a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok az ügyben érintett minisztériumok eljárásának, érdemi döntésének, valamint a jogalkotás elmaradására, hiányára vezethető vissza javaslatot tett a miniszterelnöknek, hogy gondoskodjon az ügy rendezéséhez szükséges jogszabályok megalkotásáról, és hívja fel a pénzügyminisztert és az igazságügy-minisztert, hogy hozzák meg saját hatáskörben azokat a döntéseket, amelyek mielőbb érdemben megoldják a szóban forgó problémát.

A miniszterelnök nem vitatta, hogy a fennálló helyzet alkotmányos joggal összefüggő visszasságot eredményez, elismerte a követelések fennállását és kinyilvánította az állam fizetési hajlandóságát. Tájékoztattott arról, hogy a közeljövőben kormány-előterjesztés készül, amely fel fogja hatalmazni a pénzügyminisztert arra, hogy a svájci alvószámlák tulajdonosainak, illetve ezek örökösének a svájci fél által közölteken alapuló összegek kifizetését bírósági letét útján teljesítse. Erről az érintettek közlemény formájában fogja a pénzügyminiszter tájékoztatni. A konkrét igények jogosságáról a bíróság fog dönteni.

A visszasságot okozó helyzet rendezésének fent vázolt módja kétségtelen előrelépést jelent a probléma megoldása felé, az azonban továbbra sem derült ki, hogy a helyzet rendezésére a „közeli jövőben” pontosan mikor fog sor kerülni.

OBH 3184/2005.

A szociális biztonság, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az élethez és az emberi méltósághoz fűződő jogokkal összefüggő visszasságokat okoz az Ápoló-Gondozó Otthon, ha nem biztosított a portaszolgálat vagy más ellenőrző rendszer; ha nagy a zsúfoltság, és a tárgyi körülmények hiányosak; ha az otthon bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények nem felelnek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának; ha hiányoznak a nővérhívó jelzőcsengők, a kádak és zuhanyzók és a mellékhelyiségeket nem egyértelmű különítik el; ha a zuhanyzóknak az intimitás alapfeltételül szolgáló elválasztó függönyök hiányoznak; ha az alkoholbetegséggel küzdő személyek, illetve a mentálhigiénés ellátás rendszere nem megfelelő; ha hiányzik a közösségi együttlétre szolgáló, a látogatók fogadására alkalmas, a mentális gondozásra szolgáló helyiség.

Az országgyűlési biztos és munkatársai 2005 májusában általános vizsgálatot végeztek Fejér megyében, melynek keretében került sor a Fejér Megyei Ápoló-Gondozó Otthon (2433 Sárosd, Szabadság tér 1.) helyszíni vizsgálatára.

A biztos megállapította, hogy nem tisztázott pontosan az intézmény ellátási területének kérdése. A vizsgálat feltárta, hogy az intézményben hiányzik a portaszolgálat vagy más ellenőrző rendszer kialakítása, az egyik ellátott szokott a portán tartózkodni napközben, a feladata ellátásáért díjazásban részesül. A főbejárat előtt közvetlenül egy forgalmasabb úttest található, mely balesetveszélyesnek tűnt, eddig ebből probléma nem adódott, mégis igényként merült fel egy gyalogos átkelőhely létesítése.

A kastélyépületben a gondozottak átlagosan 8–10–12 ágyas termekben vannak elhelyezve. A kastély építészeti adottságai miatt a szobák az épület egyes szárnyaiban egymásból nyílnak, több szobának nincs folyosóra nyíló ajtaja, így azok csak másik szobán áthaladva közelíthetők meg. Külön bejáratral csak néhány lakóhelyiség rendelkezik. A vizsgálat megállapította, hogy az intézmény az épület jellegéből adódóan nem felel meg a jelenlegi funkciójának, a lakóhelyiségek rendkívül zsúfoltak.

A nagy belmagasságra tekintettel a lámpák nem tudják bevilágítani a szobákat, több helyiségnek csak a folyosóra nyílnak ablakai, ezért szép időben is félhomály van, természetes napfény ezeket a szobákat nem éri, a szellőztetésük is kizárólag a folyosóról oldható meg. A vizsgálat szerint a szobák bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények csak részben feleltek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának. A betegszobák szintén 8–10 ágyasak, ahol körülbelül 50 fekvőbeteget látnak el, mely szintén zsúfoltságot eredményez. Nővérhívó jelzőcsengőket nem szereltek fel.

A mellékhelyiségek nemenkénti elkülönítése nem volt egyértelmű. Szappan, WC-papír, törölköző több helyen hiányzott. Nem alakítottak ki megfelelő számú zuhanyzót és ezeket nem különítették el nemek szerint. A zuhanyzóknak magas peremük volt, elválasztó függönyöket nem szereltek fel.

Az ebédlő nagysága a gondozotti létszámhoz viszonyítva nem elegendő. Egyúttal jelentős problémát okoz az alkoholbetegek jelenléte az otthonban, a mindennapi együttélés során több konfliktus ebből adódik. Az ittas állapotban lévő lakók agresszívek és megfélemlítik a gondozottakat. A probléma elsődleges oka az, hogy a megyében nincs külön szenvedélybetegek ápolását, gondozását végző szakosított intézmény.

A biztos vizsgálatai során több megyében tapasztalta a szenvedélybetegekre, különösen az alkoholbetegséggel küzdő célcsoportra koncentrálni és segítő személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos intézmények hiányát. Rámutatott arra, hogy a speciális intézményi ellátás kiépítése országos szinten indokolt és szükséges, mely oldaná a bentlakásos intézményekben tapasztalt zsúfoltságot és a vegyes elhelyezésből adódó konfliktusokat, s egyúttal az ellátás színvonala is emelkedhetne.

Az intézményben nincsenek az ellátotti létszámhoz igazodó közösségi együttlétre szolgáló helyiségek. Nem található az otthonban sem látogatók fogadására alkalmas, sem mentális gondozásra szolgáló helyiség. A mentálhigiénés csoport mindössze 3 ápolóból áll, akik a lakók pénzkezelésével, gyógyszerek kiváltásával, bevásárlással, ezek adminisztrációjával, szociális ügyintézésel is foglalkoznak. Évek óta problémát jelent a csoport alacsony létszáma, amely miatt nem tudják megfelelően ellátni az előírt mentálhigiénés feladatokat. Ennek következménye az is, hogy a gondozási tervek csak részben készültek el. A vizsgálat szerint a csoport jelenlegi működése aggályosnak tekinthető. A vizsgálat megállapította, hogy a személyi, szakdolgozói feltételek is hiányosak az intézményben: az ápolói létszám alacsony, diétás nővért, foglalkoztatás-szervezőt nem foglalkoztatnak. A szakdolgozókon felül 15 fős technikai személyzet segíti az intézmény zavartalan működését, mindössze 6 fő látja el az épületek takarítását, mely az ellátotti létszámhoz viszonyítva alacsonynak tekinthető.

A folyamatos erőfeszítések, valamint a rendelkezésre álló csekély összegekből kivitelezett kisebb-nagyobb felújítások ellenére a vizsgálat szerint az épület nem alkalmas idős otthoni feladatok ellátására, a szenvedélybetegekkel történő elhelyezés pedig az idősokkal történő foglalkozástól vonja el a szakdolgozók energiáit.

Az országgyűlési biztos felkérte az ifjúsági, családjogi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert, hogy a szenvedélybetegek (különös figyelemmel az alkoholbetegséggel küzdők) ellátása kapcsán felmerült helyzetet tekintse át és vizsgálata eredményeként, a több megyét is érintő szakosított ellátási hiányosságok megoldása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. A vizsgálat során feltárt további visszasságok orvoslása érdekében felkérte a megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét, hogy fontolja meg a kastélyépület kiváltását. A jelenlegi intézmény kapcsán pedig felhívta a fenntartót és az intézményvezetőt a szükséges intézkedések megtételére. Felkérte továbbá a sárosdi polgármestert, hogy az érintett szervek bevonásával tartsanak egyeztetést, s vizsgálják meg az adott intézmény előtti útszakaszon a gyalogos-átkelőhely kijelölésének lehetőségét.

Az érintettek a jelentéssel egyetértettek, az intézkedésekről szóló tájékoztatás folyamatosan érkezik.

OBH 3266/2005.

A jogbiztonság követelményét sérti az érettségi vizsga szervezésével megbízott szervezet, ha a hiányos jogi szabályozásra visszavezethető okok miatt az érettségi vizsgakérdések nyilvánosságra kerülhettek.

Több panaszos fordult beadvánnyal az országgyűlési biztos általános helyetteséhez a 2005. évi középszintű magyar nyelv és irodalom, illetve matematika érettségi vizsga lebonyolításával kapcsolatban.

Az általános helyettes a jogbiztonság követelménye és a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, amely szerint a középszintű magyar nyelv és irodalom érettségi vizsgakérdések a vizsga időpontját megelőzően nyilvánosságra kerültek, majd később a középszintű matematika és történelem vizsgakérdésekkel is ez történt.

Az oktatási miniszter határozatával megsemmisítette a középszintű matematika érettségi vizsga eredményét, és a vizsgázóknak alternatív lehetőségként biztosította, hogy megismételhetik a vizsgát, vagy kérhetik, hogy a középiskola utolsó évfolyama végén elért osztályzatot ismerjék el középszintű matematika érettségi vizsga eredménynek. A középszintű magyar nyelv és irodalom érettségi vizsga eredményeit azonban nem semmisítette meg, történelemből pedig új kérdéssor alkalmazását rendelte el.

A biztos azt vizsgálta, hogy sérült-e az érettségizőknek művelődéshez való joga. Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. E jogszabályi feltételeket a közoktatásról szóló törvény, valamint az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló kormányrendelet (Évsz.) szabályai jelentik.

A közoktatási törvény szerint az érettségi vizsgát országosan egységes vizsgakövetelmények szerint kell megtartani, a vizsgakövetelményeket a vizsgaszabályzat és az érettségi vizsga vizsgakövetelményei alapján kell meghatározni. A vizsgát főszabályként az iskola szervezi. Az érettségi vizsga megszervezésére, lebonyolítására, az érettségi vizsga vizsgatantárgyaira, az érettségi vizsga vizsgatantárgyainak követelményeire, a vizsgázók teljesítményének értékelésére, a jelentkezésre és az ügyvitelre vonatkozó rendelkezéseket az Évsz. határozza meg.

A vizsgálat megállapította, hogy noha az Évsz. elkülönülten utal az érettségi vizsga előkészítésére, megszervezésére, illetve lebonyolítására, e fogalmakat azonban – az előkészítést kivéve – nem határozza meg egzakt módon. Emellett rendszertanilag sem rögzíti egy jogszabály sem, hogy a vizsga megszervezése és lebonyolítása pontosan kinek – oktatási minisztérium, OKÉV vagy az oktatási intézmények – hatáskörébe tartozik, hanem egy ettől eltérő fogalmi struktúrában szabályozott a vizsga megszervezése, lebonyolítása, és ezzel összefüggésben ezen intézmények feladatköre. Ez azért

lényeges, mert a közoktatási törvény 95. § (7) és (9) bekezdéséből nem derül ki világosan, hogy a miniszter mikor (országos, illetve ennél kisebb probléma esetén elkülönülten) és pontosan milyen intézkedést tehet, vagyis túl tág teret enged a miniszter egyedi, de adott esetben az összes vizsgázót érintő mérlegelési jogkörben hozott döntésének. Nincs meghatározva az sem, hogy a megszervezés fogalma alatt pontosan mely cselekményeket kell érteni, illetve, hogy a megszervezés miben különbözik a vizsga megtartásától, valamint lebonyolításától, avagy ezek egymással szinonim fogalmak-e. Mindez a szabályozás tartalmi bizonytalanságát eredményezi, és ezáltal – a normavilágosság követelményének eleget nem téve – a szabályozás sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. A szabályozásnak biztosítania kellene, hogy akár az oktatási miniszter, akár más intézmények milyen esetekben milyen intézkedéseket tehetnek az érettségi vizsga tisztaságának biztosítása érdekében. A szabályozás nem tudja megfelelően kezelni a vizsgakérdések esetleges országos szintű nyilvánosságra kerülésének problémáját.

A vizsgálat során nyilvánvalóvá vált az a döntés, hogy a vizsgát meg kell ismételni, nem tekinthető semmilyen szempontból alkotmányellenesnek, hiszen a felvételi eredményt befolyásoló vizsgakövetelmény az egyszerre felvételiző, de eltérő években érettségizettek esetében is más és más lehet. Az általános helyettes nem tartotta helytállónak azt az érvelést sem, hogy nyilvánosságra került magyar nyelv és irodalom érettségi vizsga eredményének meg nem semmisítése sértette a vizsgázók esélyegyenlőségét. Tekintettel azok kis számára, akik a feladatsort el tudták érni, továbbá a feladatok jellegére, a biztos szerint nem volt jogszerűtlen az oktatási miniszter azon döntése, hogy a vizsgaeredményeket nem semmisítette meg. Minden ilyen döntésnél ugyanis mérlegelni kell azt is, hogy mi okoz nagyobb hátrányt, a vizsga eredményének megsemmisítése vagy az ezzel ellentétes döntés. A biztos álláspontja szerint ebben a helyzetben a vizsga eredményének megsemmisítése okozta volna a nagyobb hátrányt.

Az oktatási miniszter hivatkozva a közoktatási törvény, valamint az Évsz. módosítására arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály-módosítások a jelentésben felvetett problémákra választ adtak.

Az általános helyettes a miniszter válaszát nem fogadta és ajánlásait továbbra is fenntartotta.

OBH 3297/2005.

A kérelemhez és a panaszhoz, a szabad mozgáshoz, a szociális biztonsághoz, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az élethez és az emberi méltósághoz fűződő jogokkal összefüggő visszásságokat okoz a bentlakásos idősök otthona, ha lakóépületének kialakítása nem felel meg az akadálymentesítés követelményének. Továbbá, ha az idős emberek a szobájuk és az épület más emeletén lévő közösségi helyiségek között kizárólag lépcsőn tudnak közlekedni; ha nem alkalmaznak diétás nővért, mozgásterapeutát, mentálhigiénés munkatársat és foglalkoztatás-szervezőt; ha a mellék helyiségekben penészesek a falak, nincsen fürdetést segítő fürdetőszék és az alapvető intimitást biztosító zuhanyfüggöny; ha nincs megfelelő jelzőrendszer; ha nem alakítanak ki a látogatók fogadására, a mentálhigiénés foglalkoztatás biztosítására alkalmas helyiséget, nincs orvosi szoba, illetve elkülönítő helyiség; továbbá, ha nem biztosított a mentálhigiénés foglalkoztatás; ha a gyógyszereket nem elzárva tárolják; ha nem ülésezik az érdekképviseleti fórum. Nem okoz azonban visszásságot az intézmény fenntartója, ha a személyi térítési díj mértékét a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározottaknak megfelelően az ellátottak jövedelme 80%-ának mértékéig emeli fel.

Egy országgyűlési képviselő juttatta el az országgyűlési biztoshoz a zebegényi Időskorúak Otthonában élő asszony panaszbeadványát, aki a személyi térítési díj mértékének emelkedését sérelmezte. A biztos vizsgálatot indított, és a közigazgatási hivatal vezetőjétől, illetve a megyei önkormányzat főjegyzőjétől kért tájékoztatást, és helyszíni vizsgálat keretében is megtekintette az Otthont.

Az intézmény korábbi fenntartója, a Katolikus Kereszt Alapítvány csődhelyzete miatt 2003. május 20-tól a megyei főjegyzőtől kérte az ellátás biztosítását. A biztos az OBH 2945/2003. számú jelentésében a Katolikus Kereszt Alapítvány által létrehozott és 2003 májusáig fenntartott idősök otthona helyzetét már vizsgálta az alapítvány csődjét követően.

Az országgyűlési biztos a jelen vizsgálatában megállapította, hogy az ellátottak által fizetendő térítési díj emelkedésének mértéke nem haladta meg a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározott százalékarányos határt, ezért a térítési díjak emelkedése nem okozott visszásságot.

Az országgyűlési biztos 2005. október 12-én helyszíni vizsgálatot végzett az intézményben. Ennek során megállapította, hogy az intézmény lakóépületének kialakítása nem felel meg az akadálymentesítés követelményeinek.

Az ellátottakkal közvetlenül foglalkozó szakdolgozók képzettségének aránya az intézményben megfelel a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló SZCSM rendeletben előírtaknak. Hiányos azonban az intézmény szakmai személyzete, ugyanis nem foglalkoztatnak diétás nővért, mozgásterapeutát, mentálhigiénés munkatársat, továbbá foglalkoztatás-szervezőt.

A mellék helyiségek száma megfelel az SZCSM rendeletben előírtaknak, állapotuk azonban már problémákat vet fel. A zuhanyzó falja penészes, a nehezen mozgó idősök számára nincs fürdetőszék, hanem egy kerti műanyagszéket állítanak be a zuhanyzóba, zuhanyfüggönyök nincsenek a helyiségben, mindez az ellátottak alkotmányos jogait sérti.

A lakoszobákban nincs nővérhívó csengő, így pl. A ház emeleti szintjén egyedül élő idős, vak és folyamatos segítséget igénylő asszonyra úgy figyelnek az ápolók, hogy óránként felmennek és ellenőrzik az állapotát.

További hiányossága az intézménynek, hogy nincs a látogatók fogadására és a mentálhigiénés foglalkoztatás biztosítására alkalmas helyiség, nem létezik a mentálhigiénés foglalkoztatás, továbbá nincs orvosi szoba és elkülönítő helyiség.

A gyógyszerek tárolásának módja sem felel meg a vonatkozó jogszabályban előírtaknak, a gyógyszereket ugyanis a főnővér szobájában egy nyitott polcon található dobozban tárolják, nincsenek külön szekrényben elzárva.

Bár megalakult, ténylegesen azonban nem működik az intézményben érdekképviselői fórum, mely hiányosság az ellátottak alkotmányos jogaival összefüggésben szintén visszásságot okoz.

Összességében a vizsgálat megállapította, hogy az intézményben a feltételek a korábbi ombudsmani vizsgálathoz képest javultak, mely betudható a fenntartó folyamatos odafigyelésének és komoly anyagi hozzájárulásának, valamint az intézményt működtető Magyar Vöröskereszt szakmai munkájának.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében a biztos felkérte az intézmény fenntartóját, hogy gondoskodjon a hiányzó szakszemélyzet mielőbbi pótlásáról, a jelzőrendszer kialakításáról, a gyógyszerek szakszerű tárolásáról, a csökkenő ellátotti létszámra tekintettel a most még hiányzó helyiségek ki- és átalakításáról, a közös mellékhelyiségek megfelelő állapotának biztosításáról, és az idősek igényeinek megfelelő felszereltségéről, valamint az érdekképviselői fórum szabályszerű működtetéséről.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 3326/2005.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatban visszásságot, ha az éjjeli menedékhelyen ellátást igénybe vevőt magaviselete miatt huzamosabb ideig kizárják az ellátást igénybe venni jogosultak köréből, amennyiben erre az intézmény házirendje lehetőséget biztosít, és a házirendben foglaltakat bizonyíthatóan az ellátott tudomására hozták.

A panaszos egy budapesti éjjeli menedékhelyen öt ért sérelemmel összefüggésben fordult az országgyűlési biztoshoz, és arról számolt be, hogy intézményi jogviszonyának megszűnéséhez és a menhelyről öt évre szóló kitiltásához egy félreértés vezetett, amelynek tisztázására nem kap lehetőséget. A menhelyre történő befogadásra várva egy alkalommal a sorban állók közt dulakodás kezdődött, és a szociális munkás helyszínre érkezésekor a panaszossal dulakodó másik személy volt a földön, ezért a szociális munkás panaszost nem engedte be a szállóra. Később az ellátást igénybe vevő ismerőseitől arról értesült, hogy öt évre kitiltották, de erről semmilyen határozatot, írásbeli tájékoztatást nem kapott. Utóbb panaszos arról is beszámolt, hogy az országgyűlési biztosnak címzett panaszbeadványára küldött első válaszlevelet beleegyezése és tudta nélkül felbontották.

A biztos tájékoztatást kért a szálló intézményvezetőjétől is, amely eltért a panaszos állításaitól. Mivel a biztos megállapította, hogy az ellentmondások feltárása semmiképpen nem tartozik hatáskörébe, vizsgálata megállapításait csak a kitiltás alapjául szolgáló szabályzat vizsgálatára korlátozta.

Vizsgálta a szálló házirendjének azon kitételét, mely szerint az intézménnyel jogviszonyt létesítők köréből, az intézmény munkatársainak döntése által meghatározott ideig lehetséges a kitiltás. A szálló házirendjének értelmében az intézményi jogviszonnyal összefüggő intézkedés ellen 8 napon belül panasszal fordulhat a fenntartóhoz az, akinek a szociális ellátását felfüggesztették. A panaszos ezt nem tette meg, ezért a konkrét sérelmének vizsgálatával kapcsolatban a biztos hatáskörének hiányát állapította meg.

Az intézményi jogviszony felfüggesztésének időtartamával, az időtartam felső határával kapcsolatban a házirend nem tartalmazott pontos szabályozást. Az erre vonatkozó döntést az intézmény Team-ülésének hatáskörébe utalja, de nem rendelkezik arról, hogy a „Team”-nek nevezett csoportnak kik a tagjai, milyen gyakran tart ülést, és milyen szabályok vonatkoznak eljárására. Ellentmondásosnak találta a biztos a házirendnek azt a fordulatát, amely a felfüggesztés időtartamáról rendelkezett, de mégsem tartotta visszásnak oly mértékben, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapítson meg, egyrészt, mivel biztosított volt a jogorvoslati jog a döntés ellen, másrészt, mivel az intézménnyel való szerződés kötés lehetőségéből kizárt panaszosnak lehetősége volt más intézményekkel is hasonló szerződéses jogviszonyt létesítenie.

Az országgyűlési biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg, és intézkedést nem kezdeményezett, de a hasonló panaszok megelőzése érdekében felkérte az intézmény vezetőjét, hogy fontolja meg a házirend módosításának lehetőségét.

OBH 3343/2005.

A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a földhivatal, ha az eljárása során nem vizsgálja a földhasználatban történt változást, a földhasználati szerződés tényének megszűnéséről nem vesz tudomást, és elutasítja a tulajdonos földhasználatra vonatkozó szabályszerű bejelentését.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a saját tulajdonában álló földjének használatára vonatkozó bejelentését az Encsi Körzeti és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Földhivatal is elutasította azzal az indokkal, hogy az ingatlanra, mely a panaszos és társai közös tulajdonában áll, az Ináncsi Mezőgazdasági-Ipari és Kereskedelmi Szövetkezet is bejelentette a földhasználatot. A panaszos azért tartja sérelmesnek az eljárást, mert a szövetkezettel kötött haszonbérleti szerződése 2003. szeptember 30-án megszűnt, és a részarány-tulajdona alapján kapott osztatlan közös tulajdonú termőföld ingatlanon gazdálkodni szeretne. Az országgyűlési biztostól a földhivatal eljárásának kivizsgálását és az ingatlanra a földhasználat bejelentéséhez kért segítségét. Az országgyűlési biztos a vizsgálatához az Encsi Földhivataltól kérte be az iratokat, ami alapján a következőket állapította meg:

A panaszos és felesége társtulajdonos az osztatlan közös tulajdonú, ináncsi 043 hrsz.-ú termőföld ingatlanon. A tulajdonos társak külön-külön kötött szerződéssel a teljes ingatlant a szövetkezetnek haszonbérletébe adták. A panaszos és a felesége is rokkantnyugdíjas, és amikor a növénytermesztő és növényvédelmi technikus fiuk munkanélkülivé vált, elhatározták, hogy családi gazdálkodásba kezdenek az ingatlanon. Ezt közölték a szövetkezettel, amikor az új szerződés megkötése érdekében hívták meg őket. A szövetkezet földügyi előadója az előkészített szerződés 2. pontját ezek alapján úgy javította, hogy a haszonbérlet idejét 2003. január 1-jétől 2003. szeptember 30-ig állapították meg.

A panaszos megkereste a földhivatal egyik földmérő mérnökét, aki elkészítette a jogszabály szerint megkívánt vázlatot, és figyelmeztette őket, hogy a kitűzés csak ideiglenes jellegű, nem jelenti a közös tulajdon megszüntetését, mert ahhoz valamennyi tulajdonostárs hozzájárulása szükséges. A közös tulajdonú ingatlan megosztása során előfordulhat, hogy az ő területük máshová kerül. A panaszos ezt tudomásul vette, szándéka nem az ingatlan megosztására, csak használatára irányult. A földmérő ideiglenesen kitűzte a terület határait jelző karókat, a panaszos ezután benyújtotta a földhasználati nyilvántartásba vételhez szükséges adatlapot és vázlatot a földhivatalhoz.

Augusztus végén a szövetkezet azonban felszántotta az egész területet, és levélben közölte a panaszossal, hogy csak a közös tulajdon megszüntetése után adja át a területet.

A földhivatal hiánypótlási felhívásban értesítette a panaszost, hogy az ingatlanra a szövetkezet is földhasználati jogot jelentett be újabb 5 évre, és hogy földhasználatának bejegyzése csak akkor lehetséges, ha a szövetkezet a bejelentését csökkenti a szükséges AK értékkel. A panaszos ekkor bemutatta a földhivatalban a 2003. január 15-én kötött szerződéseket, de tájékoztatták, hogy a szövetkezet a régi szerződéseket nyújtotta be a földhasználat bejelentéséhez.

A panaszos birtokvédelmet kért, de kérelmét a jegyző elutasította azzal, hogy a panaszos és felesége a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó szabályainak figyelmen kívül hagyásával, a tulajdonostársak hozzájárulása nélkül méretett ki területet az ingatlanból.

A földhivatal a panaszos és a szövetkezet kérelmét is elutasította. A megyei földhivatal az elutasító határozatot helyben hagyta, és az indokolásban kifejtette, hogy a földhasználati nyilvántartás hitelességének, valamint a földhasználatok jogszerűségének biztosítása érdekében a földhivatal nem regisztrálhat olyan földhasználatot, mely jogcím nélküli, vagy annak jogszerűsége vitatható.

A fenti tényállás alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vizsgált esetben különbséget kell tenni a közös tulajdonú ingatlan megosztása iránti kérelem, és a földhasználatra vonatkozó bejelentés között. Az ingatlan megosztásához szükséges okiratokról és műszaki munkarészekről az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, a földhasználati nyilvántartásba vételhez benyújtandó okiratokról a 184/1999. (XII. 13.) Korm.rendelet tartalmaz szabályokat. Ez utóbbi nem írja elő valamennyi társtulajdonos hozzájáruló nyilatkozatát a regisztrációhoz.

A panaszost mint tulajdonost megilleti a birtoklás, használat és a rendelkezés joga. A szövetkezet haszonbérleti jogának megszűnését követően nem volt alapos indok arra, hogy a panaszos kérelmét a földhivatal elutasítsa. Az arra való hivatkozás, hogy a felek a hiánypótlási felhívásnak nem tettek eleget, nem volt jogszerű, mert a feleket olyan hiány pótlására hívták fel (ti., hogy egyezzenek meg a földhasználat kérdésében), mely már a 2003. január 15-én megkötött haszonbérleti szerződésben teljesült. Szükségtelen, hogy ezt a felek újabb szerződésben megerősítsék.

A földhivatal eljárása során nem vizsgálta a földhasználatban történt változást, a szerződés tényének megszűnéséről nem vett tudomást. A szövetkezet által kötött szerződés megszűnésének tényét a megyei földhivatal sem vette figyelembe. A földhivatal és a megyei földhivatal e mulasztásának következtében a panaszost a jogbiztonsághoz való joggal és a tulajdonhoz való joggal összefüggésben sérelem érte.

A megyei földhivatal határozata a panaszos fellebbezésének hiányában jogerőre emelkedett. Ezért az elutasító határozat megváltoztatására már nincs mód, a panaszos azonban kérelmét ismételtelen előterjesztheti.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében felkérte a földhivatal vezetőjét, hogy a jövőben a vizsgált ügyhöz hasonló esetekben, ha a benyújtott okiratokból, vagy a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 25/A. §-ának (4) bekezdésében foglalt ellenőrzési kötelezettségével élve a földhivatal megállapítja, hogy a korábban

bejelentett földhasználóval kötött haszonbérleti szerződés megszűnt, a tulajdonos földhasználati nyilvántartásba vételi kérelmének tegyen eleget. Ennek megfelelően járjon el akkor is, ha a panaszos kérelmét a földhivatalhoz ismételten benyújtja.

A hivatalvezető jelezte, hogy a panaszos újabb földhasználati bejelentést tett. A földhivatali eljárás még folyamatban van.

OBH 3360/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az adóhatóság, ha különböző dokumentumok benyújtására vonatkozó határidő elmulasztása esetén úgy szab ki mulasztási bírságot, hogy az adózónak nincsen lehetősége annak bizonyítására, hogy a kérdéses dokumentumot az adóhatóság részére megküldte, benyújtotta.

A panaszos – egy betéti társaság ügyvezetője – az APEH mulasztási bírságot kiszabó határozata miatt nyújtotta be panaszát. Abban azt kifogásolta, hogy az APEH adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása miatt mulasztási bírságot szabott ki a Bt.-vel szemben, mivel a hozzájuk beérkezett borítékban az adatszolgáltatási nyomtatványt nem lelték fel. Holott a panaszos egyazon borítékban nyújtotta be az adóbevallási és az adatszolgáltatási nyomtatványt az APEH részére, így véleménye szerint a nyomtatvány csak postabontáskor tűnhetett el.

A biztos általános helyettese a jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat során alapvető kérdés az volt, hogy az adóhatóság részére postai úton megküldött dokumentumok érkeztetése, iktatása, és nyilvántartása garantálja-e a jogbiztonság érvényesülését az adóhatóság eljárása során.

Az Alkotmány 70/I. §-a mindenki részére előírja a jövedelem és vagyonarányos közteherviselési kötelezettséget. Az adófizetési és eljárási kötelezettségek részletes szabályait az adózás rendjéről szóló törvény határozta meg, amely eme adókötelezettségek teljesítésének elmulasztása esetére különböző szankciók alkalmazását írja elő az adóhatóságok részére.

A közteherviselési kötelezettséggel kapcsolatban fontos követelmény, hogy e kötelezettség teljesítése mind anyagi, mind eljárási szempontból az egyes adótörvényekben meghatározott mértékig várható el az adózóktól. A vonatkozó szabályozásnak értelemszerűen ki kell terjednie, és ki is terjed az adókötelezettségek teljesítése elmulasztásának szankcionálására, így a mulasztási bírság kiszabásának feltételeire is. A szankció azonban akkor hatékony és célravezető, ha kiszabására teljes körűen feltárt, és bizonyítékokkal alátámasztott tényállás alapján kerül sor.

Az adóhatóság az általa megállapított tényállás alapján – kifogásolva az adatszolgáltatási nyomtatványt be nem nyújtását – határozott a Bt.-vel szembeni mulasztási bírság kiszabásáról. Az adóhatóság, valamint a Pénzügyminisztérium is a tényállás tisztázása szempontjából megfelelő bizonyítéknak tekintette az APEH iktatási rendszerében alkalmazott „garanciákat”. Ugyanakkor az adózók visszaigazolást nem kapnak az általuk benyújtott dokumentumok, illetve azok mellékleteinek nyilvántartásba vételéről.

A biztos általános helyettese vizsgálata során megállapította, hogy sem a vonatkozó szabályozás, sem az adóhatóság gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a tekintetben, hogy bármelyik fél – vagyis az adózó és adóhatóság – megfelelően bizonyítani tudja bármilyen dokumentum határidőben történő benyújtását/beérkezését, avagy ennek elmaradását. Az APEH iktatási-nyilvántartási rendszere nem nyújt védelmet az iktatás, nyilvántartásba vétel során, vagy azt közvetlenül megelőzően esetlegesen bekövetkező hibák feltárására, kiküszöbölésére, és mint ilyen a jogbiztonság sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A dokumentumok iktatásának megtörténteire vonatkozó tájékoztatás lehet az a garanciális elem, amely lehetővé teszi a panaszos által sérelmezett hasonló helyzetben a jogbiztonság érvényesülését és ezáltal minimálisra csökkenti annak az esélyét, hogy az adózó már csak egy bírságot kiszabó határozatból értesüljön arról, hogy valamely általa benyújtott dokumentum az adóhatósághoz nem érkezett meg.

Tekintettel arra, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélye az Art. és az adóhatóság eljárásának hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a biztos általános helyettese javasolta a pénzügyminiszternek, hogy kezdeményezze az Art. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezésekkel, amely kötelezővé teszi az adóhatóságok részére benyújtott dokumentumok, és azok mellékletei iktatásának visszaigazolását az adózók részére, illetve ajánlást fogalmazott meg az APEH elnökének, hogy hagyományos, vagy elektronikus módon tegye kötelezővé, hogy az állami adóhatóság az általa átvett és iktatott dokumentumokról adjon igazolást az adózók részére.

Az ügyben a biztos általános helyettese, a pénzügyminisztérium, és az APEH között a visszas helyzet megoldása érdekében egyeztetés van folyamatban.

OBH 3412/2005.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a polgármester, ha az országgyűlési biztos megkeresésére nem ad érdemi választ.

A panaszos az árvízvédelemmel kapcsolatos kárigénye ügyében első ízben 2003. októberében fordult az országgyűlési biztoshoz, amikor azt panaszolta, hogy a 2002. évi dunai árvíz során alkalmazott védekezési munkálatokkal kapcsolatban felmerült kárait az esztergomi önkormányzat nem térítette meg. Az országgyűlési biztos leveleire azonban nem kapott választ.

Az ombudsman már a korábbi vizsgálata során megállapította, hogy a polgármesterhez intézett megkeresései teljesítésének megtagadása sérti az országgyűlési biztost a vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal visszásságot okoz, ezért felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy szólítsa fel a megkeresett polgármestert, hogy a feltett kérdéseire válaszoljon, és intézkedjen a szükséges döntés meghozatala és a keletkezett kár megtérítése érdekében.

Az önkormányzat osztályvezetőjétől 2005. év elején mindössze annyi válasz érkezett, hogy „2004. december végén felvettük a kapcsolatot a panaszossal. A kár mértékének megállapítása folyamatban van.”

A panaszos 2005. májusában arról értesítette a biztost, hogy panasza még mindig nem rendeződött.

Az országgyűlési biztos az ismételt beadványt követően újra megkereste a polgármestert. Az ügyben minden fontos előzményt részletezett, és ismételten kérte a választ arra vonatkozóan, hogy miért nem rendeződött a három éve húzódó panasz, és milyen intézkedéssel, mely időpontig kívánja azt véglegesen megoldani.

Az új eljárásban négy hónap elteltével sem érkezett válasz. Az országgyűlési biztos ezért ismételten megállapította, hogy a polgármesterhez intézett megkeresések teljesítésének megtagadása sérti a törvényben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza az alkotmányos feladatának ellátásában, ezzel a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Ismételten felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja ki a polgármester és a jegyző felelősségét, szükség esetén gondoskodjon más önkormányzat kijelölésével az eljárás mielőbbi lefolytatására, illetve kezdeményezzen felelősségre vonást a panasz orvoslása érdekében.

A polgármester késedelmesen megküldte az ügyben kiadott határozatot.

OBH 3503/2005.

A tulajdonnal, a jogorvoslattal, valamint a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a hatósági eljárás során a határozat meghozatalát elmulasztja.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakásával egybeépített presszó működtetője elzárja lakásában a víz- és gázszolgáltatást, valamint azt, hogy a presszóból jövő zaj miatt esténként és hétvégeként sincs nyugalma.

Az országgyűlési biztos Berettyóújfalu jegyzőjétől kért tájékoztatást.

A panaszos először 2001. november 15-én kelt levelében fordult a jegyzőhöz, aki azóta több birtokvédelmi eljárást folytatott le közte és a közben elhunyt férje között, rendszerint a két közös gyermekük tulajdonában lévő lakás és az azzal egybeépített presszó üzemeltetése, közös víz- és gázfogyasztása miatt. A panaszos 2004. december 9-én kelt levelében a korábbi panaszait ismételte meg. A panaszos 2005. január 11-én megjelent a hatóság előtt, ahol tájékoztatták arról, hogy a kötelezett halála miatt vele szemben már nem lehet a követelését érvényesíteni. A presszó újabb üzemeltetőjével szemben indíthatna birtokvédelmi eljárást, de mivel a probléma már évek óta fennáll, erre a bíróságon van lehetősége. Az ismételt birtokvédelmi kérelem ügyében tehát érdemi döntés nem született. A jelzett szóbeli tájékoztatás a határozatot nem pótolja, tekintettel arra, hogy birtokvédelmi ügyben határozatot kell hozni, melyben rendelkeznie kell a jegyzőnek arról, hogy biztosít-e újabb birtokvédelmet, illetve a kérelmet elutasítja. Ezt a döntését a közigazgatási szerv indokolni köteles az igénybe vehető jogorvoslati lehetőség megjelölése mellett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a mulasztásával visszásságot okozott, mivel a hatósági eljárása során nem hozott érdemi határozatot.

Az országgyűlési biztos a visszásságok orvoslása érdekében felkérte a jegyzőt, hogy hozzon határozatot az ügyben, aminek a címzett eleget is tett.

OBH 3543/2005.

A megválasztott képviselő-testület, annak bizottsága, illetőleg a polgármester eljárása nem valósítja meg az országgyűlési biztos által vizsgálható alkotmányos visszásságot, hanem politikai és törvényességi ellenőrzési ügy.

A panaszos – mint a község egyetlen gyógyszerárának gyógyszerésze – azt kifogásolta, hogy az önkormányzat a község közfoglalmú gyógyszerárának bezárásával a lakosság gyógyszerellátását veszélyezteti.

Az országgyűlési biztos a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálat során a polgármestertől kért állásfoglalását. A dokumentumok alapján megállapította, hogy az önkormányzat a jogszabályokban foglalt előírásoknak megfelelően gondoskodott a lakosság gyógyszer ellátásáról. Biztosította

az ellátás tárgyi feltételeit, valamint a gyógyszerész személyes szükségleteit. A működése megkezdését követő fél évig eltekintett a helyi adó, lakbér és gyógyszertár bérlet, közüzemi díjak fizetésének kötelezettségétől. A gyógyszerész személye körül ellentmondásos helyzet alakult ki, a patika nyitva tartásának körülményei, a háziorvossal való rossz szakmai és munkakapcsolat, a különböző díjak, tartozások nem fizetése miatt, ami megosztotta a község lakosait is. Az ezzel összefüggésben keletkezett indulat, és etikai kifogás nem került el ugyan az országgyűlési biztos figyelmét, de a reá vonatkozó hatásköri szabályok nem teszik lehetővé az alapjogi vizsgálat erkölcsi-etikai tárgyú kiterjesztését.

Ezzel összefüggésben az a tény, hogy az önkormányzat lehetőséget biztosított a gyógyszerész részére a megfelelő működésre, ezzel lehetőséget kínált a lakosság számára a gyógyszerész munkájának elfogadására, az általa nyújtott ellátás tekintetében semmiképpen sem jelenti a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét. A patika működési engedélyének ÁNTSz Megyei Tisztiorvosi Szolgálat általi bevonása, és a bérleti jogviszony felmondása után, a polgármester a falugondnoki szolgálat segítségével enyhítette a legrászorultabb lakosok gyógyszerbeszerzési gondját úgy, hogy a távolabbi községben lévő gyógyszertárból beszerzik a rendelt patikaszerkeket. A polgármester hangsúlyozta, hogy a hátrányok enyhítése, illetve az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatáshoz való hozzájutást mindaddig biztosítja, míg a közösségi szintű szükségletek teljesítése elől elhárul minden jogi akadály és a gyógyszerészi állásra ismét pályázatot írhat ki.

Mindebből következően az egészségügyi – azaz a gyógyszer – ellátást érintő panasz tekintetében a biztos megállapította, hogy az egészségügyi alapellátásra vonatkozó és ehhez kapcsolódó gyógyszerellátási feladatának eleget téve az önkormányzat nem idézte elő a felhívott alkotmányos alapjog sérelmének a veszélyét.

Mivel panaszos a község önkormányzata képviselő-testületének, a képviselő-testület bizottságának, illetőleg a polgármesternek az eljárását is kifogásolta ezzel kapcsolatban a biztos a következőket fejtette ki. Az Obtv. értelmében az országgyűlési biztos feladata, hogy az állampolgár alkotmányos jogait védje a hatóságokkal szemben, nem feladata viszont az egész államszervezet, a társadalom jogszerű működésének felügyelete. Ennek értelmében az országgyűlési biztos hatásköre nem az önkormányzat szerveinek belső működésére, hanem az állampolgárok felé ható tevékenységükre terjed ki, azt vizsgálhatja. Mindezt az Obtv. 16. § (1) bekezdése egyértelműen kifejezi, s erre utal az is, hogy a 29. § (1) bekezdése hatóságként jelöli meg a felsorolt szerveket, közöttük a helyi önkormányzatot.

A helyi önkormányzás Alkotmányban foglalt joga – áll a jelentésben – valójában a központi államhatalommal szemben védi a helyi közösséget. Erre tekintettel tehát az jelentené az alkotmányos visszasság megvalósulását, ha az állam alkotmányellenesen korlátozná az önkormányzat számára biztosított jogokat, például valamely önkormányzati jogot elvonna.

A helyi önkormányzat alkotmányos, törvényes működésének vizsgálatára az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény értelmében az Alkotmánybíróság, a bíróság jogosult, az eljárást a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. A képviselő-testület és a polgármester működésének törvényességi szempontból történő vizsgálatát ugyancsak a közigazgatási hivataltól lehet kérni, s ha a közigazgatási hivatal eljárását nem tartják kielégítőnek, a belügyminiszterhez lehet fordulni. Az előbbieken alapján a közigazgatási hivatal köteles vizsgálni azt is, hogy a testületi döntésben érdekelt személy részt vett-e.

Mivel a képviselő-testület a gyógyszertár épületére vonatkozó döntését, mint tulajdonos hozta meg, e tekintetben a Polgári Törvénykönyv általános, és a bérleti szerződésre vonatkozó különös szabályai hívhatók fel. Alapjogi szempontból tehát nem vitatható a gyógyszertár épületének, illetve a szolgálati lakás bérleti szerződésének sorsa. Az ilyen, ún. civiljogi ügyletek felülbírlására ugyancsak nincs jogi felhatalmazása az országgyűlési biztosnak, hiszen ezzel az igazságszolgáltatásra hivatott bírósági szervezet feladat és hatáskörét vonná el, azaz sértené a bírák függetlenségét s ugyancsak a jogállamiság alapjogi doktrínáját.

A biztos végül kiemelte, hogy a személyi jog jogosultja, (gyógyszerész) és a helyi autonómia letéteményese (képviselő-testület) közötti együttműködésből fakadó megállapodásnak részletes, körültekintő és elsősorban a lakosság, a betegek érdekeit szolgálónak kell lennie. Abban az esetben azonban, ha a gyógyszerész ellen szakmai kifogások (is) merülnek fel, a megyei tisztí főgyógyszerész, illetve a gyógyszerész kamara etikai bizottsága hívható fel a szükséges intézkedések megtételére.

OBH 3666/2005.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a másodfokú hatóság eljárása, ha a fellebbezéssel megtámadott határozatot érdemben nem vizsgálja ki, és az ügy szempontjából lényeges kérdésben levélben közli álláspontját.

A panaszos az ábrahámhegyi kishajó-kikötő működésének környezetvédelmi engedélyezése, valamint az ügyféli jogállásának el nem ismerése miatt fordult a biztoshoz, aki az országos környezetvédelmi főfelügyelőségtől kért tájékoztatást.

A panaszolt ügy tárgyában az országgyűlési biztosok már korábban is folytattak vizsgálatot, és annak eredményeként készült jelentés az OBH 848/1995. és az OBH 8945/1996. számú ügyekben. A biztos ezért a vizsgálata megkezdésekor

kifejtette, hogy a korábbi biztosí jelentéseket nem vizsgálja felül, mert az ügyben azóta jogerős határozat született, és az országgyűlési biztoshoz annak közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A biztos azonban megállapította azt is, hogy az elsőfokú környezetvédelmi hatóság engedélyt adott a kishajó-kikötő üzemelésére. A határozatot a panaszossal nem közölték. A határozatról értesültek fellebbezése hiányában a határozat jogerőre emelkedett.

A panaszos a megyei főügyészség révén vette kézhez a határozatot, amely ellen fellebbezést terjesztett elő az elsőfokú hatóságnál. Annak felterjesztése alapján a másodfokú környezetvédelmi hatóság a fellebbezést „fellebbezés tárgyú” közérdekű bejelentésnek tekintette. A beadvány érdemi vizsgálatába nem bocsátkozott. Levélben arról tájékoztatta a panaszost, hogy az ügyféli minőségét az engedélyezési eljárás során nem igazolta. A levél tartalmában megegyezett a felterjesztésében foglaltakkal.

A vitorláskikötő földrajzi elhelyezkedését meghatározó iratok és térképek tanúsága szerint a kikötő ingatlanának területe határos a 898/2 helyrajzi telkekkel.

A biztos által bekért ingatlan-nyilvántartási adatbázisból (TAKARNET) származó tulajdoni adatok alapján az ingatlan tulajdonosai: G. G. és G. Sz. 1/2-1/2 tulajdoni arányban, a panaszos és G. G.-né haszonélvezeti jogával terhelt 2009. 12. 20-ig.

A biztos jelentésében leszögezte, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény külön is kimondja, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárásokra – az e törvényben foglalt eltérésekkel – az Áe. szabályait kell alkalmazni.

Az törvény kommentárja szerint „ügyfél azonban az államigazgatási eljárásban az is, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti”. A Legfelsőbb Bíróság következetes álláspontja szerint (BH 1994.453) például építési eljárásban a szomszéd ügyfél. Ugyancsak a hivatkozott bíróság a 20/2004. Közigazgatási jogegységi határozatában kimondta, hogy az ügyféli érintettségnek mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia, továbbá ügyfél az, akire a határozat rendelkezésének közvetlen hatása van. A környezetvédelmi joggal foglalkozó szakirodalomban az ügyféli joggal kapcsolatban a szerzők kifejtették azt is, hogy az ügyféli jog valójában nem jog, hanem jogok összességét jelentő státusz.

A biztos álláspontja szerint az elsőfokú környezetvédelmi hatóság nem tett eleget a tényállás tisztázását előíró törvényi kötelezettségének és nem vizsgálta a panaszos ügyféli jogosultságát. Nem gyakorolta továbbá a másodfokú hatósági jogkörét, amiért az elsőfokú környezetvédelmi hatóság határozatát, és az azt megelőző eljárást nem vizsgálta meg.

A fentiekén kívül az ügyféli jogról való döntés – véleménye szerint – az ügy szempontjából olyan érdemi kérdésben való döntés, amelyet határozatba kellett volna foglalnia a másodfokú hatóságnak, a határozat tartalmára vonatkozó szabályok betartásával.

A vizsgálat megállapításaira tekintettel kezdeményezte az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség főigazgatójánál az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslását. A beszámoló készítésekor a válaszadásra nyitvaálló határidő még nem telt el.

OBH 3674/2005.

Az állampolgárok jogbiztonságát jelentősen érinti, hogy a személyes okmányokkal való ellátásuk során ügyfélként milyen kapcsolatba kerülnek az okmányirodákkal, ahol évek óta egyre több, nélkülözhetetlen okmányaik – a személyazonosító igazolványtól a gépkocsi forgalmi engedélyig – kiadását kell kérelmezniük.

Az országgyűlési biztos a Fejér megyei és a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkalátogatásai keretében a munkatársaival a székesfehérvári, bicskei, jászberényi és a szolnoki körzetközponti okmányirodákon is tájékoztottak az egyes feladatok ellátásának körülményeiről, az ügyintézés módjáról, illetőleg lakossági szolgáltatás megszervezésének helyi lehetőségeiről.

A biztos megállapította, hogy a települési önkormányzatok az állami feladatok ellátásában a kormányzati szervekkel együttműködnek és saját pénzügyi forrásaik terhére is segítik, illetve kiegészítik az állami finanszírozást. Ezzel kapcsolatban a személyes konzultáció alkalmával az önkormányzat jegyzői és az okmányiroda vezetői külön is kitértek arra, hogy az okmányirodai személyi és tárgyi feltételek biztosítása – állami szinten – a lakosok számának arányában történik, holott a feladatok ellátása ennél szélesebb körű munkatevékenységet jelent a valóságban. Ezért is minden feladatnövekedés komoly próbatétel, és a települési önkormányzat segítő együttműködését igényli.

A biztos álláspontja szerint a bővülő feladatokhoz igazodóan a tervezett és finanszírozott személyi és technikai feltételek biztosítása azért is kiemelt jelentőséggel bír, mivel a közigazgatási szakma nagy kihívással szembesült az új közigazgatási hatósági eljárási törvény (2004. évi CXL. tv. Ket.) hatálybalépése miatt, amelynek ha nem tud megfelelni, hátrányos következményekkel járhat a polgárok számára. E körben az okmányirodák kiemelten érintettek, mint a lakosság részére közvetlenül szolgáltatást végző szervezetek.

A biztos megállapította, hogy az ügyfélforgalom koordinálására és a lakosság tájékoztatására a rendelkezésre álló internetes szolgáltató-rendszer és a helyi médiák által kínált lehetőségeket az okmányirodák jól kihasználják. Az ügyintézők szakmai képzettségüknél és jártasságuknál fogva egymás helyettesítését is végezhetik. A teljes ügymenetet ismer-

rik, így az ügy érdemi elintézésére, a jogszabályok alkalmazására önállóan képesek. Az önkormányzatok jegyzői és az okmányirodák vezetői kiemelt figyelmet fordítanak a szakmai továbbképzésre, és minden esetben konzultációs segítséget nyújtanak egy-egy bonyolultabb jogi probléma megoldásában. A feladatok állandó bővülése miatt ugyanakkor a naprakész ügyintézés a legjobb munkaszervezéssel is lehetetlen, az ügyintézők túlterheltek. Szükségük lenne az önkormányzatoknak arra, hogy megismerhessék az okmányirodai fejlesztések hosszú távú koncepcióját, hogy arra kellő időben felkészülhessenek.

Az egyes ügykörökben jelentkező ügyforgalmi-mutatók alapján a közlekedési igazgatási feladatok vannak többségben az okmányirodákon. A biztos kifejtette, hogy a közúti közlekedési-igazgatási feladatokról és a közlekedési okmányok kiadásáról szóló jogszabály gyakori változása a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézhet elő.

A biztos a megyei munkalátogatások tapasztalatairól készült jelentéseit tájékoztatásul megküldte a belügyminiszternek azzal, hogy az abban foglaltakat szíveskedjék figyelembe venni az okmányirodák tevékenységének jövőbeni tervezése, illetőleg alakítása során.

A belügyminiszter válaszaiban megköszönte a biztosnak a tárca számára hasznos megállapításait. A jelzett problémákkal kapcsolatban arról értesítette, hogy jelentős erőfeszítéseket tesznek az ügyfélbarát okmányirodai ügyintézés javítására, egyidejűleg részletes tájékoztatást adott az ezt alátámasztó konkrét intézkedésekről. A biztos a miniszteri válaszokat tudomásul vette, és további együttműködéséről biztosította a minisztert.

(Kapcsolódó ügy: OBH 4723/2005.)

OBH 3797/2005.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az építési hatóság, ha a fennmaradási engedélyezési eljárásban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy az építető a telekalakítással megszüntette a szabálytalanságot, amit azzal idézett elő, hogy a törvényi előírásokkal ellentétben a telekhatárra építkezett.

A panaszosok autójavító műhelyt építettek Tiszakécskén, az épület azonban nem a jogerős építési engedély szerinti 6 méteres hátsókert mérettel, hanem a telekhatáron került elhelyezésre. A panaszosok szerint a szomszédos telek megvásárlása folyamatban volt. A Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal építésfelügyeleti helyszíni ellenőrzés során észlelte a szabálytalanságot, a jegyző ezt követően fennmaradási engedélyezési eljárást folytatott le. A földhivatal időközben bejegyezte az ingatlan-nyilvántartásba, hogy az építetők telke a szomszédos telek rovására megnőtt, mert az építetők egy 6 méteres sávot megvásároltak a szomszédos telekből. A panaszosok azt sérelmezték, hogy ennek ellenére a fennmaradási engedély megadásával egyidejűleg építésügyi bírságot is kiszabtak az ügyben. A döntés ellen fellebbeztek, a közigazgatási hivatal a bírság összegét megemelte, egyebekben a határozatot helyben hagyta. Megállapította, hogy a telekalakítás a fennmaradási engedély megadásának egyik feltétele volt, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az építmény elhelyezése eltér a tervezett és jóváhagyott állapottól.

Az Étv. 49. § (2) bekezdése értelmében, a bírság elengedésére akkor van mód, ha az építető a szabálytalanul megépített építményt, építményrészt a kiszabott építésügyi bírság megfizetésére előírt határidő lejárta előtt lebontja, vagy a szabálytalanságot megszünteti. Az építési engedély az OTÉK rendelkezéseinek érvényre juttatása érdekében rendelkezett úgy, hogy az épület nem kerülhet a telekhatárra. Mivel a szabálytalanságot jelen ügyben az jelentette, hogy az építmény elhelyezése nem felelt meg az építési engedéllyel érvényre juttatott jogszabályi rendelkezéseknek, a telek 6 méterrel történő megnövelése – amely lényegében az építkezés fizikai paramétereinek a megváltoztatását is jelenti – a szabálytalanság megszüntetésének tekinthető. Az épület elhelyezése jelenleg azért nem ütközik jogszabályba, mert a szabálytalanságot az építető a telekalakítással megszüntette, a jogsértést kijavította.

A fennmaradási engedélyezési eljárásban kiszabott építésügyi bírság – amely objektív közigazgatási jogi szankció – nem csupán a jogellenes magatartás egyszerű következménye, a jogsértés ára, hanem represszív, illetve preventív funkciója is van. Amennyiben a szankció végeredményben – mint jelen esetben is – olyan cselekmény következménye, amely érdemben semmilyen magán-, vagy közérdeket nem sért, és az eljáró hatóság nem veszi figyelembe a jogsértőnek a szabálytalanság megszüntetése érdekében tett erőfeszítéseit, úgy a szankció diszfunkcionálisan hat, és nem a törvény tisztelét mozdítja elő.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az építésügyi hatóság alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a fennmaradási engedélyezési eljárásban nem vette figyelembe azt a tényt, hogy az építető mindent megtett a jogsértés megszüntetése érdekében: a telekalakítással lényegében megszüntette a szabálytalanságot, amit azzal idézett elő, hogy a törvényi előírásokkal ellentétben a telekhatárra építkezett. A biztos a közigazgatási hivatal vezetőjét felkérte, hogy a visszásság orvoslása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. De a hivatalvezető nem értett egyet a javaslattal.

A biztos vizsgálatával párhuzamosan az OLÉH – a panaszosok erre irányuló kérelmére – felügyeleti jogkörben eljárva megvizsgálta a másodfokú határozatot, és azt megsemmisítette. Nem osztotta ugyanis a közigazgatási hivatal álláspontját a bírság alapjául szolgáló építményrész térfogatának a kiszámítása, az alapozás beszámítása tekintetében. Az ügyben 2005. december 13-án született új másodfokú határozat, a közigazgatási hivatal a bírság összegét csökkentette. A bírósági jogorvoslatra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 3881/2005.

Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot, ha a nyugdíjbiztosító a különböző ellátásokra benyújtott igényeket a jogszabályban előírt jogosultsági feltételek hiányában elutasítja, illetőleg a pontatlanul benyújtott igények elbírálása elhúzódik.

A panaszos a MÁV Rt. Nyugdíj Igazgatóságához ellátásokra benyújtott igényei elbírálásának elhúzódását, és a számára anyagi hátrányt okozó döntéseket kifogásolta. Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és annak lefolytatására a panaszolt szerv igazgatóját kérte fel.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos 2003. október 16-án érkezett rokkantsági nyugdíj megállapítása iránti igényét az Igazgatóság a 2004. február 10-én kelt határozatával elutasította, mivel az Országos Orvosszakértői Intézet I. fokú orvosi bizottsága szakvéleménye szerint munkaképesség-csökkenésének mértéke 50% (nem rokkant). A határozat tartalmazta a rendszeres szociális járadékra jogosultság feltételeiről szóló tájékoztatást.

A panaszosnak a 2004. július 23-án érkezett rendszeres szociális járadék iránti igényét az Igazgatóság megállapító határozattal elbírálta. A rendszeres szociális járadékot az Igazgatóság 2004. április 24-től, 2004. november 31-ig folyósította.

A fenti igény benyújtásakor a panaszos nem jelezte a munkanélküli járadékra benyújtott igényét, az erről tett nyilatkozata csak a határozat meghozatalát követően érkezett meg az Igazgatósághoz.

A panaszos fellebbezéssel élt a rendszeres szociális járadékot megállapító határozat ellen és kérte szolgálati ideje felülvizsgálatát. Majd a fellebbezése kiegészítéseként a panaszos a 2002. és 2003. évi béradatainak felülvizsgálatát kérte. A rendszeres szociális járadék igényének elbírálása alatt 2004. június 29-én a panaszos állapotrosszabbodás címén új rokkantsági nyugdíjigényt nyújtott be. Az Igazgatóság két ízben tájékoztatta a panaszost, hogy a nyugellátásának megállapítása és a szolgálati idejének kiszámítása az utólag kért adatok alapján folyamatban van. Kérése csak részben, a szolgálati idő tekintetében vezetett eredményre.

A panaszos állapotrosszabbodásra tekintettel benyújtott rokkantsági nyugdíjigényét az Igazgatóság megállapító határozatával elbírálta. A rokkantsági nyugdíjat az Igazgatóság 2005. január 23-tól havi 50 415 Ft összegben folyósította.

A fentiekre tekintettel a panaszos nem volt jogosult munkanélküli járadékra, ezért amikor visszafizetésre kötelezte a munkaügyi központ az Igazgatóságnak a rokkantsági nyugdíjat megállapító határozatát módosítani kellett. A jogosultság kezdő napja 2004. május 7-re változott visszamenőleg, ezért a szolgálati idő és a nyugdíj alapját képező átlagkereset is módosult. Továbbá, mivel a panaszos egyidejűleg két ellátásra nem jogosult, a 2004. május 7. után folyósított rendszeres szociális járadék nem illette meg. Az új határozat 2005. október 6-án kelt, mely ellen a jogorvoslati határidő a vizsgálat idején még nem telt el, ezért az országgyűlési biztos hatáskör hiányára tekintettel a vizsgálatot lezárta.

OBH 3941/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a földhivatal, ha egy olyan ingatlant tart nyilván útként, amely nem vezet sehova, az országos közúthálózatnak nem része, és egyetlen funkciója az, hogy egy magántulajdonú útról más tulajdonosok ingatlanjai megközelíthetőek legyenek, illetve ha a magántulajdonú területet anélkül tünteti fel az ingatlan-nyilvántartásban közterületként, hogy a közhasználatra való átadásáról szóló dokumentummal rendelkezne.

A panaszos beadványában a Galyatetőn működő szálloda tulajdonosának eljárását sérelmezte. Előadta, hogy a szálloda felújítását követően a szállodához, illetve a Kodály Zoltán sétányhoz vezető utat a szálloda tulajdonosa sorompóval lezárta. Ezzel, a panaszos véleménye szerint, a Kodály Zoltán sétány melletti ingatlanok tulajdonosai számára szinte lehetetlenné vált az általuk működtetett üzletek áruval történő ellátása. Problémája megoldása érdekében a Gyöngyösi Körzeti Földhivatalhoz (körzeti földhivatal) fordult, melynek vezetője arról tájékoztatta, hogy a Mátraszentimre (Galyatető) belterületi 907 hrsz.-ú ingatlan tulajdonosa egy Kft., az ingatlan megnevezése közút.

Az országgyűlési biztos – a körzeti földhivatal vezetőjének válasza alapján – megállapította, hogy a 907 hrsz.-ú út megnevezése az ingatlan-nyilvántartás tanúsága szerint közterület. Felhívta a panaszos figyelmet arra, hogy a tulajdonszerzésekor „tudomása lehetett arról, hogy az út, illetve a közterület kinek a tulajdonát képezi, és hogy az ingatlan csak ezen keresztül közelíthető meg.”

A jegyző tájékoztatása szerint a tömegközlekedést biztosító busz megállója és fordulója a szálló előtt a 907 hrsz.-ú úton volt éveken át. Az új autóbusz forduló kialakításának igénye már több éve felmerült a lakosok körében, a menetrendszerű buszjáratok vezetői is több alkalommal jelezték, hogy a buszokat és a parkoló autókat veszélyeztető módon tudnak csak közlekedni, továbbá a szálloda tulajdonosa is kifejtette, hogy le kívánja zárni a tulajdonában álló 907 hrsz.-ú utat. A buszmegálló és az autóbusz-forduló létesítésére építési engedélyt a Heves Megyei Közlekedési Felügyelet 2005. február 10-én kelt határozatával adott, az engedély március 1-jén emelkedett jogerőre. Álláspontja szerint az új buszforduló kialakításának célja a tömegközlekedés szálloda előli kiszervezése volt, így a helyközi járatok nem veszik igénybe a 907 hrsz.-ú utat. Kifejtette, hogy a gépjármű forgalom kizárását nem támogatja, mivel az út lezárása több,

az önkormányzat tulajdonában álló létesítmény megközelíthetőségét lehetetlenítené el. Végül közölte azt is, hogy a 907 hrsz.-ú utat nem zárták le.

Az ingatlanok elhelyezkedése a következő. A panaszos tulajdonában álló ingatlan egy, a Magyar Állam tulajdonában lévő útra nyílik (1182/11 hrsz.), amely út a 907 hrsz.-ú, a Kft. tulajdonában álló úttal párhuzamosan fut. A biztos megállapította, hogy a 1182/11 hrsz.-ú ingatlan egyetlen végpontján sem kapcsolódik más úthoz, ezért gyakorlatilag kizárt, hogy az országos úthálózatnak a része legyen, az út – a közúti közlekedésről szóló törvényben, illetve a közúti közlekedés szabályairól szóló KPM–BM együttes rendeletben rögzített – fogalmi elemeinek az ingatlan nem felel meg. Álláspontja szerint nem nevezhető útnak egy olyan ingatlan, amelynek kizárólagos funkciója az, hogy egy magántulajdonú útról más tulajdonosok ingatlanjai megközelíthetőek legyenek, az ilyen nyilvántartás a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A 907 hrsz.-ú magánkézből lévő út megnevezése az ingatlan-nyilvántartás szerint közterület. A vonatkozó jogszabályok szerint a közterület vagy állami, önkormányzati tulajdonban álló földterület, vagy külön szerződésben a közhasználat céljára átadott terület rész. A hivatalvezető által megküldött iratok között nem szerepelt a magántulajdonban álló terület közhasználatra való átadásáról szóló szerződés. Amennyiben ilyen szerződés a 907 hrsz.-ú út kapcsán nem lelhető fel a körzeti földhivatalnál, akkor az ingatlan közterületként való megnevezése az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felhívta a jegyzőt és a körzeti földhivatal vezetőjét, hogy gondoskodjanak az ingatlanok rendeltetésének tisztázásáról, illetve tényleges helyzetének megfelelő nyilvántartásáról.

A megkeresettek egyetértettek az országgyűlési biztos álláspontjával, és az ingatlan-nyilvántartásban átvezetésre került a két ingatlan – tényleges funkcióinak megfelelő – megnevezése.

OBH 4011/2005.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az építési hatóság, ha a szabálytalan építkezés fennmaradásának megítélésében a tűztávolság megtartását, mint közérdeket nem vizsgálja.

A panaszos a szomszédja engedély nélkül és szabálytalanul épített melléképülete miatt fordult több ízben az országgyűlési biztoshoz, mert az építési hatóság elrendelte a szabálytalanul épített épület bontását, a bíróság azonban a határozatot megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el. A megismételt eljárásban az építési hatóság kiadta a fennmaradási és továbbépítési engedélyt.

A panasz benyújtásakor a másodfokú eljárás még folyamatban volt, de a biztos megítélése szerint az ügyben a panaszos alkotmányos jogai sérelmének közvetlen veszélye fenyegetett, vizsgálatot indította, és tájékoztatást kért a közigazgatási hivatal vezetőjétől.

Megállapította, hogy az elsőfokú hatóság 2001 decemberében kötelezte a panaszos szomszédját az engedély nélkül és szabálytalanul megépített melléképület elbontására. A másodfokú hatóság a határozatot új eljárás elrendelése mellett megsemmisítette. Az új eljárásban a hatóság ismét bontásra kötelezte az ingatlan tulajdonosait. A közigazgatási hivatal határozatot helybenhagyó döntését a bíróság megsemmisítette, és az elsőfokú építési hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

2004 januárban a jegyző végleges fennmaradási engedélyt adott, és a továbbépítést engedélyezte. A határozat indoklása szerint az oldalkertben szabálytalanul bővített tároló esetében a „szabálytalansággal okozott érdeksérelem jelentéktelen és közérdeket nem sért”. A közigazgatási hivatal megállapította, hogy az elsőfokú hatóság elmulasztotta indokolási kötelezettségét, mivel nem fejtette ki, hogy a „szabálytalan épület milyen érdeksérelmet okoz (pl. a szomszédos ingatlanra nézve), ez a sérelem jelentős-e vagy nem, és miért, valamint sérül-e a közérdek az épület fennmaradása esetén”, ezért a határozatot megsemmisítette.

A biztos vizsgálat közben ismételtelen lefolytatott elsőfokú eljárásban, 2004 júniusában az építési hatóság kiadta a fennmaradási engedélyt, engedélyezte továbbá a befejező munkák elvégzését. A közigazgatási hivatal a döntést helybenhagyta.

A biztosnak el kellett fogadnia a hatóságok azon megállapításait, amely szerint az épületnek a szomszédos ingatlan felé eső fala – egy rövid szakaszt leszámítva – nem új építésű, és az ügyben lényegében csupán egy évtizedek óta fennálló épület átalakításáról van szó, ezért a szomszédos ingatlan használatára kiható körülmények alapvetően nem változtak meg. Ennek, valamint annak a felülvizsgálatára nincs lehetősége, hogy a hatóság szerint nem nyert bizonyítást, hogy a szabálytalanul (át)épített épület túlnyúlna a telekhatáron.

Megállapította ugyanakkor azt, hogy az építési hatóság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény 48. § (2) bekezdésére hivatkozott, amely úgy rendelkezik, hogy a fennmaradási engedély akkor is kiadható, ha a szabálytalansággal okozott érdeksérelem jelentéktelen, közérdeket nem sért. E rendelkezés értelmében tehát a hatóság nem adhatja ki a fennmaradási engedélyt a szabálytalanul épített ingatlanra, amennyiben az közérdeket sértene.

Az ügyben érintett két épület távolsága nem éri el az egy métert, felmerült a tűzvédelmi előírások sérelmének lehetősége. A tűzbiztonsági követelmények be nem tartása pedig nem csupán egyéni érdeksérelemként jelentkezhet, hanem

adott esetben a közérdek sérelmét is jelentheti. 2002. augusztusi határozatában még maga a közigazgatási hivatal hivatkozott arra, hogy a tűzvédelmi előírások szerint az épületek közötti tűzvédelmi távolság nem éri el a szükséges tűzvédelmi távolságot, a bíróságnak címzett beadványában megállapítja, hogy egyik épület falazata sem tűzfalas kialakítású. A határozatot a bíróság hatályon kívül helyezte, azonban a megismételt eljárásban ezeknek a tűzvédelmi szempontoknak a vizsgálatára nem került sor.

A biztos megállapította, hogy a hatóság az engedély megadása során nem vizsgálta érdemben a közérdek esetleges sérelmét, amelyet a tűzvédelmi előírások be nem tartása okozhat, és ezzel a tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel azonban arra, hogy a határozat módosítása vagy megsemmisítése jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene, kezdeményezéssel, illetve ajánlással nem élt, de felkérte a jegyzőt, és a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a jövőben lefolytatott engedélyezési eljárásaik során – a közérdek védelmében – minden esetben a tűzbiztonsági követelmények szem előtt tartásával hozzák meg határozataikat.

OBH 4140/2005.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz az okmányiroda, ha településen – település-szintű – lakcímbeljelentéssel rendelkező személytől nem fogadja be a vezetői engedély kiadása iránti kérelmet. A lejárt „kategória érvényességű” vezetői engedélyek cseréjének – a BM rendelet hiányosságára visszavezethető okból – alkalmazott módszere a jogbiztonság követelményével és a szabad mozgáshoz való joggal, és – a gépjárművet munkavégzéssel összefüggésben használók esetében – a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Több panaszos fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert a gépjárművezetői engedélyek kiadásával kapcsolatban az okmányirodák eljárását kifogásolta. Sérelmezték, hogy a vezetői engedélyeket annak ellenére, hogy az okmányon feltüntetett érvényességi idő még nem járt le, a kategória érvényesség lejártja miatt nem hosszabbítják meg, hanem cserélik. Ezzel kapcsolatban többen is felvetették, hogy a vezetői engedélyeken a legkésőbb lejárási „kategória érvényesség” lejártánál több évvel hosszabb érvényességi időt tüntetnek fel, ami – álláspontjuk szerint – alkalmas arra, hogy az állampolgárokat megtévevse. Sérelmezték továbbá, hogy eltérő életkorú személyek eltérő egészségi érvényességi időre kapnak vezetői engedélyt. Az egyik panaszos a „kategória érvényesség” lejártát megelőzően kérte vezetői engedélye meghosszabbítását (tulajdonképpen új vezetői engedély kiadását), de erről csak adatlapot kapott, nem ideiglenes vezetői engedélyt. Hajléktalanok jogvédelmével foglalkozó társadalmi szervezet beadványa szerint egyes okmányirodák csak település, utca, házsám megjelölésű lakcím esetén fogadják be a vezetői engedély iránti kérelmeket, település-szintű lakcím esetén nem, lakcím rovatot azonban a vezetői engedély nem tartalmaz. Ugyancsak többen sérelmezték, hogy a régi típusú vezetői engedélyeket a lejárt egészségi alkalmassági idejét követően – annak ellenére, hogy az okmányban még van „üres ablak” – új típusúra kell cserélni, nem hosszabbítják meg. Volt olyan panaszos is, aki az új, illetve a meghosszabbított vezetői engedélyek kiállításának időtartamát hosszúnak tartotta.

Az azonos tárgyú panaszokat az általános helyettese együtt vizsgálta, és a belügyminisztert kérte fel vizsgálatra.

A miniszter nem vitatta, hogy egyes okmányirodákban települési szintű lakcímbeljelentéssel rendelkező személyektől valóban nem fogadták be a vezetői engedély kiadása iránti kérelmeket. Az ilyen eljárás a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, a miniszter ezért az egységes jogalkalmazói gyakorlat kialakítása érdekében intézkedett arra, hogy a települési szintű bejelentést igazoló hatósági igazolvány bemutatása esetén a vezetői engedély kiadására irányuló eljárás minden esetben meginduljon. Felhívta a körzetközponti jegyzők figyelmét arra is, hogy a közlekedési igazgatási eljárás során a magyarországi lakóhely igazoltnak tekintendő, így a vezetői engedély kiadására irányuló kérelem elutasításának nincs helye.

Az általános helyettes vizsgálata kiterjedt arra is, hogy a különböző életkorú gépjárművezetőkre vonatkozó eltérő egészségi alkalmassági vizsgálatról szóló szabályok okozhatnak-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot. Ennek során az általános helyettes megállapította, hogy az eltérő életkorú gépjárművezetők – figyelemmel arra, hogy az életkortól függően jelentős eltérés tapasztalható a járművezetési képességekben beálló változás lefolyásának időtartamában – nem alkotnak homogén csoportot, így közöttük életkoruk és egészségi állapotuk szerint tehető különbség.

A belügyminiszter szerint a lejárt vezetői engedély, az adatlap és a megfelelő egészségi vélemény együttes bemutatása igazolja a közúti forgalomban való részvétel jogszerűségét. A BM rendelet 2. § a)–c) pontjai szerint járművezetésre jogosító okmány a vezetői engedély, az ideiglenes vezetői engedély, valamint a nemzetközi vezetői engedély. A BM rendelet nem szabályozza azonban azt az esetet, amikor csak a vezetői engedély „kategória érvényességének” lejártja után kerül az új vezetői engedély kiállításra. A belügyminiszteri válaszban foglaltak tehát nincsenek teljes összhangban a BM rendelet előírásaival.

Az általános helyettes megállapította, hogy a lejárt „kategória érvényességű” vezetői engedélyek cseréjének – a BM rendelet hiányosságára visszavezethető okból – alkalmazott módszere a jogbiztonság követelményével, a szabad mozgáshoz való joggal, és – a gépjárművet munkavégzéssel összefüggésben használók esetében – a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézi elő.

A biztos ezért arra kérte a belügyminisztert, hogy egészítse ki a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendeletet, és ellenőrizze a Központi Okmányirodában és a körzetközponti okmányirodáknak a felhívása érvényesülését.

Kapcsolódó ügyek: OBH 2591/2003.; 5226/2003.; 2415/2004.; 1560/2004.; 1957/2004.; 2777/2004.; 6106/2004.; 6673/2004.

OBH 4174/2005.

A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát összefüggő visszásságot okoz, ha a családi házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatalok után – jogszabályi rendelkezés alapján – senki sem jogosult családi pótlékot igényelni, és az is ha a jogszabály nem szabályozza a szülő tartási kötelezettségét a szülői házat elhagyó 16 éves fiatalok esetén.

A panaszos fiát a bíróság az édesanyjához helyezte, de a 16 éves fiú a gyámhivataltól kérte, hogy apai nagyszülőjéhez költözhessen. A gyámhivatal az engedélyt megadta, és a fiú a szülői házat elhagyta. Ettől kezdve a 18. életéve betöltéséig senki sem kapott utána családi pótlékot.

A nagymama előbb azt jelezte a gyámhivatalnak, hogy unokája édesanyja nem adja át neki a családi pótlékot és a gyermek tartásához semmilyen módon nem járul hozzá, ezért az unokája után bejelentette a családi pótlékra az igényét. A családtámogatási osztály a kérelmét elutasította, amivel szemben fellebbezést nyújtott be, de a Magyar Államkincstár az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

A gyámhivatal bejelentésre észlelte, hogy a családi pótlékot senki nem veszi fel, ezért az anyát levélben felszólította, hogy igényelje meg visszamenőleg is a családi pótlékot, és azt adja át a fiának, de az nem járt eredménnyel. A fiú nagykörűségét elérve 2005-ben már saját jogán igényelte a családi pótlékot, és a fel nem vett családi pótlékot visszamenőlegesen is kérte. A panaszos apa, akinek a háztartásában a fiú tartózkodott, szintén igényelte a családi pótlékot. A családtámogatási osztály a panaszos és fia visszamenőleges megtérítés iránti kérelmét elutasította, a családi pótlékot csak 2004. december 1-jétől – két hónapra visszamenőleg – folyósította az apának. A panaszos a határozatot megfellebbezte, méltányos elbírálást kért.

A családtámogatási osztály azonban levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a családok támogatásáról szóló törvény alapján a családi pótlékot csak a benyújtást megelőző két hónapra folyósíthatnak visszamenőleg. A panaszost tájékoztatták arról is, hogy fia 2003 decemberében elhagyta édesanyja háztartását, az anya ettől kezdve nem kaphatta a családi pótlékot, a nagyszülő igénylését pedig gyámnevezés hiányában kellett elutasítani. A hatályos jogszabály sem az első, sem a másodfokú eljárásban nem teszi lehetővé a méltányossági elbírálást. A családtámogatási osztály a családi pótlékot a fiú középiskolai tanulmányainak befejezéséig folyósította.

A kormányrendelet szerint a szülői házat elhagyó fiatalok szülőjének szülői felügyeleti joga a gondozás nevelés tekintetében szünetel, törvényes képviselői joga, továbbá tartási kötelezettsége azonban továbbra is fennáll. A családjogi törvény kimondja, hogy „a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll”. Tekintettel arra, hogy a szülői házat elhagyó fiatal továbbra is szülői felügyelet alatt állt, számára a gyámhivatal nem rendelhetett gyámot.

A törvény alapján családi pótlékra a vér szerinti szülő a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató saját háztartásában nevelt gyermekekre tekintettel jogosult. A vér szerinti szülő tehát nem igényelhet családi pótlékot a vele életvitelszerűen nem egy háztartásban lévő, gyámhivatali engedéllyel a szülői házat elhagyó, 16. életévét betöltött gyermeke után. Nem teszi lehetővé a jogszabály, hogy a szülői házat elhagyó fiatal befogadó, őt nevelő, gondozó személyt a gyámhivatal gyámul rendelje. Tehát, ha a szülői házat elhagyó fiatal közoktatási intézményben folytatja tanulmányait, családi pótlékot az őt gondozó személy jogszabályi felhatalmazás hiányában nem kaphat, azt a vér szerinti szülő sem igényelheti.

A vizsgálat megállapította, hogy a konkrét ügyben a gyámhivatal, a családtámogatási osztály és a Magyar Államkincstár határozatai a vonatkozó jogszabályoknak megfeleltek, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okoztak, de az általános helyettes megállapította azt is, hogy jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a szülői házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatal családi pótlékát – a jogosultság fennállása esetén – ki igényelheti. A jogszabályi hiányosság miatt a panaszos gyermeke 12 havi családi pótléktól esett el.

Végül a vizsgálat megállapította azt is, hogy a kormányrendelet rendelkezik a szülő tartási kötelezettségének fennállásáról a 16. életévét betöltött fiatalok szülői házat elhagyása esetén, de annak módját nem szabályozza.

Összességében a jogi szabályozás hiányossága visszásságot okoz a gyermekeket megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával. Sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a családi házat engedéllyel elhagyó fiatalok után 18. életévének betöltéséig senki nem jogosult családi pótlékot igényelni.

Az általános helyettes az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszternek javasolta, fontolja meg a családok támogatásáról szóló törvény oly módon való módosítását, hogy ha a gyámhivatali engedéllyel a szülői házat elhagyó fiatalok tanulmányait közoktatási intézményben folytatja, akkor az őt nevelő, gondozó személy legyen jogosult a családi pótlék igénylésére. A gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet kiegészítését azzal, hogy a gyámhivatal

a szülői ház elhagyását engedélyező jogerős határozatot – a tartásdíj megállapítása céljából – küldje meg az illetékes bíróságnak.

A miniszter a jogi szabályozás hiányosságát elismerte, de az általános helyettes javaslatát nem fogadta el, helyette megoldást nem ajánlott. Az általános helyettes javaslatát fenntartotta, a miniszter 2006 januárjában egyeztető tárgyalást kíván összehívni.

OBH 4251/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a főiskola kari tanácsa, ha előírja, hogy határozatát visszamenőlegesen is alkalmazni kell, és ezzel a hallgatókat a jogviszonyuk létesítésekor ismert követelménynél nehezebb helyzetbe hozza a képzettséget igazoló oklevél megszerzése tekintetében.

A panaszosok főiskolájuk nyelvvizsga letételére vonatkozó követelményrendszerét, és annak kapcsán a főiskolai végzettséget tanúsító oklevél kiadásával kapcsolatos eljárást sérelmezve fordultak az általános helyetteshez.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszosok hallgatói jogviszonyának létesítésekor kiosztott tájékoztatóban nem szerepelt nyelvvizsga megszerzésére vonatkozó kötelezettség sem a záróvizsgára bocsátás feltételei, sem az oklevél kiadásának feltételei között.

A hallgatói jogviszony létesítésekor hatályban lévő szabályanyag vizsgálata kapcsán a biztos az akkor hatályos felsőoktatási törvény, valamint a panaszosok szakjára nézve további feltételeket előíró kormányrendeletet vizsgálva megállapította, hogy a bizonytalanságot előidéző helyzetet nem önmagában a két eltérő szintű jogszabály látszólag ellentmondó rendelkezési okozták, hanem a főiskola szabályzata, illetve a pontos normaszöveg megalkotásának elmulasztása.

Az általános helyettes vizsgálta a főiskola Kari Tanácsának egy határozatát, amely a panasszal érintett évfolyam tekintetében a hallgatókra eredetileg előírtnál nehezebb követelmény teljesítését határozta meg az oklevél kiadása feltételeként, és megállapította, hogy a határozat rendelkezéseinek panaszosokra történő kiterjesztése ellentétes a visszamenőleges hatály tilalmának elvével. Az pedig, hogy hibás jogértelmezése következtében a főiskolán záróvizsgára engedték a hallgatókat, nem indokolta, hogy visszatartsák az eredményesen záróvizsgázott hallgatók oklevelét. A biztos megállapította, hogy az oklevelek visszatartása ellentétes a jogbiztonság követelményével, ezen túlmenően önkényes és méltánytalan jogalkalmazáson alapul, de arra is felhívta a figyelmet, hogy záróvizsgájuk utólagos érvénytelenítése ugyan csak méltánytalan lenne, figyelemmel arra is, hogy az országgyűlési biztoshoz fordulás miatt senkit nem érhet hátrány.

A feltárt visszásság a panasszal érintett évfolyam esetében nem volt orvosolható a tanulmányi és vizsgaszabályzat módosításával. Az egyetemi autonómiát tiszteletben tartva a biztos csak azt kezdeményezte, hogy a főiskola igazgatója fontolja meg a vizsgálatl érintett évfolyam hallgatói oklevele kiadásának lehetőségét.

Az igazgató a jelentésben foglalt érveléssel egyetértett, és az okleveleket kiadta.

OBH 4376/2005.

A jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a birtokvédelem iránti kérelem beérkezésétől számított három hónapon túl hoz határozatot.

A panaszos Berettyóújfalu Város Önkormányzatának eljárását sérelmezte. Előadta, hogy 2005 márciusában a települési rendőrkapitányságon feljelentést tett volt férje ellen a közös tulajdonukat képező ingatlanon lévő növényzet „megcsonkítása” miatt. A rendőrség az ügyet áttette a polgármesteri hivatalhoz, ahonnan választ nem kapott.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A jegyző által megküldött iratok szerint a panaszos birtokvédelmi kérelme 2005. április 5-én érkezett a Polgármesteri Hivatalhoz. Az ügyintéző a panaszost és férjét április 29-én személyes meghallgatásra idézte, és meghallgatásuk május 11-én megtörtént, nyilatkozataikat jegyzőkönyvben rögzítették. Az ügyintéző helyszíni szemlét tartott, melyről jegyzőkönyv is készült, majd a hatóság a panaszos kérelmét a július 22-i határozatában elutasította.

A biztos megállapította, hogy az eljárás formailag és tartalmilag is megfelelt a hatályos államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (Áe.) tényállás tisztázására vonatkozó szabályainak.

Problémát vetett fel azonban az eljárási határidő. Az Áe. értelmében az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül kellett meghozni, az eljárás idejét a közigazgatási szerv vezetője indokolt esetben egy alkalommal legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatta. A vizsgált iratanyagban a határidő meghosszabbításáról rendelkező irat nem volt fellelhető, így a hatóságnak legkésőbb a kérelem beérkezését követő 30. napon meg kellett volna hoznia a határozatát. A polgármesteri hivatal érkeztető bélyegzője tanúsága szerint a panaszos beadványát 2005. április 5-én vették nyilvántartásba, a határozat kelte július 22-e, a hatósági eljárás tehát három és fél hónapig tartott. Az eljárás elhúzódása a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A feltárt visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte jegyzőt, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen az eljárási határidők betartására, és erre a munkatársait is figyelmeztesse.

A jegyző a kezdeményezésben foglaltakkal egyetértett.

OBH 4482/2005.

A jogbiztonsághoz való alapjogot sérti, ha a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendelet a jogalkalmazók számára nem egyértelmű, nem kiszámítható.

A panaszos – három gyermeket nevelő – házaspár azért fordult kérelemmel az országgyűlési biztoshoz, mert a nagyszülők tulajdonában álló családi házban a tetőtér beépítéséhez nem kapták meg a lakásépítési kedvezményt, mivel a bank szerint „a tetőtérben kialakítandó lakás nem lesz önállóan forgalomképes”.

Az országgyűlési biztos az OBH 3693/2004. számú jelentésében a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendelet alkalmazása kapcsán számos visszásságot tárt fel. A tetőtér-beépítés és az emeletráépítés elhatárolásának ellentmondásai miatt is a miniszterelnök intézkedését kérte. A kormány nevében adott válaszban ígéretet tettek arra, hogy „a kormány áttekinti a rendelet módosításának szükségességét”.

A vizsgált panasz szintén a tetőtér-beépítés és az emeletráépítés elhatárolásának olyan újabb megoldandó problémájára hívta fel a figyelmet, amelyre a jogszabály-módosítás során, szintén figyelmet kell fordítani.

A panaszosok számára adott banki tájékoztatás feltehetően azért hangsúlyozta az újonnan épülő tetőtéri lakás önálló forgalomképtelenségét, mert a családi ház – amelynek a tetőterét be kívánják építeni – nem az igénylő házaspár, hanem azok szülei tulajdonában állt.

A kormányrendelet a három gyermeket nevelők számára több kedvezményt is biztosít, így olyat is, amikor a támogatást a saját tulajdonukban lévő lakás bővítésére, tetőtér beépítésére is felhasználhatják, addig ezt a támogatást nem igényelhetik azok, akiknek korábban nem volt saját tulajdonuk, és a tetőtér-beépítéssel a szülőkkel közös tulajdonú ingatlan jönne létre.

A jogszabály ellentmondásosságát fokozza, hogy miközben a tetőtér ilyen beépítéséhez a bankok biztosítják a hitel felvételének lehetőségét, az állami támogatások kifizetésére a kiemelten támogatott három, vagy több gyermeket nevelő családok számára nincs lehetőség.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hivatkozott jogszabály alapján alkalmazott korlátozások alkalmasak a jogbiztonsághoz, a jogi normák kiszámíthatóságának követelményéhez fűződő állampolgári jogokkal kapcsolatos visszásság előidézésére, ezért az OBH 3693/2004. számú jelentésben foglalt ajánlását kiegészítette, és arra kérte a miniszterelnököt, hogy fontolja meg a lakástámogatásokról szóló kormányrendelet tervezett módosítása során az osztatlan közös tulajdonú ingatlanokra vonatkozó támogatási szabályok rendezését.

A válaszadásra nyitva álló 60 napos határidő eltelt, de válasz még nem érkezett.

OBH 4490/2005.

A jogbiztonsághoz, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az építési hatóság, ha fennmaradási engedély iránti kérelem elutasítása után nem rendeli el a közös tulajdonban álló telken szabálytalanul épült épület lebontását.

Egy esztergomi ingatlan tulajdonosai a telket egymás között természetben megosztva birtokolják és használják, közöttük – bírósági végzéssel jóváhagyott – egyezség van érvényben, amely szerint bármilyen melléképületet csak az ingatlan megosztó kerítéstől mért 50 cm-es távolságra fognak elhelyezni. A panaszosok tulajdonostársai építési engedély nélkül létesítettek kamrahelyiséget a kerítéstől néhány centiméterre. Mivel a kamra az egyezséggel ellentétes módon épült, panaszosaink nem adták meg a fennmaradási engedélyhez szükséges tulajdonosi hozzájárulásukat. Kifogásolták, hogy a tulajdonostársaik folyamatosan nagy mennyiségű szemetet tárolnak és égetnek az udvarban.

Az esztergomi jegyző a fennmaradási engedély iránti kérelmet két ízben is elutasította, határidőben érkezett fellebbezés hiányában mindkét határozat első fokon jogerőre emelkedett. Fennmaradási engedély hiányában az engedély nélkül épített kamrahelyiséget le kellett volna bontani. A jegyző azonban azt követően sem intézkedett határozatai végrehajtásáról, hogy a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 2005. április 13-án jogerősen elutasította a tulajdonosi hozzájárulás – mint jognyilatkozat – ítélettel történő pótlása iránt indított keresetet, és a panaszosok 2005. május 17-én kelt beadványukban a végrehajtás elrendelésére irányuló felhívással éltek az építési hatóság felé.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az építési hatóság eljárása – jelesül az, hogy hatóság a panaszosok kifejezett kérésére sem kényszerítette ki a fennmaradási engedélyt elutasító határozatát – a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel továbbá arra, hogy a szabálytalanul épült építmény közös tulajdonban álló telken áll, mulasztásával a hatóság a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot is okozott.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy az esztergomi jegyző hajtja végre a fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasító határozatát, a beadványban a panaszolt szeméttárolásra és égetésre vonatkozó részét pedig vizsgálat céljából az ÁNTSZ illetékes területi szervéhez áttette.

OBH 4550/2005.

A jogbiztonság követelményével és a gyermek családi kapcsolathoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha a kapcsolattartás újraszabályozásáról a kérelem benyújtása után csak nyolc hónappal hoz határozatot. A jogorvoslathoz való jogot sérti a gyámhivatal, ha nem határozati formában, hanem levélben figyelmezteti az ügyfelet magatartása következményeire.

A panaszos a gyermeke apai kapcsolattartása ügyében eljáró gyámhivatalok eljárásait sérelmezte, mert amikor a gyermek apja és az apai nagyszülők 2004 áprilisában a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalnál kérték az apai és nagyszülői kapcsolattartás újraszabályozását, a gyámhivatal a kérelem iktatását követően közel két hónapig semmilyen eljárási cselekményt nem tett. A kapcsolattartás újraszabályozását 2004 júniusában a panaszos anya is kérte, és a gyámhivatal 2004 júniusában megkísérelt a felek között egyezséget létrehozni. A panaszos, valamint az apa és az apai nagyszülők azonban nem kötöttek egyezséget. A vonatkozó jogszabály értelmében, egyezség hiányában a kapcsolattartás újraszabályozásról a gyámhivatalnak döntenie kellett volna, de a következő eljárási cselekményét – az apa és a nagyszülők lakóhelyéről környezettanulmány kérését – csak egy hónap múlva foganatosította, és további egy hónap múlva ismét idézte az apát és az apai nagyszülőket. Pszichológus szakértő kirendelésére a kérelem benyújtását követő közel öt hónap múlva, a kapcsolattartás újraszabályozására pedig mintegy nyolc hónap múlva került csak sor.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gyámhivatal az indokolatlanul elhúzódó eljárásával a jogbiztonságot érintő visszásságot okozott. A határozatokat a gyermek apja, az apai nagyszülők és a panaszos is fellebbezték. A fellebbezésről a megyei gyámhivatal is csak az ügyintézési határidőn túl hozott érdemi döntést, amivel szintén a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta.

Az apa és a nagyszülők elfogultságra hivatkozva kérték a gyámhivatal kizárását. A megyei gyámhivatal az apai és nagyszülői kapcsolattartás ügyében eljárásra másik gyámhivatalt jelölt ki.

Az apa a kijelölt gyámhivatalnál is jelezte, hogy a panaszos nem biztosítja számára a jogerős határozatban foglalt kapcsolattartást, amire a gyámhivatal a panaszost levélben, azaz nem határozati formában figyelmeztette annak következményeire, ha a kapcsolattartást nem biztosítja.

A gyámhivatal – figyelmeztetést követően – az anyát pénzbírsággal sújtotta, majd kezdeményezte a gyermek védelembe vételét. Az anya írásban közölte, hogy a gyermeket nem hajlandó átadni kapcsolattartásra. A további pénzbírság kiszabásától eredmény nem volt várható, ezért a szeghalmi gyámhivatal a panaszos ellen kiskorú veszélyeztetése vétségének gyanúja miatt feljelentést tett. A vizsgálat idején még folyamatban volt mind a gyermek védelembe vétele tárgyában indult, mind a rendőrségi eljárás.

Az általános helyettes megállapította azzal, hogy a gyámhivatal nem a vonatkozó jogszabályi előírásának megfelelően, határozatban figyelmeztette a panaszost a kapcsolattartás meghiúsításának következményeiről, ezért az eljárása a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Megállapította azt is, hogy a gyámhivatal további eljárási cselekményei, a panaszos bírságotlása, a gyermek védelembe vételének kezdeményezése, a büntetőeljárás kezdeményezése megfeleltek a jogszabályoknak, azok a gyermek családi kapcsolathoz való alkotmányos jogának érvényesülését szolgálták.

A biztos a gyámhivatalok vezetőit arra kérte, hogy a jövőben az érdemi döntéseiket az eljárási törvény betartásával hozzák meg. A megyei gyámhivatal vezetője a kezdeményezést elfogadta, az elsőfokú gyámhivatal vezetője a biztos kezdeményezésére nem adott választ.

OBH 4639/2005.

A jogbiztonság és a jogorvoslathoz való jog sérelmét okozza a vámhatóság, ha a fellebbezések elintézése során, a nyilvánvalóan alaptalan, elkésett vagy egyéb okból hibás fellebbezéseket érdemben nem bírálja el, és a döntésről nem hoz határozatot.

A panaszos szerint gyermeke jóhiszeműen aláírt egy képviseleti meghatalmazást, amely alapján a meghatalmazott személy – az adatokkal visszaélve – a vámhatóságnál egy személygépkocsi vámkezelését kezdeményezte. Az ügyben eljáró vámhatóság 632 999 Ft különbözeti vámterhet és 316 500 Ft vámigazgatási bírságot szabott ki a panaszos gyermekére, aki a határozatot fellebbezte, és egyúttal az ügyben illetékmentességet, illeték-feljegyzési jog megadását kérte.

Az általános helyettes vizsgálót rendelt el, és megállapította, hogy a panaszos gyermeke szívességi alapon megadta nevét és egyéb személyi adatait egy ismerősnek, valamint aláírt egy teljes hatályú, határozatlan időre szóló meghatalmazást és egy gépjármű adásvételi szerződést. E dokumentumok alapján az ügyben eljáró vámhivatal a panaszos gyermeke nevére személygépkocsit vámkezelt. A vámkezelés során felmerült a gyanú arra vonatkozóan, hogy a benyújtott adásvételi szerződésen szereplő számlanyilatkozat nem valódi, ezért VPOP a számlanyilatkozat megerősítésére kérte a holland vámhatóságot, mivel az eljárás tárgyát képező gépjárművet Hollandiából hozták be Magyarországra. A holland vámhatóság arról tájékoztatta a magyar vámszerveket, hogy a származási nyilatkozat szabálytalanul lett kiállítva, a számlán az eladó vonatkozásában az adatokat meghamisították.

Az ügyben eljáró vámhivatal a fenti összegű vámteher megfizetésére kötelezte a panaszos gyermekét, majd annak meg nem fizetése miatt vámigazgatási bírság megfizetését is előírta. A két határozat ellen a panaszos gyermeke fellebbezést terjesztett elő, amelyben az eljárás megszüntetését, az ügy érdemi felülvizsgálatát, valamint illetékmentességet, és illeték-feljegyzési jog megadását kérte. A vámhatóság az ügy érdemére és az illeték-feljegyzési jog megadására vonatkozó fellebbezést elutasította. Nem döntött ugyanakkor az illetékmentesség iránti kérelem tárgyában.

Az általános helyettes megállapította, hogy a vámhatóság az ügyben döntően a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szem előtt tartásával járt el, de nem határozott a fellebbezésében előterjesztett illetékfizetés alóli mentesítés iránti kérelemről is. Nem fogadta el ezzel kapcsolatban a vámhatóság azon álláspontját, amely szerint a kérelmet azért nem bírálta el, mert az illetéktörvény szerint vámigazgatási ügyben illetékmentes eljárásnak csak a vámhatóságnál kezdeményezett elsőfokú eljárás minősül, a jogorvoslati eljárás nem. A vámhatóság akkor járt volna el helyesen, ha a kérelmet elutasító határozatot hoz. E mulasztással a jogorvoslati eljárás joggal összefüggő visszásságot okozott. Az általános helyettes a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében felkérte a vám- és pénzügyőrség országos parancsnokát, hogy a vámhatóság érintett szervei a hatáskörükbe tartozó vám- és adóigazgatási ügyekben előterjesztett fellebbezések elintézése során, a nyilvánvalóan alaptalan, elkésett, vagy egyéb okból hibás fellebbezéseket is érdemben bírálják el, és a döntésükről hozzanak a jogszabályoknak megfelelő határozatot.

OBH 4853/2005.

A jogorvoslati eljárás, illetve a tisztességes eljárásról való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha a beadványról nem határozatban dönt, és a jogorvoslat jogszabályi lehetőségéről tévesen tájékoztatja az ügyfelet. Nem okoz visszásságot, ha a gyámhivatal a minisztérium állásfoglalásának és a másodfokú hatóság utasításának megfelelően eljárási hibáit maga kijavítja.

A panaszos válaszként a bíróság a két közös gyermeküket az édesanya gondozásába helyezte. Az anya a jogerős bírói végzésben megállapítottaktól eltérő helyen és időben biztosítja az apa számára a kapcsolattartást. A panaszos két éve többször kérte – hiába – az eljáró gyámhivatalok segítségét.

Az általános helyettes vizsgálatot indított, és a beszerzett iratok alapján megállapította, hogy a panaszos 2004 szeptemberében kérte a gyámhivaltól, hogy gyermekei anyját 2002 októbertől kezdődően tételesen számoltassák el a mintegy 2,5 millió forint gyermektartásdíj felhasználásáról. A panaszos sérelmezte, hogy az anya a kapcsolattartás helyszínét önkényesen megváltoztatta, a 2002. augusztus 14–15-én esedékes kapcsolattartást megakadályozta, lehetlenné tette az időszakos kapcsolattartásokat. A panaszos novemberben kelt levelében korábbi kérelmeit megismételve arra is kérte a gyámhivalt, hogy az anyát szólítsa fel arra, hogy a gyermekek TAJ számát közölje vele, továbbá születési anyakönyvi kivonatuk és útlevelük másolatát adja át neki.

A gyámhivatal az elmaradt apai kapcsolattartások pótlásának elrendelését, az anya figyelmeztetését, gyermektartásdíj felhasználásáról tételes elszámoltatását, továbbá gyermekei iratainak fénymásolata átadására kötelezést határozatban elutasította. A határozat indoklása szerint a 2004. augusztus 14–15-ei kapcsolattartás elmaradásáról az anya tájékoztatta a panaszost, azt a következő héten pótolta. A panaszos és volt felesége között érvényben levő egyezség az időszakos kapcsolattartást nem szabályozta, így annak pótlását sem rendelhette el a gyámhivatal. Az anya gyermektartásdíj felhasználásról való tételes elszámoltatásának elutasítását a gyámhivatal a gyermekjóléti szolgálat véleményére alapozta, jogszabályi felhatalmazás hiányában pedig nem kötelezhette az anyát a gyermekek okmányai másolatának átadására. A panaszos a határozatot megfellebbezte, egyúttal kérte a gyámhivatal ügyintézéséből való kizárását.

A megyei gyámhivatal az elsőfokú határozatot helybenhagyta, a panaszos kizárási kérelmét elutasította. 2005 januárjában a gyermekek anyja jelezte, hogy a panaszos nem a jogerős bírói végzésben meghatározott időpontban viszi vissza a gyermekeket. A gyámhivatal levélben felhívta a panaszos figyelmét, hogy ha nem a végzésben meghatározottak szerint él a kapcsolattartási jogával, a bíróság – kérelemre – a már megállapított kapcsolattartási jogot korlátozhatja.

A panaszos az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumtól a gyámhivatali határozatok megsemmisítését, és a városi gyámhivatal kizárását kérte. A megyei gyámhivatal a minisztérium szakmai álláspontja alapján a városi gyámhivatal határozatát megsemmisítette, és új eljárásra utasította. Felhívta a gyámhivatal figyelmét arra, hogy az új eljárás során külön kell választania az érdemi és a végrehajtás körébe tartozó intézkedéseket, azokat külön eljárásban, önálló határozatban kell elbírálnia. Az elsőfokú gyámhivatal az új eljárásban a panaszos – elmaradt apai kapcsolattartása pótlására, volt felesége figyelmeztetésére, valamint gyermekei iratai fénymásolatának átadására – vonatkozó kérelmét elutasította. Külön határozatban utasította el a gyermektartásdíj felhasználásának tételes igazolására irányuló, továbbá a panaszos volt felesége valótlan állítása miatti bírságolását célzó kérelmét. A panaszos a határozatot megfellebbezte, kérte a megyei gyámhivatal ügyintézéséből való kizárását. A megyei gyámhivatal az első fokon hozott döntést helyben hagyta. A minisztérium a panaszos megyei gyámhivatal kizárására irányuló kérelmét elutasította.

A vizsgálat megállapította, hogy az első fokon eljáró gyámhivatal a minisztérium állásfoglalásának és a másodfokú hatóság utasításának megfelelően eljárási hibáit kijavította, döntései a jogszabályoknak megfeleltek, alkotmányos jog-

gal összefüggő sérelmet nem okoztak. Figyelemmel arra, hogy mérlegelési jogkörben hozott döntések vizsgálatára az országgyűlési biztos hatásköre nem terjed ki, erre vonatkozólag vizsgálatot nem folytatott.

A panaszos volt felesége ezt követően is több alkalommal jelezte, hogy a panaszos nem a szabályozásnak megfelelően él kapcsolattartási jogával, kérte a panaszos figyelmeztetését, bírságolását. A gyámhivatal a panaszos figyelmeztetését először levélben hívta fel a kapcsolattartást szabályozó végzésben foglaltak betartására, majd a panaszos volt feleségének kérelmét határozatban azzal az indoklással utasította el, hogy a vonatkozó jogszabály a kapcsolattartásra vonatkozó szabályozás megszegése esetén csak a gondozó szülő figyelmeztetését, bírságolását teszi lehetővé, a jogosultét nem. A jogosulttal szemben alkalmazható szankció a kapcsolattartás korlátozása. A jogi szabályozás szerint „ha a gyermeket nevelő szülő vagy más személy a kapcsolattartást szabályozó határozatnak önhibájából nem tesz eleget, a gyámhivatal határozatban figyelmezteti magatartásának következményeire”. Az általános helyettes álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály a figyelmeztetők, illetve a bírsággal sújthatók körét nem szűkíti a kötelezett oldalra. Értelemszerűen a „más személy” nem csak a kötelezett, hanem a jogosult is lehet. A vizsgált esetben, ahol a kapcsolattartás szabályozásáról két éven belül a bíróság döntött, a bírói végzésben foglaltak be nem tartása esetén a bíróság csak a kapcsolattartás korlátozásáról dönthetne, azt nem előzhetné meg enyhébb szankció (a jogosult figyelmeztetése, bírságolása).

Az általános helyettes megállapította, hogy a pécsi gyámhivatal azzal, hogy a panaszos volt feleségének kérelméről nem határozatban döntött, hanem levélben hívta fel a panaszost kötelezettsége teljesítésére, a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot.

A határozatot a panaszos és volt felesége egyaránt megfellebbezte, azt a megyei gyámhivatal helybenhagyta. A határozat rendelkező része a következőképpen zárul: „A határozatom jogerős, ellene fellebbezésnek helye nincs.” Az indoklásban a megyei gyámhivatal tájékoztatást adott arról, hogy a jogorvoslat lehetőség az akkor hatályos eljárási törvényen alapul. A hivatkozott törvényhely az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé, amiről az ügyfélnek nem kell, hogy tudomása legyen, arról a határozat rendelkező részében kell tájékoztatást adni.

Az általános helyettes megállapította, hogy az első és másodfokon eljáró gyámhivatal a tisztességes eljárással összefüggésben visszásságot okozott azzal, hogy téves jogszabályi tájékoztatást adott az ügyfélnek minősülő panaszos volt feleségének.

Az általános helyettes a gyámhivatal vezetőjét kérte fel, hogy ha a kapcsolattartásra jogosult személy önhibájából nem tesz eleget a kapcsolattartást szabályozó jogerős határozatnak, akkor határozatban figyelmeztessék magatartása következményeire. A határozatok meghozatalakor fordítson kiemelt figyelmet a helyes jogszabályi hivatkozásra.

A megyei gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a határozataikban az ügyfelet megfelelő módon tájékoztassák a jogorvoslat lehetőségéről, illetőleg annak kizártságáról.

A kezdeményezésre válasz még nem érkezett.

OBH 4875/2005.

A jogbiztonsághoz, az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoznak a természetvédelmi hatóságok, ha a Natura 2000 területek kijelöléséről szóló jogszabály részszabályainak hiányában nem képesek eleget tenni a velük szemben támasztott követelményeknek.

A panaszos azt kifogásolta, hogy az Ercsi Város Önkormányzata a tulajdonában lévő európai jelentőségű természetvédelmi területekből kívánja az ipari területet bővíteni. Az országgyűlési biztos az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste a Természetvédelmi Hivatal Natura 2000 Osztályát, és felvilágosítást kért valamennyi hazai nemzeti park igazgatóságának a Natura 2000 hálózattal foglalkozó köztisztviselőjétől.

A biztos az ügyben hivatalból indított vizsgálatot annak tisztázására, hogy – figyelemmel a Natura 2000-rel életre hívott és képviselt, a jövő generációk érdekében is álló természetvédelmi célkitűzésekre – a települési önkormányzatoknak, illetve egyéb érintetteknek volt-e megfelelő információjuk az ökológiai hálózat életre hívásáról.

Megállapította, hogy a jogalkotói szándék a tervezett ökológiai hálózatról és az ehhez kapcsolódó korlátozásokról már 2004-ben nyilvánosságot kapott. Az érintett ingatlanok tulajdonosai, használói számíthattak többek között a terület-felhasználási előírások megváltozására, és arra is, hogy az előírások a természet védelmét szolgáló szigorúbb feltételeket fognak meghatározni. Hangsúlyozta, hogy eszközei nem elégségesek annak teljes körű felderítéséhez, hogy az érintettekhez kellő információ, kellő időben eljutott-e vagy sem, továbbá azt sem vizsgálhatja, hogy mi az esetleges hiányosságok oka, illetve okai.

A földrészletek pontos meghatározására azok természeti értékei alapján került sor, függetlenül attól, hogy volt-e valamilyen eljárás ezeket érintően folyamatban, illetve van-e már kiadott érvényes (szerzett) joga ezekre valakinek.

Aggályosnak tartotta, hogy a hatóságok – illetve a nemzeti park igazgatóságok – hogyan tudják érvényesíteni a környezeti és természeti érdekeket, ha a Natura 2000 területeken lévő földek használata nincs megfelelően szabályozva, illetve kérdéses, hogy a meglévő korlátozások a kártalanítási rend megléte nélkül mennyire jogszerűek. Az említett részletszabályok hiánya álláspontja szerint mind a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmé-

ről szóló Tanácsi Irányelv, mind az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló kormányrendelet céljainak a megvalósulását veszélyeztetheti.

Jelezte azt is, hogy a kormányrendelet nem rendelkezik arról, hogy ki milyen eljárásban dönthet a Natura 2000 területekkel érintett földrészeket tartalmazó, miniszteri közleményben szereplő lista jogszerűségéről, illetve a későbbiekben felvetett hibák a jövőben miként korrigálhatók. E körben hangsúlyozta, hogy a kormányrendelet nem ad olyan eljárási szabályokat, melyek a listán szereplő területek és az életkörülmények esetleges változásához kötődnek. Utalt arra, hogy a jogalkotó elmulasztotta szabályozni, hogy mi a teendő akkor, ha a valakinek a tulajdonában álló földrészlet indokolatlanul van a listán, vagy éppen ellenkezőleg, a listán kellene lennie.

A biztos megállapította, hogy a Natura 2000 ökológiai hálózat kiépítése és védelme olyan közérdekű célnak tekintendő, amelynek vonatkozásában a jogalkotó alkotmányosan rendelhet bizonyos korlátozásokat, tekintettel arra, hogy a természeti környezet minőségének védelme, a természeti feltételek megőrzése és javítása állami érdek. Hangsúlyozta, hogy bár megtörtént a Natura 2000 területek kijelölése, ezzel az aktussal azonban még nem biztosított, hogy a hálózat betöltse célját.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a feltárt visszasság orvoslása érdekében javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek és az igazságügyi miniszternek, hogy együttműködve szabályozzák, hogy a Natura 2000 listával kapcsolatos kifogásokról ki, milyen eljárási rendben jogosult dönteni. Javasolta, hogy szükség esetén dolgozzák ki a megfelelő hatósági eljárást, illetve jelöljék ki a hatósági jogkör gyakorlóját.

A környezetvédelmi és vízügyi miniszter közölte, hogy a Natura 2000 területté történő kijelölés nem érinti a már érvényesen kiadott engedélyeket, a már jogszerűen engedélyezett tevékenységeket, sem a folyamatban lévő engedélyezési eljárásokat. Megítélése szerint a jóhiszeműen szerzett jogok nem sérülnek. Közölte, hogy a Natura 2000 területen folytatott földhasználat részletes szabályairól szóló kormányrendelet jelenleg előkészítés alatt áll, ezen túl álláspontja szerint az élőhelyvédelmi irányelv céljainak megvalósulása a kártalanítás kérdésben nem akadályozott. Jelezte, hogy várhatóan 2006 első félévében miniszteri rendeletben kerül kihirdetésre a Natura 2000 területek korrigált helyrajzi számos jegyzéke. A kifogások elbírálásról rendelkező eljárási szabályoknak a kormányrendeletben való megalkotását sem tartja indokoltnak.

Az igazságügy-miniszter egyetértett azzal, hogy a kijelölt földrészek jegyzéke a változásokra tekintettel korrigálható legyen. Kifejtette, a Natura 2000 területek mintegy fele nem tartozik a védett természeti területek körébe, s ezeken a területeken a védelem az élőhelyre alapozott. Állatfajok egyedei esetében az élőhely természetes módon változékony lehet, ami a kijelölés (minősítés) felülvizsgálatát teheti szükségessé. A miniszter egyetértett a kártalanítás szabályozásának, valamint az érintett területekre vonatkozó használati szabályozás megalkotásának szükségességével is. Utalt arra, hogy a Natura 2000 területek rendkívül sokfélék, a problémát a védett természeti területnek nem minősülő természeti területek használati és kártalanítási szabályai jelentik. Végül tájékoztatta a biztost, hogy felhívta a környezetvédelmi és vízügyi minisztert a hiányzó szabályozások fokozott ütemű, a garanciális szempontokat szem előtt tartó előkészítésére, szorgalmazta, hogy tételes szabályozás készüljön a kijelölt területek minősítése megváltoztatásának eljárási rendjére is.

OBH 4921/2005.

A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszasságot okoz a bentlakásos intézmény, ha nem alakít ki a látogatók fogadására és a mentálhigiénés ellátás biztosítására alkalmas helyiségeket. Az otthon lakóinak testi épségét, életét veszélyezteti, ha nem hoz létre portaszolgálatot vagy más ellenőrző rendszert.

Az országgyűlési biztos a 2005 szeptemberében Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartott általános vizsgálata során munkatársaival a megyei önkormányzat fenntartásában álló fegyverneki „Angolkert” Csecsemőotthon és Idősek Otthonában is előre be nem jelentett vizsgálatot végzett. A biztos a vizsgálat során az intézmény tárgyi és személyi feltételeit, valamint az ellátottak állampolgári jogainak érvényesülését tekintette át. Megállapította, hogy az intézmény eleget tesz a vonatkozó jogszabályi követelményeknek, az ellátás körülményei, tárgyi és személyi feltételek megfelelőek, a szakmai munka magas színvonalúnak bizonyult. Az egyszintes épületben az akadálymentes közlekedés feltételeit biztosítják. A főbejáráshoz a lépcső mellett rámpa vezet, az épületen belül küszöbök nincsenek, kapaszkodókat szinte mindenhol felszereltek, a vizesblokkokban egy-két helyen hiányoztak ezek. Nővérhívó jelzőcsengőket kialakítottak, azonban a biztos problémaként jelölte meg ezek elérhetőségét, tekintve, hogy az ajtók mellé kerültek, s nem az ágyakhoz, ahol az idősek könnyebben használhatnák.

A vizsgálat feltárta, hogy az intézményben nem alakítottak ki külön a látogatók fogadására és a mentálhigiénés ellátás biztosítására alkalmas helyiségeket, amit már a közigazgatási hivatal is észlelt és több ízben jelzett. A látogatókat a szobákban, a kertben és a társalgóban szokták fogadni. A hozzátartozók kapuzárásig szabadon bejárhatnak, portaszolgálat viszont nem működik, a bejáratot csak éjszakára zárják be. Portaszolgálati épület található a főbejáratnál, de évek óta nincs használatban.

A biztos felkérte a megyei közgyűlés elnökét, hogy gondoskodjon az Otthon portaszolgálatának megszervezéséről, vagy olyan ellenőrző, biztonsági rendszer kialakításáról, amely az otthon zavartalan működésének biztosítása mellett

alkalmas az ellátottak bejelentés nélküli eltávozásának észlelésére, a nővérhívó jelzőcsengők átszerelési lehetőségének tisztázásáról, a hiányzó kapaszkodók felszereléséről, a látogatók fogadására és a mentálhigiénés ellátás biztosítására alkalmas helyiségek kialakításáról és rendeltetésszerű használatának biztosításáról.

A fenntartó tájékoztatta a biztost, hogy az intézmény kettős szakmai profiljának átalakítása jelenleg folyamatban van. 2006 őszétől az egész épületegyüttes idősek tartós bentlakásos ellátását szolgálja. A biztos jelentésében megjelölt hiányosságokat részben már fel is számolták, és a beruházás keretében a továbbiakat is orvosolni fogják.

OBH 4922/2005.

A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való, valamint a diszkrimináció tilalmára vonatkozó joggal összefüggő visszásságot okoz a földügyi szakigazgatási szerv, ha a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló jogszabályok egyes rendelkezéseinek végrehajtása során hatályba sem léptetett miniszteri utasítás rendelkezéseit alkalmaznak.

Az országgyűlési biztos 2005. szeptemberi Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartott látogatása során a Megyei Földhivatalnál is vizsgálatot végzett, aminek lényegi kérdése a földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetése végrehajtásának megyei helyzete volt.

A vizsgálat azt kívánta feltárni, hogy a megyében mennyi az élő részarány lapok száma, az azokon szereplő aranykorona értéke; mennyi az ingatlan-nyilvántartásba még be nem jegyzett osztatlan közös tulajdonnal rendelkezők száma, azok aranykorona értéke; illetve hány földrészlet megosztására kerül sor, és ezek utóbbiak mekkora aranykorona értékkel bírnak. A biztos azt is vizsgálta, hogy e munka elvégzésére milyen összegű forrás áll rendelkezésre, az mikorra fejeződik be, és annak végrehajtását mely tényezők akadályozzák.

Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a megyében 77 településen lévő, az ingatlan-nyilvántartásba osztatlan közös tulajdonként már jogerősen bejegyzett 2475 földrészletet érint. Összesen 85 ezer hektár területű, 1,7 millió aranykorona értékű földrészlet megosztása iránt nyújtottak be kérelmet. Az osztatlan közös tulajdon megszüntetésével járó feladat összetettségét és mértékét jól mutatja, hogy a részarány-tulajdonnak megfelelő aranykorona értéke a megyében összesen közel 4 millió. Az R.-ben szabályozott elsőbbségre igényt tartó kérelmezők száma 987. A kérelmek átvizsgálása során az is megállapításra került, hogy közülük az R. szabályainak 322 felel meg. Ez a szám megegyezik az elsőbbségi kérelmek teljesítése során kialakítandó földrészletek számával. Megállapítható, hogy a megyei földhivatal által hozott osztatlan közös tulajdon bejegyzésére alkalmas – de az ingatlan-nyilvántartásba még be nem jegyzett – földkiadási határozatok száma mindössze 22, ami jól mutatja, hogy a határozatokban szereplő termőföldek tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése naprakész.

A vizsgálat időpontját megelőzően már a megye valamennyi településén – körzeti földhivatalonként, kirendeltségenként – közzegző jelenlétében – sorsolás útján – elvégezték a települések R.-ben előírt módon való sorrendjének meghatározását. Ezt követően helyrajzi számonként meghatározták az elsőbbségi kérelemmel rendelkezők tulajdoni hányadának – az ilyen kérelemmel nem rendelkezők tulajdoni hányadához viszonyított – arányát. A körzeti földhivatalok a megye valamennyi településén nyilatkozattételre szólították fel az elsőbbségi kérelemmel érintett földrészletek jogosultjait. A beérkezett nyilatkozatok feldolgozása részben megtörtént, illetve folyamatban van, ugyanis a földrészlet megosztására csak abban az esetben kerülhet sor, ha ahhoz a megosztandó ingatlant terhelő és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogok jogosultjai valamint az érintett szakhatóságok hozzájárultak.

Az elsőbbségi követelményeknek meg nem felelő kérelmek elutasítása megtörtént, egyes hivatalok már túljutottak a jogosultak nyilatkozatának elemzésén is, már a megosztás kiindulási helyéről és irányáról is határoztak, és e határozatokat ki is függesztették. A vizsgálat időpontjában e határozatok még nem emelkedtek jogerőre. Megállapítható, hogy az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére irányuló elsőbbségi kérelmek teljesítésére a megyei földhivatal részére előirányzott 58,2 M Ft-ból 24,8 M Ft-ot már a vizsgálat előtt visszavontak.

A megyei földhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint az elsőbbségi kérelmek jogosultjai részére a földek kimérésére és birtokba adására – különösebb akadályozó tényezők hiányában – várhatóan 2006 márciusában kerül sor.

A feladat végrehajtását akadályozó, hátráltató tényezők, amelyek a jogszabályok egyes rendelkezéseiből fakadnak, és amelyek alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot idéznek elő, a következők:

Az Fkbtv. 12/F. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezés állja útját annak, hogy az egyébként jogosult részére a részarány-tulajdonának megfelelő földet az állami költségvetés terhére kimérik. Ez az eljárás azért okoz az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, mert az említett rendelkezés diszkriminatív azokra nézve, akik az ingatlan megosztását kérték; ugyanis egyetlen jogosult (az ingatlan megosztását nem kérő társtulajdonos vagy haszonélvező) tiltakozása is elegendő ahhoz, hogy a földrészlet megosztása meghiúsuljon.

A 12. § (4) bekezdése szerint „A kialakítandó földrészletek megközelíthetősége érdekében kitűzött helyi közutak a települési önkormányzat tulajdonába kerülnek, azokat a földhivatal önálló földrészletként jegyzi be az ingatlan-nyilvántartásba. A földrészletek megközelítésére szolgáló közutak kialakításához szükséges terület AK értékével a kiadásra kerülő részarány földtulajdonokat kártalanítás nélkül arányosan csökkenteni kell.” Ettől eltérő a vizsgált eset, amikor

hatósági határozattal a jogosult tulajdonába adott termőföld út céljára történő elvonására kártalanítás nélkül kerül sor. Erre az Fkbtv. nem tartalmaz rendelkezést.

A 9/C. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezés egyet jelent azzal, hogy az osztatlan közös tulajdon megszüntetését eredményező önálló ingatlanok kialakítását a törvény a földügyi szakigazgatási szervekre bízta, továbbá azzal, hogy ezzel egyidejűleg a földmérési tevékenységet egyéni vállalkozóként vagy társasági formában gyakorló jogalanyokat e tevékenységből kizárta, mely a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.

Az R. 4. § (1) bekezdése szerint: „A körzeti földhivatal a talajvédelmi, megközelíthetőségi, és művelhetőségi szempontoknak megfelelően – figyelemmel a helyszínen kialakult használati állapotra is – meghatározza a kiindulás helyét és irányát. Az erről szóló határozatot – az illetékes települési önkormányzat polgármesteri hivatalánál, illetve a körjegyzőségnél – közzemlére tétel útján kell közölni. Az eljárás csak a határozat jogerőre emelkedése után folytatható.” Az R.-nek a megosztás kiindulási helyére és irányára, valamint a birtokbaadásra vonatkozó szabályai nem veszik figyelembe az Fkbtv. 7. § (5) bekezdésében foglaltakat.

Az R. 5. § (6) bekezdése szerint: „A sorsolási jegyzőkönyvet 48 órára közzemlére kell tenni a települési önkormányzatnál, vagy a körjegyzőségen. Az eljárás csak abban az esetben folytatható, ha a sorsolás ellen ezen időtartamon belül kifogás nem érkezett, vagy a kifogással kapcsolatos eljárás befejeződött.” A vizsgálat tapasztalatai szerint bizonytalanság mutatkozott abban a kérdésben, hogy a hirdetmény levételét követően lehet-e még kifogást elfogadni.

A vizsgálok találtak olyan konkrét – az ügyvel kapcsolatos – miniszteri utasítás-tervezetnek nevezett irattal, amelynek kiadmányozására nem került sor. Tapasztalatuk szerint a földhivataloknak tartott eligazítás során ezt felhasználták. Az alkotmányos visszásságot az okozza, hogy az említett iratban – mely nem jogszabály – olyan normatív rendelkezések is találhatóak, amelyek nem felelnek meg a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak, továbbá az eligazítások során anélkül használták fel a miniszteri utasítás tervezetét, hogy az hatályba lépett volna.

A visszásságok megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az Fkbtv. olyan módosítását, amely szerint, ha a kérelmező igazolja, hogy a jogosultnak a földrészlet megosztásához szükséges nyilatkozata pótlására keresetet nyújtott be a bírósághoz, az eljárást fel kell függeszteni, melyet a bírósági döntés szerint kell folytatni. Olyan módosítását, amely – az alkotmányos követelményeknek megfelelően – rendezi a közös tulajdon megszüntetése során kialakítandó utak tulajdoni helyzetét. Az R.-nek a megosztás kiindulási helyének és irányának meghatározására, valamint a birtokba adásra vonatkozó szabályainak és az Fkbtv.-ben említett, a tárgyra vonatkozó szabályainak összhangba hozatalát. Az R. tartalmazzon utalást arra, hogy az 5. § (6) bekezdésében említett határidők számításánál az Áe. 39. §-ában, illetve a majd hatályba lépő Ket. 65. §-ában foglaltak szerint kell eljárni, továbbá hogy az R. 5. § (6) bekezdésének szövegéből a „vagy a körjegyzőségen” szövegrész törlésre kerüljön. A földmérési munkákra – mint már említett szakmai tevékenység elvégzésére vonatkozó – szabályok olyan módosítását, hogy a tevékenység végzéséből ne zárja ki a gazdaság más földmérésre jogosult alanyait.

A miniszter a válaszában kifejtette: egyetért a törvény azon módosításával, amely rendezi az új önálló ingatlanok megközelítéséhez szükséges úthálózatok kialakításának kérdését, és amely pontosítja a jogok jogosultjainak hozzájárulását szabályozó rendelkezést, továbbá az R. 4. § (1) bekezdés olyan módosításával, hogy az „önkormányzat polgármesteri hivatalánál, illetve a körjegyzőségnél” szövegrész helyébe „az önkormányzat hirdető táblájára” szövegrész kerüljön. A miniszter közölte, hogy 2005. évben kiadni tervezett miniszteri utasítást felülvizsgálják, hogy ne tartalmazzon az állampolgárokra vonatkozó normatív rendelkezéseket, és az majd a sorsolás elleni kifogás benyújtásával kapcsolatos szabályokat illetően kellő eligazítást ad a földhivataloknak.

A miniszter azt is kifejtette, hogy az R.-nek a megosztás kiindulási helyének és irányának meghatározására, valamint a birtokba adásra vonatkozó szabályainak és az Fkbtv.-ben említett tárgyra vonatkozó szabályainak összhangba hozatalára irányuló ajánlással nem értett egyet. A miniszter indokaira tekintettel ezt az ajánlást az országgyűlési biztos visszavonta.

A miniszter nem fogadta el az R.-nek mint földmérési munkákra vonatkozó szabályainak olyan módosítására irányuló ajánlást, hogy e tevékenységből ne zárják ki a más földmérésre jogosult alanyokat. Az országgyűlési biztos az említett ajánlásra adott választ nem fogadta el. Ajánlását változatlan formában fenntartotta, melyről a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert írásban tájékoztatta. Az ajánlások döntő részben elérték céljukat, az ajánlások közül egy visszavonásra került, további egy ajánlás fenntartásával pedig a párbeszéd elkezdődött, amely a beszámoló készítésekor is tart.

OBH 4923/2005.

Nem okoz visszásságot az egészségügyi szolgáltató, ha a sürgősségi betegellátó rendszer keretében a külön jogszabályban meghatározott szakmai minimumfeltételeknek megfelelő szolgálatot alakít ki.

Az országgyűlési biztos a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkalátogatása során – a testi és lelki egészséghez, és az élethez való alkotmányos jog érvényesülése kapcsán – megvizsgálta a megyei mentés és a sürgősségi betegellátás működését, az esetlegesen fellelhető problémákat és az egészségügyi szolgáltatók közötti együttműködés intenzitását is. A biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak az Országos Mentőszolgálat Szolnoki Központjában, valamint a megyei Hetényi Géza Kórház-Rendelőintézetben.

Az OMSZ átszervezése miatt a megyei mentő szervezet ma az Észak-Alföldi Régió szervezeti részekét működik, és a régió három megyéjét Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Hajdú-Bihar megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye területét látja el. Jelenleg még a régi megyei struktúra szerint működnek, csak a felső vezetői szinten történt meg az átalakulás. A régióban három vezető megyei mentőtiszt van, ők intézik megyei szinten az irányítást. Az eddigi tapasztalatok szerint az átszervezés a betegellátást nem befolyásolja. A megyében 13 mentőállomás van, ami megyei szinten jó „lefedettséget” mutat. A járszapáti önkormányzat által saját költségen létrehozott új épületben a mentőállomás egyben orvosi ügyelet is. Újabb mentőállomások létesítésére úgy van lehetőség, ha az OMSZ, vagy az önkormányzat létesít, vagy összefogva együtt létesítenek.

A régiósítás során a mentőállomásokat A-B-C típusok szerint sorolták be, a C számít a legkorszerűbbnek. A megyében egy rohamkocsi áll rendelkezésre, és a 13 állomásból négy rendelkezik csak esetkocsival, ami az országos átlag fele. A megyében három főállású oxyológus teljesít szolgálatot, e mellett még három részállású orvos is dolgozik, valamint közel húsz mentőtiszt. A kocsiparkhoz képest kevés a személyi állomány létszáma, ezért 45-ről 41-re kellett csökkenteni a futó kocsik számát. A megyében az OMSZ-tól elkülönülten, az országos lefedettséget biztosító rendszerben önállóan működik a Magyar Koraszülött Mentő Közalapítvány. A két szervezet között jó a kapcsolat. Az OMSZ feladatainak megoszlásában a mentés a feladatok 25%-át, a betegszállítás pedig a feladatok 75%-át tették ki, ez megfelel az országos átlagnak. Ugyanakkor a mentőszolgálatnál is érződnek a rezidensképzés anomáliái, és ebben a pályáiv kilátástalansága, illetve a szakvizsgák elismerésének megváltoztatása miatt (oxyológus nem lehet második szakma!) belátható időn belül nem is várható változás.

Mindkét egészségügyi intézményben felvetették a betegszállítással kapcsolatos anomáliákat. 2004-ben átszervezésre került az OMSZ betegszállítással kapcsolatos feladatainak az ellátása, vagyis ez a tendencia jól láthatóan arra irányul, hogy az OMSZ elsődlegesen a sürgősségi feladatokat lássa el. Gyakran okoz gondot a betegszállításra lekötött mentőkapacitás – főként egy akut mentési hívás teljesítésekor – és a mentőorvos/mentőtiszt számarány eltolódása miatt is.

A megyei kórház vezetői által elsőként feltárt problémák is éppen a betegszállítással kapcsolatban merültek fel. Tekintettel arra, hogy az általuk megrendelt betegszállításra gyakran napokat is várni kell, a már „elbocsátott” beteg helyére másik beteg elhelyezése okoz gondot. Mindezekből következően mind a mentő, mind a kórház vezetői felvetették egy a fekvőbeteg-ellátó intézmények számára létrehozandó ún. saját beteg(haza)szállító szolgálat indokoltságát, amelyhez azonban szükséges vagy az OEP általi befogadás (ti. finanszírozás), vagy a fenntartó költségvetésének erre irányuló bővítése.

A Sürgősségi Betegellátó Osztály átlagosan 126 beteget lát el naponta, ebből 45–60 fő drog, alkohol vagy egyéb pszichiátriai jellegű akut igénylő. A kórház megyén belüli topográfiai elhelyezkedése folytán (vasúti és főközlekedési csomópont, közeli katonai bázis) felkészült sürgősségi katasztrófa ellátási stratégiával, és ennek megfelelő infrastruktúrával rendelkezik. Ugyanakkor a működését – csakúgy mint az ország valamennyi kórházának – a finanszírozási volumenkorlát miatti 2003. évi kerettel finanszírozza az OEP. Ebből következően fejlesztésekre csak pályázati forrásokból, valamint a város áldozatkész vállalkozóinak köszönhetően tervezhetnek.

Összességében a megfelelő működéshez szükséges műszerezettség és diagnosztikai háttér mindkét intézményben megoldott, bár az évkorlátozás (szavatosság lejárt) miatt a kórház – ideértve természetesen a sürgősségi osztályt is – műszerparkjának cseréje akuttá vált. Ugyanakkor úgy a mentőszervezetnél mint a Megyei Kórházban az volt a tapasztalt, hogy a működési problémák részben az állandósult létszámhiányból adódnak. Mindkét egészségügyi szolgáltatónál, minden területen küzdenek a munkaerőhiánnyal, ennek következtében az egészségügyi szakemberek rendkívül túlterheltek.

Az egészségügyről szóló törvény deklarálja a mentés és a sürgősségi ellátás igénybevételéhez való jogot, ami a Magyar Köztársaság területén állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül mindenkit megillet. Sürgős szükség, illetve veszélyeztető állapot fennállása esetén, a beteget az egészségi állapota által indokolt sürgősségi ellátásban kell részesíteni. Az egészségügyi törvény meghatározza az állam felelősségét a lakosság egészségi állapotáért. Az állam kötelezettségét képezi különösen az egészségügyi ellátórendszer, az egészségügyi ellátási kötelezettség és felelősség meghatározása, az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése, ideértve az egészségügyi szolgáltatások minőségének biztosítását és ellenőrzését is. A mentés biztonságos, egységes és összehangolt működéséhez szükséges feltételrendszer biztosítása és megszervezése ugyancsak állami feladat.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vizsgált egészségügyi intézményekben mind a mentés, mind az ezzel szorosan összefüggő sürgősségi betegellátás kiegyensúlyozottan működik. Szakszerű és összehangolt a tevékenységük, a megyei kórházban létrehozott sürgősségi betegellátó osztály működése pedig lehetővé tette az ellátás színvonalának és hatékonyságának zökkenőmentessé válását.

A vizsgált alkotmányos jogok szempontjából visszasságot nem tárt fel.

OBH 4926/2005.

A tisztességes eljáráshoz, és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és az Egészségbiztosítási Pénztár is, ha az ügyfélszolgálatukon nem biztosítják a váróhelyiségtől elkülönített ügyfélfogadás lehetőségét.

Az országgyűlési biztos 2005 szeptemberében a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkalátogatása során munkatársaival az alkotmányos jogok érvényesülését vizsgálta a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár ügyfélszolgálati munkájának ellenőrzésére keretében.

A biztos a helyszíni vizsgálat alapján megállapította, hogy jól szervezett, magas színvonalon működő ügyfélszolgálati munka folyik mind a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságon (MNYI), mind a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnál (MEP). A kihelyezett ügyfélszolgálatok az ügyfelek tájékoztatását és kényelmét szolgálják.

A vizsgálat feltárta, hogy az alkotmányos jogok érvényesülését korlátozza, hogy nem biztosított a váróhelyiségtől elkülönített ügyfélfogadás lehetősége. Továbbá javításra szorulnak a kihelyezett ügyfélszolgálatok (különösen a karcagi) körülményei, technikai felszereltsége is. Az alkotmányos visszásság megszüntetése azonban a MNYI és a MEP szándékát, anyagi lehetőségét és hatáskörét meghaladó intézkedést igényel.

A feltárt alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos kezdeményezte az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) főigazgatójánál, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatójánál, hogy vizsgálja meg a jelenlegi egy légtérű, ablakos rendszerű ügyfélszolgálatot kiváltó korszerű körülmények megteremtéséhez, valamint a kihelyezett ügyfélszolgálati munka technikai feltételeinek javításához szükséges – a MNYI és a MEP erejét meghaladó – segítségnyújtás lehetőségét.

Mindkét főigazgató elfogadta a kezdeményezést, az anyagi lehetőségek függvényében végrehajtásra kerülnek a szükséges változtatások.

A vizsgálat eredménnyel zárult.

(Kapcsolódó ügy: OBH 4927/2005.)

OBH 4969/2005.

Alkotmányos visszásság veszélyét idézi elő a jegyző, ha környezetvédelmi ügyben nem él a hatáskörével.

Szolnoki panaszos azt kifogásolta, hogy a Holt-Tisza partján több kilométer hosszan üdülőterület épült anélkül, hogy szennyvízcsatorna-hálózat létesült volna, és több ingatlanulajdonos az érintett területen a szennyvizet a „zárt-szigetelt szennyvíztárolókból” a talajba juttatja, szennyezve ezzel a környezetet.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és a szolnoki polgármestertől kért tájékoztatást.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat teljesítette a vízgazdálkodásról, továbbá a hulladékgazdálkodásról szóló törvényekben foglalt kötelezettségeit. Szolnok város lakóterületeinek 98%-a csatornázott, azokon a területeken, ahol nincs csatornázás, a hulladékgazdálkodásról szóló törvény szerint előírt folyékony hulladék kezelési közszolgáltatással gondoskodik az önkormányzat a szennyvizek megfelelő kezeléséről. Az önkormányzat tudatában van annak, hogy az érintett területen – vízbázis-védelmi okokból – a csatornázás preferálandó cél, ez szerepel az önkormányzat tervei között is, de a megvalósításának anyagi gátjai vannak.

A panaszos további kifogásával kapcsolatban az országgyűlési biztos jelezte, hogy a panaszolt ingatlanulajdonosok nem tekinthetők sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak, ezért tevékenységük nem tartozik az általa vizsgálható szervek közé. A kérdéssel kapcsolatban csupán a polgármester válasza alapján merült fel, hogy a szennyvíz talajba történő bevezetésének ügyét az önkormányzat esetleg nem a jogszabályoknak megfelelően kezelte.

A biztos a megkeresésére ugyanis azt a tájékoztatást kapta, hogy „Környezetterhelés esetén az önkormányzatnak szankcionálásra nincs jogosultsága, az a Környezetvédelmi Felügyelőség hatáskörébe tartozik.”

A biztos ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy amennyiben az önkormányzat jegyzőjének a tudomására jut, hogy valamely ingatlan tulajdonosa, használója (stb.) a folyékony hulladékát a talajba vezeti, többirányú eljárási lehetőséggel – és így szankcionálási móddal – is rendelkezik. A biztos jelentésében ismertette, hogy a jegyzőnek – egyebek mellett – milyen hatásköri lehetőségei vannak a kifogásolt magatartást tanúsítókkal szemben.

A vizsgálat feltárta, hogy a Vízpart körutat nyugatról a Holt-Tisza határolja, mely terület ennél fogva vízbázis-védelmi okokból kiemelkedő jelentőségű, ezért amíg ezen a területen nem történik meg a csatornázás, különösen fontos közérdek – így a környezeti elemek védelme, valamint azokon keresztül a jövő generációk életfeltételének biztosítása – fűződik a vízbázishoz közeli ingatlanok védelméhez.

A biztos hangsúlyozta, hogy az önkormányzatnak szükség esetén fel kell ismernie a hatáskörét a szennyezőkkel szemben, hiszen a települési folyékony hulladék nem megfelelő szintű kezelése környezeti problémát indukálhat, így például kedvezőtlen hatással lehet a felszín alatti vizek, vízbázisok és a talaj minőségére is.

Az országgyűlési biztos felkérte a szolnoki jegyzőt, hogy ismertesse munkatársaival jelentése megállapításait, aki felhívásnak eleget is tett.

OBH 5016/2005.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, ha a 100%-os rokkant ügyfél rokkantsági nyugdíjigénye elbírálásakor a jogi rokkantság hiányát vélelmezi, ezért nem vizsgálja az orvosi feltételeket, illetve egy korábbi, más célból készült orvosi szakvéleményt vesz figyelembe.

Az 1979. február 9-én született – születésétől 100%-os hallássérült – panaszos azért kért segítséget, mert 16 050 Ft fogyatékosági támogatása mellett munkanélküli lett, ezért kérte a rokkantsági nyugdíja megállapítását. A Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság azonban a rokkantsági nyugdíjigényét azzal az indokkal utasította el, hogy nem rendelkezik a jogszabályban előírt rokkantsági nyugdíjra jogosultsághoz szükséges szolgálati idővel.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt soron kívüli vizsgálatot tartott. Megkereste a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságot, az Államkincstár Megyei Területi Igazgatóságát, valamint a Megyei Munkaügyi Központot, és megállapította, hogy a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság a panaszos rokkantsági nyugdíjigényét elutasította, mert ismereteik szerint 2 év 251 nap szolgálati idővel rendelkezett a jogszabályban életkorához előírt 6 év helyett.

A határozat nem tartalmazott adatokat az orvosi bizottság vizsgálatáról és véleményéről. Az Igazgatóságtól kapott információ szerint nem tartották szükségesnek az orvosi bizottság vizsgálatát, mert a rendelkezésre álló 1997. február 26-án kelt orvosi bizottsági vélemény szerint a panaszos munkaképesség-csökkenése 67%, mely 18 éves kora előtt keletkezett. A fentiekre, valamint arra is tekintettel, hogy ismereteik szerint az igénylő munkaviszonya még fennállt, nem vizsgálták az egyéb ellátásra való esetleges jogosultságát sem.

Az Államkincstár Megyei Területi Igazgatósága a panaszosnak fogyatékosági támogatást állapított meg a 2002. március 14-én kelt Országos Orvosszakértői Intézet szakvéleménye alapján, mely szerint munkaképesség-csökkenése 100%-os, II. csoportos rokkant, rokkantsága 18 éves kora előtt keletkezett.

Az országgyűlési biztos a rendelkezésére bocsátott fenti orvosi véleményt rövid úton továbbította a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság igazgatójának.

A Megyei Munkaügyi Központtól kapott információ szerint a panaszosnak a fennállott jogviszonya megszűnését és a táppénzre jogosultsága lejártát követően 122 naptári napra munkanélküli járadék került megállapításra, így több mint 3 évre nőtt a megszerzett szolgálati ideje.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy súlyosan sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjoga, mivel a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (MNYI) a panaszos benyújtott rokkantsági nyugdíjigénye elbírálásakor a jogi rokkantság hiánya miatt nem vizsgálta az orvosi feltételeket, illetve egy több mint 8 éves, más célból készült orvosi szakvéleményt vett figyelembe, mely szerint a munkaképesség-csökkenés mértéke 67%, III. csoportos, végleges.

A fentiek miatt az Igazgatóság nem ismerte a 2002. március 14-én kelt orvosi bizottsági szakvéleményt, és ezért nem tájékoztatta a panaszost a rokkantsági járadékra jogosultság, valamint – arra hivatkozással, hogy az igény benyújtásakor a panaszos munkaviszonya fennállt – a méltányossági nyugdíj lehetőségéről sem.

Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos nem volt ellátatlan, valamint hogy a vizsgálat során az MNYI aktívan közreműködött a tényállás tisztázása érdekében, a 2002. március 14-én kelt orvosi bizottsági vélemény megismerését követően pedig a rokkantsági járadék igénylő lap megküldésével soron kívül tájékoztatta a panaszost a jogosultságáról, az országgyűlési biztos ajánlást nem tett. Azonban az ügy összes körülményeire, a panaszos fiatal korára, egészségi állapotára és az ebből adódó sajátos életkörülményeire tekintettel felkérte az Igazgatóság vezetőjét, hogy hívja fel munkatársai figyelmét a törvényben előírt segítségnyújtási kötelezettség gondosabb és körültekintőbb betartására.

A vizsgálat eredményes volt.

OBH 5086/2005.

Az értelmi fogyatékos személyek elleni büntetőeljárásban a jogállamiságot sértő alkotmányos visszásságot okoz, hogy nem érvényesülnek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény alapelvei és rendelkezései.

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége kérte az értelmi fogyatékos személyek ellen folytatott büntetőeljárások, illetve ezzel összefüggő fogvatartásuk vizsgálatát. A panaszra egy közepesen súlyos értelmi fogyatékos előzetes letartóztatása szolgáltatott okot, akit fogvatartása során bántalmaztak és védő jelenléte nélkül olyan jegyzőkönyveket írtak alá vele, amelyek tartalmát nem értette, fogvatartása pedig indokolatlanul elhúzódott.

A Szövetség véleménye szerint az értelmi fogyatékos személyekkel szembeni büntetőeljárásokban a hatóságok által tanúsított magatartás nem felel meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény alapelveinek és rendelkezéseinek.

A panaszban foglaltak alapján az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálat tartására kérte fel a legfőbb ügyészt.

A Legfőbb Ügyészség vizsgálata a panaszban foglaltakat megerősítette. A szemérem elleni erőszak büntetével gyanúsított értelmi fogyatékos őrizetbe vételekor részletes beismerő vallomást tett. Kihallgatásán védő nem vett részt. Ügyében a nyomozás két hét alatt befejeződött, ennek ellenére további négy hónapig letartóztatásban maradt, az elme-orvos-szakértői szakvélemény elkészítésének késedelme miatt.

A gyanúsítottat több esetben kellett bántalmazásra utaló sérülések miatt orvosi kezelésben részesíteni. Az ügyészi meghallgatást követően a bántalmazások gyanúja miatt ismeretlen tettesek ellen nyomozás indult, amely a vizsgálat időpontjáig nem vezetett eredményre, mivel a fogva tartott – éppen szellemi képességei miatt – nem volt képes (vagy a retorzióktól való félelmében nem merete) azonosítani bántalmazóit.

A Legfőbb Ügyészség szerint „megfontolandó lehet a büntető és a büntetés-végrehajtási szabályok olyan irányú kiegészítése, amely az állam büntetőjogi igényének maradéktalan érvényesítése mellett a fogyatékos személyek jogainak gyakorlását is előmozdítja.”

A fogvatartás során elszenvedett bántalmazás és a bánásmód sértette a fogva tartott emberi méltósághoz való jogát, továbbá az Alkotmány 54. § (2) bekezdésében deklarált, a kínzás, és a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmát.

A vizsgált ügyben megállapítható volt, hogy a fogyatékos személyek jogai – különösen az értelmi fogyatékosok tekintetében – a büntetőeljárás során csak szűk körben érvényesülnek, sőt fogvatartásuk esetén, ezek a személyek másokhoz képest kifejezetten hátrányos helyzetbe kerülnek. Ennek egyik oka, hogy elmaradt a büntetőeljárás törvény és a fogyatékos személyek jogairól szóló törvény összhangjának megteremtése, ugyanakkor az alacsonyabb szintű jogszabályok is csak a fogyatékosok meghatározott csoportjával foglalkoznak.

Az általános helyettes javasolta az igazságügyi miniszternek, hogy az Országos Fogyatékosügyi Tanács, valamint az érintett társadalmi szervezetek bevonásával kezdeményezze a büntetőeljárásra, valamint a fogvatartásra vonatkozó jogszabályok olyan kiegészítését, amely eleget tesz a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény követelményeinek. Jelentését megküldte az esélyegyenlőségi miniszternek is.

A válaszadás határideje még nem telt le.

OBH 5118/2005.

A tulajdonhoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a bentlakásos idősök otthona, ha elhunyt lakója hozzátartozóinak az elhunyt pénzének hollétéről nem tud érdemi tájékoztatást adni. A szociális biztonsághoz és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogokkal összefüggő visszásságot okoz az intézmény, ha az ellátottakkal közvetlenül foglalkozó alkalmazottak végzettsége és a gazdasági személyzet létszáma nem felel meg a jogszabály előírásainak.

A Kállói Idősök Otthona működésével kapcsolatban az otthon egy volt munkatársa kért segítséget. Előadta, hogy az intézményben a szakképzett ápolók száma nem éri el a jogszabályi minimumot. Kifogásolta, hogy egy gondozottnak eltulajdonították 2 millió Ft-ját, az esetről jegyzőkönyv készült, de további érdemi intézkedés nem történt. Az országgyűlési biztos tájékoztatást kért a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjétől.

A közigazgatási hivatal a 2005. február 15-én tartott szakmai ellenőrzés alkalmával megállapította, hogy az otthonban a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló SZCSM rendeletben előírt 7 fő ápoló helyett 6 dolgozott, nem alkalmaztak diétás nővért, mozgásterapeutát, mentálhigiénés, valamint gazdasági munkatársakat.

A dolgozók munkaszerződéseivel kapcsolatban az ellenőrzés számos munkajogi problémát tárt fel. Megállapították, hogy a munkaszerződések, illetve azok módosításai a munkavállalók számára megtévesztőek. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos hatásköre munkajogi kérdésekre nem terjed ki, a biztos a panasz ezen részét áttette a Nógrád Megyei Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőségnek.

A közigazgatási hivatal az országgyűlési biztos megkeresésére 2005. október 25-én rendkívüli ellenőrzést tartott az otthonban. A vagyon elleni bűncselekmény gyanúja kapcsán a hivatalvezető arról tájékoztatta a biztost, hogy egy – időközben elhunyt – lakó lánya kért segítséget édesapja fel nem lelhető értéktárgyairól. A vizsgálat megállapította, hogy az elhunyt iratai eltűntek, a pénz sorsát nem lehet nyomon követni. A hatóság ismeretlen tettes vagy tettesek ellen büntetőeljárást kezdeményezett a Pásztói Rendőrkapitányságon.

A vizsgálat – a dolgozók szakképzettségével, illetve a szaklétszámmal kapcsolatban – megállapította, hogy az intézményben 10 fő dolgozik, a szakképzettek aránya alatta marad a jogszabályban előírt 80%-nak. Továbbra is hiányosság, hogy szociális, mentálhigiénés munkatárs, diétás nővér, mozgásterapeuta az intézményben nem áll alkalmazásban, és a gazdasági személyzet létszáma is hiányos.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos a Kállói Idősök Otthona Szociális Kht. vezetőjét arra kérte, hogy a személyi hiányosságok megszüntetése érdekében haladéktalanul intézkedjen. A közigazgatási hivatal vezetőjét felkérte, hogy a 2005 decemberére tervezett céllenőrzése keretében,

a megyei módszertani intézet bevonásával vizsgálja felül az intézményi alap és kiegészítő dokumentációt, és tegye meg a korrekcióra vonatkozó javaslatait is.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 5533/2005.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a birtokvédelmi eljárás keretében elmulasztja a határozat meghozatalát.

Több, környéken élő panaszos kifogásolta, hogy a Zalaapátiban működő Csali büfé éjjel-nappali nyitva tartása és zajos működése zavarja a nyugalmukat. Azt sérelmezték, hogy a körjegyző a lakossági bejelentéseket, panaszokat nem vizsgálta ki, az ügyben nem intézkedett, határozatot nem hozott.

Az országgyűlési biztos a jogorvoslathoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért Zalaapáti Község Önkormányzatának körjegyzőjétől.

A büfé éjszakai zajos működésével kapcsolatban a panaszosok 2005 márciusában fordultak a körjegyzőhöz, aki ennek alapján felszólította az üzemeltetőt, hogy intézkedjen, hogy az üzlet működése ne zavarja a környéken élők nyugalmát. Figyelmeztette, amennyiben ennek nem tesz eleget, úgy bizonyítási eljárást követően az üzlet nyitva tartását korlátozza, illetve a zenei szolgáltatást megtiltja.

A felek között ezt követően birtokvédelmi eljárás keretében egyezség született, de a panaszosok két hónap múltán ismét a körjegyzőhöz fordultak, jelezve, hogy a büfé üzemeltetője az egyezségben foglaltaknak nem tesz eleget, így kérték a szükséges intézkedés megtételét. A körjegyző az üzemeltetőt ismét csak figyelmeztette, hogy amennyiben nem az egyezség szerint jár el, úgy ismételt bejelentés esetén megteszi a megfelelő birtokvédelmi intézkedést. A panaszosok ezt követően is jelezték, hogy a büfé éjszakai működése miatt nem tudnak pihenni, és kérték a körjegyző intézkedését, ami azonban nem történt meg.

A körjegyzőnek az egyezség végrehajtásáról a jogosultak kérelme alapján gondoskodnia kellett volna, illetve ha az egyezséghez képest új tény tartalmaz vagy más, az egyezség megkötésében részt nem vevő panaszos fordul a körjegyzőhöz, akkor birtokvédelmi eljárás keretében határozatot kellett volna hoznia.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a körjegyző a panaszosok ügyében többszöri kérelmük ellenére sem tett érdemi intézkedést, határozatot nem hozott. Ennek elmulasztásával a panaszosok alkotmányban deklarált tulajdonhoz, jogorvoslathoz, jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos a visszásság orvoslása érdekében felkérte a körjegyzőt, hogy az ügyben hozzon határozatot, amit az elfogadott, és annak megfelelően intézkedést hozott.

1.28.2. Rövidített jelentések

OBH 3226/2004.

Rövidített jelentés a gellérthegyi turistabusz-forgalomról és rendszeresen megtartott motoros találkozókról

A Gellérthegyvédő Egyesület nevében eljáró panaszos sérelmezte, hogy a Gellérthegyen naponta több száz turistabusz megy fel a Citadellához, az általuk okozott zaj, rezgés és levegőszennyezés miatt használhatatlanok az útvonalon lakók kertjei, erkélyei, lassan a lakásai is, továbbá az éjszakai városnézés miatt az éjszakai pihenés nem biztosított. Álláspontja szerint a Fővárosi Önkormányzat az országgyűlési biztos korábbi – OBH 4091/2001. számú – jelentésének megállapításait figyelmen kívül hagyja. A beadványt tevő ugyancsak kifogásolta, hogy a Budapesti Rendőrkapitányság támogatásával minden hónap első szombat délutánján több száz motoros rendez találkozót a Citadellánál, akik konvojban történő haladásukkal elviselhetetlen zajt, levegőszennyezést és forgalmi akadályt okoznak. Az Egyesület problémáival több érintett szervezet is megkeresett.

Az országgyűlési biztos az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a pihenéshez, valamint a tulajdonhoz való alkotmányos jogokkal kapcsolatban felmerült a visszásság gyanúja miatt indított vizsgálata során megkereste a Főpolgármesteri Hivatal Közlekedési Ügyosztályát, a budapesti rendőrfőkapitányt, valamint a főváros I. és XI. kerületeinek jegyzőit.

Az I. kerületi önkormányzat a járműforgalom okozta sérelmek orvoslása érdekében megkereste a Fővárosi Közlekedési Felügyeletet, a BRFK I. ker. Rendőrkapitányságot és az Ügyosztályt. Az önkormányzat álláspontja szerint a motoros rendezvényeket nem a Gellérthegyen kell megtartani. Az Önkormányzat szerint a lakók panaszai megalapozottak.

Az Ügyosztály az autóbusz-forgalommal kapcsolatban közölte, hogy az előző ombudsmani vizsgálat óta forgalmi korrekcióra került sor. A Fővárosi Közgyűlés Kereskedelmi és Turisztikai Bizottsága 2004. március 10-i ülésén megvitatotta a korlátozás tapasztalatait, és döntött az érvényben lévő szabályozás fenntartásáról. Az Ügyosztály szerint a panaszokat a Főváros támogatásával tervbe vett sikló megépítése orvosolhatja a jövőben.

A Főkapitány arról tájékoztatta a biztost, hogy a motoros találkozó miatt közérdekű beadvány, bejelentés nem érkezett sem az I., sem a XI. kerületi önkormányzatokhoz, sem pedig az Ügyosztályhoz.

A motoros összejövetelekkel összefüggésben a főkapitány közölte, hogy valóban minden hónap első szombatján 200–300 fő motorkerékpáros gyülekezik, akik a gyülekezést követően továbbmotoroznak. A főkapitány többször rendelt el fokozott ellenőrzést. Beszámolt arról is, hogy a motorosok zárt láncban történő felvonulását – törvényi felhatalmazás hiányában – rendőrhatalósági eszközök alkalmazásával nem sikerült megakadályozni, a felvonulás rendőri biztosításával azonban meg tudták előzni a balesetveszélyes helyzetek kialakulását. Véleménye szerint a motoros találkozók nagymértékben zavarják a város nyugalalmát, csoportos vonulásuk balesetveszélyes helyzeteket teremt, megbontja a közlekedés rendjét. Közölte, hogy a motoros rendezvényekre jellemző, hogy azok ad hoc jelleggel, ötletszerűen szerveződnek, szervezője nincs. A motoros találkozó véleménye szerint jellegénél fogva nem tartozik a gyülekezésszerű szülői törvény hatálya alá, a motoros találkozó nem véleménynyilvánító összejövetel rendezvények bejelentési kötelezettség alá nem esnek. A találkozóval kapcsolatban a rendőrség hatásköre a Rendőrségről szóló törvényben meghatározott rendőri intézkedések foganatosítása.

A turistabuszokkal kapcsolatos kifogásokkal összefüggésben a vizsgálat feltárta, hogy a kifogással érintett útvonallal kapcsolatos intézkedések az Ügyosztály hatáskörébe tartoznak, ő gyakorolhatja az érintett utakkal kapcsolatos kezelői jogokat, és illetékes ezekkel összefüggésben intézkedések megtételére. 2003 júniusában az Ügyosztály forgalomkorlátozó intézkedést hozott a panasszal érintett területre a Fővárosi Közgyűlés Kereskedelmi és Turisztikai Bizottságának 64/2003. (VI. 06.) Ker. Biz. számú határozata alapján. Eszerint a Gellérthegyre irányuló autóbusz-forgalommal kapcsolatos behajtási tilalom nyáron 24 óra és 6 óra között, télen pedig 22 és 6 óra között van érvényben.

A biztos megállapította, hogy az Ügyosztály forgalomszervezési intézkedéssel – közúti jelzés elhelyezésével – törekszik kezelni a forgalom okozta problémákat. A tiltó táblákat figyelmen kívül hagyó autóbuszvezetők felelősségre vonása szabálysértési eljárás keretében történhet. A szabályos közlekedésnek az érvényre juttatása a rendőrség feladata, ezért a rendőrfőkapitány felkérte a helyi szervek vezetőit, hogy beosztottaikkal a kérdéses területet, visszatérő jelleggel ellenőriztessék, és a szabálysértő autóbuszvezetőkkel szemben a megfelelő intézkedéseket foganatosítsák.

Az ombudsman jelezte, az idegenforgalom, illetve annak érdekei a köz javát is szolgáló olyan tevékenység, melynek fenntartása közérdek, emiatt az állampolgárokat fokozottabb tűrésű kötelezettség terhelheti egy adott területen. Ennek megfelelően az autóbuszos turistaforgalom kizárása az érintett területről nem megvalósítható, Budapest egyik legvonzóbb turisztikai célpontja nem zárható el a nagyközönség elől. A probléma a több érdek között álláspontja szerint forgalomtechnikai változtatásokkal és azok megfelelő és szigorú ellenőrzésével kezelhető, ugyanakkor az egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a tulajdonhoz való alkotmányos jogok védelméhez képest, a turizmus érdekében tett korlátozások során törekedni kell a káros környezeti hatások lehetőség szerinti minimalizálására.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Gellérthegyen lakóknak az Alkotmányban biztosított egészséges környezethez fűződő alapvető emberi joguk csorbul, de nem jobban, mint a többi ugyancsak nagyvárosokban élőké. A Gellérthegyen élőkhez hasonlóan sok más hazai település, településrész lakói küszködnek a megnövekedett forgalom okozta környezeti terhelések következményeivel.

Megállapította azt is, hogy az Ügyosztály részéről történtek intézkedések – lásd forgalom korlátozása – az állampolgárok érdekeinek biztosítása, az egészséges környezet védelme érdekében. A Citadellára érkező turistabuszok forgalma által okozott probléma megoldásában a hatáskörrel rendelkező Ügyosztály nemcsak eljár, hanem komoly erőfeszítéseket is tesz, illetve tett. Jelezte, hogy a forgalmi rend alakításával kapcsolatos intézkedését megfelelően tartja, intézkedésével kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel.

Kitért arra is, hogy a problémát a mai úthálózaton megoldani tehát nem lehet, megállapította, hogy a jelenleg nincs a turistabuszok számára reális lehetőség olyan alternatív útvonalak igénybevitelére, illetve kijelölésére, amik felvezethetnek a Citadellához, mivel ekkor a forgalom a kijelölt útvonalakon hasonló problémákat okozhatna, továbbá ugyancsak nincs olyan hely, amely parkolóknak kijelölhető lenne.

A szabályos közlekedés érvényre juttatásával összefüggésben eljáró rendőrség intézkedéseivel kapcsolatban megállapította, hogy azok nem okoztak alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

Végül jelezte, hogy a bevezetett forgalomkorlátozás esetleges szigorítását indokoltá teheti, hogy jelenleg nincs biztosítva az ott élők éjszakai pihenése, továbbá annak megítélése, hogy a jelenlegi tábla biztosítja-e az ott élők tulajdonhoz, illetve egészséges környezethez való jogát, a közút kezelője által elvégzett forgalomszámlálással ítélt meg, a kifogásolt zaj, illetve levegőszennyezéssel kapcsolatos kifogás pedig a környezeti hatóság által elvégzett vizsgálat lefolytatása után értékelhető.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy indokolt esetben korlátozható mind a szabad mozgáshoz való jog, mind a tulajdonhoz való jog, illetve ugyancsak korlátozható az egészséges környezethez való jog is. Több alkotmányos alapjog, illetve alkotmányos alapérték konfliktusa esetén az egyik a másik rovására csak a szükségesség és arányosság „tesztjét” alkalmazva alkalmazható.

A motoros összejövetelek kapcsán az ombudsmani vizsgálat anyagai közt nem került elő olyan adat, tény vagy információ, ami azt támasztotta volna alá, hogy ebben a mindkét oldalon beépített lakóövezetben kell, indokolt motoros összejöveteleket tartani, illetve, hogy az itt lakók fokozott tűrési kötelezettségét valamely közérdek tenné indokoltá. Ehelyett a közút nem rendeltetésszerű használatával megvalósuló felvonulás alkotmányos jogok gyakorlását sérti, indokolatlanul korlátozza az ott lakók egészséges környezethez, illetve tulajdonhoz való jogát, ezen túlmenően az idegenforgalom kárára van.

A biztos jelezte, hogy mindez a közút használatának megfelelő korlátozását teszi szükségessé, alkotmányellenes helyzet adódhat – a szükségesség szempontjának nem megfelelően –, ha valamely alapjog korlátozására nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok szolgáltat alapot.

Megállapította, hogy bár a közúti közlekedéshez mindenkinek – a motorosoknak is – joga van, mindenki részt vehet benne, ugyanakkor a szabad mozgáshoz való jog annyiban korlátozható, amennyiben az más alapjog érvényesüléséhez feltétlenül szükséges. A konkrét helyen a panaszos életfeltételeit és ingatlanának rendeltetésszerű használatát jelentős mértékben akadályozhatják a „találkozók”. A konkrét, idegenforgalmilag frekvenciált területen nem szabad sem engedélyezett, sem spontán módon motoros találkozót tartani.

Azt is megállapította az ombudsman, hogy a rendőrség szervei többirányú intézkedéseikkel kezelik a problémát, a lakossági bejelentésekre folyamatosan eljárnak, erőfeszítéseket is tesznek a jelenség kezelése, megoldása érdekében. A rendőri szervek intézkedéseivel kapcsolatban ezért alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg.

Jelezte ugyanakkor, hogy a motorosok spontán összejöveteleit, illetve konvojban történő vonulásukat rendőrhatalósági eszközök alkalmazásával nem lehet megakadályozni, mind az egészséges környezethez, mind az épített környezethez és mind a tulajdonhoz való alkotmányos jogok védelme szempontjából az alkotmányos visszásság közvetlen veszélyét az idézheti elő, hogy a hatóság nincs abban a helyzetben, hogy az alkotmányos alapjogok érvényesülését a gyakorlatban garantálhassa. Ennek oka a spontán módon zajló motoros összejövettel – mint új társadalmi jelenséggel – kapcsolatos szabályozás nem megfelelő minőségében rejlik.

Rámutatott arra, hogy a mind az egyes, mind a csoportosan közlekedő motorok által okozott környezeti terhelés – ha csak rövid idejű is – jellegéből eredően jelentős lehet (gyakori jelenség, hogy technikai segédeszközökkel járműveiket még hangosabbá teszik), ezért külön vizsgálta, hogy a motorok okozta környezeti zaj- és levegőterhelés miatt mely hatóságok, mely jogszabályok alapján járhatnának el.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérte az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség igazgatóját, hogy a közlekedési eredetű környezetterhelési problémák kapcsán biztosított hatáskörében – a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló kormányrendelet, illetve a zaj- és rezgésvédelemről szóló MT rendelet alapján – a szakmailag indokolt intézkedéseket tegye meg.

A budapesti rendőrfőkapitányt arra kérte, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a rendőrség illetékes szervei a jövőben is rendszeresen ellenőrizzék a tiltó táblák érvényesülését.

Kezdeményezte, hogy az Ügyosztály – a Környezetvédelmi és kereskedelmi és Turisztikai Ügyosztályok bevonásával – fontolja meg a kint lévő „autóbuszszal behajtani tilos” jelzőtáblák alatti kiegészítő táblákon feltüntetett időkorlátozás módosítását úgy, hogy a tiltó táblákon rendelt időbeli korlát jobban közelítsen az ott élők jogos érdekeihez.

Az országgyűlési biztos a jogalkotási javaslatában felkérte a gazdasági- és közlekedési minisztert, hogy a belügyminiszterrel közösen vizsgálja meg, hogy lehetséges-e olyan szabályozás, mely a volumenében és gyakoriságában is növekvő, szervezeten vagy spontán módon lezajló összejövetelek szabályozott formáját – összhangban az európai szabályozással – teremtené meg. Ezt követően állapítsa meg ennek szabályait, mely alapján az érintett szervek intézkedéseket tehetnének.

A fővárosi rendőrfőkapitányt felkérte arra is, hogy a kerületi kapitányságokkal együttműködve, a jövőben is fordítson figyelmet a motoros találkozók kapcsolatos lakossági bejelentésekre, illetve a közlekedési szabályok betartására, valamint a járművek forgalombiztonsági ellenőrzésére.

Felkérte a fővárosi rendőrfőkapitányt és a Fővárosi Közlekedési Felügyelet vezetőjét, hogy működjenek együtt a járművek (motorok) ellenőrzésében, és beosztottaik és munkatársaik a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak a járművek által keltett zajhatás, illetve légszennyezés műszeres vizsgálatára a közúti forgalomban és az üzemben tartó telephelyén történő ellenőrzések alkalmával.

A Közlekedési Főfelügyelet vezetőjét arra kérte, hogy munkatársai fordítsanak kiemelt figyelmet a technikai eszközökkel hangosabbá tett járművek – műszaki ellenőrzések keretében történő, az 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet alkalmazásával – lehetőség szerinti kiszűrésére.

Végül felkérte a Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal Közlekedési Ügyosztályát, hogy a lakók érdekeit képviselő I., és a XI. kerületi önkormányzatok bevonásával, továbbá a – 213/1997. (XII. 12.) Korm. rendelet által biztosított jogkörénél fogva – a Közlekedési Főfelügyelettel vizsgálják felül az érintett útszakaszok forgalmi rendjét, illetve fontolják meg, hogy közlekedésszervezésileg mit lehetne tenni (építési beavatkozás, fekvő rendőr, tiltó tábla) a probléma hatékony kezelése érdekében.

Az érintett szervektől beérkezett válaszok ismeretében az ügyben újabb vizsgálatot tartott indokoltnak az országgyűlési biztos, mely ugyanakkor nem érintette az alapügy valamennyi vonatkozását.

Az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség igazgatója (felügyelőség) a jelentés után közlekedési zajmérést rendelt el a turistabuszok forgalmi zajának megállapítása érdekében és jelezte, hogy a zajmérési eredményektől függően teszi meg a hatáskör szerinti intézkedést.

A turistabuszok okozta levegőszennyezéssel kapcsolatban a kiegészítő jelentés készítése során nem állt a biztos rendelkezésére olyan információ, miszerint a felügyelőség a turistabuszok okozta panaszok miatt műszeres levegőszennyezettségi mérést végzett volna.

A főpolgármester a jelentéssel kapcsolatban közölte, hogy a Bizottság a 2004. március 10-i ülése óta sem látja annak a lehetőségét, hogy a behajtási tilalmat jelző táblák alatti kiegészítő táblákon megjelölt időbeli korlátozást az Ügyosztály módosítsa.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy jelenleg nem ítéltethető meg – mérési eredmények hiányában –, hogy a panaszosok által sérelmezett zaj, illetve levegőszennyezéssel kapcsolatos kifogás megalapozott-e, ezek a környezeti hatóság által elvégzett vizsgálatok lefolytatása után válnak értékelhetővé. Rámutatott arra, hogy a Gellérthegyen élőknek a tulajdonjogukhoz kapcsolódó, a turizmus indukálta közérdekből eredő – szükséges – túrészi kötelezettségük a bevezetett forgalomkorlátozás további szigorításával hozható arányba, a tulajdonjog tartalmát adó „zavartalan használat” alapelve ekképpen biztosítható. A szigorítás indokoltságának elvetésére vonatkozó főpolgármesteri válasz pedig akkor válna számára elfogadhatóvá, ha azt objektív – a frekvenciált nyári hónapokban végzett – forgalomszámlálási adatok támasztanák alá.

A motoros összejövetelekkel összefüggésben az ombudsman jelezte, hogy az alapjelentés készítése óta birtokába jutott iratok szerint 2005 májusától a Motorblokk Sportegyesület a felvonulásokat a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó demonstratív felvonulásként szervezi, és azt a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak bejelenti. Ezekre tehát mára jellemzően nem spontán módon kerül sor. Hangsúlyozta, hogy vizsgálatának célját ez a körülmény nem érinti, valamint ennek megítélése nem tárgya a vizsgálatának. Jelezte, hogy a bejelentett (engedélyezett) rendezvény is lehet zavaró, a zavarás mértéke ugyanis nem a bejelentés függvénye.

A budapesti rendőrfőkapitány arról tájékoztatta, hogy a vizsgálati jelentést az érintett rendőri szervek vezetőihez eljuttatta a megfelelő ellenőrzések, valamint intézkedések végrehajtása céljából.

A Felügyelőség a jelentés után közlekedési zajmérést rendelt el a Felügyelőség Környezetvédelmi Mérőállomásától, amelyben a motoros találkozó forgalmi zajának és az egyéb közlekedés zajának különválasztását kérték. Az egyes területeken megengedhető zaj mértéke oldaláról zajterhelési határértékeket meghaladó eredményre jutott.

A biztos megállapította, hogy a Gellérthegyen élőknek az egészséges környezethez való joga a felvonulások következtében sérül.

A Felügyelőség arról is tájékoztatta a biztost, hogy a Motorblokk Sportegyesület vonulások rendezvényének zaja tekintetében a kerületi jegyző gyakorolja az elsőfokú környezetvédelmi hatósági jogkört.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és a Belügyminisztérium szakemberei a jelentéssel kapcsolatban együttesen adták meg a témát átfogó szakmai válaszukat. Ebben kitértek arra is, hogy a rendezvények által, az érintett közút környezetében élőket érő zavaró hatások csökkentésére milyen intézkedésekkel, jogi szabályozással kerülhet sor. A két miniszter által adott válasz utalt arra, hogy a közút kezelőjének hatásköre eldönteni, hogy a motorkerékpáros rendezvény megtartásához szükséges-e a hozzájárulása, illetőleg a hozzájárulást megadja vagy megtagadja.

A miniszterektől érkezett válasz szerint a csoportosan közlekedő motorkerékpárok által együttesen keltett zaj (rezgés) mértéke zavarhatja a közút környezetében élők nyugalma. A válasz részletesen bemutatta, hogy a motorkerékpáros rendezvények által, az érintett közút környezetében élőket érő zavaró hatások csökkentésére milyen intézkedésekkel, jogi szabályozással kerülhet sor a hatályos szabályozásokból eredően.

Az együttes levél kitért arra is, hogy a KRESZ módosításával meg kell határozni a zárt csoportban haladó járművek közlekedésére vonatkozó – az általános szabályokat kiegészítő – rendelkezéseket, melyekhez szabálysértési tényállások is kapcsolhatóak. Végül a válasz tartalmazza, hogy az esemény szabályozott keretek közötti tartása kizárólag rendőri eszközökkel nem megoldható, az összejövetel az érintett hatóságok, szervezetek szoros együttműködése esetén a hatályos jogi keretek között alapvetően kezelhető, a közutak kezelői, illetve a helyi önkormányzatok saját hatáskörükben eljárva befolyásolni, korlátozni képesek az események megtartását.

Az országgyűlési biztos kiegészítő jelentésében, a feltárt visszasság orvoslása érdekében kezdeményezte, hogy az ügyosztályok – a következő nyári időszakban végzett – forgalomszámlálás után, fontolják meg a kint lévő korlátozó táblának a további szigorítását.

Felkérte a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy a mérési eredmények kiértékelését követően kialakított szakmai álláspontjáról tájékoztassa, illetve szükség esetén tegye meg a szükséges, hatáskörébe tartozó intézkedéseket, vagy azok megtételét a hatáskörrel rendelkező szervnél kezdeményezze. Kérte továbbá, hogy a mérések eredményeit tárja a közút kezelője elé is.

Kezdeményezte azt is, hogy a Főpolgármester, a XI. kerületi valamint az I. kerületi polgármesterek – a jegyzők bevonásával – a motoros összejövetelekkel kapcsolatban, a problémára megoldási lehetőségeket tartalmazó együttes miniszteri levélben foglaltakat tárják az azokkal kapcsolatban érintett szervek elé, és együttesen hajtják végre az abban rögzítetteket (parkolók igénybevételének szabályozása, közutakon a járművek behajtásának szabályozása, helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapítása stb.).

Végül a biztos kezdeményezte, hogy az I. és XI. kerületi önkormányzatok jegyzői – mint az elsőfokú környezetvédelmi hatáskört gyakorló szervek – egymással és képviselő-testületeikkel is együttműködve tárják fel a rendezvények által indukált zajterhelés kezelésében intézkedési lehetőségeiket, és a helyi közakaratot is figyelembe véve hatáskörükben járjanak el.

Az I. és XI. kerületi polgármesterek a kezdeményezésekben és a javaslatokban megfogalmazottakkal egyetértettek.

A főpolgármester tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy megvalósíthatósági tanulmány fog készülni a „Budapesti turistabusz tartózkodás és közlekedés rendszerének terve” címmel, mely során a problémakör átfogó feltárása és megoldási javaslatok kidolgozása során lesz lehetőség a Citadellához felhajtó turistabuszok kérdéskörének vizsgálatára és javaslattételre.

OBH 3703/2004.

Rövidített jelentés a kistelepüléseket érintő állandó postai szolgáltatás megszüntetéséről és a mobilpostai szolgáltatás bevezetéséről

A Magyar Posta Rt. 2003-ban döntött arról, hogy több száz kistelepülés postahivatalát bezárja, és az érintett települések polgármestereinek tiltakozása ellenére bevezeti a mobilposta rendszert. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a kistelepüléseken élő állampolgárok esélyegyenlőségét veszélyeztető ügyben, 2003-ban hivatalból vizsgálatot indított, melynek során akkor, önmagában a Magyar Posta Rt. intézkedését nem minősítette alkotmányos visszásságnak, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a tájékoztatás hiányossága, az intézkedés bevezetésének – utólag igazoltan – nem megfelelő kommunikációja, a fokozatosság hiánya, valamint a bevezetés váratlanságának érzete indokoltá tette, hogy az ombudsman felhívja a Magyar Posta Rt. vezérigazgatójának a figyelmét, hogy fordítson különös figyelmet a helyi önkormányzatokkal, mint a helyi közakarat megtestesítőivel történő folyamatos párbeszédre, jogos igényeik figyelembevételére, és intézkedéseit a jövőben széles körű tájékoztatás előzze meg. Leszögezte, hogy az állampolgári alapjogok, valamint a jogegyenlőség és esélyegyenlőség érvényesülése szempontjából helyesli és támogatja az aprófalvak postahivatalaiban az Internet-szolgáltatás bevezetését, ezzel a falvak bekapcsolását az információs társadalomba (és az Európai Unió információs rendszerébe). Ezért már 2003-ban javasolta a hírközlési és informatikai miniszternek, hogy a tárca elképzelését mielőbb részletesen is dolgozza ki, valamint megvalósítását gyorsítsa fel, kísérelje 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.

A kistelepüléseken élők és képviselőik ezt követően egyre többször adtak hangot a mobilpostai szolgáltatással kapcsolatos kifogásaiknak, és változatlanul sérelmezték a kisposták megszüntetését. Ezért a korábbi vizsgálatot követő egy év múlva, 2004 nyarán a posta vezérigazgatójának tett észrevételeiben a biztos jelezte a mobilpostai szolgáltatás bevezetésével kapcsolatos aggályait, és azt, hogy a kistelepülésekért szót emel. Ennek érdekében megszólította az esélyegyenlőségi, továbbá a hírközlési és informatikai minisztert, de kedvező változást nem tapasztalt. Hangsúlyozta, hogy változatlanul az az álláspontja, hogy a kistelepülések megmaradását és jövőjét nem az egyes közszolgáltatások leépítése, redukálása, esetleg önmagában vett „modernizálása”, hanem egy átfogó, komplex, a 21. századba és a fejlett Európába mutató fejlesztési stratégia szolgálja. Ennek része, esetleg bázisa lehetne a postahivatalok átalakítása, többfunkciós fejlesztése, amihez képest a mobilpostai szolgáltatás inkább 20. századi, mint 21. századi megoldásnak tűnik.

Három megyéből négy kistelepülés polgármestere fordult az országgyűlési biztoshoz, és előadták, hogy a kistelepülések önkormányzatai mindent megtesznek, hogy az ott élő népességet megtartsák, és ennek érdekében óvodát, iskolát, esetenként csak alsó tagozatos iskolát, konyhát, idősek klubját, művelődési házat tartanak fenn, vállalva a fenntartással járó – erejüket meghaladó – anyagi nehézségeket. Egyikük elmondta, hogy a postahivatal bezárása nagyon hátrányosan érinti a 400 fő állandó lakost és a nyári időszakban ott nyaraló mintegy 300 állampolgárt. Ugyanilyen panaszokról számolt be a többi polgármester is. Elmondták, hogy 2004. március 19-én a „legnagyobb titoktartás mellett” értesültek arról, hogy „április 1-jén bezár a posta”. A helyi vezetéssel nem történt egyeztetés, csak március 24-ére hívták őket megbeszélésre, ahol azt közölték, hogy a postahivatalok bezárása már eldöntött tény.

A Zempléni Településszövetség kezdeményezésére a sajtó 2004 óta több ízben hírül adta, hogy a mobilpostai szolgáltatással elégedetlen kistelepülések országos demonstráció megszervezéséről döntöttek, mivel sokan panaszkodtak a járatok kiszámíthatatlansága miatt, és arra, hogy a munkába járók gyakorta lekésik a munkaidőben érkező postást. A Zempléni Településszövetség (ZTSZ) felmérése szerint a megkérdezett települések vezetőinek 83 százaléka elégedetlen, csak ott értékeli a mozgópostai szolgáltatásokat, ahol korábban semmilyen nem volt. A ZTSZ egyik vezetője úgy

nyilatkozott, hogy a mobilpostai szolgálat bevezetése óta egyre több község csatlakozik a kisposták újbóli működtetéséért lobbizó mozgalmukhoz. Már közel ezer polgármester jelezte, hogy egyetért a kezdeményezéssel, és több fórumhoz fordultak a hátrányos helyzetű aprófalvakban élő lakosok élethelyzetének javítása érdekében.

A biztos megkeresésére a ZTSZ elnöke részletesen beszámolt a népi kezdeményezés sikertelenségéről, és a mobilpostai szolgáltatással kapcsolatos kifogásaikról, megoldási javaslatokról. Elmondta, hogy a mobilposta sokkal költségszebb, mint az önkormányzatok által is támogatott postahivatalok működése. A mobilposta érkezése kiszámíthatatlan, mert a Magyar Posta Rt. nem tartja be, vagy nem tudja betartani azt a jogszabályi kötelezést, mely kimondja, hogy az egyetemes postai szolgáltató és az engedélyes postai szolgáltató által működtetett mobilposta – a postai szolgáltatások elérhetőségének biztosítása érdekében – minden munkanapon legalább egyszer, előre meghirdetett, és a helyben szokásos módon közzétett időpontban, az erre kijelölt elérhetőségi ponton, legalább harminc perc időtartamig köteles tartózkodni. Amennyiben a szolgáltató a házhöz kézbesítési tevékenység közben felvételi tevékenységet is végez, a kijelölt elérhetőségi ponton a kötelező tartózkodás időtartama legalább tizenöt perc. Ezzel szemben az esetek meghatározó részében a postakocsinak nincs meghatározott menetrendje, nincs érkezési ideje, nincs meghatározva a tartózkodási pontja, és nem tartják be a „tartózkodási időt” sem. A postakocsi változó időpontokban érkezik, ugyanis érkezési idejét számos körülmény befolyásolja (időjárási- és útviszonyok, küldemények mennyisége). Ezért ez a működtetési mód nem felel meg a rendeletben előírtaknak.

Az országgyűlési biztos az utóvizsgálat során felhívta a figyelmet a kistelepülések sorsával, a kistelepüléseket érintő egyéb hátrányos intézkedésekkel, így többek között a korábbi fix posták bezárásával foglalkozó Falurombolás? címmel megjelent hosszabb lélegzetű, többrészes dokumentumfilm forgatására, melynek első részét már bemutatták. A dokumentumfilm címe után a kérdőjel azt jelzi, hogy a címben megjelölt sötét kép, talán nem egy lezárt folyamat, és még meg lehet változtatni az eddigi történéseket. A már bemutatott első rész fő vonulata a mobilposták elleni tiltakozás érzékeltetése, amely a bevezetett szolgáltatást egy abszurd elképzelésnek tartja, és kritikával illeti azt az életszerűtlen állapotot, amikor az állampolgár a kapuban vagy a település egy pontján kényszerül állni, hogy várja a szolgáltatót. A film felteszi a kérdést: a vidéki embernek nincs dolga? a vidéki ember miért kénytelen órákig lesni a mobilposta (autó) érkezését! Megszűnt a mozi, az iskola, a pap is járkal egyik faluból a másikba, és most a posta is ezt teszi, miközben a postaépület változatlanul rendelkezésre áll a szolgáltatás működtetésére. A filmben, mint a problémát korábban és jelenleg is vizsgáló ombudsman is megszólalt, és kifejtette a kistelepülések sorsáért való aggodalmát, és azt, hogy a problémát a korábbi éves beszámolója kapcsán már az Országgyűlés különböző bizottságai elé tárta. Utalt arra, hogy a Kormány Kistérségi Együttműködési Programjáról szóló előterjesztés is egybecseng az általa felvetettekkel. Kirívó különbségek mutatkoznak ugyanis az oktatásban, az egészségügyi ellátásban, könyvtári ellátásban, a munkalehetőségekben, az életviszonyokat jelentősen befolyásoló infrastrukturális ellátottságban. Mindez párosul a problémával, hogy a nagyobb lélekszámú települések is különféle – sokszor alapvető – gondokkal küzdenek, attól függően, hogy az ország fejlettebb vagy hátrányosabb helyzetű térségeiben találhatóak, megfelelő-e az elérhetőségük, zsáktelepülésekről van-e szó stb. A kistérségi települések között sajátos helyet foglalnak el a falvak, kistelepülések. A kis falvak helyzete általában jelentősen kedvezőtlenebb, mint a nagyobb településeké. Ez a megállapítás igaz a munkahelyek, az elérhető közelségben található munkaalkalmak számára, ebből következően a munkanélküliség nagyságára; a jövedelmek nagyságára; az önkormányzati, igazgatási funkciók, szolgáltatások mennyiségi, minőségi jellemzőire; az infrastrukturális ellátottságra, illetve annak minőségére; az elérhető szolgáltatások összességére egyaránt. A kistelepülések, falvak lakói ráadásul mindezt úgy élik meg, hogy miközben fejlődik az ország, halad előre a „modernizáció”, ez számukra megszűnő, átalakuló szolgáltatásokat (iskola, posta, közlekedés stb.) és romló jövedelembiztonságot jelent. A Falurombolás? című dokumentumfilmben az ombudsman aggodalmainak adott hangot, és felhívta a figyelmet egy olyan gondolkodásmódra, szervezési koncepcióra, mely az integrációs irányzat teljes elfogadása mellett szem előtt tartja az egyes településeken élő közösségek érdekeinek és igényeinek maximális szem előtt tartását, és amely elv igaz a nagyobb települések fejlesztésétől egészen a legkisebb településeken élők sorsának javításáig. Az elv, melyet idéztem, a nemzetközi „zöld mozgalom” jelszava: Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan! Ez a gondolat tökéletesen kifejezi pár szóban mindazt, amelyet a megszólaló faluközösségek képviselői, a kistelepülések sorsát bemutató filmalkotók, a kistérségeket fejlesztő kormányprogram és az országgyűlési képviselők előterjesztései képviselnek, és melyhez az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is kapcsolódott, megjegyezve, hogy ez a pár vonulat mennyire összecseng és mennyire egyet akar. Ilyen gondolkodási összhang nem lehet véletlen, és ezért kizárható a tévedés lehetősége, hiszen a fenti megközelítési módok a jogi megszövegeztől a szociológiai ábrázolásig mindent felölelnek, és ugyanarra a következtetésre jutnak, tehát arra, hogy elharmarkodott volt a fix posták oly módon való megszüntetése, amely figyelmen kívül hagyta a kistelepülések akaratát, az ő véleményük kikérését, a velük való egyeztetést, annak érdekében, hogy a már meglévő infrastruktúra megmenthető legyen.

Az országgyűlési képviselők jogszabály-módosítási javaslatához az ombudsman is csatlakozott, melynek indoklását a jogszabály előírásainak, illetve a mobilposta szolgáltatásról szóló lakossági tájékoztatóban szereplő információknak a gyakorlati összevetésével kívánt alátámasztani.

Az országgyűlési biztos a 2003-as vizsgálatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem okozott alkotmányos jogal összefüggő visszásságot a Magyar Posta Rt. azon döntésével, hogy az állandó postahivatalokat sok kistelepülésen

megszüntette és mobilpostai szolgáltatásra tért át. A korábbi vizsgálata során elfogadta a Magyar Postától kapott tájékoztatást, mely szerint a szolgáltatás visszafejlesztéséről nincs szó, csak az épületek egy részét zárják be, de a postai szolgáltatás más formában megmarad. A posta akkori tájékoztatása, és minden érintett lakoshoz eljuttatott ígérete az volt, hogy a mobilkézbesítők 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, főleg ott, ahol eddig nem is volt saját postaépület. A korábbi vizsgálatban azt is kimondta, 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 a biztos által vizsgált alkotmányos elvek nem sérülnek.

A közel ezer település tiltakozását összegző ZTSZ kezdeményezése, a Komlósán szerzett tapasztalat bizonyítja, hogy a korábban fix postaszolgáltatással rendelkező települések lakói és előljáróik a kialakult helyzetet nem tudják elfogadni, és minden lehetséges módon, így népi kezdeményezéssel, törvénymódosítással, parlamenti szakbizottsági meghallgatással, látványos megmozdulással igyekeznek elérni az alkotmányos sérelmeik orvoslását. A kistelepülések lakói és polgármestereik azt teszik, ami a 21. század tendenciáit szolgálja. Az ombudsman megítélése szerint csak annak az uniónak van jövője, amely az egyéni esélyegyenlőségi igényeket és a helyi, lokális érdekeket tiszteletben tartja.

A vizsgálat megállapította, hogy az egyenlő feltételek biztosítása és a megkülönböztetéstől mentes elv a gyakorlatban nem valósul meg, mivel a mobilposta szolgáltatásról szóló tájékoztatójában szereplő ígérettel ellentétben a gyakorlat az, hogy a 600 fő lakosnál kisebb településeken a mobilposta az önkormányzattal történő megállapodás nélkül is bevezethető.

A törvény céljai között központi helyet foglal el a megfelelő minőségű postai szolgáltatások igénybevételi lehetősége és a fogyasztói érdekvédelem, továbbá a postai technológia és a postai piac fejlődése, hatékonysága és védelmének biztosítása. A mobilpostai tájékoztató is minden szolgáltatás elérhetőségéről biztosít, a gyakorlat azonban az, hogy a mobilposta nem nyújt teljes körű szolgáltatást, nincs tekintettel a fogyasztói érdekvédelemre. (A hivatalos irat, pénzküldemény kézbesítésének problémái, újság előfizetés esetén a másnak való átadással kétséges, hogy mikor kapja meg az előfizető a szolgáltatást, az állampolgár idejét nem kímélő várakozás stb.)

A ZTSZ kezdeményezése főként azt kifogásolta, hogy a jelenlegi szabályok nem felelnek meg diszkrimináció-mentes elbánásnak, és különbséget tesznek település és település között, tehát önkormányzat és önkormányzat között, attól függően, hogy hány fő lakja a települést. Amennyiben 600 lakosnál kisebb népességszámú a település, úgy az önkormányzat megkérdése sem szükséges a korábbi állandó postaszolgáltatás megváltoztatásához, melyet az önkormányzatok kezdettől kifogásoltak, egyrészt a különbségtétel miatt, másrészt a továbbműködtetés érdekében kezdeményezett együttműködési szándékuk sem talált meghallgatásra, és a több száz állandó postai szolgáltatóhely megszűnt.

A gyakorlatban látható volt, hogy az érintett kistelepüléseken a „Posta házhoz megy” ígéret betartása fizikailag elképzelhetetlen, hiszen ha a posta a vizsgált település minden utcáját a szlogen szerint végigjárja, aznap már biztosan a további településen való kézbesítés erősen csúszik vagy megghiúsul. Ha az ígéret szerint, az autó minden utcát végigjár, annak benzinköltsége olyan kiugróan magas lenne, hogy irreálisan magasabb költséget mutatna, mint a korábbi gyakorlat szerinti költség, amikor reggel szállított a postakocsi, és délután jött az elszállítandó anyagért.

A panaszos polgármesterek egybehangzóan és folyamatosan nyilatkozzák, az idézett dokumentumfilm is bemutatja, hogy a mobilpostának nincs pontos érkezése, az embereknek sokszor órákig kell várni a mobilpostára. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint akár félórai várakozás is teljességgel elfogadhatatlan. Nem lehet a kistelepülésen élő embert várakozásra kényszeríteni, és nem lehet azt feltételezni, hogy a vidéki embernek nincs más dolga, mint a nap valamelyik szakában a postát lesni, a nap másik részében pedig a még részleges nyitvatartással működő postát felkeresni, hogy a pénzfelvételt, lottófeladást stb. elvégezze. Azért, mert a mobilposta nem képes nyújtani a teljes körű szolgáltatást, illetve azért, mert azzal „büntették”, hogy már az állandó postai szolgáltatás sem működik a faluban.

A Komlósáról indított, ombudsmanhoz címzett levelek csak részben értek el (5-ből 2), melynek okát a vizsgálat bemutatta. A szolgáltatások visszanyerése érdekében mára országos mozgalom teljesedett ki, és a kistelepülések lakóihoz szolidaritásul csatlakoztak a városokban élők, neves közéleti személyiségek, művészek, filmalkotók, országgyűlési képviselők mindannyian azt képviselve, hogy az önkormányzatok véleményének, akaratának egyeztetése nélkül meghozott döntés a szolgáltatások hozzájárása terén hátrányosan érintette a kistelepüléseken élőket.

A kistelepülésen élő emberekkel nehéz elfogadtatni, hogy a Magyar Posta Rt. országos kiemelt, 39 ezer dolgozóval működtetett szolgáltatása miért pont az ő településükön volt tarthatatlan és mindenképpen megszüntetendő, hiszen a postájuknak volt forgalma, és mert bíztak abban, hogy a kisebb forgalom ellenére az önkormányzatok támogatásával vagy a nélkül is a sikeresen működő társaság a működtetést elviseli, illetve azt el kell viselnie.

Az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozata értelmében: „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 emberi méltóság alapján nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”

Az országgyűlési biztos az utóvizsgálat során összegzésképpen – a korábbi vizsgálatától eltérően – megállapította, hogy a postai szolgáltatás működtetését előíró szabályozás, és ennek alapján a korábban működő több száz állandó postai szolgáltatóhely megszüntetése, azon mérték alapján, hogy mely települést hány fő lakja, ugyanakkor egyes érintett területrészekben a nyaralóvendégek létszámát teljes mértékben figyelmen kívül hagyva, az Alkotmányban deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az emberi méltósághoz való joggal, illetve a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben visszásságot okoz.

Az alkotmányos visszásság a már működő mobilpostai szolgáltatás vonatkozásában is fennáll, azon tapasztalati tények alapján, amelyek egyfelől a jogszabály, a posta tájékoztatása, és másfelől a gyakorlati megvalósulás közötti feszültséget jelzik.

Az esélyegyenlőség és diszkrimináció-mentesség elve a vizsgált kérdésben a jelenlegi szabályozásból adódóan nem érvényesül, hiszen a jog a különböző lakosságszámú településen élőket nem kezeli egyenlő méltóságú személyekként, és ez a megkülönböztetés érinti a településeken működő önkormányzatokat is.

Jogalkotási javaslatában felkérte ezért az informatikai és hírközlési minisztert, hogy kezdeményezze a postai ágazat irányításának állami feladatai tárgykörében a postáról szóló 2003. évi CI. törvény és a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet módosítását oly módon, hogy az egyetemes postai szolgáltató a 600 kevesebb népességszámú településeken az egyetemes postai szolgáltatást biztosíthassa főszabályként állandó postai szolgáltatóhely üzemeltetésével, vagy kivételesen – ha a település önkormányzatával erről szerződésben megállapodtak – mobilposta működtetésével. Csatlakozott az országgyűlési képviselők azon indítványához is, mely szerint azokon a településeken, ahol az egyetemes postai szolgáltató egyoldalú döntése alapján a törvény hatálybalépésének napján már mobilpostát működtet, 60 napon belül szerződésben legyen köteles megállapodni a települési önkormányzattal a mobilposta további működtetéséről, vagy – megállapodás hiányában – az állandó postai szolgáltatóhelyet visszaállítani.

Az informatikai és hírközlési miniszter kedvezőtlen válaszát követően az ombudsman jogalkotási javaslatával a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter útján a Kormányhoz fordult és kérte a javaslata támogatását, megvalósítását.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter válaszában közölte, hogy a Kormány 2005. december 21-ei ülésén a postatörvény módosítására irányuló törvénytervezet kapcsán tárgyalta az országgyűlési biztos jogalkotási javaslatát. A Kormány úgy döntött, alapos, elemző, szociológiai és társadalmi összefüggéseket is feltáró vizsgálat megállapítási alapján lehet megalapozottan dönteni a javaslatról. E munkát az informatikai tárca elindította.

OBH 2015/2005.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének közös jelentése az egészségügyi ellátónál alkalmazott betegazonosító rendszerről

A betegazonosító rendszer alkalmazásának elemeit tartalmazó – és ezzel szándéka szerint, a fekvőbeteg-ellátást nyújtó egészségügyi intézményekben dolgozó szakemberek munkáját segítő – irányelv túlnyomórészt adatvédelmi szempontú követelményei alapján történő betegazonosítás alkalmas arra, hogy az Alkotmányban deklarált emberi méltósághoz való joggal valamint az egészséghez való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozzon.

Az elmúlt évben az írott és az elektronikus sajtó, valamint a közvélemény is sokat foglalkozott azzal az esettel, hogy egy egészségügyi fekvőbeteg-ellátó intézményben két beteg személyét felcserélték – mint utóbb kiderült – a kellő azonosíthatóság hiánya miatt.

A konkrét ügyben ugyan nem érkezett panasz az országgyűlési biztosokhoz, a biztosok mégis úgy vélték, hogy az élethez, az egészséghez, a személyi integritáshoz és az emberi méltósághoz való jog – valamint az ezekkel összefüggő más alapvető jogok – alkotmányos érvényesülésének elősegítése érdekében nem mellőzhető álláspontjuk kifejtése. Álláspontjuk szerint a betegcsere nagyobb számú előfordulása jelentős társadalmi veszéllyel járna, és a vonatkozó jogszabály-módosítás révén a betegazonosító rendszer kiépítése anélkül vált kötelezővé valamennyi kórház számára, hogy a miniszteri irányelv a módszert meghatározta és a kivitelezést megkönnyítette volna, ezért vált szükségessé az adott helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelése, és minderről a nyilvánosság tájékoztatása.

Az említett megfontolások alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényben biztosított jogkörükben, hivatalból rendelték el vizsgálatot az egyes beteg életének és egészségének megóvására alkalmas, ugyanakkor méltóságát, személyiségét és intimszféráját, szenzitív adatait is tiszteletben tartó betegazonosító tárgyában kiadott jogi iránymutatás és a gyakorlati alkalmazás egyes elemeinek tisztázására.

A betegazonosítás módszerének egyes kritériumait az egészségügyi miniszter 1/2005. (EüK. 1.) EüM irányelve tartalmazza, mely a betegazonosító rendszer általános elvei között szintén kiemelten említi a személyes adatok védelmét. Eszerint „a személyes adatok védelmét és az érintett személyiségi jogait (ha törvény kivételt nem tesz) az adatkezeléshez fűződő más érdek nem sértheti; így az érintett személyes és különleges (egészségügyi) adatait a gyógykezelésben részt vevő egészségügyi személyzetten kívül illetéktelenek nem ismerhetik meg.” Az alkalmazás technikai kivitelezésére az SzMSz keretei között adott lehetőséget a miniszter irányelve. Az azonosító tartalmát az irányelv ekképpen határozza

meg: „Az azonosítónak olyan adattartalommal kell rendelkeznie, amely pontosan és kizárólagosan azonosítja az adott beteget és az ellátásáért felelős szervezeti egységet. Az azonosító a lehető legszűkebb körben tartalmazza adatot, és a tartalom ne kerüljön nyilvánosságra (így pl. az egészségügyi ellátó hálózaton kívüli személyek számára az azonosító alapján a beteg ne legyen azonosítható). Az azonosító a betegségre utaló különleges adatot nem tartalmazhat. A beteg-azonosító elemei lehetnek például: TAJ-szám utolsó négy számjegye és a beteg nevének monogramja, illetve a felvétel dátuma, az osztály (szervezeti egység) kódja stb. Az azonosító tartalma, formája, színe nem utalhat a viselőjének betegségére. Az adattartalom megismerésére a fekvőbeteg-ellátó intézmény adatkezelőinek van joga (betegellátó, intézményvezető, adatvédelmi felelős). Amennyiben olyan beteg ellátása szükséges, aki nem rendelkezik személyazonosító okmányokkal (pl. sürgős szükség, kommunikációképtelen beteg esetében), akkor a beteget sürgősségi, egyedi azonosítóval kell ellátni. Ilyen azonosító elem lehet például okáért: számsor (esetleg egyszerű sorszám) vagy a szervezeti egység kódja és a felvétel dátuma stb.”

Figyelemmel arra is, hogy az egészségügyi intézmény általános gyakorlatában a gyógyító-megelőző tevékenységhez képest csupán elenyésző a klasszikus jogalkalmazói tevékenység, az újonnan bevezetett kötelező betegazonosító rendszer alkalmazásának zökkenőmentes bevezetéséhez valóban elengedhetetlen a szakminiszter segítsége, ajánlása. Ez a segítség és ajánlás azonban nem lehet tartalmában ellentmondó a betegazonosítás rendeltetésével és a beteg legalapvetőbb jogaival. Azzal azonban, hogy a biztonságos betegellátás segítségére rendelt technikai eszköz kizárólag az adatvédelmi szempontok mentén legyen a gyakorlatba átültethető, aligha töltheti be maradéktalanul a rendeltetését.

Mindebből következően a feltűnhető adatok körének – melyek nem a különleges adatnak minősített egészségügyi adatok – adatvédelmi szempontból történt eltúlzott szűkítése ellentmond a szóban forgó Irányelv alapvető céljának, nevezetesen annak, hogy segítse a gyógyítást, adott esetben az életmentést, a sürgősségi beavatkozást, vagyis a betegek legfontosabb jogainak védelmét, illetve tényleges érvényesítését. Az Irányelv fentebb idézett (I. pont) része pedig kifejezetten önmagának is ellentmondó követelményeket állít, amikor pontosan és kizárólagosan azonosítható betegről és ellátásért felelős szervezeti egységről rendelkezik, azonban mindezt azzal, hogy „a lehető legszűkebb körben tartalmazza adatot, és a tartalom ne kerüljön nyilvánosságra”. Ezzel ad absurdum a beteg életének és egészségének megóvása kerülhet veszélybe különösen akkor, ha aktuálisan önmagát azonosítani képtelen, és váratlanul fellépő beavatkozásra van szükség.

A biztosok álláspontja szerint szükségtelen – sőt kifejezetten zavaró – a nyilvánosságra kerülés tilalmának ismétlése az irányelvben. A beteg magántitok szférája mindenki – így az egészségügyi intézmény előtt is – a Polgári Törvénykönyv védelme alatt áll. A fekvőbeteg-ellátó intézménybe való kerülés pillanatától a beteg az orvosi titokra vonatkozó szigorúbb polgári jogi és egészségügyi törvénybeli normák védelme alá kerül. A kórház (kezelő orvos) és a beteg quasi megbízási jogviszonya, annak minden eleme tehát a törvények által védett titokszféra része. Főleges a túlzott óvintézkedés azért is, mert nincs – nem is lehet – arra vonatkozó vélelem, hogy a többi beteg vagy azok látogatói az orvosi titok vagy a betegek adatainak kifürkészése céljából látogatnák az intézményt. Sőt az „ártatlanság vélelmét” a jogállam által egyébként védett élet- és jogviszonyokban mind szélesebb értelemben lehet/kell szem előtt tartani. A contrario: az illetéktelen titoksértés vélelme olyan szükségtelen és aránytalan mértékű tiltást és korlátozást eredményez, mely a beteg életét, illetve egészségét veszélyeztetheti.

Mivel a betegazonosító alapján tárolt adatbázis tartalma a gyógyító-megelőző tevékenység elengedhetetlen része, az egészségügyi intézmény e tekintetben egyfelől adatkezelő, másfelől a test és lélek reparálását vállaló intézmény. Az élet és egészség megvédése az alapvető cél, az adatok felvétele, kezelése ennek egyik eszköze. Ha az alkotmányos értékek rendszerében az emberi méltóság tisztán morális értelmezésben vetődik fel, nem ellentmondásos-e a gyógyító hely által alkalmazott jel/kódrendszer az általa ellátott ember azonosítására akkor, amikor rendelkezésre áll a Polgári Törvénykönyv által védett, az ember lehető legnyilvánosabb „önazonosító” adata: a neve. A névjog önállóan nevesített személyiségi jog (Ptk. 77. §), melynek alapján mindenkinek joga, hogy saját nevét viselhesse, attól senki meg ne fossa. A név nem helyettesíthető kódszámmal vagy vonalkóddal, különösen nem a betegen magán, sem testére pecsételve vagy tetoválva, sem csuklópánton vagy más eszközön. A névtelenség (személytelenség) és a kódolás az egészségügyi intézmény „termékévé” silányítaná az embert. [„A személy értékjellegének az alapja a társadalmi elismerés. Ezért a személyiség megvalósításának fontos feltétele, hogy a társadalom tagjait valóságos értékük szerint ítéljék meg.” (TÖRŐ 1979. 352.) id.: Lenkovics–Szekely: a személyiségi jog vázlata. 2001. 116.]

A polgári jogi személyiségvédelem alapja az ember testi valója, a személyiség azonban nem azonos a biológiai-fizikai léttel, hanem a „személyiségjegyek”, a személyiség elemeinek összessége által kifejezett társadalmi eszmei érték. Az egységes és oszthatatlan emberi személyiség önmagában, egyedüli és eredeti jellegére tekintettel értékes. Ezt a személyiséget a jog védelemben részesíti – a Magyar Köztársaság társadalmi és alkotmányos rendjével összhangban. A védelem – amelyet mindig a kiszolgáltatottabb, gyengébb fél érdeke indokol – kétoldalú: egyrészt a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. A „tiszteletben tartani” megfogalmazás egyértelmű: nem egyeztethető össze vele a személyiség lerombolása, méltóságában való megsértése, korlátozása, az emberi személyiség jog által védett külső megnyilvánulásainak tárgyiasítása, az egészségügyi szolgáltatás „tárgyává” tétele.

Mindebből következően az Irányelvnek a betegazonosító tartalmára vonatkozó egyoldalúan és túlzóan szigorú követelményei nem felelnek meg az emberi méltóság, a személyhez fűződő jogok, illetve az információs önrendelkezési szabadság követelményeinek. Szigorú adatvédelmi rendelkezése más alapvető jogok szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezheti, mely – eredeti célját annullálva – közvetlenül veszélyeztetheti magát a betegellátást is.

Jelentésükben a biztosok részletesen elemezték – a fontosabb Alkotmánybírósági határozatok felhívásával – az élethez, emberi méltósághoz való jog, az e jogokból levezethető személyiségi jogok magán- és alapjogi jelentőségét, a betegjogi érvelés jogi és filozófiai alapját, továbbá az adatvédelem és az önrendelkezés relatív viszonyát.

A szükségesség-arányosság alapjogi tesztjének logikai rendszere figyelembevételével pedig a biztosok megállapították, hogy az adatvédelem elvont érdeke miatt nem szükséges a személyes adatok e helyütt feltárt korlátozása, mely korlátozás nem áll arányban az ezzel elérni kívánt céllal, azaz a személyes adatok védelmével. Továbbá, álláspontjuk szerint a kódrendszer kifejezetten alkalmatlan a személyes adatok teljes körű védelmére. Mindezen túl, az adatok védelmének kifogásolt módszere aránytalan többletterhet ró az egészségügyi szakemberekre, és egyébként kifejezetten veszélyezteti a zökkenőmentes és biztonságos betegellátást.

Megállapították továbbá, hogy a jogszabályalkotás, a helyes jogértelmezés és a jogalkalmazás az állam, az egészségügyi, igazgatási és a hatósági szervek feladata. Az a jogalkotási kényszer, mely elengedhetlenné tette a betegazonosító rendszer bevezetését a fekvőbeteg-ellátó intézményekben egyúttal nem jelentette azt is, hogy a Rendelet módosításán túl, olyan alkalmazási iránymutatást is életre hívjon, mely az előzőekben kifejtettek szerint szükségtelen, így az alapjogi követelményekkel összhangban lévő jogi norma hatását lerontva alkotmányos aggályokat keltsen. A személyre szabott, az egyes beteg életének és egészségének megóvására alkalmas, ugyanakkor méltóságát, személyiségét és intimszféráját, szenzitív adatait is tiszteletben tartó betegazonosító alkalmazása a kezelő orvos és az egészségügyi intézmény kötelessége és felelőssége a másik fél, a beteg (vagy hozzátartozója) bevonásával.

A megállapított alkotmányos visszasság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos és általános helyettese kezdeményezte az egészségügyi miniszter fellépését. Eszerint: mivel az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság az állami irányítás egyéb jogi eszköze főlegesen rendelkezésére vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolták az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult egészségügyi miniszternek, az 1/2005. (EüK. 1.) EüM Irányelv adatminimalizálásra törekvő útmutatásainak – az emberi méltósághoz, illetve az egészséghez való jog elsődlegességének figyelembevételével történő – soron kívüli felülvizsgálatát, ezzel együtt módosítását.

A jelentést a biztosok természetesen megküldték az adatvédelmi biztosnak, aki nem minden személyeskedéstől mentes, felháborodott és kioktató stílusú válaszában fölényesen kritizálta az általános biztos és helyettese kompetenciáját, a jelentés szakmaiságát. Válaszában az adatvédelmi biztos leszögezte, hogy amennyiben a miniszter irányelve akként módosulna, hogy nyilvánosságra kerülhetnek adatok, úgy kénytelen hatáskörével élve az ilyen adatkezeléseket jogellenesnek minősíteni.

Az egészségügyi miniszter üdvözölte az országgyűlési biztos és általános helyettese jelentésében vázolt tények, következtetések komplex alapjogi értelmezését, az adatvédelmi kontra egyéb alapjogi mérlegelés logikáját, a javaslat mellett szóló érveket. Válaszában ugyanakkor hangsúlyozta a miniszter, hogy számára nem áll rendelkezésre olyan norma, mely az országgyűlési biztosok eltérő véleménye alapján kötelezné valamely helyzet jogi megítélésére vagy válaszára, így csupán akkor tud eleget tenni jogalkotási kötelezettségének, ha a biztosok egyetértőleg támogatják javaslatát.

Az adatvédelmi biztos – a miniszteri válasz ismeretében – továbbra sem lát „semmilyen okot arra, hogy a jogalkalmazókat segítő, ajánlás jellegű útmutatás korrekt szövegéből részletek el/kitörlésre kerüljenek.” Újabb válaszában ugyancsak elzárkózott az általános biztosok jogi érveinek elfogadása elől. Az ügy jelen beszámolási időszakban nem került nyugvópontra, arra a jövőben visszatérnek a biztosok.

Takács Albert s. k.

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 3600/2005.

Rövidített jelentés a bűncselekmény áldozatává vált kiskorúak képmásának bemutatásáról

Mindennapi munkám során többször tapasztaltam, hogy a műsorszolgáltatók hírműsoraikban rendszeresen bemutatják a bűncselekmények áldozatává (sértettjévé) vált gyermekek (kiskorúak) fényképeit. Tekintettel arra, hogy a probléma alapján az emberi méltósághoz való jog, az abból levezethető kegyeleti jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja nem volt kizárható, hivatalból vizsgálatot rendeltem el. Ennek eredményes lefolytatása érdekében megkerestem az ORTT elnökét, MTV Rt. elnökét, a Duna TV Rt., valamint – kizárólag közszolgálati műsorszámakkal összefüggésben – a TV2 elnökét és az RTL-Klub vezérigazgatóját.

Valamennyi megkeresett műsorszolgáltató egybehangzóan arról tájékoztatott, hogy az elmúlt évben csak kivételesen mutattak be bűncselekmények áldozatává (sértettjévé) vált gyermekekről (kiskorúakról) készült fényképeket. Amikor azokat bemutatták, kivétel nélkül rendelkeztek a szülőtől származó, a bemutatáshoz elengedhetetlen kifejezett hozzájáruló nyilatkozattal, a fényképeket pedig általában a gyermekek szülei bocsátották rendelkezésükre. A tájékoztatások szerint a problémával összefüggő panasz nem is érkezett a műsorszolgáltatókhoz. Az ORTT 2003-ban Ajánlást fogalmazott meg a magyarországi elektronikus médiumok számára a fiatalkorúak és a gyermekek médiabeli megjelenítése, szerepeltetése vonatkozásában. Az ORTT elnökének tájékoztatója tartalmazza azt is, hogy az ORTT „gyakorlata szerint a bűncselekmények kiskorú sértettjei nevének, illetve arcképének közzététele nem egyeztethető össze a Médiatv. 3. § (2) bekezdésében megfogalmazott elvvel.”

Sem az ORTT-hez, sem pedig a Panaszbizottságához nem érkezett a bűncselekmények áldozatává (sértettjévé) vált kiskorúak bemutatását sérelmező panasz.

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. A Médiatv. 136. § (1) bekezdése értelmében a műsorszolgáltató törvénysértésével, illetve szerződészegésével, a kiszabott bírsággal kapcsolatos ügyekben az ORTT rendelkezik hatáskörrel, ami az említett körben, illetve ennek során közigazgatási ügyben eljáró szervnek minősül. A hatóság fogalmát az Obtv. 29. §-a határozza meg, amelynek (1) bekezdés a) pontja alapján az ORTT-re, mint közigazgatási feladatot ellátó szerve az országgyűlési biztosok vizsgálati jogköre kiterjed.

Ezt követően azt vizsgáltam, hogy a műsorszolgáltatók eljárására, döntéseire, vagy ezek elmaradására kiterjed-e vizsgálati jogosultságom.

Az országgyűlési biztosok eddigi gyakorlatában minden esetben közszolgáltatók a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervek, különösen pedig azok, amelyek esetében az érintettnek nincs reális lehetősége annak megválasztására, hogy az igényelt szolgáltatást kitől vegye igénybe, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe. Mindezekre tekintettel, valamint a közszolgálati műsor és a közszolgálati műorszám Médiatv. 2. § 18–19. pontjaiban meghatározott fogalmára is figyelemmel megállapítottam, hogy az MTV Rt. eljárására, továbbá a kereskedelmi műsorszolgáltatók eljárására a közszolgálati műorszámokkal összefüggésben is fennáll a hatásköröm, vagyis a műsorszolgáltatók – mint közszolgáltatást végző szervek – eljárását is vizsgálhatom.

Vizsgálatom során – lévén vizsgálati lehetőségeim a műsorfigyelés terén meglehetősen korlátozottak, és így első sorban a műsorszolgáltatók és az ORTT nyilatkozatára kellett hagyatkoznom – nem tártam fel olyan esetet, amikor bármely műsorszolgáltató a törvényes képviselő (szülő) hozzájárulása nélkül mutatott volna be bűncselekmény áldozatává (sértettjévé) vált kiskorúról készült felvételt. Ezért nem állapítottam meg alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot sem. Annak megelőzése azonban olyan garanciális jelentőségű, hogy nem mellőzhettem a témával kapcsolatos elméleti kérdések elemzését.

Amint azt az Alkotmánybíróság 23/1999. (VI. 30.) AB határozatában kifejtette, „a halott személy nem lehet alanya sem a magántitokhoz való jognak, sem a személyes adatvédelemnek. Mindkettő személyhez fűződő jog, azaz forgalomképtelenek, nem örökölhetők, csak személyesen érvényesíthetők, a személy halálával elenyésznek.”

Az emberi méltósághoz való alkotmányos jog része az egyén önrendelkezési joga. A műsorszolgáltatók eljárása során az eljárásban részt vevő magánszemélyek önrendelkezési jogának megfelelő védelmet kell kapnia a műsorszolgáltatókkal szemben, azokkal a megszorításokkal, amelyek az eljárás jellegéből következnek. Ebből fakadóan a műsorszolgáltatót az a kötelezettség terheli, hogy működése során az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett járjon el, és senkinek ne okozzon indokolatlan hátrányokat. Ez következik a Médiatv. 3. § (2) bekezdésében foglalt, a műsorszolgáltatót terhelő kötelezettségből is. Az előzőkre figyelemmel úgy vélem, hogy a műsorszolgáltatóknak – működésük során – az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartaniuk, és biztosítaniuk kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra.

Az adatvédelmi biztos egy válogatott labdarúgó tragikus haláláról tudósító cikkel kapcsolatban közleményt adott ki, amelyben nyomatékosan és ismételten felhívta az ún. „bulvárújságírásban” dolgozó újságírók figyelmét a mértékletesség, nagyobb empátia és a személyiségi jogok tiszteletének fontosságára. A Ptk. 80. § (1)–(2) bekezdései kimondják, hogy a személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges. A nyilvánosságra hozatalhoz a felvételen ábrázolt személy hozzájárulására van viszont szükség, ha megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni képmás jellege.

Előzőekből következik, hogy ha a közszolgálati műsorszolgáltató, valamint más műsorszolgáltató közszolgálati műorszámában más képmáshoz fűződő jogát, illetve halott emlékéhez fűződő jogot sértve, a jogosult engedélye nélkül mutat be képfelvételt, az emberi méltósághoz való joggal, valamint az abból levezethető kegyeleti joggal összefüggő visszásságot, illetve annak közvetlen veszélyét okozhatja.

Megállapítottam azt is, hogy az ORTT a rendelkezésre álló eszközeivel erőfeszítéseket tesz azért, hogy a műsorszolgáltatók eljárása ne sértse a Médiatv. 3. § (2) bekezdését. Vizsgálatom során az ORTT eljárásával kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem is észleltem. Jelen vizsgálatom nem terjedt ki az ORTT hivatkozott Ajánlása jogi (normatani) jellegének vizsgálatára. Ezért ilyen megállapításokat nem tartalmaz jelentésem.

Összességében: tekintettel arra, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, illetve arra utaló körülményt nem tártam fel, azok orvoslására irányuló ombudsmani intézkedést nem teszek.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 17. § (1) bekezdése alapján azonban felkérem valamennyi érintett szervet, hogy a jövőben is különös gondossággal járjanak el bűncselekmények áldozatává (sértettjévé) vált gyermekek (kiskorúak) fényképeinek bemutatása során annak érdekében, hogy a jelentésem 2. pontjában jelzett alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságnak még a közvetlen veszélye sem merüljön fel.

Budapest, 2005. december 16.

Takács Albert s. k.

OBH 3607/2005.

Rövidített jelentés a fogva tartottnál tartható tárgyak körének vizsgálatáról

A Fővárosi BV Intézetben fogva tartott panaszos beadvánnyal fordult hozzám, melyben egyebek mellett azt sérelmezte, hogy a zárkába nem vihet be, és nem is tarthat CD lejátszót és hűtőszekrényt.

Tekintettel arra, hogy a beadványban felvetett probléma alapján a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja nem volt kizárható, vizsgálatot rendeltem el, melynek eredményes lefolytatása érdekében az igazságügy-minisztert vizsgálat tartására kértem.

Vizsgálatom elrendelésével egyidejűleg a panaszost tájékoztattam arról, hogy az általa sérelmezett helyzetet nem hatósági intézkedések, hanem maguk a jogszabályi előírások idézik elő, ennek értelmében sem a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka, sem más döntésre jogosult személy nem engedélyezheti – sem általában, sem esetileg – olyan tárgyak tartását, amelyeket jogszabály nem tesz lehetővé.

A hatályos szabályozásban a fogva tartottnál tartható tárgyak köréről a Bvtvtr. nem rendelkezik, hanem felhatalmazást ad az igazságügy-miniszternek, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtásának részletes szabályait a legfőbb ügyésszel és az érdekelt miniszterekkel (országos hatáskörű szervek vezetőivel) egyetértésben meghatározza. A kérdést egy IM rendelet (R1.) egy BM rendelet (R2.) rendezi részletesen.

Az R1. szerint az elítélt az intézetben a rendelet 1. számú mellékletében felsorolt tárgyakat tarthatja magánál, a parancsnok az elítéltnél tartható tárgyak mennyiségét a házirendben fajtánként határozza meg. Az R2. értelmében a fogva tartott a rendelet mellékletében felsorolt tárgyakat jogosult magánál tartani.

Az igazságügy-miniszter válaszában elismerte, hogy a tulajdonjogi korlátozás főbb szabályait törvénynek kell tartalmaznia, aminek a panasszal érintett hatályos szabályozás nem felel meg. Ugyanakkor álláspontja az volt, hogy „a korlátozás szakmai indokai szolgáltatnak alapot az arányosság megítéléséhez. Ilyen szakmai indok lehet a fogvatartás során (az elítélre és a más jogcímen fogva tartottra egyaránt) a büntetés-végrehajtási intézet rendje, biztonsága. Ennek a követelménynek a szem előtt tartásával álláspont[ja] szerint igazolható, hogy a fogva tartott ne tarthasson sem CD lejátszót, sem hűtőszekrényt a zárkájában.”

Az igazságügy-miniszter kifejtette továbbá, hogy „a fogva tartottak által működtethető technikai eszközök a rendkívüli események potenciális veszélyét hordozzák magukban (pl. teletexten keresztül történő kommunikáció, televízióba rejtett módon beépített mobiltelefon stb.). Biztonsági szempontú mérlegelést indokol az a körülmény, hogy az elmozdítható műszaki berendezések számának növelése a tiltott tárgyak elrejtési lehetőségének bővülését, a zárkatorlasz kialakításának megkönnyítését eredményezi. A hűtőszekrény zárkában tartása közegészségügyi szempontból sem támogatható. A nagyméretű műszaki cikkek az R1.-ben meghatározott mozgásteret tovább csökkentik.

A CD-lejátszók utólagos átalakítással adatmentésre (hang-, képrögzítésre) alkalmas eszközzé alakíthatók. Az így nyert felvétel a fogvatartás biztonságát, vagy folyamatban lévő büntetőeljárás eredményességét veszélyeztetheti. A lemezek széttörésével támadásra, önkárosításra egyaránt alkalmas szűrő-vágó eszköz nyerhető.”

Az igazságügy-miniszter tájékoztatója tartalmazta azt is, hogy a fogva tartottak vonatkozásában az államot alkotmányjogi értelemben fokozott életvédelmi kötelezettség terheli, s ez az alkotmányos kötelezettség a büntetés-végrehajtással kapcsolatos szabályozás megalkotása során azt a terhet rója a jogalkotóra és a büntetések, intézkedések végrehajtására hivatott szervekre, hogy lehetőség szerint elkerüljenek és megelőzzenek minden olyan élethelyzetet, amely veszélyt jelenthet a fogva tartottak egészségére, testi épségére, életére.

Végül a miniszteri válasz kitért arra, hogy az új Bv. kódex előkészítése során az Igazságügyi Minisztérium kiemelt figyelmet szentelt azon kérdések törvényi szintre emelésére, amelyek jelenleg alkotmányosan megkérdőjelezhető

módon rendeleti szintű szabályozásban jelennek meg. A tervezet szerint az elítélt magánál tartható tárgyainak köre az egyes fokozatokhoz igazodik, s az előterjesztő meghatározza a korlátozás határait is. Az új Bv. kódex tehát – álláspontja szerint – alapvetően feloldja majd a jelenleg alkotmányosan nem kielégítő helyzetet.

1. A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alapvető jog. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Mivel a fogva tartottaknál tartható tárgyak körét – és ezt az igazságügy-miniszter sem cáfolta – miniszteri rendeletek állapítják meg, a hatályos szabályozások nem felelnek meg az Alkotmány előbbiekben idézett 8. § (2) bekezdésében foglalt követelménynek, és a jogállamiság elvének sem. Ezért ezekkel összefüggő visszásságot okoznak.

2. Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármasságát határozta meg. Alapjog tehát elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme azt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog-korlátozás alkotmányosságának tehát feltétele, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon. Amennyiben a megkülönböztetés alapjogok tekintetében áll fenn, úgy jellemzően alapjog-korlátozásról kell beszélnünk. Egy adott jogalany tekintetében a mindenkit megillető jogok esnek korlátozás alá, ezért ilyen esetekben az alapjogi tesztet kell elvégezni.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha azt másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, egyéb alkotmányos értékek védelme, illetve valamilyen alkotmányos cél indokolja. Vizsgálni kell továbbá a korlátozással elérhető cél fontosságának és az alapjogi sérelem súlyának egymáshoz való viszonyát is. „Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok, nyomós közérdek nélkül történik, [...] nem elkerülhetetlenül szükséges, [...] a korlátozás által elérni kívánt célhoz aránytalan [65/2002. (XII. 3.) AB határozat].”

Fentiekkel szemben az igazságügy-miniszter pusztán a korlátozás arányosságának alátámasztására szolgáló, büntetés-végrehajtási szakmai érveket mutatott be. Két kivételtől eltekintve azonban nem volt részletes a tájékoztatása arra vonatkozóan, hogy a korlátozásokat milyen alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos értékek védelme, vagy valamilyen alkotmányos cél indokolja-e. Nem vitatom, hogy egy hűtőszekrény zárási tartása – méreteinél fogva – alkalmas lehet zárkatorlasz kialakítására és a fogva tartottak biztosítására, az R1.-ben meghatározott mozgásteret tovább csökkentik. Erre tekintettel a hűtőszekrény kizárása a fogva tartottak tartható tárgyak köréből – pl. a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészség biztosítása érdekében – szükséges, az elérni kívánt céllal arányban álló, és a cél elérésére alkalmas is lehet.

A hordozható CD-lejátszó tartására vonatkozó korlátozás szükségességével kapcsolatban azonban úgy vélem, egy tenyérnyi méretű, néhány dekagramm tömegű eszközökből meglehetősen nehezen készíthető zárkatorlasz, ezért az erre vonatkozó hivatkozás nem tűnik élethűnek, illetve megalapozottnak. Az igazságügy-miniszter a korlátozás szükségességét ezen túlmenően azzal indokolta, hogy a CD-lejátszók utólagos átalakítással adatmentésre alkalmas eszközzé alakíthatók, és az így nyert felvétel a fogvatartás biztonságát veszélyeztetheti. Álláspontom szerint azonban, ha a fogvatartás biztonságát, ami meglehetősen elvont érdek a korlátozás szükségességének indokaként el is lehetne fogadni, még mindig nem kapunk választ arra, hogy az megfelel-e az arányosság követelményének.

Ezenkívül, ha a korlátozás szükséges is lenne, és még az arányosság követelményének is megfelelné, alkalmasnak kellene lennie az indokolt alkotmányos cél elérésére.

Összefoglalva: álláspontom szerint a fogva tartott az R1. 1. számú melléklete értelmében több olyan tárgyat is magánál tarthat, amelyben hang- és képrögzítésre alkalmas tárgyak elrejtethetőek, illetve amelyek adattovábbításra alkalmassá tehetőek, vagy éppen kereskedelmi forgalomban adattárolásra alkalmas felszereltségben is kapható. Mindez alátámasztja azt, hogy a hordozható CD-lejátszó birtoklásának tiltása alkalmatlan arra, hogy elérje az igazságügy-miniszter által megjelölt célt, vagyis a hangfelvétel készítés lehetőségének megakadályozását.

Áttekintve az R1. 1. számú mellékletét, megállapítottam azt is, hogy az elítélt magánál tarthat számos olyan tárgyat, amelyek szűrő-vágó eszközzé alakíthatóak. Ezért megállapítottam, hogy a CD-lejátszó tartásának korlátozása alkalmatlan annak megelőzésére is, hogy a fogva tartott szűrő-vágó eszközöz jusson.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a fogva tartottak birtokában tartható tárgyak körének vizsgálatom tárgyát képező korlátozása, mivel alkalmatlan a cél elérésére, az adott kérdés jogi szabályozásának hiányosságára visszavezethető okból, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza, és a művelődéshez való jog [Alkotmány 70/F. § (1) bekezdés] sérelmének közvetlen veszélyét is magában rejt.

3. Úgy vélem, a hatályos szabályozás nincs figyelemmel a technikai eszközök fejlődésére. Álláspontom szerint a mindenkor szabályozásnak az absztrakció magasabb fokán kellene állnia, és az egyszerű felsorolás helyett vagy mellett a fogva tartottak birtokában nem tartható tárgyak jellemzőit, tulajdonságait is meg kellene határozni. Elengedhetet-

lennek tartanám azt is, hogy a mindenkori szabályozás írja elő, hogy a korlátozást milyen alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos értékek védelme, vagy milyen alkotmányos cél indokolja. Megfontolandónak tartanám továbbá, hogy a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokai kapjanak lehetőséget egyes tárgyak zárában való ideiglenes birtoklásának, vagy tartásának engedélyezésére. Az előbbieken kifejtetteknek megfelelő, törvényi szintű szabályozás alkalmas lehetne arra, hogy a tulajdonhoz és művelődéshez való joggal összefüggő visszaságok csökkenjenek.

Intézkedéseim:

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a alapján javaslom az Országgyűlésnek, hogy törvényben állapítsa meg a fogva tartottak birtokában, illetve zárában tartható tárgyakra vonatkozó szabályokat, továbbá az új Bv. kódex megalkotása során a fogva tartottak birtokában, illetve zárában tartható tárgyak körének meghatározásakor legyen figyelemmel a szükségesség/arányosság/alkalmasság követelményére, ennek során határozza meg a korlátozás ésszerű indokát/indokait; a technikai fejlődésre; az egyéniesítés lehetőségére.

Budapest, 2005. december 9.

Takács Albert s. k.

OBH 4513/2005.

Rövidített jelentés az ORTT műsorszolgáltatási jog megújítására irányuló eljárásáról

Az egyik panaszos azt sérelmezte, hogy az ORTT megújította a országos földfelszíni sugárzású kereskedelmi televíziók műsorszolgáltatási jogosultságát. A másik beadvány tartalma azonos volt az OBH 4513/2005. számon nyilvántartottal. A panaszos ebben azonban kiemelte azt is, hogy a műsorszolgáltatók – álláspontja szerint – rendszeresen megsértették a Médiatv. kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezéseit. Tekintettel arra, hogy a beadványok alapján a jogállamiság elve, és az abból levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja nem volt kizárható, a panaszok alapján együttes vizsgálatot rendeltem el, melynek során megkeresetem az ORTT elnökét. Áttekintettem az ORTT tevékenységéről szóló éves Országgyűlési beszámolókat és az ORTT honlapján hozzáférhető határozatokat, az ÁSZ ORTT és a Műsorszolgáltatási Alap működésének ellenőrzéséről szóló Jelentését, valamint korábbi vizsgálataim során beszerzett egyéb dokumentumokat is.

Az ORTT válaszában aggályosnak tartotta vizsgálatom megalapozottságát. Arról tájékoztatott, hogy „[az ORTT] határozott álláspontja az, hogy az ombudsmannak jelen esetben nincs hatásköre. Szerinte az ORTT nem minősül az Obtv. 29. § (1) bekezdése a) pontja szerinti közigazgatási szervnek, hanem az Obtv. 29. § (1) bekezdés b) pontja alapján közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervnek kell tekinteni. Az ORTT elnöke arra kért, hogy eljárásomat szüntessem meg, és a panaszt tegyem át az ORTT-hez.

Vizsgálatom során az ORTT egyik tagja írásban jelezte felém, hogy az ORTT válaszában foglaltakkal nem ért egyet, az ügyben különvéleményt fogalmazott meg.

Az ORTT elnöke hivatkozott álláspontját nem fogadtam el, és korábbi megkeresésem teljes körű teljesítésére kértem.

Ismételt megkeresésemre adott válaszában az ORTT elnöke kifejtette, hogy az ORTT-nek „továbbra is az az álláspontja, hogy a [z ORTT] műsorszolgáltatási jogosultságokkal kapcsolatos eljárásának vizsgálatára az országgyűlési biztosok hatásköre nem terjedhet ki az Obtv. alapján”. Az ORTT elnöke ismételten kérte eljárásom megszüntetését, de válaszolt is megkeresésemre.

Az ORTT elnöke szerint „[a panasszal érintett műsorszolgáltatókat] – csakúgy, mint a hazai műsorszolgáltatók bármelyikét – a [z ORTT] számos alkalommal szankcionálta törvénytörés, és ezáltal szerződésszegés miatt. A szankciók a sérelmezett magatartás megszüntetésére felszólító felhívástól a kötbérig, illetve a műsorszolgáltatási jogosultság gyakorlásának a felfüggesztéséig terjedtek, a [Médiatv-ben] meghatározott két leg súlyosabb szankciót soha nem alkalmazta a [z ORTT] e televíziókkal szemben.

A szankciók az esetek többségében elérték a céljukat, és a műsorszolgáltatók felhagytak a jogsértő magatartással, ám az is igaz, hogy újabb típusú törvénytörések időről időre felbukkannak.

A [z ORTT] napirendjén a műsorszolgáltatási jogosultságok megújításával kapcsolatban több előterjesztés is szerepelt, az első már a 2005. év 4. hetének napirendi pontjai között megtalálható.

A [z ORTT 2005] májusában, 780/2005. (V. 4.) számú határozatával értesítette a [panasszal érintett] műsorszolgáltatókat arról, hogy a műsorszolgáltatási jogosultság meghosszabbításával kapcsolatban korábban tett igénybejelentésüket tudomásul veszi, és azokat mint a hatályos műsorszolgáltatási szerződés változatlan tartalommal történő megkötésére irányuló megújítási kérelmeket bírálja el.

Azon előterjesztés amelynek elfogadásával 2005. július 20-án a [z ORTT] 40 műsorszolgáltató műsorszolgáltatási jogosultságának a megújításáról döntött, a 2005. június 30-i előzetes napirenden jelent meg először.

A jogosultság megújítására egyebekben az annak létesítésére vonatkozó szabályokat alkalmazta [az ORTT], azzal az eltéréssel, hogy – nem lévén pályázat – a pályázat elbírálására vonatkozó rendelkezések nem érvényesülhettek. A határozatok meghozatala a törvény szerint előírt kétharmados döntéssel született.”

Az ORTT idézett válasza és annak mellékletei ismeretében vizsgálatomat kiterjesztettem a gyermekek védelemhez való jogával, és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének teljesítésével kapcsolatos kérdésekre is.

I. Nem vitatom az ORTT elnökének azon álláspontját, hogy az ORTT a műsorszolgáltatási jogosultság megújításáról született döntéseit nem hatósági jogkörben hozza. Önmagában ez a körülmény azonban nem zárja ki vizsgálati hatáskörömet. Ezt az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényre (a továbbiakban: Obtv.) alapozom, amely pontosan úgy rendelkezik, hogy „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Figyelemmel arra, hogy a Médiatv. 32. § (1) bekezdése értelmében „[az ORTT] az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló jogi személy, amely a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok értelemszerű alkalmazásával gazdálkodik, ideértve, hogy számláit a Magyar Államkincstár vezeti... [az ORTT] gazdálkodását az [ÁSZ] ellenőrzi”. A Médiatv. 41. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az ORTT „ellátja a műsorszolgáltatási jogosultság és a kormányzati rendelkezésben lévő műsorszolgáltatás céljára biztosított műholdas csatornák pályázatának és a pályázat elbírálásának feladatát”. Az előbbiekből kitűnik, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságról történő döntését az ORTT valóban nem hatóságként hozta, azonban olyan állami feladatot lát el (és ezzel szolgáltatást nyújt), amely az ORTT-n kívül egyetlen más szervtől sem vehető igénybe. Mindebből az is következik, hogy az ORTT – kétélyeivel ellentétben – a műsorszolgáltatási jogosultság elbírálásakor közszolgáltatást végző szervnek tekinthető, vagyis eljárásának vizsgálatára fennáll a hatásköröm.

II. Elsőként az ORTT-nek a szóban forgó műsorszolgáltatási jogosultság megújításáról született döntését megelőző eljárását vizsgáltam. A rendelkezésekre álló iratok alapján megállapítottam, hogy a panasszal érintett műsorszolgáltatók 2002–2003. évektől kezdve rendszeresen kérték műsorszolgáltatási jogosultságuk „meghosszabbítását” az ORTT-től. Ezen kérelmek alapján azonban – a panaszolt döntést megelőzően – nem újította meg az ORTT a műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási jogosultságát. Az ORTT az igénybejelentéseket egyszerű levéllel tudomásul vette, azonban a műsorszolgáltatók kérelmeit idő előttinek minősítette.

Az előzőekhez képest merőben új álláspont ismerhető meg az ORTT újabb határozataiból.

Az országos vételkörzetű, földfelszíni sugárzású kereskedelmi televíziók műsorszolgáltatási jogosultságának meghosszabbítása tárgyában született, határozatban az ORTT „értesíti a [...] műsorszolgáltatókat arról, hogy a műsorszolgáltatási jogosultság meghosszabbításával kapcsolatban korábban tett igénybejelentésüket tudomásul veszi, és azokat, mint a hatályos műsorszolgáltatási szerződés változatlan tartalommal történő megkötésére irányuló megújítási kérelmeket bírálja el. A[z ORTT] nyitott a szerződéses felek között hatályban lévő műsorszolgáltatási szerződések jövőbeni tartalmát illetően konzultáció keretében tárgyalások lefolytatására.”

Az előbbieket két jelentős kérdés megválaszolását tették szükségessé: az egyik az ORTT nem közigazgatási jogkörben hozott határozatainak „alaki jogerejének” kérdése, vagyis az, hogy korábbi döntései mennyiben kötik magát az ORTT-t. A másik pedig a Médiatv. 107. § (1)–(3) bekezdéseinek értelmezése. (Ez utóbbit a III. pontban elemzem.)

Megállapítottam, hogy az ORTT – álláspontom szerint változatlan tényállás mellett, hiszen a műsorszolgáltatási jogosultság lejárt előtt több, mint tizennégy hónappal korábban kérték a műsorszolgáltatók annak megújítását – egymással teljesen ellentétes döntést hozott a két országos földfelszíni sugárzású kereskedelmi televízió műsorszolgáltatási jogosultságának megújítása tárgyában, a korábbi egyöntetű és állandó gyakorlatától történő eltérést azonban nem indokolta meg. Álláspontom szerint az ORTT azzal, hogy változatlan tényállás mellett korábbi gyakorlatával ellentétes döntést hozott a műsorszolgáltatási jogosultság megújítására irányuló kérelmek alapján, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

III. Az ORTT műsorszolgáltatási jogosultság megújításával kapcsolatos határozatai két, egymással ellentétes álláspontot tükröznek. Korábban éveken keresztül az erre irányuló igénybejelentéseket az ORTT idő előtti kérelemként kezelte, azokról érdemben nem döntött. Úgy vélem, hogy a Médiatv. 107. § (1) bekezdése teljesen egyértelműen határozza meg az igénybejelentés, a (2) bekezdés pedig az esetleges pályázat kiírásának időpontját. A szavak általánosan elfogadott jelentése szerint a megújításra irányuló kérelmek előterjesztését, és a megújításról szóló döntést idő előttinek tartom. Úgy gondolom, könnyen belátható, hogy a Médiatv. 107. §-ában szabályozott „megújítás” jogintézménye egy olyan kedvezményt jelent a műsorszolgáltatóknak, amely alkalmas arra, hogy – állandó szerződészerű műsorszolgáltatás esetén, mintegy „bonuszként” – ne kelljen jogosultságukért pályázaton „megküzdeniük”. Nem véletlen tehát, hogy a megújításra vonatkozó igénybejelentésre határidőt állapít meg a Médiatv. Ellenkező esetben a műsorszolgáltatási szer-

ződés megkötését követő napon is módjában állna a műsorszolgáltatónak a megújításra vonatkozó igényét bejelenteni, az alapján pedig az ORTT-nek a jogosultságot megújítani.

Összegezve: helytállónak tartom az ORTT elnökének a műsorszolgáltatási jogosultság megújításának időelőttiségéről szóló indokolását, miszerint a műsorszolgáltató a műsorszolgáltatási jogosultságot annak lejártakor pályázat kiírása nélkül további öt évre szerezheti meg, ezt megelőzően semmiképpen. Egyébként a vizsgálat tárgyát képező műsorszolgáltatási jogosultságok még közel két évig álltak volna fenn, és ez alatt az idő alatt is követhettek volna el olyan szerződésszegést a műsorszolgáltatók, ami miatt jogosultságuk nem lett volna meghosszabbítható. e körülményekre az ORTT sérelmezett döntése meghozatalakor nem volt figyelemmel, vagyis ezen eljárása is a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

IV. Megvizsgáltam azt is, hogy az ORTT mennyiben vette figyelembe a műsorszolgáltatási jog megújításáról hozott döntése során a Médiatv. 107. § (3) bekezdését, melynek értelmében „Nem lehet megújítani a jogosultságot, ha a jogosult a szerződést ismételten vagy súlyosan megszegte.” Megállapítottam, hogy sem a Médiatv., sem pedig a – rendelkezésemre álló – műsorszolgáltatási szerződések – még utalás szintjén sem – nem határozzák meg a súlyos szerződésszegés fogalmát. Önmagában az a tény, hogy a Médiatv. semmilyen formában nem határozza meg a súlyos szerződésszegés fogalmát, alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza. Álláspontom szerint az ORTT azzal, hogy a súlyos szerződésszegés fogalmát egy határozatában a kirótt szankció, nem pedig a jogsértés súlya alapján állapította meg, mivel nincs általános felhatalmazása a Médiatv. rendelkezéseinek értelmezésére, a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottam azt is, hogy az érintett műsorszolgáltatók számos alkalommal megsértették a Médiatv. rendelkezéseit, ezzel a műsorszolgáltatási szerződéseik értelmében szerződésszegést valósítottak meg. Úgy vélem, teljesen egyértelműen rendelkezik a Médiatv. akkor, amikor ismételt szerződésszegés miatt kizárja a műsorszolgáltatási jog megújításának lehetőségét. Úgy gondolom, hogy az „ismételt” kifejezés nem igényel jogszabályi szintű értelmezést, jelentése a magyar nyelvben: újra, még egyszer vagy többször. A szavak általánosan elfogadott jelentése szerint tehát, ismételten szegi meg a műsorszolgáltatási szerződést aki újra, akár többször annak rendelkezéseit megsérti, függetlenül attól, hogy az egyes szerződésszegések alkalmával ugyanazon, vagy más, a szerződésben vállalt kötelezettségét nem (illetve nem megfelelően) teljesítette. A rendelkezésemre álló iratok alapján nem volt megállapítható, hogy az ORTT döntéshozatali eljárása során értékelte-e az esetleges szerződésszegések tényét. Álláspontom szerint a műsorszolgáltatási jogosultság megújításáról/annak megtagadásáról szóló határozatban meg kell állapítani a Médiatv. 107. §-ában előírt feltételek fennállását, vagy éppen azok hiányát. Megállapítottam, hogy az ORTT azzal, hogy a műsorszolgáltatási jogosultság megújítása során nem volt figyelemmel a Médiatv. 107. § (3) bekezdésében foglalt feltételek teljesülésére, illetve azokat nem vizsgálta, a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.

V. Már az, OBH 1052/2003; OBH 1458/2003; OBH 2012/2003. számú ügyekben készült együttes jelentésben (a továbbiakban: Együttes Jelentés) is vizsgáltam az ORTT rendelkezésére álló szankciórendszer, valamint az annak alkalmazásával kapcsolatban felmerülő súlyosabb problémákat. Együttes jelentésben megállapítottam, hogy „az ORTT által alkalmazható szankciórendszer, illetve az alkalmazott szankciók nem alkalmasak arra, hogy a műsorszolgáltatókat a Médiatv.-ben, valamint a műsorszolgáltatási szerződésben foglalt kötelezettségek maradéktalan teljesítésére kényszerítse. [...]”

Idézzék korábbi megállapításaimat változatlanul fenntartatom! (Megjegyzem azonban, hogy az amúgy is alkalmatlan szankciórendszert az ORTT tovább erodálta azzal, hogy olyan műsorszolgáltatók jogosultságát újította meg, amelyeket „számos alkalommal” – mondhatni rendszeresen – a Médiatv. 112. §-a szerinti szankcióval sújtott.)

VI. Az ORTT elnöke nem válaszolta meg azt a kérdésemet, amely arra vonatkozott, hogy a panasszal érintett két műsorszolgáltatóval szemben pontosan mikor, milyen szankciót alkalmazott az ORTT. Természetesen nem ismerem az ORTT által a műsorszolgáltatási szerződések egyes rendelkezéseinek megszegését megállapító és a Médiatv. 112. §-ában meghatározott valamely szankciót elrendelő valamennyi határozatát. Figyelembe vettem azonban az ORTT elnökének tájékoztatását, miszerint az ORTT számos alkalommal szankcionálta törvénysértés, és ezáltal szerződésszegés miatt valamennyi (nem csak a panaszokkal érintett) műsorszolgáltatót. Korábbi vizsgálataim során beszerzett iratok, és az ORTT éves országgyűlési beszámolóí alapján megállapítottam, hogy az ORTT 2003. évben 19 műsorszolgáltatót összesen 59 alkalommal, 2004. évben 169 alkalommal sújtott a Médiatv. kiskorúak védelmére vonatkozó rendelkezéseinek megsértése miatt szankcióval. Mindezekre, valamint figyelemmel arra is, hogy az elmúlt években a műsorszolgáltatókat leggyakrabban a kiskorúak védelmére vonatkozó szabályok megsértése miatt marasztalta el az ORTT, megállapítottam, hogy a műsorszolgáltatási jogosultság megújítására irányuló eljárása során az ORTT ezekre nem volt tekintettel, vagyis a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozta.

VII. Megvizsgáltam az ORTT műsorszolgáltatási jogosultság megújításáról szóló döntése során folytatott eljárását is. A Médiatv. 107. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] jogosultság megújítására irányuló eljárásra egyebekben az annak létesítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni”. Az országos rádió és televízió műsorszolgáltatási jogosult-

ságokra kiírt pályázatok elbírálásának módját a Médiatv. A 45. §-ban szabályozza. Ezzel szemben a körzeti rádió és televízió műsorszolgáltatási jogosultságokra kiírt pályázatok elbírálására a Médiatv. 46. § (1) bekezdése, a helyi rádió és televízió műsorszolgáltatási jogosultságokra kiírt pályázatok elbírálására pedig Médiatv. 46. § (2) bekezdése vonatkozik. Nem lehetett volna tehát ugyanabban az eljárásban dönteni az országos, a körzeti és a helyi műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási jogosultságának megújításáról, mivel nem azonos szabályok szerint kell eljárni! Mivel ezt nem vette figyelembe az ORTT, megállapítottam, hogy a pályázatok együttes elbírálásával azzal, hogy egy eljárásban döntött országos, körzeti és helyi műsorszolgáltatók műsorszolgáltatási jogosultságának megújításáról, az ORTT ugyancsak a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.

VIII. Az ORTT ülésének jegyzőkönyve szerint az ORTT elutasította a Médiatv. 45–46. §-ai szerinti szavazásra irányuló indítványt. Álláspontom szerint a Médiatv. 107. § (4) bekezdése egyértelmű kötelezettséget állapít meg az ORTT-nek a jogosultság megújítására irányuló eljárására vonatkozóan. Nem tudom elfogadni az ORTT elnökének tájékoztatását, miszerint „[a] jogosultság megújítására egyebekben az annak létesítésére vonatkozó szabályokat alkalmazta a testület, azzal az eltéréssel, hogy – nem lévén pályázat – a pályázat elbírálására vonatkozó rendelkezések nem érvényesülhettek.[...]” Álláspontom szerint a Médiatv. 107. § (4) bekezdését helytelenül értelmezte a testület, ugyanis a szavak általánosan elfogadott jelentése szerint az azt jelenti, hogy a 107. § (1)–(3) bekezdésben foglalt különös (az általánostól eltérő, speciális) szabályok kivételével a jogosultság létesítésére, vagyis többek között éppen a pályázat elbírálására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ennek értelmében nem kell pályázatot kiírni. A megújított jogosultság időtartama eltér (rövidebb) a pályázattal elnyert jogosultság időtartamától. A Médiatv. 107. § (4) bekezdése tehát ún. utaló szabály, amely nem írja le a megújításról döntő eljárás valamennyi elemét, hanem akként rendelkezik, hogy a jogosultság létesítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Már csak azért is elfogadhatatlan számomra az ORTT elnökének fentebb idézett válasza, mert a Médiatv. 90. § (1) bekezdése szerint „a műsorszolgáltatási szerződés a Testület és a pályázati eljárásban kiválasztott műsorszolgáltató között jön létre. Műsorszolgáltatási szerződést földfelszíni rendszerű műsorszórás útján megvalósuló, illetve a Kormány rendelkezési jogába tartozó (általa bérelt) műholdas, valamint rádió-távközlő eszközzel végzett műsorszolgáltatás esetén kell kötni”. Mindezek értelmében álláspontom szerint az ORTT-nek eljárása során a Médiatv. 45–46. §-ai szerinti eljárásban kellett volna a műsorszolgáltatási jogosultság megújításáról döntenie. Mivel döntése során az ORTT a Médiatv. 107. § (4) bekezdése alapján irányadó Médiatv. 45–46. §-ait nem alkalmazta, a jogállamiság elvével összefüggő visszásság keletkezett.

IX. Az ÁSZ 2005 augusztusában közzétett, az ORTT és a Műsorszolgáltatási Alap működésének ellenőrzéséről szóló Jelentése szerint „[a] magánszférából befolyt pénzt támogatások formájában az Alap visszaforgatja a magánszférába. Az európai uniós közösségi szabályoknak megfelelően az Alap pénzügyi függetlensége – és közvetetten a közműsor-szolgáltatók függetlensége – az Alap vegyes rendszerű (duális) bevételi forrásai által biztosított. Ebben a vegyes finanszírozási rendszerben nagyobb részt a médiavállalkozások befizetéseiből fedezi működésének költségeit az Alap, illetve az ORTT. A gazdálkodás gyakorlati problémája, hogy a befizetések visszaforgatása bázisszámok alapján történik, viszont a nem megfelelő fizetési fegyelem miatt a magánszférából érkező bevételek egyes elemei nem tervezhetők biztonsággal, mivel csak akkor kerülnek a rendszerbe, ha jogerős végrehajtható határozat alapján ténylegesen be is fizetik.”

Az ÁSZ idézett megállapítását különös megvilágításba helyezi az ORTT korábbi elnökének – az OBH 1061/2003. számú ügyben megkeresésemre adott – tájékoztatása, miszerint a törvénysértések szankcionálása során az ORTT minden esetben mérlegeli az esetlegesen alkalmazandó szankcióinak a szerződéses kapcsolatára való kihatását is. Ezzel szemben álláspontom szerint a hatósági jogviszony jellegéből adódóan az ORTT és a műsorszolgáltatók között természetesen létező alá-fölérendeltségi kapcsolat mellett létrejött szerződéses – mellérendeltségi – kapcsolat, a hatósági feladatok ellátása során nem bírhat különösebb jelentőséggel. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése kategorikusan tiltja – egyebek mellett – az egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetést.

A fentiekre tekintettel megvizsgáltam, hogy az említett gyakorlat a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő alkotmányos visszásságot okozhat-e. Ennek során az Alkotmánybíróság által is alkalmazott „általános racionalitási tesztet” végeztem el. Az összehasonlíthatóság próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányos visszásságot okozó diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő joggalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

Ennek megfelelően a jogállamiság elvével az abból levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza, ha eljárásai során az ORTT – mellőzve az alkotmányos elvek érvényesülését – mérlegeli eljárásának – különösen az esetlegesen alkalmazandó szankcióinak – a szerződéses kapcsolatára való kihatását is.

Ugyancsak a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz, hogy a jelenlegi finanszírozási rendszerben az ORTT – mint szerződő fél és egyúttal hatóság – működése nagymértékben függ az ORTT felügyelete mellett működő műsorszolgáltatók által befizetett műsorszolgáltatási díjaktól és kötbérektől.

X. Bár a panaszok nem tartalmazták, vizsgálatom során hivatalból észleltem, hogy a Médiatv. 136. §-a jelenleg is a 2005. november 1. napján a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépésével hatályon kívül helyezett, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alkalmazását rendeli el. Ez pedig – kizárólag a Médiatv. szabályozásának hiányosságára visszavezethető okból – a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz.

XI. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 10. Cikke rendelkezik a véleménynyilvánítás szabadságáról. Ennek értelmében mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

Álláspontom szerint az ORTT – jelentésem II–X. pontjaiban elemzett – eljárása során döntésével a műsorszolgáltatók struktúrájára (médiapiac) olyan hatást is gyakorolt, amely alkalmas lehet arra, hogy a megalapozott véleménynyilvánításhoz elengedhetetlen kommunikációs folyamatot befolyásolja. Ez pedig a véleménynyilvánítás szabadságához való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is magában hordozza.

Az ORTT döntésének a hazai médiapiac egészére gyakorolt tényleges hatása versenyjogi megítélésére nem nekem, hanem a Gazdasági Versenyhivatalnak van hatásköre. Ezért ez irányba a vizsgálatomat nem terjesztettem ki.

XII. Fel kívánom hívni a figyelmet arra is, hogy a műsorszolgáltatók kérelmének idő előtti előterjesztése önmagában nem okozott volna alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. Álláspontom szerint érthető a műsorszolgáltatók azon igyekezete, hogy jóval a műsorszolgáltatási jogosultság lejárta előtt megbizonyosodjanak annak megújításáról.

XIII. A vizsgált ügy súlyához képest csekély jelentőségűnek ítéltam az OBH 4513/2005. számú beadvány azon részét, amely az ORTT válaszában elmaradását sérelmezte, ezért azt nem vizsgáltam.

Intézkedéseim:

Korábban már több alkalommal tettem az Obtv. 25. §-a alapján javaslatot a Médiatv. módosítására, de azok eddig nem teljesültek. Tekintettel arra, hogy azok teljesülése ma is aktuális, amit jelen jelentésem is alátámaszt, a Médiatv. módosítására irányuló korábbi javaslataimat változatlanul fenntartom!

Azokat kiegészítve azonban javaslom az Országgyűlésnek, hogy a Médiatv. módosításával teremtsen meg és garantálja az ORTT teljes anyagi függetlenségét a műsorszolgáltatóktól; pontosítsa, egészítse ki a műsorszolgáltatási jogosultság megújítására vonatkozó eljárási szabályokat; határozza meg a súlyos szerződészegés fogalmát; a Médiatv. 136. §-a szerinti eljárásokban biztosítsa a Ket. alkalmazhatóságát.

Az Obtv. 23. és 24. §-ai alapján kezdeményezem a legfőbb ügyésznél, hogy „A 2006-ban lejáró helyi, illetve körzeti, valamint 2007-ben lejáró országos műsorszolgáltatási jogosultságok meghosszabbítása” tárgyú, 1490/2005. (VII. 20.) számú ORTT határozatot, valamint az azt megelőző eljárást vizsgálja meg, és vizsgálatának eredményéhez képest a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény szerinti hatáskörébe utalt, szükséges intézkedést tegye meg.

Az Obtv. 17. § (1) bekezdése alapján kérem a Gazdasági Versenyhivatal elnökét, hogy vizsgálja meg, hogy a műsorszolgáltatási szerződések fentiekben ismertetett módon történő megújítása volt-e a magyarországi műsorszolgáltatási piacra hatással.

Az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezem az ORTT-nél, hogy a Ptk. 202. § (2) bekezdése és 243. §-ára figyelemmel ismét tekintse át az 1490/2005. (VII. 20.) számú ORTT határozatát, az azt megelőző eljárást, valamint az annak eredményeként módosított műsorszolgáltatási szerződéseket és a szükséges korrekciókat végezze el.

Budapest, 2005. december 16.

Takács Albert s. k.

OBH 5159/2005.

Rövidített jelentés az MTV m1 Híradó műsorvezetőinek ügyében

A sajtóból értesültem arról, hogy az MTV Rt. m1 műsorán 19 óra 30 perckor kezdődő Híradó műsorát – a korábbi gyakorlattal ellentétben – szeptembertől kizárólag férfiak vezetik. Ennek okát a különböző sajtószerzők abban jelölték meg, hogy „a döntéshozók szerint a középkorú, érett férfiak a hitelesek a nézők számára, és így egy szál maguk is alkalmasak a híradók vezetésére”.

Tekintettel arra, hogy a probléma alapján a jogállamiság elve, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, a férfiak és nők egyenjogúságának biztosítása, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, továbbá az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedések sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja nem volt kizárható, hivatalból vizsgálatot rendeltem el. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az MTV Rt. elnökét vizsgálat tartására, és a rendelkezésére álló dokumentumok megküldésére.

Az MTV Rt. elnöke arról tájékoztatott, hogy új műsor- és hírstruktúra lépett életbe. Az m1 több hírműsört sugároz. Az átalakult műsorvezetés rendjéhez igazodott a műsorvezetők munkabeosztása is. Az m1 csatornán két adással gyarapodott a hírműsorok száma, az egyszemélyes műsorvezetés gyakorlata – a déli Híradó kivételével – általánossá vált.

Az MTV Rt. hírműsorait irányító vezetők – közelebről meg nem nevezett – szakmai megfontolások és szempontok alapján határoztak arról, hogy a Híradó este fél nyolckor kezdődő fő kiadásában – néhány év szünet után – újra egy műsorvezető jelentkezzen. A döntés fő indoka az volt, hogy a jelentős újságírói, valamint szerkesztői tapasztalattal is bíró munkatársak a korábbinál hatékonyabban vegyenek részt a műsor elkészítésének teljes folyamatában. A műsorvezető feladata egyebek között az is, hogy az általa elmondandó szövegeket önállóan, több hírforrás összevetésével fogalmazza meg, tehát nem hírolvasó-bemondóként kell szerepelnie. Az esti Híradóban már gyakran jelennek meg stúdióvendégek, akiknek csak olyan kollégák lehetnek a beszélgető partnerei, akik maguk is évtizedes interjúkészítői gyakorlattal rendelkeznek. A jelentős újságírói és szerkesztői tapasztalattal is bíró műsorvezetők tehát az eddiginél jobban, alkotótársként kapcsolódnak be a fél nyolcas híradók elkészítésébe, így például a stúdió képi világának a megformálásba is. Ugyancsak fontos szakmai szempont, hogy rendkívüli helyzetekben (pl. természeti katasztrófák, merényletek, katonai konfliktusok, váratlan politikai események) felkészült, tájékozott műsorvezetők segítsék a nézők térszerű, átfogó informálását. Ilyen szakmai okok miatt lett a Híradó esti fél nyolcas adásának két fő műsorvezetője a nemcsak újságíró-szerkesztőként, hanem több évtizedes és gyakorlott interjúkészítőként, tudósítóként is számon tartott 2 férfi műsorvezető. Az MTV Rt. elnöke szerint „így az őszi struktúraváltásig a 19:30-as Híradóban megjelent női moderátorok számára is adott a lehetőség, hogy folyamatos gyakorlás, továbbképzés után a fél nyolcas fő Híradó műsorvezetőiként jelentkezzenek. Ennek feltétele, hogy megfeleljenek a fent említett szakmai kritériumoknak.”

A kapott tájékoztatás szerint a híradókat vezető nők nem kevesebbet, hanem több hírműsorban és hosszabb adásidőben szerepelnek majd a képernyőn, mint az őszi műsorstruktúra bevezetése előtt.

Az MTV Rt. elnöke arról is tájékoztatott, hogy az MTV Rt. „vezetői közül senki soha sehol nem nyilatkozott úgy, hogy az említett hírműsorban (Híradó, 19.30) csak és kizárólag férfiakat lehet alkalmazni. Ebből következően szintén soha senki nem beszélt arról, hogy csak a középkorú, érett férfiak hitelesek a nézők számára, és egyedül alkalmasak a Híradók vezetésére? Éppen ezért természetesen senki soha semmilyen indokkal nem rendelt meg olyan »felmérést«, amely egy ilyen, hangsúlyozz[á]k: valótlan állítást megalapozna. [...] a sajtóban megjelent állítólagos kijelentés és a soha nem készült felmérésre utaló mondat is az egyik napilap publicistájától származik, aki cikkében forrásait vagy nem jelölte meg, vagy pedig egy »név nélkül nyilatkozó« híradós szerkesztőre utalt. Írását számosan ténynek és készpénznek vették, de az álhírekért a valótlanosságokat terjesztőknek kell helytállniuk és vállalniuk a következményeket. A műsorvezetők szakmai alkalmasságát firtató publicisztikákat egyébként az MTV Rt. az érintett szerzők »írói munkássága részének« tekinti.”

Az MTV Rt. elnöke műsorokra lebontva megadta azokat az adatokat is, amelyek tartalmazzák a nők és a férfiak arányát, illetve a műsorvezetés típusát az MTV Rt.-ben. Az adatokból megállapítható, hogy mely műsorokat vezetik kizárólag nők, kizárólag férfiak, és melyeket közösen, illetve felváltva nők és férfiak. Az MTV Rt. elnöke hangsúlyozta, hogy az MTV Rt. „műhelyeiben szakmai szempontok alapján döntenek a műsorvezetők kiválasztásáról, a műsorvezetés típusáról.”

Az MTV Rt. elnökétől tájékoztatást kértem arról is, hogy az MTV Rt. m1 műsorvezetői között – a kisebbségi műsorokat vezetőknél kívül – milyen az egyes nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók aránya? Ez természetesen nem az egyes műsorvezetők nemzetiségi vagy etnikai hovatartozására – még csak nem is az egyes nemzetiségek arányára – vonatkozott, és figyelemmel voltam a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseire is. Vizsgálatom ezen részének egyedüli célja az volt, hogy az MTV Rt. esélyegyenlőségi tervének elkészítéséhez szükséges – az Avtv. rendelkezései szerint, az érintett önkéntes adatszolgáltatása alapján kezelt – adatokból olyan információhoz jussak, amelyből az érintett személyekre vonatkozó következtetés nem vonható le, de segíti vizsgálatom eredményes befejezését. (Ugyanis akkor már nem személyes adat.) Az MTV Rt. nem tudott megfelelő információkat közölni, de tájékoztatása szerint „...a roma identitású, [...] munkatársak esélyegyenlőségének elősegítése érdekében támogató intézkedéseket hoz.”

Az MTV Rt. elnöke szerint „nem az volt tehát az eldöntendő kérdés, hogy a fő kiadás idejére nőt vagy férfit ültessünk a stúdióba, hanem az, hogy olyan embereket, olyan újságírókat, akiknek nemcsak jelentős műsorvezetői, hanem nagy riporter és szerkesztői tapasztalatuk is van.” A 2005. szeptember 12-i struktúraváltás idején a szakmai szempontoknak két munkatársuk felelt meg, akik történetesen férfiak. A megkeresésemre adott válasz tartalmazta azt is, hogy „hamarosan – az ismertetett kritériumoknak megfelelően – bővül ez a kör, mert új, hírműsor-szerkesztői, riporter és »élőzési« tapasztalattal is rendelkező műsorvezető áll be, aki történetesen nő.”

Az MTV Rt. álláspontja értelmében – az MTV Rt. elnökének tájékoztatása szerint – „A műsorvezetők számára a Híradó saját keretei közt biztosít lehetőséget arra, hogy a Híradó teljes technológiájának megismerése mellett elsajátítsák: a hírállás és -szerkesztés; a hírsorrend összeállítás; a híradós riportkészítés; a híradóanyag-készítés; a híradós stúdióbeszélgetés; a váratlan helyzetek kezelése; a műsorszerkesztés; a híradóműsor-szerkesztés ismereteit.”

Az MTV Rt. elnökének álláspontja szerint mint országgyűlési biztos nem rendelkezem törvényi felhatalmazással az MTV Rt. működését, tevékenységét érintő vizsgálat elrendelésére. Az MTV Rt. ugyanis, mint a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 64. § (1) bekezdése alapján zártkörűen létrehozott egyszemélyes részvénytársaság az Obtv. alkalmazása szempontjából nem tekinthető „eljárást folytató szervnek”, nem folytat sem a vizsgálat alá vont kérdéssel összefüggésben álló, sem egyéb tartalmú eljárásokat, erre vonatkozó jogkörrel sem rendelkezik, mint ahogyan a közigazgatási szervekre jellemző felügyeleti szervvel sem. (A Magyar Televízió Közalapítvány Kuratóriumának elnöke is hasonló álláspontját fejtette ki telefonon.)

Ezen túlmenően sérelmezte azt is, hogy megkereséseim teljesítésére 15 napos határidőt állapítottam meg.

I. Az OBH 4170/2004. számú ügyben – mint közszolgáltatást végző szervet – már vizsgáltam a Magyar Televízió Rt.-t. Az MTV Rt.-t érintő vizsgálati hatáskörömet a következőkkel indokoltam: „Elsőként tehát azt vizsgáltam, hogy közszolgálati műsorszolgáltatók eljárására, döntéseire, vagy ezek elmaradására kiterjed-e az ombudsman vizsgálati jogosultsága. Amint azt az OBH 6501/2001. számú ügyben kifejtettem, az Obtv. hivatkozott 29. § (1) bekezdése csak a hatóság fogalmát határozza meg pontosan. Ezen túlmenően »az Obtv. az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízta annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket«, különösen pedig azokat, amelyek esetében az érintettnek nincs reális lehetősége annak megválasztására, hogy az igényelt szolgáltatást kitől vegye igénybe, tekintettel arra, hogy »azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.« Mindezekre tekintettel, valamint a közszolgálati műsor és a közszolgálati műsorszám Médiatv. 2. § 18–19. pontjaiban meghatározott fogalmára is figyelemmel megállapítottam, hogy hatásköröm kiterjed a közszolgálati műsorszolgáltatók – mint közszolgáltatást végző szervek – eljárásának vizsgálatára.” Úgy gondolom, senki nem vitathatja, hogy az MTV Rt. közszolgáltatást végző szervnek tekinthető, vagyis az MTV Rt-re vizsgálati jogosultságom kiterjed. Megjegyzem, hogy az MTV Rt. elnöke korábban több megkeresésemet már teljesítette, vizsgálati jogosultságomat eddig soha sem vitatta.

II. Az egyenlő bánásmód követelménye a kötelezettektől azt kívánja meg, hogy tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságaik alapján egyes személyek vagy személyek egyes csoportjaival szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést, megtorlást, zaklatást vagy jogellenes elkülönítést eredményez. Alapvetően tehát az egyenlő bánásmód követelménye az egyik oldalon negatív kötelezettséget jelent: a kötelezettek nem sérthetik meg mások egyenlő emberi méltóságát. Jogosulti oldalon ugyanakkor ez azt eredményezi, hogy mindenkinek jogosultságként kikényszeríthető igénye van arra, hogy őt egyenlő méltóságú személyként kezeljék. Ezért vizsgálatom arra terjedt ki, hogy a hírműsorok vezetésének új rendje alkalmas-e arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot okozzon. Ennek során előbb a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, majd pedig a közvetett diszkrimináció egyes elméleti és gyakorlati kérdéseit tekintetem át. Ki kell emelnem, hogy sem a közvetlen, sem pedig a közvetett diszkrimináció nem „célzatos” magatartás (nem szükséges, hogy az intézkedést hozó szervet a megkülönböztetés szándéka vezesse), hanem elsősorban ténykérdés.

Nem tudtam sem minden kétséget kizáróan megállapítani, sem pedig kizárni, hogy a műsorvezetők – mint a homogén csoport tagjai – között történt-e közvetlen hátrányos megkülönböztetés. Ennek kizárólag az az oka, hogy azt sem tudtam megvizsgálni, hogy a Híradó 19.30 órakor kezdődő kiadását 2005. szeptember 12. óta vezető személyek megfelelnek-e az MTV Rt. elnöke által vázolt, már hivatkozott szempontrendszernek, sem pedig azt, hogy rajtuk kívül senki nem felel meg az előírt kritériumoknak. (Mindezekon túlmenően – a kért dokumentumok hiányában – érdemben azt sem tudtam megvizsgálni, hogy valamennyi műsorvezető, vagy pusztán egyes műsorvezetők csoportjai alkotnak-e homogén csoportot.)

III. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 7. § (1) bekezdése értelmében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti – a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás mellett – a közvetett hátrányos megkülönböztetés, valamint az ezekre adott utasítás.

A 9. § szerint közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz. A közvetett hátrányos megkülönböztetés lényege, hogy a megkülönböztetés látszólag semleges feltételre alapul, mégis, egyes védett tulajdonságokkal rendelkező személyeket lényegesen nagyobb számban érint. Ebben az esetben a követelmény megsértése alóli mentesüléshez az adott rendelkezésnek a védett tulajdonsággal rendelkező személyek tekintetében is ki kell állnia az ésszerűségi tesztet.

Vizsgálatom során az Alkotmánybíróság által is alkalmazott „önkéntes megkülönböztetés tilalma” tesztjét végeztem el. Az összehasonlíthatóság próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányos visszásságot okozó diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő joggalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezel-

nek hátrányosabb módon. Vizsgálatom eredményeként megállapítottam, hogy az MTV Rt. Híradóinak műsorvezetői – a vizsgált szempontból – homogén csoportot alkotnak. Az MTV Rt. szóban forgó új műsorstruktúrájában megszabott – reményeim és az MTV Rt. elnökének tájékoztatása szerint nem diszkriminációs célú – feltételeknek 7 műsorvezető-nő, és 1 férfi műsorvezető nem tudott megfelelni. Az MTV Rt. intézkedése lényegesen nagyobb arányban hozta hátrányos helyzetbe a műsorvezető-nőket, mint a férfi műsorvezetőket. Az MTV Rt. elnöke nem határozta meg, hogy milyen alkotmányosan indokolható oka volt azon intézkedésének, hogy csak férfi műsorvezető vezethette a 19.30 órakor kezdődő Híradót. Megjegyzem, hogy a szakmai feltételek rendszere távolról sem átlátható: az MTV Rt. elnökének tájékoztatása nem határozza meg sem a pozíció betöltéséhez szükséges pontos szakképzettség(ek)et, sem a szükséges gyakorlat mértékét, típusát, így alkalmas arra, hogy a feltételeket önkényesen alkalmazzák. Mindez viszont a közvetett hátrányos megkülönböztetés veszélyét rejti magában.

Az Európai Bíróság több ügyben kifejtette, hogy az átláthatóságot nélkülöző munkaerő-felvételi rendszer sérti a munkához való egyenlő hozzáférés elvét, mivel az átláthatóság hiánya lehetetlenné teszi az ellenőrzés valamennyi formáját a nemzeti bíróság (és esetünkben az ombudsman) részéről. Ezért az MTV Rt. vizsgált intézkedése az esélyegyenlőtlen ség kiküszöbölését célzó intézkedések kötelezettsége teljesítésével összefüggő visszásságot is keletkeztethet.

IV. Megvizsgáltam azt is, hogy az MTV Rt. eljárása során mennyiben teljesítette az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségéből eredő feladatait. Álláspontom szerint az országos közszolgálati műsorszolgáltatók tevékenységük során fokozott gondossággal kell eljárjanak minden olyan esetben, amelyre bármely alapvető jog megsértésének akár csak árnyéka is vetül. A Médiatv. 3. § (2) és (3) bekezdése előírja, hogy a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére. A műsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére.

A Médiatv. 3. § (3) bekezdésében az „irányulhat” kifejezés – annak köznapi értelmében – arra utal, hogy ez utóbbi tevékenység kizárólag „célzatosan”, vagyis a magatartás következményeit kívánva valósulhat meg. Ezzel szemben a (2) bekezdés által körülírt magatartás „nyitott”, vagyis pusztán az eredmény bír relevanciával. Ennek értelmében – függetlenül attól, hogy az MTV Rt. mint műsorszolgáltató (annak vezetői) szándéka kiterjedt-e az alapvető jogok megsértésére, vagy sem – kizárólag a következmények lehetnek relevánsak.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a műsorszolgáltatóknak (a közszolgálati műsorszolgáltatóknak pedig különösen) eljárásuk során egy pillanatra sem szabad megfélemleniük a televízió nézőkre, rádióhallgatókra gyakorolt, a nyomtatott sajtóéhoz – semmilyen szempontból – nem hasonlítható hatásáról, és az ezzel járó fokozott felelősségről.

Mivel az MTV Rt. eljárása alkalmas volt arra, hogy a vizsgált ügyben a közvetett hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza, megállapítottam az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségének elmulasztásával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét.

V. Ezt követően azt vizsgáltam meg, hogy az MTV Rt. milyen intézkedéseket tesz a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok helyzetének javítására. Nem értek egyet az MTV Rt. elnökének azon megállapításával, hogy az MTV Rt. „lényegében eszköztelen ahhoz, hogy önmagában »intézkedésekkel« javítsa »a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok helyzetét«. Ez ugyanis nem is feladata.” Álláspontom szerint a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlen ségek kiküszöbölését célzó intézkedések meghozatala az MTV Rt.-nek az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdéséből és a Médiatv. 3. §-a rendelkezéseiből eredő kötelezettsége. Megállapítottam, hogy az MTV Rt. – lehetőségeihez mérten – eleget tesz e kötelezettségének amikor a Médiatv., valamint az intézményben érvényben lévő Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzat (KMSZ) előírásai alapján jár el és különös figyelmet fordít az életkoruk, szellemi és lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében hátrányos helyzetű csoportok számára fontos információk elérhetővé tételére.

Intézkedéseim:

Az ügyben – az alkotmányos visszásság közvetlen veszélyének megállapításán kívül – az alábbi ombudsmani intézkedést teszem:

Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem az MTV Rt. elnökénél, hogy a jövőben a műsorvezetők kiválasztása során fordítson kiemelt figyelmet az egyenlő bánásmód követelményének mind tartalmi, mind pedig formai teljesítésére és dolgozza ki a műsorvezetők szakmai felkészültsége mérésének a jelenleginél objektívebb, és a jogállamiság elvének is megfelelő módszerét.

Budapest, 2005. november 22.

Takács Albert s. k.

1.28.3. Állásfoglalások

Gy 539/2005.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a kiemelten nagy adótartozást felhalmozók listájának közzétételével kapcsolatban

Az ombudsman álláspontja szerint nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a kiemelten nagy adótartozást felhalmozók személyének és adóhátralékuk mértékének a közzététele.

Hangsúlyozni kell, hogy a jövedelmek adóztathatóságának alkotmányossága nem kétséges, a közteljesítés ugyanis alkotmányban rögzített állampolgári köteletség, amely szerint mindenki köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez, a közszükségletek anyagi fedezetéhez hozzájárulni. Az alapjogi tulajdonvédelem – amelyet az Alkotmánybíróság bizonyos, polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra is kiterjesztett – az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját védi. A tulajdon szociális kötöttségei azonban a magántulajdon közzétételekkel való terhelését alkotmányosan lehetővé teszik. A közteljesítési köteletség teljesítése az állam és a társadalom működésének anyagi alapjait teremti meg, hiszen az adók teszik ki az állami bevételek túlnyomó részét, ezért kikényszerítésük a társadalom egész közösségét érintő közérdek, az erre vonatkozó információk ismerete közügy.

A kiemelten nagy adótartozást felhalmozók adatainak közzétételét elrendelő jogszabályi rendelkezés célja, hogy javítsa az adózási morált azáltal, hogy a nagy összegű adórövidítéseket eredményező cselekmények elkövetőit szembe-síti azokkal, akiknek kárára jogellenesen kívántak gazdagodni, azaz a társadalom többi tagjával. Utalni kell arra is, hogy a nyilvánosság elvének az alkalmazása a személyek vagyonát illetően jogrendünkben a forgalom biztonsága, illetve a közélet tisztasága érdekében elfogadott gyakorlat (az ingatlan-nyilvántartás és a cégjegyzék, illetőleg egyes állami tisztségviselők vagyon-nyilatkozatának nyilvánossága stb.).

Az Alkotmány 70/A. §-ának értelmében az azonos helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban kell részesíteni, ezért alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság gyanúja csak akkor merülne fel, ha az adótartozók között a közzététel során a hatóság hátrányos, sértő megkülönböztetést alkalmazna. (Ahogyan azt az OBH 2150/2005. sz. jelentésében megállapítottam az ún. KA-VOSZ ügyben: az egyediesítés, az adósok homogén csoportjából való kiemelés azzal a szándékkal, hogy így a többi adóst fizetésre bírják, olyan indokolatlan különbségtétel, amely az érintetteknek nézve megalázó, és sérti az emberi méltóságukat.) Erre utaló adat azonban az adótartozók vonatkozásában eddig nem merült fel.

Budapest, 2005. szeptember 5.

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 3911/2005.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a gyógyszerárakkal összefüggésben felmerült, de az egészségügyi ellátórendszer egészét érintő verseny tényezésének egyes kérdéseivel kapcsolatban

A Magyar Orvosi Kamara elnökének felvetése és kérése alapján felmerült, hogy a „biztonságos, színvonalas és az esélyegyenlőségre tekintettel lévő betegellátás, a szolidaritás elvét követő társadalombiztosítás” ez idő szerint a gazdasági szempontok szerinti verseny terepén méretik meg, mely egyes esetekben – a jogi normák változásait is szem előtt tartva – alapjogi aggályokat kelt.

Mivel a gazdaságban élénkítő hatással bíró verseny a patika vagy az orvosi rendelő falai között szokatlan, sőt visszas körülményeket teremthet, országgyűlési biztosként – ahogyan eddig is az egészségügyet érintő kérdésekkel kapcsolatban – ezúttal is szükségesnek látom a helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését és erről a nyilvánosság tájékoztatását.

A konkrét esetben a törvényjavaslat – a Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint – a nem támogatott gyógyszerek körében óhajtotta volna elindítani a gyógyszerárak közötti árversenyt, ezzel megszüntetendő a gyógyszerárak „árkartellszerű” viselkedését. Ezzel nyilvánvalóvá vált, hogy – mivel a nem vényköteles gyógyszerek egységes ára nem hatósági aktus révén jött létre – mindez a gyógyszerárak versenyt elkerülő magatartásának következménye. Ez pedig a Gyógyszerész Kamara azon jogosítványával lehetséges, mely meghatározza az e termékkört is érintő árés szabályozását, ezzel együtt a tájékoztató jellegű fogyasztói árak negyedéves kihirdetését jelenti. (Az Országgyűlés 2005. július 4-i ülésnapján elfogadta az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvényt.)

A Gazdasági Versenyhivatal véleménye szerint azonban „szükség van e téren is a piacgazdasági törvényszerűségek figyelembevételén alapuló, bátrabb deregulációra, s a terület újraszabályozására”.

I. A Magyar Köztársaság Alkotmánya a többi között tartalmazza az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét [8. § (1) bek.], mely kötelezettség – különösen az egészségügyet érintő kérdésekben – különös hangsúlyt kap. Azon túl, hogy az államcélként megfogalmazott lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog kereteit meghatározta az Alkotmánybíróság, az e joggal összefüggésben újjólag felmerülő esélyegyenlőség problémája több keresztmetszetben érinti az ellátórendszert az alap- és szakellátástól a fekvőbeteg ellátáson és rehabilitáción át a gyógyszer és gyógyászati segédeszköz ellátásig. Nem kevesebbről van tehát szó, mint az egészségérték „piacosított” megmérettetéséről, a hozzáférés egyenlőtlenségét előidéző – a vagyoni egyen-*l*tlenségből adódó – problémák átereléséről a piac diktálta versenypolitika területére.

II. Az Alkotmány rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. [70/A. § (3) bek.] Noha önmagában a verseny a gazdaság élénkítője, ugyanez ellen a gyógyítás, az egészségügyi szolgáltatások piacosítása terén számos érv szól. Nem csupán az, hogy az esélyek egyenlőtlenek a gyógyítás és gyógyulás tekintetében, hanem egyszerűen az a tény, hogy sem a beteg (fogyasztó), sem pedig a szolgáltató (piac) szerepe nem fordítható le a versenyjog nyelvére. Nem lehet tiszta piaci viszonyokról beszélni egy tájékozatlan (laikus) beteg (fogyasztó) és a tudást birtokló ellátó (orvos) között, illetve nem ismert a szolgáltatók közötti minőségi különbség annál az egyszerű oknál fogva, hogy egy-egy szolgáltatást (értsd. *e*-i ellátást) optimális esetben nem veszünk oly gyakran igénybe, hogy a laikus megítélésünk „piacképes” legyen. Ugyancsak problémát okoz, hogy a beteg számára laikusként nem egyértelmű a kezelés, szer stb. igénybevétele, hiszen nem ő az orvos, így végsősoron csupán saját igényeit ismeri, az adekvát ellátással nincs tökéletesen tisztában. (Dr. Kovács József: A modern orvosi etika alapjai. Medicina, 206–208. o.). Ezért a kellő információ hiánya következtében az alulinformált fogyasztó (beteg) kénytelen döntést hozni a versenyszabta piaci struktúrában, azaz minőségi ellátást (kezelést, gyógyszert stb.) kellene választania. Nem szükséges további alapjogi érv ahhoz, hogy belátható legyen, hogy a betegek oldaláról a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog egyenlő esélyekkel való érvényesítése nehezen képzelhető el a gazdasági verseny filozófiája alapján, piaci mechanizmusok (sokszereplős kínálati piac, egyenlő feltételekkel induló felek, profitmaximálásra való törekvés stb.) struktúrájában. Mindezek ellenére a közfinanszírozású egészségügyben is kivételes esetekben elképzelhető egyes ellátási formák – innovatív eljárások, gyógyszerek – piacosítása, azonban kifejezetten egy konzisztens biztosítási rendszerben, az orvosi etika és az ellátáshoz való hozzáférés esélyeinek messzemenő szem előtt tartásával.

III. Amennyiben a civiljogi szerződési szabadság aspektusából mérlegeljük a helyzetet, ugyancsak az állami kötelezettségvállalás és az egyes ember alanyi jogai közötti feszültség – ez idő szerint súlyos – ellentmondást találunk. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-át, az egészséghez való jogot nem általános, az Alkotmányból közvetlenül levezethető alapjogként értelmezi, hanem az államnak olyan alkotmányos kötelezettségeként, melynek objektív határt szab teherbírása. 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 lehetővé kell tennie az állampolgárok számára, hogy személyiségi önrendelkezési szabadságuk és vagyoni autonómiájuk alapján – természetesen megfelelő szakmai javallatra – 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.). Az élethez és emberi méltósághoz való jog feltétlen érvényesülésének követelménye alapján az új eljárás nyilvánvalóan megengedhető, sőt kötelező. Ha pedig megengedhető, akkor másodlagos feladata az államnak az esélyegyenlőség előmozdítása minden állampolgár számára a hozzáférés terén.

Ebből következően mivel a tulajdonegyenlőtlenségek miatt nem valósulhat meg valódi esélyegyenlőség, teljes kiegyenlítésre pedig az állam sem képes, a kompenzációra és segítségre felhívható a civil társadalom intézményrendszer is: a különböző egyesületek, alapítványok, közalapítványok. Ha tehát az állam – figyelemmel teherbíró képessége korlátaira – nem képes megteremteni az önfinanszírozás terén a teljes esélyegyenlőséget, szükséges a civil társadalom finanszírozási lehetőségeinek előmozdítása és bevonása is (OBH 1655/2004.).

Mindez azonban versenyjogi szempontból nem értékelhető, hiszen ma csak a hozzáférés lehetősége adott, nem pedig a tényleges és szabad választásé. (Hiába van tehát korszerű, hatékony, nem vényköteles, ám drága szer, ha ahhoz a többség – szegénysége okán – nem képes hozzáférni.)

IV. Az egészségügyi ellátás területén „vélelmezett piac” nem a kereslet-kínálat függetlenségén alapuló valódi piac, hanem az orvos által korrigált (ő a javaslattevő!) piac, ahol a keresletet és így közvetve a kínálatot is ő határozza meg. Ebből következően a gyógyszerpiac és gyógyszerforgalmazás terén úgy hangoztatni versenyjogi elveket, az Unió elvárásait, hogy a laikus fogyasztó helyzetét egyenrangú piaci szereplőként értékeljük, az orvostársadalom ebbéli jelentős szerepét mellőzve, úgyszólván kétségbe vonnánk a nem támogatott gyógyszerek rendelésére szóló jogosítványát. A gyógyszereket gyártók és forgalmazók közötti verseny azonban valódi piaci szereplők közötti megmérettetés, ráadásul egy kvázi korlátlan keresleti oldalt (a betegeket) lenne hivatott kielégíteni. A keresleti oldal azonban nincs adekvát döntési helyzetben, tekintve, hogy az egészség helyreállítása – ez idő szerint – elsődlegesen orvos-szakmai kérdés, a beteg oldalán pedig kényszerhelyzet.

Ami tehát a patikák árversenyre hívásának – immár múltbéli tervét – illeti, a nem támogatott gyógyszerek körét tekintve olyan egyenlőtlen piaci helyzetet teremtett volna, mely egyfelől a kistelepülések, szóróanyagfalvak ún. egyszemélyes patikáit, másfelől a korlátozottan vásárlóképes fogyasztót hozta volna lehetetlen, sőt esetenként kifejezetten hátrányos („esélyegyenlőtlen”) helyzetbe.

Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés versenyszabályai szerint pedig, nem jelent versenytorzító magatartást, s így erőfölénnyel való visszaélést, ha a fogyasztó kifejezett érdekében tekint el a tagállam valamely vállalkozása (itt: patikája) a verseny (itt: árverseny) korlátozását jelentő, összehangolt magatartásának tilalmától. (Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról, VI. cím, I. fejezet 81–83. cikk)

Mindebből következően álláspontom szerint mivel az egészségügyben jelentkező fogyasztó (a beteg) „álfogyasztó”, ezért a piac tökéletlen, a verseny pedig olyan kényszerhelyzet, mely nem illeszthető tisztán sem a kereslet, sem a kínálat hagyományos versenygazdasági feltételrendszerébe. Olyan nemzetgazdasági előnyök iránti igények áthárítását jelentette volna a patikákra, mely kellően nem indokolható sem alapjogi, sem versenyjogi szempontból. Az orvos-beteg – egyébként is törékeny – bizalmi viszonyát pedig etikai szempontból is próbára tette volna.

Budapest, 2005. augusztus

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 4044/2005.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a Németországban foglalkoztatott magyar állampolgárok alkotmányos jogai védelmében

2005 áprilisában a magyar közvéleményt hetekig foglalkoztatta a német hatóságok SoKo Bunda néven indított, Németországban, Ausztriában és Magyarországon végrehajtott, összehangolt feketemunka-ellenes akciója, amely során 134 objektumot kutattak át, számítógépeket, különféle dokumentumokat foglaltak le, s több magyar állampolgárságú személyt is letartóztattak. Az ellenőrzések során a munkavállalókkal szemben fegyveres rendőri egységek biztosították – az egyébként szintén felfegyverzett – német vám- és pénzügyőröket. Ennek kapcsán vizsgálatot indítottam abban a kérdésben, hogy az eljáró hatóságok tiszteletben tartották-e a magyar állampolgárok alapvető szabadságjogait, s emberi méltóságát, s az alkalmazott intézkedések megfeleltek-e a szükségesség, alkalmasság, arányosság alkotmányos követelményének.

Az EU tagállamainak azonos feladatkörrel felruházott intézményei közötti „együttműködő alkotmányosság” jegyében megkerestem dr. Karlheinz Guttmachert, a német ombudsmant, hogy az ő hivatalához a német hatóságok ezen eljárásával kapcsolatban érkezett-e panasz. Az ombudsman úr sajnálkozását fejezte ki, hogy a német Feketemunkát Ellenőrző Testület (FKS) intézkedései Magyarországon felháborodáshoz vezettek. Az ő hivatalához még nem fordultak e tárgyban panasszal. Egyben tájékoztatott arról, hogy az ügy kivizsgálására német–magyar vegyesbizottság került felállításra. A bizottságot német részről a Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium (BMWA) képviseli, magyar részről a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, a Külügyminisztérium és a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium illetékesei vesznek részt.

A Hivatalom szeptember közepén kereste meg az érintett három magyar minisztériumot, hogy tájékoztasson arról, hogy milyen intézkedéseket tettek a magyar állampolgárok jogsérelmének orvoslása, illetve a magyar munkavállalókat ért hátrányos megkülönböztetés megszüntetése érdekében.

Válaszában mindhárom minisztérium részletes, átfogó tájékoztatást adott az általuk megtett intézkedésekről, és biztosítottak arról, hogy minden lehetséges eszközzel igyekeznek az érintett magyar állampolgárok jogait védelmezni. Számos magas szintű tárgyaláson képviselték a magyar érdekeket, és határozottan sürgették a német kormányzervek közbenjárását az ügyek mielőbbi lezárása, és a jogszerűen működő magyar vállalatok és a munkavállalók kárpótlása érdekében. Az érintett minisztériumok vezetőinek találkozási és számos diplomáciai levélváltás után, a felállításra került kétoldalú kormányközi vegyesbizottság már két ízben, 2005. július 8-án és augusztus 3-án is ülésezett. A vegyesbizottsági ülések célja: az ellenőrzések jogszerűségének elemzése, a német hatóságok esetleges túlkapásainak felfedése, a két nemzet és az uniós jogi háttér tisztázása, valamint a kölcsönös bizalom helyreállítása volt.

A rendelkezésemre álló információkból a következő álláspontot alakítottam ki:

A Magyar Alkotmánybíróság állandó gyakorlata az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármaskörét határozta meg. Ezen alkotmányos követelmény irányadó az egyes hatóságok eljárására is. A hatóságok tehát az állampolgárok alapvető szabadságait és alkotmányos jogait csak más azonos súlyú alapjog vagy nyomós közérdek védelme érdekében, az ahhoz szükséges megfelelő mértékben és módon korlátozhatják. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy a Németországban tevékenykedő magyar állampolgárokkal szemben alkalmazott intézkedések megfeleltek ezeknek a követelménynek. A német hatóságok által elérni kívánt cél (fekete

munka elleni küzdelem) enyhébb eszközökkel is elérhető lett volna. Azok az erőteljes eszközök, amelyeket a Német Feketemunkát Ellenőrző Testület (FKS) igénybe vett (kommandósok bevetése, a munkavállalók falhoz állítása, házkutatás stb), szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyeztették a Németországban foglalkoztatott, nem bűnöző, hanem a munkájukat végző magyar állampolgárok emberi méltóságát, személyi szabadságát, munkához és szociális biztonság-hoz fűződő jogait. Két európai uniós tagállam, Németország és Magyarország jogértelmezési és jogalkalmazási vitája nem eredményezheti az ebben vétlen magyar (európai uniós) állampolgárok szabadságának és alapvető emberi jogainak sérelmét.

Mindezek alapján – tekintettel arra, hogy a minden embert megillető alapjogokat, úgymint az emberi méltósághoz, a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz való jogot a Német Alkotmány, a Grundgesetz is biztosítja, így azt Németországban is minden állami szervnek kötelessége betartani –, felkértem az ügyben eljáró magyar miniszteriumok képviselőit, hogy továbbra is tegyenek meg mindent a magyar munkavállalók ezen alkotmányos jogai védelme érdekében.

A német ombudsmani intézményen keresztül ugyanezt kérem a német hatóságoktól is.

Budapest, 2005. november

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 5410/2005.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a kötelező védőoltással összefüggésben kárt szenvedtek állami kártalanításával kapcsolatban

Ad. 1.) Tiltakozó petícióval, valamint panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz egy civil szervezet vezetője, melyben a kötelező védőoltás következtében egészségkárosodást szenvedett személyek, illetve haláluk esetén hozzátartozóik kártalanítását rendelő norma – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 58. § (7) bek. – 2005. október 30. napjától való hatályon kívül helyezését kifogásolta. Panaszos felhívására 325 fő ugyancsak aláírásával csatlakozott a beadványtevőhöz. Kérelmükben előadták, hogy az állami kártalanítási kötelezettség megszüntével elégtelenné válik a károsodást szenvedők reparációs joga.

Figyelemmel a tiltakozásra okot adó normaváltozás módjára, várható következményeire, felismerve annak jelentőségét, hogy a közegészség védelmében széles körben válhat indokolttá egy-egy vakcina kötelező alkalmazása, szükségesnek láttam a kialakult helyzet emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését, a nyilvánosság tájékoztatását. e jogszabályhely alanyi jogi értelmezéséből kiindulva, jogi álláspontom a következő:

Ad. 2.) A kártalanítás intézményét az 1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyv – jelenleg 181. § – vezette be a magyar jogrendszerbe (1960. május 1-jei hatállyal) akként, hogy „Aki (...) széles körben fenyegető veszély elhárítására irányuló célszerű tevékenysége folytán károsodik, kártalanításra tarthat igényt, kivéve, ha ez a tevékenység munkaköréből folyó közvetlen kötelessége volt. Ha e tevékenysége során életét veszti, mindazokról gondoskodni kell, akiket eltartott, illetőleg akiknek eltartására törvénynél fogva köteles lett volna, feltéve, hogy a tartásra rászorulnak.” E kártalanításra – a törvényalkotó az államot kötelezi. A magyar bírói gyakorlat már 1972-ben összefüggést talált a közveszély elhárítása és a kötelező védőoltás között. A Legfelsőbb Bíróság jogerős ítéletében kimondta, hogy a fertőző betegségek megelőzése és leküzdése során tett intézkedéssel okozott kár felmerülése esetén megfelelően alkalmazandók a polgári jog azon rendelkezései is, melyek szerint a vétlen károkozás esetén a károsultat kártalanítás illeti meg. A védőoltás nemcsak a beoltottak védelmét szolgálja, hanem a járvány elterjedésével széles körben fenyegető veszély elhárítását is célozza. (PJD.71/72. 130. sz. BH 1972/5. 7073. sz.) A legfőbb bírói fórum ezzel az ítéletével megalapozta azt a későbbi alapjogi gondolkodást, melyet az Eütv. most hatályon kívül helyezett rendelkezése tükrözött.

Ad. 3.) A Polgári Törvénykönyv 1. § (1) bekezdése második mondatában a jogalkotó megfogalmazta, hogy az egyes életviszonyokat (vagyonosi és személyi viszonyokat) szabályozó más jogszabályokat – ha azok eltérően nem rendelkeznek – a Polgári Törvénykönyvvel összhangban, a törvény rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni. Azaz, a jogszabályi hierarchia és a jogbiztonság megkívánja, hogy egy külön törvényben rendezett speciális személyi és vagyonosi viszonyra vonatkozó speciális szabály a magánjog legmagasabb szintű normájával összhangban álljon.

Ad. 4.) Az Eütv. 2005. október 31-ig hatályos szövege illeszkedett a civil jogi alaptörvény e követelményéhez, megerősítette azt a normát, mely a közveszély sajátos fajtájának minősülő járványveszély esetére, az állampolgári kötelezettség teljesítéseként beadott védőoltás folytán esetleg bekövetkezett károsodás kompenzálására alanyi jogosultságként garantálta az állam által való kártalanítást.

Ad. 5.) A mintegy 45 éves jogbiztonságot tükröző helyzetet, a törvényben garantált alanyi jog gyors és biztonságos érvényesítését szüntette meg 2005. november 1. napjától a jogalkotó, az e naptól hatályba lépett törvénymódosítással, azaz a kártalanítás Eütv.-beli biztosításának kiiktatásával. Egy ilyen horderejű normamódosítás kizárólag súlyos, nyomós indok alapján lehetséges, azonban ezúttal nincs olyan indok, mely ezt a visszalépést a szükségesség/arányosság

alapjogi tesztjének figyelembevételével is megalapozná. Ugyancsak nem lehet alappal hivatkozni az Európai Unió elvárásaival való összhang megteremtésére, mert azok kifejezetten a minimum követelményeket fogalmazzák meg. Ebből következően a tagállamok jogosultak arra, hogy állampolgáraik számára többlet garanciákat biztosítsanak. Egy uniós elvárás semmi esetre sem értékelhető úgy, hogy a már meglévő jogosultságokból a tagállam törvényalkotója köteles volna visszavenni. Ez utóbbi jelenség meglehetősen rossz fényt vetne magára az Unióra, de különösen Magyarország uniós tagságára.

Ad. 6.) Az indokolatlan és szükségtelen visszalépést magyarázza, de semmi esetre sem teszi elfogadhatóvá a törvény módosításának az a módja, ahogy az új 2005. évi XCV. törvény (a „gyógyszertörvény”) záró rendelkezései között, csupán utalva a jogszabályhelyre – mintegy „észrevétlenül” – történt. Ez a kodifikációs technika, éppen a jogbiztonság alapjogi követelményének veszélyeztetése miatt a jövőre nézve – álláspontunk szerint – kerülendő.

Ad. 7.) A hiba kiküszöbölésének gyors és egyetlen módja az Eütv. korábban hatályos szövegének visszaállítása, mely ekként helyreállítja az összhangot a Polgári Törvénykönyv alapelveivel és egyúttal az alkotmányosság követelményével is. Amennyiben az állam korlátozza az egyén szabadságát és törvénnyel kötelezi a közegészség megvalósulása érdekében (járványveszély elhárítására) arra, hogy vesse alá magát kötelező védőoltásnak, az igazságosság, méltányosság és a társadalmi szolidaritás is azt kívánja, hogy egyidejűleg biztosítsa a kártalanítás lehetőségét az oltás következtében egészségében károsodott személynek, vagy halála esetén hozzátartozójának.

Ad. 8.) Az állam általi kártalanítás teljesítése nem akadályozza meg az államot abban, hogy ha a károsodásért más (az orvos, az egészségügyi intézmény vagy a termék gyártója, illetve forgalmazója) felel, azzal szemben törvényi engedmény alapján kártérítést követeljen. Ehhez az állam sokkal inkább rendelkezik a megfelelő egészségügyi és jogi szakértői apparátussal, mint az egyes (éppen károsodott) polgára.

Mindezekre tekintettel kérem az Egészségügyi Miniszter Urat, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 58. § (7) bekezdésének hatályába való visszahelyezésére kidolgozott javaslatát sürgősséggel terjessze a Kormány elé, az pedig az Országgyűlés plénuma elé.

Budapest, 2005. november 10.

Lenkovics Barnabás s. k.

Gy 345/2005.

Az ombudsman a fiatalok lakáshoz jutásának esélyeiről

Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2005. május 31-én kiadott OBH 3693/2004. számú jelentésében megállapította, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet, illetve az azt 2005-ben módosító – Fészekrakó programként elnevezett – rendeletek nem felelnek meg teljes mértékben az alkotmányossági követelményeknek.

E sommás megállapítás lényege, hogy a lakástámogatási jogszabályok elmúlt két évben történt változásai még a bankok mint jogalkalmazók számára sem egyértelműek, hatásaik – a hiányos, vagy esetenként félrevezető tájékoztatás miatt – az igénylők számára nem kiszámíthatóak, a következményeikkel szemben pedig nincs megfelelő jogorvoslat.

Mit vizsgál az ombudsman?

Az országgyűlési biztos az Alkotmányban kapott felhatalmazás alapján az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja, vagy kivizsgáltatja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Tevékenysége során az állampolgárok legalapvetőbb, Alkotmányban deklarált jogainak védelmét látja el, anélkül, hogy ehhez jogában állna bármely szervre nézve kötelező érvényű döntést hoznia.

Az Alkotmány az alapvető állampolgári jogok között a lakhatás jogát vagy más megközelítésben a hajlékhoz való jogot nem nevesíti. Az országgyűlési biztosok ezért 1997-ben az Alkotmánybíróságtól a szociális biztonsághoz való jog értelmezését kérték. Indítványukra az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány a létbiztonsághoz, a szociális biztonsághoz való jog alapján nem írja elő az államnak a hajlék biztosítás követelményét. Az állam tehát nem köteles senki számára biztosítani a lakhatás lehetőségét, csupán szállásról köteles gondoskodni azok számára, akinek – különösen télen – a lakás hiánya az életüket veszélyezteti.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint az alkotmányból nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, és az sem, hogy az állam a lakáscélú állami támogatásoknak bármely meghatározott formáját köteles lenne biztosítani. Az állam nagy szabadsággal rendelkezik annak megítélésében, hogy a lakáshoz jutás támogatásának milyen eszközeivel él. Politikai döntés kérdése, hogy ezen eszközökkel milyen mértékben szolgálják a népesedéspolitikát, a szociálpolitika, illetve a gazdaságpolitika céljait. A lakáshoz jutás támogatását szabályozó jog-

szabály azért kormányrendeleti szintű, mert a mindenkori Kormány lehetősége és politikai felelőssége a támogatással elérni kívánt cél meghatározása.

Az Alkotmánybíróság azonban kimondta azt is, hogy a jog egészének, egyes részterületeinek és egyes szabályainak is világosaknak, egyértelműeknek, hatásukat tekintve pedig kiszámíthatóaknak kell lenniük. Ez arra kötelezi a jogalkotót, hogy politikai döntései során is tartsa tisztelben a jogbiztonság követelményét, vagyis a lakástámogatási normák legye- nek világosak, egyértelműek és hatásukat tekintve kiszámíthatóak.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatai során tehát arra keresi a választ, hogy a jogalkalmazó hatóságok és közszolgá- latók, illetve az ilyen jogkörben eljáró más szervezetek az egyedi ügyekben a jogszabályokat az alkotmányos jogok tisztelben tartásával alkalmazták-e, továbbá, hogy a jogszabályok megfelelnek-e az alkotmányos elvárásoknak.

Az ombudsmani vizsgálat előzményei

Az országgyűlési biztosok intézményének létrehozása óta eltelt 10 esztendőben 70 ezer panasszal fordultak az általános hatáskörű biztosokhoz. E panaszok jelentős részét azok az alkotmányossági kérdéseket felvető beadványok képezik, amelyek a lakáshoz jutás nehézségei, a lakás fenntartás, a megtartás vagy helyreállítás problémái kapcsán érkeztek a társadalom szinte valamennyi rétegéből. E kérdések rendkívüli jelentőségét mutatja az is, hogy a lakhatással kapcsolatos intézkedéseket a közvélemény fokozott figyelemmel kíséri. A lakáskérdésben azonban ma is keveredik a piaci, azaz polgári jogi gondolkodásmód, és az államtól elvárt szociális gondoskodás szemlélete.

Melyek a lakástámogatás fő céljai?

Az állam viszonylag nagy szabadsággal rendelkezik annak megítélésében, hogy a lakáshoz jutás támogatásának milyen politikai eszközeivel él. Áttekinthetőnek kell azonban lennie, hogy a döntések milyen mértékben szolgálják a népesedéspolitikát, a szociálpolitikát, illetve a gazdaságpolitikát céljait.

A kiszámíthatóság különösen az olyan jogviszonyokban rendkívül fontos, ahol a döntések következményei évtizedekre, vagy esetleg akár egy egész életre szólnak. Ilyen a lakásszerzés ügye, és az ezzel jelentős mértékben összefüggő gyermekvállalás kérdése.

Az állam szerepe és feladata többek között azoknak a társadalom számára hasznos céloknak a támogatása, amelyek az egyén érdeklődésén kívül esnek, vagy annak jelentőségét a rövid távú érdekek elfedik. Ezért van arra szükség, hogy az állam gondoskodjon a honvédelemről és a társadalombiztosítás rendszeréről.

A népesség létszámának alakulása olyan rendkívüli jelentőségű kérdés, amelyben az állami szerepvállalás elenged- hetetlen. Egy demokratikus állami berendezkedésben elképzelhetetlenek az olyan beavatkozások, mint amelyeket az '50-es években alkalmaztak a gyermeklétszám növelése érdekében. Az állam csupán az ösztönzés eszközét alkalmaz- hatja, de abban a költségvetés által megszabott határok között szabadon dönti el, hogy milyen körben él e lehetősé- gekkel.

Az ombudsmani vizsgálat fő elemei

A biztosok az elmúlt évtizedben végzett vizsgálataik során számos lakhatást érintő kérdésben kifejtették álláspont- jukat, ezek jelentősebb megállapításai gyakran hatással voltak a jogalkotásra is. Az országgyűlési biztosok kifejtették, hogy az állam alapvető érdeke, hogy az állampolgárok lakhatásának megoldását annak ellenére támogassa, hogy az Alkotmány ilyen kötelezettséget nem ró rá. A lakhatás támogatására azonban a jelenleg alkalmazott egyetlen módszer helyett egy szélesebb körű, minden társadalmi csoport számára az életviszonyaiknak leginkább megfelelő állami támo- gatási formát kellene bevezetni.

A közvélemény jelentős része az államtól azt várja el, hogy mindenféle különbségtétel nélkül nyújtson azonos mér- tékű támogatást minden hasonló helyzetben lévő állampolgárnak.

A lakás a mai társadalomban a családok döntő többségének a legnagyobb értéke, egy élet munkájának az eredménye. Annak forgalmi értékét azonban jobbra nem a megépítés költségei, hanem inkább a használata iránti igény mértéke határozza meg. A támogatási jogszabályok azonban nem veszik figyelembe, hogy más lesz egy azonos tervek alapján, azonos módon kivitelezett épület értéke, ha egy munkanélküliséggel terhelt, elnéptelenedő területen, és más, ha egy prosperáló településen épül meg.

Alternatív lakhatási formák támogatása

Az állam akkor járna el helyesen, ha az állami forrásokat nem csupán a lakástulajdon megszerzésének támogatására fordítaná, hanem azok odaitélését megelőzően különböző lehetőségeket kínálna fel.

Az elnéptelenedő települések, illetve a szlömösödő településrészek „revitalizációját”, újraélesztését segíthetné elő az állam, ha nem csupán új lakás építéséhez, vagy épp ellenkezőleg nem csak a használt lakások vásárlásához adna támoga- tást, hanem az elhagyott lakó vagy ipari épületek átalakításához, helyreállításához, korszerűsítéséhez is. Megfelelő garanciák mellett – és számos további rendelkezés alkalmazásával – megállítható lenne a falvak elnéptelenedése, az

elhagyott ipari területek lepusztulása, és ezzel csökkenne a „zöldmezős” beruházások aránya, és ezáltal a zöldterület pusztításának mértéke lassíthatóvá válna.

Hasonló elvek alapján történtek kísérletek például az Esztergom-kertvárosi volt szovjet laktanya átalakításakor. A hatályos jogszabályok azonban ezt nem segítették elő, ezért 2004-ben kezdeményeztem is, hogy a kormány egyértelműen határozza meg az új lakás fogalmát.

A fecskéházak és a nyugdíjasházak

Egyes speciális igényű társadalmi csoportok eltérő társadalmi figyelmet igényelnek. Az idős, egyedülálló emberek számára az önálló lakás nem mindig jelent megnyugtató megoldást. A hozzátartozók figyelmét a közösség pótolhatja. A nyugdíjasházak létrehozása társadalmi igény alapján kezdődött. Nyugdíjsházat önkormányzatok hoznak létre, de vállalkozói alapon is működhetnek. A működés feltételeit az önkormányzati intézmények esetén a fenntartó önkormányzat rendeletében kell meghatározni. Az állam az önkormányzatokat az ilyen igények teljesítésében támogathatja.

A Széchenyi-terv keretében több önkormányzat – állami támogatással – a fiatalok számára az első lakásuk megszerzése érdekében fecskéházakat épített, amely azok számára nyújt segítséget, akik vállalják, hogy a kedvezményes bérlet időtartama alatt lakástakarékosság keretében összegyűjtik a lakástulajdon szerzéséhez szükséges önerő meghatározott részét, és a szerződés lejártakor a vissza nem térítendő támogatással, kedvezményes hitellel megvásárolhatják önálló lakásukat.

A bérlakásokról

Az elmúlt évtized tapasztalatai alapján egyértelműen leszögezhető, hogy a szociálisan rászorultak, az alacsony jövedelemből élők számára nem kínál megfelelő megoldást a lakástulajdon szerzésének erőltetése. Számukra még sokáig fenn kell tartani a bérlakások rendszerét, amelyet az 1994-ben hatályba lépett Lakástörvényben biztosított bérlői vételi jog a jogos igények kielégítéséhez szükséges mennyiség töredékére csökkentett.

Az önkormányzatok a kormányrendeletben biztosított állami támogatás alapján 2001-től ismét megkezdhetik a bérlakások építését. A jobb költségvetési helyzetben lévő önkormányzatok a bérlakás létesítéséhez szükséges beruházási költség legfeljebb 70%-át igényelhetik, a többi önkormányzat és az egyházak e célra a beruházási költségek 80%-át is igényelhetik. Ezeket a szabályokat 2003 áprilisában a Kormány úgy módosította, hogy a bérlakásépítéshez igényelhető támogatás mértékét 50, illetve 70%-ra mérsékelte.

Az állami támogatás mértékének ilyen csökkentése az önkormányzati beruházásokat teljes mértékig leállította, így 2004-ben már csak a korábban megkezdett beruházások átadására kerülhetett sor.

A lakásfenntartásról

A médiából megtudhattuk, hogy 2005. június 12-én egy Bp. II. kerületi házban kiszakadt az erkély korlátja, és egy idős asszony az utcára zuhant. A szakemberek szerint a fővárosi régi bérházaknak 80%-a olyan kritikus műszaki állapotú, hogy gyakorlatilag bárhol, bármikor megismétlődhet ez a baleset.

A tulajdon misztifikálása miatt 1990 után százezrek kerültek abba a helyzetbe, hogy élve a csábító lehetőséggel, az ingatlan forgalmi értékének töredékéért megvásárolták a bérlakásaikat, azzal nem számolva, hogy a tulajdon fenntartásának annál jelentősebbek a terhei, minél olcsóbban vásárolhatták meg a lakásaikat.

Az olcsó építésű, nem megfelelően hőszigetelt panellakások drága fenntartása súlyos problémát jelent, de ennél talán jóval nagyobb problémát okoznak azok az épületek, amelyekben mára olyan mértékű az állagromlás, hogy azok gazdaságosan már nem állíthatók helyre.

Az II. világháborút követő évtizedekben a megsemmisült épületek hiánya miatt kialakult lakáshiányt hatósági kiutalásokkal igyekeztek enyhíteni. Az államosított épületeket a tulajdonos állam nem jó gazdaként gondozta, mert az olcsó bérű lakások nem képeztek elegendő forrást az épületek karbantartására. Mindez a lakásállomány lepusztulását eredményezte, mert sem a bérlők által befizetett összegekből, sem más állami forrásból nem teremtődött meg a lakásállomány értékmegőrzéséhez szükséges forrás. A bérlőkből tulajdonosokká tett lakók többsége azonban nem képes önmaga másik lakásban történő elhelyezéséről gondoskodni, így – állami beavatkozás nélkül – egy évtizeden belül újabb épületomlások kényszer kilakoltatások várhatók.

A megoldás abban az irányban keresendő, hogy meg kell szüntetni a „szociális bérlakás” fogalmát, és helyette a „támogatásra szoruló bérlő” fogalmát kellene definiálni. Az önkormányzat (vagy más szervezet) tulajdonában lévő bérházakra egyedi szakértői vélemények alapján kellene megállapítani a lakás négyzetméter-arányos fenntartási költségét, amely az üzemeltetési költségek mellett a szükséges felújítások időszerűségét és várható költségét, továbbá – bérbeadással foglalkozó más szervek esetében – az esetlegesen realizálható fix haszonkulcsot is tartalmazná. (Az állami támogatás igénybevételével épített bérlakások esetében e haszon akár 5–10 évig is kizárható lenne.)

Mindezek, és a bérlők szociális helyzete, az együtt lakók – gyermekek és egyéb eltartottak – létszámának és egy főre jutó jövedelmének ismerete alapján az önkormányzat szociális ellátás keretében évente határozhatná meg az adott lakás adott bérlőinek adható, 5%-tól 95%-ig terjedő kedvezmények mértékét.

Ettől várhatóan megnőne a vállalkozói bérlakásépítés iránti igény és csökkenne a lakáshiány, mivel a bérbeadó önkormányzatok a költségvetésükben elkülöníthetnék azt az összeget, amely a tulajdonuk időben történő felújításához szükséges, illetve tisztában lennének azzal, hogy a bérlőket milyen mértékű szociális támogatásban részesítik. A bérlőket jobban ösztönöznék arra, hogy a szociális támogatással általuk fenntartható bérlakásokba költözzenek. A támogatást attól függetlenül igényelhetné bármely bérlő, hogy a lakás tulajdonosa az önkormányzat vagy más jogszerűen bérbeadással foglalkozó személy vagy szervezet. Az üres lakások hasznosítását eredményezné, ha a bérlő amennyiben a lakást nem lakná, úgy – külön engedély hiányában – először a támogatástól esne el.

Szintén sok lakást érint az évtizedekkel korábban engedélyezett „termofor” kémények minősége, amelyek – főként a szakszerűtlenül vagy engedély nélkül elvégzett átalakítások következtében – életveszélyes állapotokat teremthettek a többlakásos épületekben. A kormányrendelet 2003. áprilisi módosítása előtt kifejtettem, hogy az államnak az életvédelmi kötelezettsége alapján nagyobb súllyal és nagyobb hatékonysággal kellene fellépnie az életveszélyes helyzetek megelőzése érdekében. Ez a kezdeményezésem részben sikerrel járt.

A lakásmege tartás képessége

Az országgyűlési biztosok a társadalom azon csoportjaira fokozott figyelmet fordítanak, akik gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkeznek, vagy egyáltalán nem képesek jogaiknak érvényt szerezni.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem garantált életszínvonalat, mert a szociális juttatások, támogatások és kedvezmények mértékét alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képessége, a költségvetés állapota és számos egyéb tényező befolyásolja. Az állam tehát viszonylag nagy szabadsággal rendelkezik annak megítélésében, hogy a lakáshoz jutás, a lakásmege tartás támogatásának milyen eszközeivel él. Politikai döntés kérdése, hogy ezen eszközökkel milyen mértékben szolgálják a népesedéspolitika, a szociálpolitika, illetve a gazdaságpolitika céljait.

Az állam tehát akkor látja el megfelelően alkotmányos feladatát, ha a nehéz anyagi helyzetbe került családokat, egyéneket úgy és olyan mértékben támogatja, hogy az ne veszélyeztesse annak lakhatását, de ösztönözze arra, hogy olyan lakásban éljen, amelyet a támogatás felhasználásával fenn is tud tartani.

A lakáskérdést érintő számtalan igényről és panaszról készített átfogó elemzést végeztetül dr. Zlinszky János alkotmánybíró az 57/1994. (XI. 17.) AB határozat mellett kifejtett különvéleményének – ma is figyelmeztető – soraival zárom, aki 1993-ban kifejtette, hogy „A (lakásügyi) kérdésben sok félmegoldás és szükségszerűnek tűnő, de utóbb elhamarkodottnak bizonyult intézkedés született, s alkotmányossági követelményeket azokkal szemben érvényesíteni egyre nehezebb...”

Budapest, 2005. augusztus 11.

Lenkovics Barnabás s. k.

1.28.4. Levelezés

OBH 1938/2005.

Tóth Gábor országgyűlési képviselő úrnak
FIDESZ-Magyar Polgári Szövetség
Országgyűlési Képviselőcsoport

Tisztelt Képviselő Úr!

Budapest Főváros Terézváros Önkormányzata által X. Y. építési vállalkozó részére előírt parkolóépítés pénzbeli megváltása kapcsán több kérdésben az álláspontomat kérte.

A konkrét ügyben az önkormányzati eljárás jogszerűségéről való véleményem kialakítása érdekében az iratanyag megküldését és információkat kértem az önkormányzat jegyzőjétől.

Képviselő úrnak az általános érvényű kérdéseire válaszolva, kérem engedje meg, hogy álláspontomról az alábbiak szerint tájékoztassam.

Az önkormányzatnak az önkormányzati törvényben biztosított önkormányzati gazdálkodásra, az adókivetésre vonatkozó önállóságát – és ezen keresztül – az Alkotmányban foglalt alapjogokhoz való viszonyát az Alkotmánybíróság több alaphatározatában értelmezte.

Az Alkotmány adott §-ához kapcsolódóan számos összefüggését kifejtette az alaptörvényi szabályozásban meghatározott önkormányzati autonómiának.

Ezekre a „precedensértékű” döntésekre az Alkotmánybíróság következetesen hivatkozott minden további döntésében, és ily módon kristályosodott ki az Alkotmány védelmi körébe tartozóan egy olyan Alkotmánybírósági gyakorlat, amely zsinórmértékül szolgál az országgyűlési biztosok tevékenységében is.

Az Alkotmánybíróság a 18/1999. (VI. 11.) AB határozatában – többek között –, kimondta, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja szerint az önkormányzat a törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül. E jog tartalmát azonban az Alkotmány nem határozza meg, az önkormányzati bevételek körét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 81–87. §-ai állapítják meg. E két támogatásból álló rendszernek kell, hogy biztosítsa a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet az önkormányzatok számára.

Az adómegállapítási joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1827/B/1991. AB határozatában leszögezte, hogy az önkormányzatot nagy döntési szabadság illeti meg. Dönt arról, hogy egyáltalán állapít-e meg helyi adót, a törvényben szabályozott helyi adónemek közül melyeket vezet be, a magasabb szintű jogszabályban megállapított határokon belül milyen mértékű adót állapít meg, és milyen további mentességeket, kedvezményeket biztosít az adóalanyok számára.

Az önkormányzati alapjogok körében különösen kiemelésre méltónak tartom a rendeletalkotási jogot, amelyet az önkormányzat azonban csak az alkotmányos korlátok között gyakorolhat. Ezt az Alkotmány többféleképpen is kifejezi. Amint erre az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában is rámutatott – többek között – az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, a törvény keretei között gyakorolja a rendeletalkotási jogot, törvényben meghatározott feladatokhoz van kötve. Ez egyben garancia is arra, hogy törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja.

A gépjárműtulajdonra vonatkozóan álláspontom szerint téves az a kiindulási pont, amely az új lakások tulajdonosainak abbéli helyzetéből adódóan közelíti meg az építető kötelezettségét, hogy a lakástulajdonos rendelkezik-e gépkocsival vagy sem. Amint azt a jelenleg hatályos kormányrendelet megállapítja, az építmények, önálló rendeltetési egységek, területek rendeltetésszerű használatához igazodóan kell a járművek elhelyezési lehetőségét biztosítani. A jogalkotót feltehetően az a felismerés vezette, hogy egy forgalomképes ingatlan tekintetében teljesen irreleváns, hogy a lakást vásárló rendelkezik-e gépjárművel, mivel a parkolási lehetőség a lakás funkciójához köthető. Ezért is tárgyalja a jogszabály az építmények elhelyezésére vonatkozó szabályok között a járművek elhelyezésére vonatkozó szabályokat.

A gépjármű várakozóhely pénzbeli megváltásának ellentételezését részben az OTÉK szabályai garantálják akkor, amikor előírják, hogy meghatározott időn belül parkolóház építésével vagy parkolóhely létesítésével kell biztosítani a gépjármű elhelyezését. Mindezekon túlmenően a helyi önkormányzat rendelete szerint az állandó lakóhellyel rendelkező lakosok a várakozási övezetekben és a korlátozott várakozási övezetekben várakozási engedélyt kérhetnek, amely – a rendeletben meghatározott feltételekre tekintettel – lehet ingyenes és díjkedvezményes.

A parkolással kapcsolatban szeretnék utalni arra is, hogy az Alkotmánybíróság több helyi önkormányzat parkolási rendelete alkotmányosságának a vizsgálata során rámutatott arra, hogy az Ötv. 1. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. A helyi közszolgáltatások körében a települési önkormányzat feladata a helyi közutak és területek fenntartása, a főváros parkolási és parkolás-gazdálkodási rendje rendeleti szabályozása a fővárosi önkormányzat jogalkotási kompetenciája. Az önkormányzatok mint közútkezelők, a közúti közlekedésről szóló 1988. I. törvényben kapott felhatalmazás szerint kialakítják a közút forgalmi rendjét, amelyhez kapcsolódik a parkolás-rendezés is. E szabályozás eszközei meghatározásánál az önkormányzatok széles körű önállósággal rendelkeznek.

Mellékelten megküldöm a konkrét ügyre vonatkozó iratok másolatát, valamint a terézvárosi önkormányzat helyi rendeletét.

Bízom abban, hogy Képviselő úr levelének minden részletére kiterjedően tájékoztattam álláspontomról. Minden olyan további ügyben, amelyben hatásköröm alapján segítségére lehetek, a jövőben is készséggel állok rendelkezésére.

Budapest, 2005. március

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 2014/2005.

Dr. Kelemen András
országgyűlési képviselő úrnak

Országgyűlési Képviselők Irodaháza
Budapest
Széchenyi rakpart. 19.
1358

Tisztelt Kelemen András Úr!

Állásfoglalásomat kérte azzal kapcsolatban, hogy alkotmányossági szempontból diszkriminatívnak tekinthető-e az a rendelkezés, mely szerint a közalkalmazottak, illetve a köztisztviselők közszolgálati jogviszonya a 65. életév betöltésével megszűnik. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény ugyanis úgy kívánta módosítani a köztisztviselők, illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényeket, hogy 2005. július 1-jétől a 65. évüket betöltő köztisztviselőknek, illetve közalkalmazottaknak, a 65. életév betöltésével megszűnne a közszolgálati jogviszonya. Véleménye szerint ez a szabályozás diszkriminatív, hiszen ma nincsenek olyan objektív, ergonómiai kritériumokon alapuló ismeretek, amely alapján megállapítható lenne egy-egy foglalkozási ágban a nyugdíjba menetel kötelezettsége. A Kormány időközben visszavonta ezt a javaslatát, így a kifogásolt módosítás nem lép hatályba, ennek ellenére – az Ön által felvetett alkotmányossági kérdésben – a következő álláspontot alakítottam ki.

Mindenekelőtt szeretném pontosítani az Ön által feltett kérdést. Ön „a nyugdíjkorhatár megállapítása körül keletkezett visszás, alkotmányt esetleg sértő helyzet” miatt kérte állásfoglalásomat. A vita azonban valójában nem a nyugdíjkorhatár megállapítása körül van, hiszen a nyugdíjkorhatárt nem az Ön által kifogásolt jogszabály határozza meg, hanem a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény. E törvény pedig egyértelműen kijelenti, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár – megfelelő időbeli átmenettel – férfiakra és nőkre egységesen 62 év. Az alkotmányos visszáság gyanúja tehát valójában nem a nyugdíjkorhatár megállapítása körül van – és éppen ezért ebből a szempontból annak sincs jelentősége, hogy az öregségi nyugdíjtól eltérően, az egyes korengedményes nyugdíjazásra jogosító foglalkozások hány éves korban teszik lehetővé a nyugdíjazást –, hanem abban, hogy diszkriminációnak tekinthető-e az a jogszabályi rendelkezés, amely szerint az öregségi nyugdíjkorhatárt már betöltött – sőt többnyire már nyugdíjba vonult, de a közszférában még továbbra is köztisztviselőként vagy közalkalmazottként foglalkoztatottak közszolgálati jogviszonya – státusza – a 65. életév betöltésével megszűnik.

I. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát a legmagasabb szintű törvényünk, az Alkotmány 70/A. § (1)–(2) bekezdése mondja ki: „(1) 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. (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

Ez a szabályozás egyenlő elbánást biztosít a Magyarország területén tartózkodó minden személy számára, és védelmet nyújt a diszkriminatív cselekedetekkel és bánásmóddal szemben. Azt, hogy konkrétan mi minősül diszkriminációnak a jogrendszer egészére nézve, azt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló külön törvény, a 2003. évi CXXXV. törvény (Egyb. tv.) határozza meg. E jogszabály taxatív felsorolja, hogy mely magatartások sértik az egyenlő bánásmód követelményét, illetve melyek azok, amelyek a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek.

A megkülönböztetés tilalma azonban nem abszolút. Az Alkotmánybíróság a 9/1990. (IV. 25.) számú határozatában kimondta, hogy: „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 emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”. A magyar Alkotmánybírósági gyakorlat tehát nem a megkülönböztetést általában, hanem csupán a hátrányos megkülönböztetést tartja az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek. Azt is csak abban az esetben, ha az objektív indokkal nem igazolható. Ahhoz viszont, hogy a megkülönböztetést meg lehessen állapítani, először azt kell megvizsgálni, hogy történt-e egyáltalán különbségtétel. Kihez képest állapít meg rájuk nézve a jogalkotó hátrányos, diszkriminatív szabályozást? Milyen más munkavállalóhoz képest kerül a közalkalmazott, köztisztviselő hátrányosabb helyzetbe azzal, hogy a közszolgálati jogviszonya 65 éves korában megszűnik? Mint a közszféra dolgozói olyan plusz jogosítványokkal rendelkeznek, amelyekkel más munkavállaló nem. Az, hogy a 65. életév betöltésével a plusz jogosítványokat biztosító státusz megszűnik és a munkaerőpiacon ugyanolyan feltételekkel kell a további foglalkoztatásukat megoldani, mint más munkavállalónak, véleményem szerint nem minősül diszkriminációnak.

II. De hátrányos megkülönböztetésnek tekinthető-e egyébként, ha a jogalkotó meghatározott életkor eléréséhez a tisztségéből való felmentés törvényi követelményét fűzi?

Ezzel kapcsolatban szintén az Alkotmánybíróság gyakorlatára utalnék. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az életkor mint „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel alkotmányos összefüggésével. Ennek során megállapította, hogy a törvényhozónak jogában áll meghatározott foglalkozások gyakorlását, illetőleg tisztségek, beosztások betöltését életkori feltételekhez kötni, vagyis szükséges alsó, és lehetséges felső életkort előírni. Megállapította azt is, hogy meghatározott munkakörök, beosztások, funkciók betöltésével kapcsolatos életkori korlátozások, ha azok nem önkényesek, nem jelentenek diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az életkori feltételek, ha azok az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek, nem sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést (ABH 1990.615.). Az 1350/B/1992. AB határozatában (ABH 1993.619–621.) pedig elvi érveléssel mondta ki, hogy nem alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely bizonyos tisztségek betöltéséhez nem önkényes feltételeket szab, s indokolt esetben megköveteli bizonyos életkor meglétét, illetőleg bizonyos életkor eléréséhez a tisztségből való felmentés törvényi következményét fűzi.

A gazdasági szférában a Munka Törvénykönyve 89. § (6) bekezdése szerint a munkáltató indokolás nélkül rendes felmondással megszüntetheti a munkavállaló munkaviszonyát, ha az nyugdíjasnak minősül. A Ktv. 15. § (1) bekezdés f) pontja szerint a köztisztviselő jogviszonya a 70. életév betöltésével felmentési idő nélkül megszűnik. A Kjt. 30. § (1) bekezdés e) pontja alapján a közalkalmazott jogviszonya felmentéssel megszüntethető, ha a felmentés közlésének, illetőleg legkésőbb a felmentési idő kezdetének napján nyugdíjasnak minősül. A Kjt. azonban nem tartalmaz olyan szabályt, amely alapján meghatározott életkor elérésekor a jogviszonyt meg kell szüntetni. [Ez alól kivételt jelentenek az egyetemi tanárok, azonban az ő felmentésüket a 70. életév elérésekor nem Kjt. szabályozza, hanem a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 17. § (6) bekezdése.]

A szoros értelemben vett közszféra dolgozóira tehát – a közszolgálati viszony fenntartásával kapcsolatban – eltérő szabályozás vonatkozik. Míg a Kjt. egyáltalán nem tartalmaz életkori korlátot, a Ktv. csak a 70. életév betöltéséig enged meg a közszolgálati jogviszony fenntartását. Ebből a szempontból a jelenlegi szabályozás tekinthető diszkriminatívnak, hiszen a köztisztviselőre szigorúbb szabályokat állapít meg, mint a közalkalmazottakra, ezáltal hátrányosan megkülönbözteti őket. Ezt az eltérő szabályozást orvosolhatta volna a bevezetni kívánt módosítás, amikor mind a köztisztviselőkre, mind a közalkalmazottakra nézve egységesen a 65. életév betöltéséig engedte volna meg a közszolgálati jogviszony fenntartását.

III. A Kormány a bevezetni kívánt módosítást azzal indokolta, hogy mivel a 30 éven aluli és a diplomás munkanélküliek részaránya rohamosan nő, ezzel az intézkedéssel a fiatal diplomások számára kívánta könnyebbé tenni az elhelyezkedést, a közalkalmazotti, köztisztviselői státusz megszerzését.

Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése ugyanis alkotmányos, mindenkit megillető alapjogként definiálja a munkához való jogot: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.” A munkához való jog azonban nem garantál alanyi jogot meghatározott foglalkozás folytatásához. Az alanyi értelemben vett munkához való jog a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti, de nem biztosít egy konkrét munkahelyhez való jogot az állampolgárok számára. Másrészt „A munkához való jogtól, mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot, mint szociális jogot, s különösen annak intézményi oldalát, az állam kötelességét 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 foglalkoztatás szabad megválasztásához való, illetőleg a vállalkozás joga között nincs hierarchikus viszony.” [21/1994. (IV. 16.) AB h.]. Az államnak tehát – általános értelemben – kötelessége a munkahelyteremtő gazdaságpolitika és foglalkoztatáspolitikát folytatása. Így lehetősége van arra, hogy a pályakezdő vagy fiatalabb munkavállalók jobb foglalkoztatása érdekében életkori korlátokat vezessen be a közszférában foglalkoztatott, nyugdíjas munkavállalók tekintetében. Az Alkotmány 70/A. § a hátrányos megkülönböztetést tiltó (1) és (2) bekezdése után a (3) bekezdés ugyanis azt is kimondja, hogy: „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

IV. Ez a szabályozás összhangban van az Európai Unió Tanácsának a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78. számú EK irányelvvel. Az irányelv célja a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem általános kereteinek a meghatározása, és hatálya kiterjed mind a köz-, mind a magánszférára. Bár az irányelv célja az egyenlő bánásmód elvének a tagállamokban történő megvalósítása, a 6. cikk mégis lehetőséget biztosít az életkoron alapuló eltérő bánásmód igazolására. 6. cikk (1) bekezdés szerint: „A 2. cikk (2) bekezdése ellenére a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha – a nemzeti jog keretein belül – egy törvényes cél által objektíven és ésszerűen igazolt, beleértve a foglalkoztatáspolitikát, a munkaerőpiaci és a szakképzési célkitűzéseket, és ha a cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek.”

V. Álláspontom szerint tehát az a rendelkezés, amely a közszférában dolgozók számára a 65. életév betöltésével megszüntetné a közszolgálati jogviszonyt, nem jelent alkotmányellenes megkülönböztetést. A közszolgálati jogviszony megszűnése ugyanis nem jelenti a munkavállaló kényszernyugdíjazását, hiszen a státusz megszűnése nem jelenti egyben

a foglalkoztatás megszűnését is. A státusz megszűnése után is lehetőség van a foglalkoztatás fenntartására más, például: megbízási, vállalkozási vagy munkajogviszony keretében, akár az eredeti, akár új foglalkoztatónál, munkaadónál, esetleg egyéni vagy társas (családi) vállalkozás keretében. Ezen a jogi minősítésen az sem változtat, ha jól tudjuk, hogy már 45–50 éves korban sem könnyű az elhelyezkedés. De – amint a tervezett megoldás indokaként elhangzott – a 18–30 éves korcsoportokban is, diplomával is nehéz munkát, munkahelyet találni. Az államot tehát – úgy is, mint szociálpolitikai döntéshozót, és úgyis, mint jogalkotót – az érdekegyensúly keresés és -teremtés felelőssége terheli mindkét nagy társadalmi érdekcsoport irányában.

Budapest, 2005. február 24.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 2077/2005.

Dr. Bene László r. vezérőrnagy
főkapitány úrnak

Tisztelt Vezérőrnagy Úr!

Dr. ... ügyvéd úrnak (Budapest) a mozgáskorlátozott személyek parkolási igazolványainak az eltulajdonítása miatti megkeresését, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése alapján – hatásköröm hiányában – mellékelten átteszem.

A beadványban leírt esetek alapján fontosnak tartom, hogy az ilyen típusú bűncselekmények száma ne növekedjék, és megelőzhető legyen a vértlen polgárok javaiban történő károkozás. Ennek érdekében szorgalmazom és kérem Főkapitány úr hathatós intézkedését, és a határozottabb rendőri fellépés biztosítását.

Tájékoztatom, hogy a panaszos beadványát egyidejűleg átvettem a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetőjéhez is – a jelzett probléma megoldását támogatva – intézkedését kérve.

Szíves együttműködését előre is köszönöm.

Budapest, 2005. június

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 2084/2005.

Dr. Vitányi István országgyűlési képviselő úrnak
FIDESZ-Magyar Polgári Szövetség
Országgyűlési Képviselőcsoport

Tisztelt Képviselő Úr!

Mindenekelőtt köszönöm megtisztelő bizalmát, hogy X. Y. közlekedési kedvezményével kapcsolatban hozzám fordult. Képviselő úr tájékoztatása szerint a támogatásra rászoruló családról van szó, amiért Ön több alkalommal is próbált segítséget nyújtani számukra.

A hozzám megküldött iratok alapján megállapítottam, hogy a kérelmező személygépkocsi szerzési támogatás (a továbbiakban: szerzési támogatás) iránti igényének kielégítését – az előző évre vonatkozó érvénnyel – az 5739-1/2004. számú határozatával a Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal elutasította. A határozat indokolása szerint a kielégítés sorrendjét meghatározó szakmai bizottság véleménye alapján – tekintetbe véve a megyében rendelkezésre álló keretszámot és az igényjogosultak körülményeit – a kérelmezőnél jobban rászoruló igényjogosultak igényének kielégítéséről döntött kedvezően a közigazgatási hivatal. A jogszabályi alap tekintetében a határozat tartalmazta, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján előnyben részesíthető az a súlyos mozgáskorlátozott személy, aki – a saját jogán való jogosultsága mellett – a gépkocsit rehabilitáció céljából használná, egyedülálló, a szerzési támogatás összegét segédmotoros rokkantkocsi vagy kerekesszék vásárlására használja fel, továbbá a honvédelmi kötelezettség teljesítése során, azzal összefüggésben vált súlyos mozgáskorlátozottá.

A megyei körülmények és a döntés indokainak alaposabb megismerése érdekében tájékoztatást kértem a hivatalvezető nevében eljáró Hatósági Főosztály vezetőjétől.

A kapott információk alapján az igénylők száma 2004-ben 1071 fő volt, a szociális ágazatot irányító minisztérium által biztosított utalvány 226 db. Hozzávetőlegesen minden ötödik kérelmező igényét tudták így kielégíteni a megyében, míg az előző években ez az arány rosszabb volt. Akkor átlagosan minden hetedik jogosult juthatott szerzési támogatáshoz.

Az előnyben részesítési szempontok mérlegelésére, illetve a javaslatával a kielégítési sorrend felállítására a jogszabály szerint a hivatal által létrehozott bizottság jogosult, melynek tagjai a MEOSZ elnöke által meghatalmazott képviselő, az ÁNTSZ megyei tisztifőorvosa által megbízott szakorvos, valamint a hivatal által felkért személy. A megyei bizottság 2004-ben kiemelten kezelte a rendszerben még nyilvántartott 1994. év előtti kérelmezők igényeit.

A főosztályvezető külön is kitért arra a tájékoztatásában, hogy noha a várakozási idő nem játszik szerepet a döntés meghozatalánál, a kérelmező esetében a szerzési támogatásra való jogosultságot 2004-ben első alkalommal állapította meg a jegyző.

A kérelmező rokkantnyugdíjas, férje munkaviszonnyal rendelkezik. Gépkocsija a családnak nincs, szállítását a férje vállalta. Így a hivatkozott előnyben részesítési feltételek közül csak a saját jogán való jogosultságát lehetett tekintetbe venni a kielégítési sorrend megállapításánál.

A súlyos mozgáskorlátozottság orvosi megítélésére – és ennek következtében a szerzési támogatáshoz való jogosság megállapítására – a jogszabály hét vagy annál több pontból álló minősítést állapított meg a közlekedőképesség jelölésére.

A megyei reumatológiai szakfőorvos a bizottsági döntést megelőzően a kérelmező iratainak a áttekintése során észlelte, hogy az általa becsatolt szakorvosi igazolás igen szűkszavú és hiányos, a diagnózis és a mozgáskorlátozottság minősítése nem felelnek meg a jogszabályban körülírt súlyossági foknak (járás: 1; terhelhetőség: 3; járműhasználat: 3 pont). A bizottság mindezek feltárására és hiánypótlásra a tárgyévben hívja majd fel a kérelmezőt. A 2004. évi döntésük alkalmával ezt azért nem tették meg, mert az előnyben részesítési feltételek számbavételénél a kérelmező igényének teljesítése érdemi tárgyalásra nem került.

Az utalványra való jogosultságot a jegyzőnél évenként meg kell hosszabbítani, így a kérelem újbóli elbírálása várható a közigazgatási hivataltól. Az elutasító határozatban erre a körülményre felhívták a kérelmező figyelmét.

A fenti tényállás ismeretében megállapítottam, hogy az adott ügyben a szerzési támogatási igényről való döntési eljárásban a közigazgatási hivatal mindenben betartotta a vonatkozó kormányrendelet előírásait. Álláspontom szerint határozatával a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással összefüggő alkotmányos visszásságot nem idézett elő.

A korábbi években hozzám érkezett hasonló tárgyú panaszok vizsgálata során ugyanakkor a diszkrimináció tilalmáról szóló és a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjogokkal összefüggésben megállapítottam, hogy az elbírálás jogi alapját jelentő kormányrendelet egyes rendelkezései következtében alkotmányos visszásság keletkezik. Így a jogalkotó alkotmányos visszásságot okoz, ha a rendelet a jogosítvánnyal nem rendelkező súlyos mozgáskorlátozottak esetén attól függően, hogy ki vállalja a szállítást, két különböző feltételrendszert határoz meg. Emiatt az OBH 4876/2001. számú jelentésében kezdeményeztem a felelős tárca miniszterénél a kormányrendelet módosítását úgy, hogy a jogosítvánnyal nem rendelkező mozgáskorlátozottak minden csoportja azonos feltételek teljesülése esetén juthasson szerzési támogatáshoz. Annak ellenére, hogy több minisztérium gondozásában is készült kormányelőterjesztés-tervezet, az ajánlásom ez ideig jogalkotással nem teljesült. Ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesével közösen, kiemelten sürgettük a 2003. és a 2004. évi országgyűlési beszámolóinkban a kormányrendelet módosítására tett javaslatot.

Bízom abban, hogy az esélyegyenlőség szem előtt tartásával a közlekedési kedvezmények komplex és együttes jogi szabályozása felváltja majd a jelenleg széttagolt, a koherencia követelményének nem mindenben megfelelő joganyagot, orvoslást adva ezzel a Képviselő úr által is felvetett hasonló problémára.

Az alkotmányossági szempontból nem kifogásolható jogszabályok megalkotása esetében is azonban kérdéses lehet, hogy az azonos jogosultsági feltételekkel rendelkező – és jogosulttá váló – súlyos mozgáskorlátozottak számára az állam képes lesz-e támogatást nyújtani. Álláspontom szerint ez minden bizonnyal a mindenkori költségvetési lehetőségek függvénye marad majd.

Megtisztelő bizalmát ismételten köszönöm, és továbbra is minden hatáskörömbe tartozó ügyben készséggel állok rendelkezésére.

Budapest, 2005.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 2222/2005.

Tisztelt Uram!

Az ózdi martinsalak felhasználásával készült lakóépületek tulajdonosainak kárenyhítésével kapcsolatban Borsod-Abaúj-Zemplén megye területéről azonos tartalmú panaszok érkeztek az Országgyűlési Biztosok Hivatalához, amelyben a panaszosok – noha életkörülményeik eltérőek – egységesen az állami támogatás megállapításának, illetőleg annak folyósításának elmaradását sérelmezték (OBH 2222/2005; OBH 2224/2005; OBH 2225/2005; OBH 2394/2005.).

A panaszokban továbbá közös volt az is, hogy a támogatás iránti kérelmek egyik esetben sem kerültek benyújtásra az önkormányzat jegyzőjéhez, így a támogatás odaítéléséről érdemi döntés nem született. A panaszosok azonban előzetesen több alkalommal is kértek tájékoztatást a polgármesteri hivaltól kérelmük teljesítésének várható kilátásairól. Mindegyik esetben fennállt az a körülmény is, hogy a lakóépületek műszaki állapotát szakértői vizsgálat már felmérte, és a támogatás odaítélése szempontjából a hibák mértéke szerint különféle jelölésű épületkategóriákba sorolta. Ezek: „E” kategória: az épület életveszélyes, azonnali bontást igénylő; „D” kategória: az épület életveszélyes, műszaki biztosítása és megerősítése szükséges; „C” kategória: az épület átfogó szerkezet-megerősítése indokolt, közvetlen életveszély nincs; „B” kategória: az épületen részleges, helyi javítások szükségesek. Az adatlapokat a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF) nyilvántartásba vette.

Mindezek alapján a megyei ügyekben a panaszosokat azonos tartalmú válaszlevellel tájékoztatom.

Tekintettel arra, hogy jogerős közigazgatási határozat egyik ügyben sem született, egyik esetben sincs hatásköröm vizsgálatra, és ennek eredményeképpen intézkedés megtételére.

A sokakat érintő probléma miatt azonban mégis úgy gondolom, hogy a jogkérdésben való tájékoztatással segíthetem a támogatáshoz való jutás feltételeinek megértését és az abban való eligazodást.

A jelenlegi állami támogatás történeti előzményeként a Kormány 2001-ben vállalt kötelezettséget első ízben a martinsalak felhasználásával készült lakóépületekben keletkezett károk helyreállításának támogatására. A támogatás nem volt teljes körű és feltétel nélküli. Azon károsult, alacsony jövedelmű és nyugdíjas családok részére volt adható, akik a károsodás következtében életveszélyes épületben éltek, és lakhatási feltételeiket önerőből nem voltak képesek biztosítani. A támogatás felhasználható forrását, azaz a pénzügyi fedezetét a Magyar Köztársaság költségvetése állapította meg. A támogatásról szóló, és az azt többször módosító kormányhatározatokat a Kormány azóta hatályon kívül helyezte. A kárenyhítés szabályait jelenleg a 40/2003. (III. 27.) Korm. rendelet állapítja meg, amely legutóbb 2004-ben került módosításra.

A támogatás megállapításának sarkalatos szabályai az alábbiak szerint foglalhatók össze. A támogatás célja és rendeltetése, hogy az ózdi martinsalak felhasználása következtében a legveszélyesebb műszaki állapotba került lakóingatlanokban élők lakhatási feltételeit biztosítsa. Ebből kiindulva, a támogatás odaítélésének alapja az előzőekben ismertetett – a műszaki állapot által megkülönböztetett – épületkategóriákat meghatározó szakértői vizsgálat.

A támogatási célra a költségvetési törvényben a tárgyévre biztosított központosított előirányzat – a károsodás fokának sorrendjében a rendelet szerint – használható fel az egyes kategóriákba sorolt ingatlanok tulajdonosainak támogatására. Ha a szakértői vizsgálat óta eltelt időszakban az épület állagromlása következett be, az épületkategória időszakos és soron kívüli szakértői vizsgálat alapján módosulhat, ennek a költségeit, az átsorolást kezdeményező fél saját maga viseli. Ha a kérelem megalapozott, a BM OKF a szakértő díjat visszatéríti a károsultnak.

A támogatás odaítéléséről a jegyző dönt, tehát az ügyben államigazgatási eljárás indul. Az eljárásban az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A kormányrendelet 2004. évi módosítása következtében lehetővé vált, hogy egyedi elbírálás szerint a rendeletben meghatározottak alapján az a tulajdonos is támogatásban részesüljön, aki károsodott ingatlanát korábban saját költségére helyreállította, vagy azt a martinsalak felhasználása miatti életveszély elhárítására engedéllyel lebontotta. Az egyedi elbírálás alkalmazására a még nem bírált ügyekben kerülhet sor.

A tárgyévben a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzatai között az ózdi martinsalak felhasználása miatt kárt szenvedett lakóépület tulajdonosainak kártalanítására 885,0 millió forintot biztosított az önkormányzatok számára. Az önkormányzatok azon magánszemélyek számára igényelhetik a támogatást, akiknek a lakóépületére a hatóságok építési és használatbavételi (fennmaradási engedélyt) adtak ki, és a 2002. január 15-ig benyújtott kérelem és szakértői vélemény szerint a lakóépületük helyreállításra, újjáépítésre szorult. Az önkormányzatok igényléseinek – ugyancsak a törvényben kapott felhatalmazás alapján – sorolására a Belügyminisztérium jogosult.

Az igénylésre, a döntési rendszerre, a folyósítás és elszámolás módjára vonatkozóan a kormányrendelet szabályait kell alkalmazni.

Az Országgyűlés a költségvetési előirányzatra vonatkozó döntését a gazdaságpolitika fő céljaihoz igazodóan – tekintetbe véve a 2005. évi gazdaságfejlődési prognózist – az államháztartás keretei, illetve teherbíró-képessége figyelembe-

vételével hozta meg. Ez azt jelenti, hogy a tárgyévben a támogatási célra ilyen mértékű központosított előirányzat áll rendelkezésére az önkormányzatoknak.

A lakóépületekről felvett adatlapok alapján a BM OKF által nyilvántartott károsult ingatlanok nagy száma miatt már évek óta nyilvánvaló volt, hogy a kárenyhítési igények teljes körű kielégítésére a Magyar Állam nem képes. Ilyen helytállási kötelezettséget – álláspontom szerint – a Kormány sem korábban, sem jelenleg nem vállalt, tekintettel arra, hogy a jogszabály egyértelműen kimondja: „támogatási célra a költségvetési törvényben a tárgyévben biztosított központosított előirányzat a károsodás fokának sorrendjében, az e rendelet szerint használható fel”.

A panaszosoknak az a véleménye, hogy a hivatkozott költségvetési előirányzatról szóló törvényi rendelkezéssel a kérelmek benyújtására vonatkozóan jogvesztő határidőt (2002. január 15.) állapított volna meg az Országgyűlés, jogilag nem helytálló.

A kérelem előterjesztésére, a döntési rendszerre stb. – amint arra a költségvetési törvény is kitért – a hivatkozott kormányrendelet szabályait kell alkalmazni. Ezek megismerésének elősegítésére mellékelten tájékoztatásul megküldöm a 40/2003. (III. 27.) Korm. rendelet teljes szövegének másolatát.

Tájékoztatom még a panaszosokat, hogy jogi segítség igénybevételére is lehetőségük van a megyében, mivel az Igazságügyi Minisztérium jogi segítségnyújtó szolgálatot tart fenn és működtet. (IM Pártfogó Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálat Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Hivatal, 3530 Miskolc, Mindszent tér 3. – Ügyfélfogadás: Hétfő: 9–13-ig, Szerda: 13–18-ig. Telefon: 06 62 554-763; 06 62 554-765) a támogatás részletes szabályairól a hivatal készséggel nyújt felvilágosítást.

Megtisztelő bizalmukat köszönöm. Bízom abban, hogy – bár ügyükben érdemben nem lehettem a segítségükre – a jogi lehetőségek ismertetésével kérelmük jövőbeni intézését mégis segíthetem.

Budapest, 2005. augusztus

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 3692/2005.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztosok Hivatalához megküldött panaszában azt sérelmezte, hogy Szirák község belterületén lévő, művelés alól kivett beépítetlen telkén azért nem tud építkezni, mert a terület rendezési terve nem készült el. Ön a negyedik gyermekét várja és családjával élettársa szüleinél kell lakniuk e miatt. A körülményeket a háziorvosuk is aggasztónak tartja. Úgy gondolja, hogy ez a helyzet sértő, és igazságtalan, amely a cigány származása miatt diszkriminatív bánásmód következtében alakult ki. Panaszában azt is tudomásomra hozta, hogy beadványát megküldte még a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának.

A települési önkormányzat a település egészére vagy egyes területeire vonatkozó szabályozási terv és építési szabályzat elfogadása során dönt arról, hogy az ingatlanokat milyen övezetbe sorolja és azokon milyen építési tevékenység folytatható. A szabályozási terv és az építési szabályzat jóváhagyása rendelettel történik. Az önkormányzat a rendeletalkotás során nem hatósági jogkört gyakorol, hanem az Alkotmány által biztosított önkormányzatiság elvének megfelelően rendeletalkotási joggal él.

Az önkormányzat rendeletét törvényességi, illetve alkotmányossági ellenőrzés keretében a közigazgatási hivatal, illetve az Alkotmánybíróság vizsgálhatja.

A szabályozási tervek jóváhagyását megelőző eljárást az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) szabályozza. Az Étv. 9. §-a előírja, hogy a településrendezési tervek kidolgozása során az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviseleti szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ennek érdekében a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni kidolgozásuk elhatározását. Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek egyeztető tárgyalást kell tartania. A véleményezési eljárás befejezése után a szabályzatot, illetőleg a terveket az elfogadásuk előtt a polgármesternek legalább egy hónapra a helyben szokásos módon közzé kell tennie a beérkezett és el nem fogadott véleményekkel és azok indokolásával együtt.

Szirák önkormányzat jegyzőjétől rövid úton – telefonon – tájékoztatást kértem a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv megállapításának várható idejéről.

A tervek késedelmes elkészítése miatt, az Ön által is említett Quadrát Kft. A településfejlesztési koncepciót 2005. június 19-én elkészítette, ezért így elhárult az akadálya annak, hogy Étv. szerinti eljárásnak megfelelően az önkormányzat képviselő-testülete a koncepciót megvitassa, és döntsön annak elfogadásáról. Erre előreláthatólag a július végére összehívásra kerülő testületi ülésen kerül majd sor. Ezt követi az előzőekben ismertetett véleményeztetési eljárás, amely – a jogszabály szerinti szakmai egyeztetéseket követően – végül a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek

elfogadásával fejeződik be. Az erről szóló helyi önkormányzati rendelet alapján tudja a pásztói önkormányzat jegyzője mint elsőfokú építésügyi hatóság érdemben elbírálni az Ön építési engedély iránti kérelmét, amennyiben azt a jogszabályban előírt formában és tartalommal előterjeszti az építésügyi hatóságnál.

Megértem nehéz helyzetét, azonban csak azt tudom tanácsolni, hogy lakhatási körülményei javítása érdekében tájékozódjon az önkormányzati segítségnyújtás helyi lehetőségeiről. Az bizonyára Ön előtt is ismert, hogy egy lakásingatlan szabályszerű felépítését – az építésügyi előírások betartásával – egy hosszadalmas engedélyezési eljárásnak kell megelőznie, és az engedély birtokában is, csupán az építkezés elkezdése önmagában nem fogja eredményezni a család helyzetének a javulását.

Az Önnek írt válaszeveletem tájékoztatásul megküldtem a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának. Sajnálom, hogy hatásköröm hiányában nem lehettem a segítségére. Megtisztelő bizalmát köszönöm.

Budapest, 2005. július

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 3957/2005.

Tisztelt T. Úr!

Az Országgyűlési Biztosok Hivatala Panaszirodáján benyújtott panaszában azt sérelmezte, hogy több parkolási társaság, így a Centrum Parkoló Rendszer Kft., a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. és a Debreceni Közlekedési Rt. díj- és pótdíjfizetési felszólítást küldött Önnek szabálytalan parkolás miatt. A pótdíjfizetési felszólítások olyan parkolási időpontokra vonatkoztak, amikor már az ERX 509 rendszámú gépjármű nem volt az Ön tulajdonában. Panasza azt is tartalmazta, hogy Budapest Főváros II. kerületi Polgármesteri Hivatalban kezdeményezte a gépjármű új tulajdonosának hivatalos felszólítását a jármű tulajdonjogának átírására, azonban ez iránt nem intézkedtek.

A panaszhoz mellékelt iratokból megállapítottam, hogy az adásvételi szerződés szerint a gépjármű új tulajdonosa 2004. április 13-tól D. T. debreceni lakos.

Az ügyre vonatkozóan információkat kértem a budapesti és a debreceni polgármesteri hivatalok okmányirodáitól.

Megállapítottam, hogy az Ön tulajdonváltás miatt előterjesztett kérelmét a budapesti okmányiroda – illetékessége hiánya miatt – az új tulajdonos lakóhelye szerint illetékes debreceni okmányirodához tette át 2005. január 4-én. A gépjármű tulajdonjogának rendezésére azonban az új tulajdonost az okmányiroda nem tudta kötelezni, mivel a debreceni helyi címnyilvántartásban az adásvételi szerződésben megjelölt laccímén 2004. november 25. időponttal „fiktív” jelzéssel szerepel. Erről a budapesti okmányirodát a debreceni okmányiroda tájékoztatta.

Megállapítottam továbbá, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság Nyomozó Főosztály Gépjármű Bűnözés Elleni Osztály 120-866/2005. bü. szám alatt a gépjármű eltulajdonítása miatt büntetőeljárást indított ismeretlen tettes ellen. Az elkövető kilétét nem sikerült megállapítani, ezért a nyomozást felfüggesztette, és a gépjármű forgalomból való kivonását kezdeményezte a budapesti okmányirodán. Az okmányiroda 2005. február 18. napjával a III-4702/05. számú határozatában a járművet a forgalomból végleg kivonta. A határozat 2005. június 20-án jogerőre emelkedett.

A debreceni okmányiroda tájékoztatása alapján azt is megállapítottam, hogy előzőeket a gépjármű-nyilvántartás tartalmazza. Tartalmazza továbbá – az Ön panasza szempontjából jelentőséggel bíró – azon bejegyzést is, hogy 2004. április 13-tól tulajdonváltás miatt az új tulajdonos D. T.

A parkolási társaságoknál fennálló – és Ön által vitatott – tartozások törlése iránt intézkedni, illetőleg az Ön érdekében közbenjárni hatásköröm hiányában nincs lehetőségem. A parkolási társaságokkal fennálló jogviszony ugyanis polgári jogviszony, és az ebből eredő jogviták rendezése csak bírósági eljárás keretében lehetséges. A közhiteles gépjármű-nyilvántartás adataira tekintettel azonban javasolom, hogy a nyilvántartási adatokra hivatkozva mindhárom parkolási társaságnál kérje a díjtartozások törlését.

A sérelmezett okmányirodai eljárással kapcsolatban megállapítottam, hogy a budapesti okmányiroda eljárása jogszerű volt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot nem idézett elő. Ezért az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény szerinti intézkedést nem tettem.

Bízom benne, és őszintén remélem, hogy problémája mielőbb megoldódik.

Budapest, 2005. november

Üdvözlettel: Takács Albert s. k.

1.28.5. Jogszabályvéleményezések

Ügyszám: Gy 165/2005.

Óri István
közigazgatási államtitkár úrnak
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Budapest
Fő u. 44–50.
1011

Tisztelt Államtitkár Úr!

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezet-változással, illetve az európai közösségi jogi aktusoknak való megfeleltetéssel összefüggő módosításáról szóló, a Kormány részére készített kormány-előterjesztés tervezetét megkaptam. Az ezzel kapcsolatos véleményemet az alábbiakban adom meg.

A területi hatósági szervek integrációjából eredő szervezet-változással, továbbá a biztosíték adási, illetve a környezetvédelmi biztosítás kötelezettségével kapcsolatos – bevezetni kívánt – szabályozással kapcsolatban észrevételt nem kívánok tenni. Mint azt az előterjesztés említi, az a szervezetkorszerűsítésből adódó módosításokon túl közösségi jogi aktusokból eredő törvényi szintű jogalkotási feladatok megvalósítását is tartalmazza.

Ezek közül nem tartom elfogadhatónak a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 56. § (8) bekezdésével kapcsolatos módosítás-tervezetet.

A Hgt. jelenleg hatályos szövege szerint: „A 8. § szerinti visszavételi kötelezettség alapján 2005. július 1. napjáig el kell érni, hogy a hulladékká vált csomagolóanyagok

a) legalább 50%-a hasznosításra kerüljön;
b) ezen belül legalább 25%-a anyagában kerüljön hasznosításra úgy, hogy ez az arány minden anyag típusnál legalább 15% legyen.” (Hgt. 56. § (8) bek.)

A tervezet szerint a Hgt. 56. §-ának (8) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„A 8. § szerinti visszavételi kötelezettség alapján 2012. december 31. napjáig el kell érni, hogy a hulladékká vált csomagolóanyagok tömegének

a) legalább 60%-a hasznosításra vagy hulladékégető műben energiahasznosítás mellett elégetésre kerüljön;
b) legalább 55%-a, de legfeljebb 80%-a anyagában kerüljön hasznosításra úgy, hogy ez az arány a hulladékot alkotó egyes anyagok tekintetében legalább a következő legyen:

ba) üveg esetében 60%;
bb) papír és karton esetében 60%;
bc) fémek esetében 50%;
bd) műanyagok esetében 22,5%, kizárólag azokat az anyagokat figyelembe véve, amelyeket újból műanyagokká dolgoznak fel;
be) fa esetében 15%.”

A módosítás egyetlen indoklása mindössze a következő: „Tekintettel az Európai Parlament és a Tanács a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv módosításáról szóló 2004/12/EK irányelvnek preambuluma (6) bekezdésére, mely szerint a csatlakozó államoknak – köztük hazánknak is – átmeneti eltérésekre van szüksége az irányelv 6. cikkében meghatározott hulladékhasznosítási és újrafeldolgozási arányaihoz képest, szükséges a törvény 56. § (8) bekezdését is módosítani. Az ebben meghatározott hasznosítási és újrafeldolgozási arányokat hazánknak 2012. december 31-ig kell elérnie.”

Mindezzel szemben úgy vélem: a Hgt.-nek ez a változtatása nagyobb jelentőségű, minthogy az egy alapvetően szervezeti változásokhoz igazodó szabályokkal együtt kerüljön elfogadásra, ezzel tompítva a téma jelentőségét. Hangsúlyozni kell, hogy a változtatás alapvetően fogja befolyásolni a hulladékgazdálkodásban résztvevő gazdasági szereplők (elsősorban a gyártók) tevékenységét.

A változtatás indoklását nem tartom elegendő érvenek, az a kívánt módosítás jelentőségével nem áll arányban, ehelyett rendkívül szükséges. Úgy vélem hazai mutatók, adatok szerepeltetésével kellene alátámasztani, hogy mi indokolja az átmeneti mentesség szükségességét, indokolt-e egyáltalán, továbbá milyen arányokat ért el eddig, illetve az új követelményekhez képest hol tart az ország a csomagolási hulladékok hasznosítása terén.

A Hgt. 18. § (1) bekezdése rögzíti ugyan, hogy a hulladékhasznosítás egyik lehetséges módozata a hulladék energia-tartalmának kinyerésével energetikai hasznosítás, ennek kiemelése – és így preferálása – álláspontom szerint aggályos abból a szempontból, hogy a három hasznosítási módból környezeti szempontból ez a legkedvezőtlenebb. Ez szolgálja legkevésbé a megelőzés elvét – mely a hulladékgazdálkodás elsődleges elve –, illetve a természeti erőforrásokkal való takarékoskodást. A Hgt. elsődleges célja a keletkezett hulladékok minél nagyobb arányú hasznosítása és a fogyasztás-termelésben körforgásban való tartás.

A hasznosítás 18. §-ban meghatározott sorrendje nem véletlen, az egy prioritási szempontot fogalmaz meg.

Elsősorban tehát a csomagolási hulladék keletkezésének megelőzésére kell törekedni, míg további alapelvként a csomagolóanyag újrahasználatára, vagy a csomagolási hulladék anyagában történő, és végül más módon történő hasznosítására.

Az Európai Parlament és Tanács 94/62/EK irányelve – a csomagolásról és a csomagolási hulladékról – a preambulumában többek között a következőket rögzíti:

„a csomagolási hulladék keletkezésének megakadályozására legjobb eszköze a csomagolás összmenyiségének csökkentése.”

„a csomagolással és a csomagolási hulladékkal való gazdálkodásnak elsősorban a csomagolási hulladék keletkezésének megelőzésére kell irányulnia.”

„a hasznosítási eljárások tekintetében, az újrahasználatot és az újrafeldolgozást kell előnyben részesíteni tekintettel környezeti hatásaikra.”

„a csomagolási hulladék keletkezésének megelőzésére megfelelő intézkedéseket kell hozni.”

A Hgt. ezzel összhangban a következőket tartalmazza: „A hulladékképződés megelőzése, valamint a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése érdekében előnyben kell részesíteni a hulladékként kockázatot jelentő anyagok kiváltását”, illetve rögzíti, hogy „A hulladékban rejlő anyag és energia hasznosítása érdekében törekedni kell a hulladék legnagyobb arányú ismételt felhasználására, a nyersanyagoknak hulladékkal történő helyettesítésére, valamint – ha ezek nem megoldhatóak – a hulladék energiahordozóként való felhasználására.”

Az Országos Hulladékgazdálkodási Tervről szóló 110/2002. (XII. 12.) OGY határozat is a megelőzés és a hulladék-minimalizálást részesíti előnyben. Eszerint „Megelőzési intézkedésekkel kell biztosítani, hogy a képződő, kezelendő hulladék mennyisége összességében az időszak végére ne haladja meg a 2000. évi szintet. Ennek érdekében ösztönözni kell a hulladékszegény technológiák bevezetését, az újrahasználható és a tartós termékek piacra kerülését, valamint a fogyasztói szokásokat ebbe az irányba befolyásoló tájékoztató, felvilágosító munkát. (...) Mely megnöveli az előírt hasznosításon belül az anyagában történő hasznosítás (újrafeldolgozás) arányát, és ezzel együtt visszaszorítva az energetikai hasznosítást.”

Az előterjesztés szerint a változtatást az uniós normának való megfelelés indokolja. Hangsúlyozni kell, hogy a hivatkozott irányelvben megfogalmazottaktól lehetőség lenne akár magasabb arányszámokat is előírni a Hgt.-ben, illetve a többi tagországhoz képest az energetikai hasznosítást kevésbé preferáló rendszert támogatni.

A „legkisebb szigor klauzulája” szerint ugyanis a tagállamok eltérhetnek a közösségi elvárásoktól, de kizárólag a nagyobb szigor irányában, a közösségi szabályt egyebekben nem változtathatják meg.

A Római Szerződés 130t. [176.] Cikkelye a legkisebb szigor klauzuláról a következőket rögzíti: „A 130s [175.] Cikkely alapján közösen elfogadott védelmi szabályok nem akadályozzák meg, hogy bármely tagállam a jelen Szerződéssel összeegyeztethető szigorúbb védelmi szabályokat tartson fenn, vagy vezessen be.”

Hangsúlyozni szeretném, hogy az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerint „A környezetvédelemhez való jog ... elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”

Ugyancsak ez a határozat rögzíti, hogy „Itt tehát az alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia. Ezért a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít.”

Az Alkotmány 18. §-a kimondja: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Ennek megteremtésében az államnak – ezen belül a környezetvédelmi tárcának és intézményeinek – nélkülözhetetlen feladata van.

Végül engedje meg, hogy ehelyütt tájékoztassam arról, hogy az idei évben több panasz is érkezett Hivatalomba, melyekben az állampolgárok a lakókörnyezetük közelébe tervezett kommunális hulladékégető művel kapcsolatos aggodalmaikról számoltak be. Fontosnak vélem ezért, hogy ezen beruházások során a körültekintő tervezés, illetve a társadalmi párbeszéd maradéktalanul valósuljon meg, a tervezés legkorábbi fázisától kezdve.

Bízom abban, hogy észrevételeimet munkája során érvényesíteni tudja.

Budapest, 2005. április

Üdvözlettel: Lenkovich Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy 357/2005.

Hív. szám: 71.147/5/2005.

Benedek Fülöp
közigazgatási államtitkár úrnak
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
Budapest
Kossuth Lajos tér 11.
1055

Tisztelt Államtitkár Úr!

A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Gtv.) módosításáról szóló, a Kormány részére készített kormány-előterjesztés tervezetét megkaptam.

A tervezetben foglaltakkal kapcsolatban – különös figyelemmel a jelen és a jövő generációk életfeltételeinek alkotmányos védelmére, mely magában foglalja a tiszta és egészséges élelmiszer részükre történő biztosítását – a következő észrevételt teszem.

A tervezet lehetővé teszi a géntechnológiával módosított növények és a hagyományos módon, valamint az ökológiai gazdálkodással termesztett növények együtt-termesztését. A Gtv. új, 21/D. § (2) bekezdése értelmében az együtt-termesztés általános feltételeit külön jogszabály tartalmazza. Hangsúlyozni szeretném – figyelemmel a környezeti jogban elismert elővigyázatosság elvére, továbbá arra a tényre, hogy a géntechnológiával módosított növények még viszonylag ismeretlen kockázatokat rejtenek magukban –, hogy az előterjesztést akkor tartom elfogadhatónak, ha a külön jogszabály megteremti azokat a feltételeket, melyekkel biztosítható a termesztési engedélyek egyediesítése az adott terület flóra és fauna állományára tekintettel. Úgy vélem – összhangban a fenntartható mezőgazdasági módszerek esélyeinek növelésével, mely általam is támogatott prioritás –, az egyediesítés szabályozása teremthet garanciát arra, hogy az izolációs távolság minimum mértékétől szigorúbb értékek kerülhessenek meghatározásra, sőt egyes esetekben ez adhat egyedül módot az együtt-termelés kizárhatóságára is.

Végül hangsúlyozni szeretném, hogy az Alkotmány 18. §-a kimondja: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Ennek megteremtésében az államnak – ezen belül a tárgykörben érintett tárcáknak és intézményeiknek – nélkülözhetetlen feladatuk van.

Az újraszabályozás fő célkitűzéseit úgy kell megvalósítani, hogy az egészséges környezet eddig elért jogi-védelmi szintje még részlegesen se csökkenhessen. Öszintén bízom abban, hogy észrevételeimmel munkája során a segítségére lehettem.

Budapest, 2005. június

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy/683/2005.

Óri István
közigazgatási államtitkár úrnak
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Budapest
Fő u. 44–50.
1011

Tisztelt Államtitkár Úr!

A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet módosításáról készült kormány-előterjesztés tervezetét megkaptam. Az ezzel kapcsolatos véleményemet az alábbiakban adom meg.

1. A jelenleg hatályos, a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 6. § (2) bekezdése szerint „A környezetvédelmi hatóság a környezeti hatásvizsgálat-köteles, illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás hatálya alá tartozó, a 2. számú mellékletben felsorolt tevékenységek esetén a védelmi övezetet a környezetvédelmi, illetve az egységes környezethasználati engedélyben határozza meg.”

A jelenleg hatályos Korm. r. 13. § (1) bekezdése szerint „Minden olyan nyomvonalas közlekedési létesítmény (közút, vasút) vagy annak vizsgált szakasza, amelynél az elhaladó járművek jellemzői határozzák meg az egységnyi szakaszból

származó légszennyező anyag kibocsátott mennyiségét (a továbbiakban: vonalforrás) létesítésének és használatbavételének engedélyezésekor a 8. § (2) bekezdés *b*) pontjában és a 10. § (1) és (7)–(8) bekezdésekben foglaltakat megfelelően kell alkalmazni. A létesítési, használatbavételi engedélyezési eljárásokban – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként működik közre.”

A tervezet szerint az idézett 6. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „A környezetvédelmi hatóság a 2. számú mellékletben felsorolt, környezeti hatásvizsgálat-köteles, illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás hatálya alá tartozó tevékenységek, létesítmények esetében a védelmi övezet nagyságát vizsgálja, és – figyelemmel a (3) bekezdésre – a védelmi övezet nagyságát hatósági, szakhatósági eljárásában – külön jogszabályban [Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének ellenőrzéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 5/A. § (1) bek.] meghatározott esetekben – szakvéleményében a 2. melléklet szerinti nagyságban határozza meg.”

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 44. §-a szerint jogszabály elrendelheti, hogy a határozat meghozatala előtt más hatóság (a továbbiakban: szakhatóság) állásfoglalását kell beszerezni. A szakhatóságot az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság keresi meg, amely döntésének meghozatalánál kötve van a szakhatóságnak – a hatásköre keretei között kialakított – jogszabályon alapuló állásfoglalásához. A 45. § (1) bekezdése értelmében a szakhatóság hozzájárulását, a hozzájárulása megtagadását, az egyedi szakhatósági előírást vagy feltételt (a továbbiakban együtt: szakhatósági állásfoglalás), valamint ezek indokolását az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság – a közreműködő szakhatóság megnevezésével – határozatába foglalja.

A Ket. 58. §-a szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóságnak nincs megfelelő szakértelemmel rendelkező dolgozója és *a*) az ügyben jelentős tény, egyéb körülmény vagy az alkalmazandó jog megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy *b*) jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét. Nem kell szakértőt igénybe venni akkor, ha jogszabály a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő. Ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni. Egyéb esetben igazságügyi szakértőt, igazságügyi szakértői intézményt, – más szervet vagy szakértő testületet vagy – indokolt esetben – szakértelemmel rendelkező egyéb személyt kell szakértőként kirendelni. A szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot.

Törvény vagy kormányrendelet előírhatja, hogy az eljáró hatóság valamely meghatározott kérdésben kötve van egy meghatározott tudományos vagy szakmai testület, illetve szakértői szerv szakvéleményéhez.

Aggályosnak tartom, és ezért nem támogatom a módosítás azon rendelkezését, miszerint a közreműködő környezetvédelmi hatóság – egyes esetekben – a jövőben nem szakhatósági állásfoglalásban, hanem szakvéleményben adná meg a védelmi övezet nagyságát.

Amíg ugyanis a szakhatósági állásfoglalás az engedélyező hatóságot köti (a szakhatósági hozzájárulás esetén adhat engedélyt a tevékenység folytatására), addig főszabályként a szakvélemény nem köti az eljáró szervet!

Ezen túl, míg a szakhatósági állásfoglalás része a határozat rendelkező részének, addig a szakvéleményben írt javaslat esetében kérdéses, hogy az a határozat kötelező eleme-e, vagy csak az indoklásban kell arra hivatkozni.

Kifogásolható az is, hogy a jogalkotó annyi szigorítással sem élt, hogy a Ket. 58. § (6) bekezdése alapján a szakvélemény figyelembevételét az engedélyező hatóság számára kötelezővé tette volna.

A fentiekén túl hangsúlyozni kell, hogy a módosítás aggályos azért is, mert kedvezőtlenül érinti a civil szervezetek ügyféli jogállását. A 1/2004. Közigazgatási jogegységi határozat szerint „Az állampolgárok által a környezetvédelmi érdekeik képviselőre létrehozott egyesületeket és más politikai pártokat, érdekképviselőket nem minősül – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 98. §-ának (1) bekezdése alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyfél jogállása – ezért keresetindítási jog – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.”

Tehát míg a környezetvédelmi hatóságnak szakhatósági állásfoglalást kell adnia, addig az ügyfél jogállása megilleti a civil szervezeteket, amennyiben a hatóság már szakvélemény nem ad.

2. A Korm. r. 6. § (2) bekezdésének 2. fordulatának jelenleg hatályos szövege szerint „A 2. számú mellékletben nem szereplő, illetőleg a megjelölt kapacitáshatárok alatti tevékenységek esetén ezen engedélyezési eljárások során vizsgálja a védelmi övezet kialakításának szükségességét és annak méretét.”

A módosítás értelmében „A 2. számú melléklet *A)–D)* pontjában nem szereplő, illetve az ott megjelölt kapacitáshatárok alatti tevékenységek esetében környezetvédelmi hatóság a védelmi övezet szükségességét vizsgálhatja és – figyelemmel a (3) bekezdésre – a védelmi övezet nagyságát hatósági, szakhatósági eljárásában legfeljebb 1000 méterben határozhatja meg.”

Aggályosnak és visszalépésnek tartom, hogy a módosítási javaslat a fenti körben jogszabályi automatizmus helyett csak lehetőséget kíván biztosítani a környezetvédelmi hatóság részére, nem pedig kötelezettséget a védelmi övezet szükségességének a vizsgálatára. (Már csak azért is, mert eddig sem került sor a telepengedély köteles tevékenységeknél védelmi övezet kijelölésre, pedig a Hivatalba érkezett panaszok alapján nem egy esetben szükséges lett volna.) A ható-

ság szabad belátásán múlik tehát így már a védelmi övezet szükségességének vizsgálata is, holott a kötelező vizsgálat alapján születhet a környezet érdekeit is figyelembe vevő, megalapozott döntés.

A módosított szöveg szerint a környezetvédelmi hatóság az új egyszámjegyű és kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében, valamint új autópálya, autóút esetében a védelmi övezet szükségességét mérlegelési jogkörében vizsgálhatja, és nagyságát hatósági, szakhatósági eljárásában legfeljebb 1000 méterben határozhatja meg. Kérdéses, hogy ekkor milyen mérlegelése lehet a hatóságnak, hiszen mind a jelenleg hatályos 13. § (3) bek, mind az új 2. sz. melléklet E) pontja kötelező minimum távolságokat ír elő, mely távolság irányadó és kötelező a jövőben is.

Összességében megállapítható, hogy bár az Országgyűlés az új eljárási törvényében – a Ket.-ben – bővíteni kívánta az érintettek „beeszlási jogát”, egyúttal az ügyféli jogállást-fellebbezési jogot (lásd hatásterület jogintézménye), a most tárgyalt módosítások – ágazati érdekekből vezérelve – a Ket. által megcélzottak ellen hatnak, de ugyanígy a környezet érdekei ellen is, azok ugyanis nem a környezet védelmét szolgálják.

3. A Korm. r. 6. § (5) bekezdése kapcsán meg kell említeni, hogy a jogszabály a jövőben sem tartalmaz szabályt az újonnan építendő út, vasút védelmi övezetébe kerülő már meglévő olyan építményekre, amelyek oda a közlekedési létesítmény telepítése következtében már nem épülhetnének.

4. Javaslom a Korm. r. 7. § (8) és (11) bekezdései kapcsán annak jogszabályi rögzítését, hogy az intézkedési program (módosítása, felülvizsgálata) tervezetét, valamint a vele kapcsolatos véleményeket, észrevételeket és az elfogadott intézkedési programot az érintett települések polgármesteri hivatalaiban is ki kelljen függeszteni. Szükséges tehát, hogy ezek az építéssel érintett települési önkormányzatok polgármesteri hivatalában is kifüggesztésre kerüljenek, hiszen az ezekben rögzítettek az ott élőket közvetlenül érinti. (Meg kell jegyezni, hogy egyelőre az ország lakosságának többsége nem az Internetről tájékozik.)

Számtalan Hivatalomhoz érkező panasz támasztja alá, hogy az utak mentén kirívóan rossz a környezetvédelmi helyzet, és hogy nem kellően veszik figyelembe sem a telepítés helyének kijelölésénél, sem maguknál az építkezéseknél az érintett lakosság ilyen érdekeit. Ebből a helyzetből előre és nem hátra kellene lépni.

Végül hangsúlyoznom kell, hogy az Alkotmány 18. §-a kimondja: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Ennek megteremtésében az államnak – ezen belül a környezetvédelmi tárcának és intézményeinek – nélkülözhetetlen feladata van.

Az újraszabályozás fő célkitűzéseit úgy kell ezért megvalósítani, hogy az egészséges környezet eddig elért jogi védelmi szintje még részlegesen se csökkenhessen.

Bízom abban, hogy észrevételeimmel munkája során a segítségére lehettem.

Budapest, 2005. november

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy/683/2005/3.

Hiv. sz.: KvVM/TJF/420/2005.

Óri István
közigazgatási államtitkár úrnak
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
Budapest
Fő u. 44–50.
1011

Tisztelt Államtitkár Úr!

A visszamutatásra megküldött, a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) módosításáról készült kormány-előterjesztés átdolgozott tervezetét megkaptam.

Előre szeretném bocsátani, hogy örömömre szolgál, hogy a tervezet átdolgozása, illetve új szövege, több ponton is megfelel az általam korábban adott véleménynek. Így kiemelném az – új – R. 6. § (2) és (3) bekezdésének lényegi módosítását, valamint az R. 7. § (8) és (11) bekezdéseinek változtatásait.

Mindazonáltal jelen tervezet több pontját is érintő, korábbi észrevételeimet fenn kívánom tartani.

Az R. 6. § (2) bekezdése 2. fordulatának jelenleg hatályos szövege szerint „A 2. számú mellékletben nem szereplő, illetőleg a megjelölt kapacitáshatárok alatti tevékenységek esetén ezen engedélyezési eljárások során vizsgálja a védelmi övezet kialakításának szükségességét és annak méretét.”

A módosítás értelmében „(3) a 2. számú mellékletben nem szereplő, illetve a 2. számú melléklet A)–D) pontjában megjelölt kapacitáshatárok alatti tevékenységek esetében a környezetvédelmi hatóság a védelmi övezet szükségességét

a (4) bekezdésre tekintettel vizsgálhatja és a védelmi övezet nagyságát a környezetvédelmi engedélyben, illetőleg az egységes környezethasználati engedélyben, más hatósági eljárásban szakhatósági állásfoglalásában legfeljebb 1000 méterben határozhatja meg.”

Mint ahogy korábban kifejtettem, „Aggályosnak, és visszalépésnek tartom, hogy a módosítási javaslat a fenti körben jogszabályi automatizmus helyett csak lehetőséget kíván biztosítani a környezetvédelmi hatóság részére, nem pedig kötelezettséget a védelmi övezet szükségességének a vizsgálatára. (Már csak azért is, mert eddig sem került sor a telep- engedély köteles tevékenységeknél védelmi övezet kijelölésre, pedig a Hivatalba érkezett panaszok alapján nem egy esetben szükséges lett volna.)

A hatóság szabad belátásán múlik tehát így már a védelmi övezet szükségességének vizsgálata is, holott a kötelező vizsgálat alapján születhet a környezet érdekeit is figyelembe vevő, megalapozott döntés.”

Az R. 6. §-a kapcsán ismét meg kell említenem, hogy „a jogszabály a jövőben sem tartalmaz szabályt az újonnan építendő út, vasút védelmi övezetébe kerülő már meglévő olyan építményekre, amelyek oda a közlekedési létesítmény telepítése következtében már nem épülhetnének.”

Budapest, 2005. december

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

1.29. Összefoglaló észrevételek

A 2005. év kiemelkedő jelentőségű a magyar ombudsmani intézmény történetében. Miután az első ombudsmanok 1995. július 1-jén kezdték meg működésüket, intézményünk 2005-ben ünnepelte 10 éves jubileumát. Ez az ünneplés – lehetőségeinkhez mérten – nagyon szerény keretek között, házon belül zajlott. (lásd VI. melléklet, Fotó 1) Egy-egy emléklappal tüntettük ki azon munkatársainkat, akik az első naptól kezdve a hivatalban dolgoznak. Megjelentettünk továbbá egy megemlékező kiadványt, melyben összefoglaltuk az intézmény 10 éves történetét, az előző és a mostani ombudsmanok ars poeticáját. Kiadványunkat megküldtük a hazai intézményeken kívül az európai és más külföldi társintézményeknek is. A jubileum alkalmából mi rendeztük a „Visegrádi 4” ombudsman találkozóját, melynek témája a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése volt (lásd VI. melléklet, Fotó 6)

Ez a 10 éves jubileum a 2005. évről szóló beszámolónkban alkalmat ad a visszatekintésre és az előretekintésre egyaránt.

Visszatekintve az elmúlt egy évtizedre „tárgyilagosan” kijelenthetjük, hogy ez az új jogállami intézmény beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Magas színvonalú szakmai tevékenységével, függetlenségével és határozottságával eleget tett társadalmi rendeltetésének és jogállami funkciójának. Az ombudsmanok munkájának köszönhetően nemcsak hatékonyabb és szakszerűbb, de humánusabb és emberségesebb is lett közigazgatásunk. Az általunk vizsgált hatóságok tevékenységét egyre inkább az ügyfélbarát szemlélet, a szolgáltató jelleg és a magasabb minőség jellemzi. A közigazgatási és más szervezetben és intézményekben tudatosítottuk és tudatosítjuk az Alkotmány értékrendjét és szellemét, azaz az alkotmányos alapjogok tartalmát, követelményeit. Az ombudsmanok közéleti és sajtószerrelése növelte az állampolgárok jogtudatát, helyreállította (néha visszaadta) az államba vetett bizalmukat. Az általános biztosok tevékenysége érezhetően jelentősen javította a katonák, a fogva tartottak, a menekültek, a bentlakásos intézményekben élők, a betegek, a nyugdíjasok és más szociális ellátásfajtákra szorulóknak élethelyzetét, jogaik tényleges érvényesülését. Ügyfeleinktől, a panaszos állampolgároktól egyre gyakrabban kapunk elismerő és köszönő szavakat, de természetesen, ha csökkenő számban ugyan, de néha bírálatot is. Ami pedig munkánknak az Országgyűlés általi elismerését illeti, azt jól tükrözi beszámolóink 100%-os szavazati aránnyal történt elfogadása. Ezt nem azért köszönjük meg, mert valóban ilyen arányban hibátlan a munkánk, hanem azért, mert erőt és ösztönzést jelent a jövőt illetően.

Ez az a pont, ahol az ombudsmanok második évtizedének kezdetén a jövőbe tekintve új kihívásokkal is szembe kell néznünk. A panaszok által is visszaigazoltan új társadalmi igények merülnek fel az alapvető jogok védelme iránt a magánszféra gazdasági hatalmasságaival és a médiumokkal szemben. Számos civil szervezet pedig egyes ágazatokban, illetve szakterületeken szorgalmazza újabb és újabb ombudsmani intézmény létrehozását. A jelenlegi négy ombudsman következetesen képviselt egyhangú álláspontja szerint nem több ombudsmanra van szükség, hanem hivatali apparátusuk megerősítésére és számukra szélesebb hatáskör biztosítására. A szélesebb hatáskör azonban inkább a szószólói és mediatori funkció irányába való kiterjesztést jelenti, semmi esetre se több vagy nagyobb hatalmat. Az ombudsmani intézmény tekintélye eddig is – nemcsak nálunk, hanem világszerte – az exkluzivitásában és a minőségi színvonalában rejlik. Meg kell tehát óvni az intézményt az eróziótól, mind a létszámbővítés tekintetében, mind pedig a parttalaná váló

hatáskör-kiterjesztés tekintetében. Ha ez sikerül, akkor remélhető az alapjogok egységes, ellentmondásoktól mentes érvényesülése, illetőleg érvényesítése. Ennek érdekében azonban fejleszteni kell az ún. „együtműködő alkotmányosságot” a demokratikus jogállam egész intézményrendszerében.

Ez az alkotmányos együtműködés egy speciális „jogegységi” eljárás kezdeményezését jelenthetné bármely alkotmányos intézmény részéről, ha ellentmondást tapasztal az alkotmányos alapjogok védelme, érvényesítése területén. Miközben törvényeink a jogállam egyes intézményeit hatáskörileg kiválóan elválasztják egymástól, ugyanakkor elmulasztják az ezek közötti egyeztetés lehetőségének szervezeti-működési intézményesítését. Nem csupán gazdasági, szociális és más társadalmi viszonyaink válnak egyre komplexebbé, bonyolultabbá, de egyre szövevényesebb és áttekinthetlenebb – ennek következtében egyre nehezebben alkalmazható – a rájuk vonatkozó jogi szabályozás is. (Ennek következtében a jogirodalomban felmerült a „jogállam fenntarthatóságának” problémája is.)

Jelen körülmények között az együtműködő alkotmányosságnak elsősorban is az országgyűlési biztosok között kell kialakulnia. Mivel ugyanaz az életviszony más-más alkotmányos alapjog nézőpontjából másként értékelhető, szükségessé válik az országgyűlési biztosok területkénti eljárása, a többségi szavazással kialakított állásfoglalás meghozatala, hozzákapcsolva a párhuzamos vagy a különvélemény kifejtésének lehetőségét. Mivel az alkotmányos alapjogok összefüggő rendszert alkotnak, az alapjogvédelemre hivatott intézmények viszont egymástól elkülönültek, az egyeztetés problémája, szükségessége felmerül a különböző alkotmányos intézmények között is.

Gyakorlati munkánk tapasztalatai alapján említhetjük elsősorban az ügyészséget, ha vizsgálataink felvetik a határozottabb, erősebb közhatalommal való fellépés szükségességét. A bíróságokkal való egyeztetést egyre gyakrabban indokolná egyfelől a bíróságokkal szemben az ombudsmanokhoz benyújtott panaszok nagy száma, másfelől az ombudsmani alapjogvédelem és a bíróságok általi alanyi jogvédelem időnkénti keveredése. Miután ombudsmanként nagyon gyakran hivatkozunk az Alkotmánybíróság határozatait – úgy is mondhatnánk, mi próbáljuk meg érvényesíteni azokat –, észleljük azok esetleges hiányosságait is. Ez természetesen viszonyosan is előfordulhat, így oda-vissza indokolható az alkotmányos együtműködés igénye. Pozitív példaként említhetjük a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenységet, ahol az általános biztosok – informálisan – véleményezik a jogszabályok tervezeteit, saját ajánlásaik, kezdeményezéseik, gyakorlati tapasztalataik felhasználásával. Hasonlóan pozitív folyamat indult be az Országgyűlés egyes bizottságaival való együtműködés terén, mikor is fontosabb sarkalatos törvények tárgyalása során az országgyűlési biztosok kifejtetik véleményüket, és ezzel az alkotmányosság irányában pozitív értelemben befolyásolhatják a törvényhozást. Ezeket a területeken az ombudsmanok „preaktív” tevékenységet fejtenek ki, ezzel mintegy megelőzve az esetleg hibás vagy hiányos jogszabályból adódó panaszokat, és az azokhoz kapcsolódó „proaktivitást”.

Végezetül a jelenből a jövőbe tekintve említést kell tenni az ombudsmanok általi jogvédelem nemzetköziesedéséről is. Ez különösen megmutatkozik az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követő első év tapasztalatai alapján. Más országok uniós állampolgárainak magyarországi jogvédelme éppúgy jelentős fejlesztésre szorul, mint a magyar állampolgárok (úgy mint munkavállalók, tanulók, kutatók, turisták stb.) jogvédelme a többi uniós tagállamban. A nemzetköziesedés speciális területe volt eddig is a környezetvédelem, mivel a környezetkárosítás, illetőleg annak a veszélye eddig sem ismert országhatárokat. Élesen vetődött fel ez a kérdés pl. a Rába habzása kapcsán Ausztriával, a besztercebányai, illetve a verespataki aranybányászat előkészületei kapcsán Szlovákiával és Romániával. Történelmi és földrajzi helyzetünkéből adódóan különös élességgel vetődik fel a regionális együtműködés kényszere a kisebbségi jogok és a menekültek védelme tekintetében, nemcsak a már uniós tagországokkal, hanem más szomszédos országokkal is. Örömkre szolgál, hogy Vajdaságnak előbb lett ombudsmanja, mint a Szerb Köztársaságnak, és megválasztását követően, azonnal regionális konferenciát hívott össze éppen a kisebbségek jogainak védelméről. 2006-ban, pedig első külföldi útja hozzánk vezet tapasztalatcsere céljából.

A nemzetköziesedésnek ezek a kényszerei új feladatokat hárítanak az ombudsmanok nemzetközi közösségére is. Új javaslatok merülnek fel, és olykor éles viták folynak az European Ombudsman Institut és az International Ombudsman Institut (annak európai regionális szervezete) funkciójának bővítése körül. Ezeknek a nemzetközi ombudsman szervezeteknek külön-külön és együttesen is fontos szerepe lehet az alapvető szabadságok és az emberi jogok egyetemes tartalmának kimunkálása és valóságos érvényesítése terén, akár a civilizációk közötti béke megteremtése és fenntartása érdekében is.

Budapest, 2006. március 31.

Dr. Takács Albert s. k.,
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
általános helyettese

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

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 általuk feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság 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. Törvénymódosításra vonatkozó ajánlások

1. Teljesült a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 14. §-ának kiegészítésére tett javaslat. A törvényt módosította a 2005. évi XLVI. törvény 16. §-a, mely 2006. január 1-jétől hatályos.

2. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény kiegészítése megtörtént, annak a javaslatnak megfelelően, hogy a nyolcnapos határidők elmulasztása esetén igazolási kérelmet lehessen előterjeszteni. A módosítást a 2005. évi I. törvény tartalmazza, mely 2005. március 8-án lépett hatályba.

3. Az Országgyűlés a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításával rendezte, hogy választási kampány idején a jelölő szervezetek hátrányos megkülönböztetés nélkül jelenhessenek meg a közszolgálati műsorszolgáltatások műsoraiban.

4. A fogyasztói árkiegészítésről szóló 2003. évi LXXXVII. törvény olyan módosítására tett javaslat, mely támogatást nyújt a komp- és révközlekedés igénybevételére szoruló állampolgároknak, teljesült. A törvény mellékletét módosította a 2005. évi CLIII. törvény 98. § (6) bekezdése és 2006. július 1-jén lép hatályba.

5. A bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény megalkotásával, amely 2006. január 1-jétől hatályos, teljesült a miniszterelnöknek tett azon javaslat, hogy módosítsa az egyes erőszakos bűncselekmények következtében sérelmet szenvedettek állam általi kárenyhítésének szabályairól szóló 209/2001. (X. 31.) Korm. rendeletet.

6. Részben teljesült az igazságügy- és a pénzügyminiszternek a hitelintézetekről és a pénzügyi szervezetekről szóló 1996. évi CXII. törvény olyan módosítására tett javaslat, amely tisztességebb és kölcsönösen kiegyensúlyozottabb hitelbiztosíték értékelési és fedezeti szabályozást ad. Tiltja a vételi jog fedezeti célú kikötését, vagy annak megengedése esetén külön kockázatfeltáró nyilatkozatot ír elő, biztosítja az adós vevőállítási jogának időhatárhoz kötött gyakorlását, minden pénzügyi intézet legyen köteles „tájékoztatási szabályzatot” készíteni, amely kimondja, hogy a pénzügyi intézetek az ügyfelekkel kötendő szerződések általános szerződési feltételeit tartalmazó szabályzataikat előzetes jóváhagyás céljára kötelesek a PSZÁF-hoz jóváhagyás végett benyújtani. Végül a törvény 6. mellékletét módosítsa úgy, hogy a 93/13/EGK. tanácsi irányelv a törvény szabályozásának egyik mércéje legyen. Módosult az 1999. évi CXXIV. törvény, illetve a pénzügyi konglomerátumok kiegészítő felügyelete tekintetében, az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi LXXXIV. törvény is.

7. Teljesült a vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény módosítására tett javaslat azzal, hogy megalkották és 2006. január 1-jén hatályba lépett a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény.

2.1.2. Kormányrendelet módosítására irányuló javaslatok

1. Teljesült a gazdasági és közlekedési miniszternek az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet módosítására tett ombudsmani javaslat a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény megalkotásával, amely 2006. június 1-jén lép hatályba.

2. A gyámhatóságról, valamint a gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet kiegészítésére tett azon javaslat, hogy a korlátozottan cselekvőképes gyermek kapcsolattartását az arra jogosult személlyel szabályozni, illetve újraszabályozni csak a 14. életévét betöltött gyermek egyetértésével lehessen, megvalósult. A rendeletet módosította a 315/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet úgy, hogy azt a 33/B. §-sal kiegészítette. A jogszabályhely 2006. január 1-jén hatályba lépett.

3. Teljesült a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet, valamint a 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet felülvizsgálatára tett javaslat. Mindkét jogszabályt, 2006. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet.

4. A nemzeti földalap vagyonynyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet módosítása megtörtént. A 68/2005. (IV. 13.) Korm. rendelet 2005. április 21-én lépett hatályba.

5. Az igazságügy-miniszternek az igazságügyi szakértőkről szóló 53/1993. (IV. 2.) Korm. rendelet módosítására tett javaslat teljesült az igazságügyi szakértői névjegyzék vezetéséről szóló 210/2005. (X. 5.) Korm. rendelet megalkotásával, amely hatályon kívül helyezte az 53/1993. (IV. 2.) Korm. rendeletet. Az új rendelet 2006. január 1-jétől hatályos.

6. Teljesült a lakáscélú állami támogatásról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendeletnek az új lakás fogalma meghatározására vonatkozó javaslat. A 3/2005. (I. 12.) Korm. rendelet 2005. február 1-jétől hatályos.

7. Teljesült a Nemzeti Földalap vagyonynyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdésének módosítására tett javaslat. A jogszabályhely a 68/2005. (IV. 13.) Korm. rendelet módosította, ami 2005. április 21-től hatályos.

2.1.3. Miniszteri rendelet módosítására vonatkozó javaslatok

1. Javaslat a gazdasági és közlekedési, valamint az egészségügyi miniszternek az optometrista-látszerészek szakképesítéssel és legalább 10 év szakmai gyakorlattal rendelkezők képesítésének jogszabályban való elismerésére. A javaslat teljesült az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet módosításával, mely 2005. január 1-jétől hatályos.

2. Az egészségügyi miniszternek a 3/1995. (II. 8.) NM rendelet 12. § (2) bekezdésének *d)* ponttal való kiegészítésére tett javaslat, miszerint az orvos-szakmailag indokolt gyógyszer, ún. külön engedély alapján, ha azt a beteg kéri és vállalja a finanszírozást, kiadható legyen, teljesült az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény kiadásával, mely 2006. január 1-jén lépett hatályba.

3. A belügyminiszternek az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának szabályairól szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet módosítására tett javaslat teljesült, a módosított jogszabályhelyek 2005. november 1-jén léptek hatályba.

4. A belügyminiszter elfogadta a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet olyan módosítására, illetve kiegészítésére tett javaslatot, hogy a rendelet tartalmazza a zárka kötelező berendezési, ill. felszerelési tárgyainak felsorolását. A jogszabály tervezet elkészült, azt véleményezte is a biztos.

2.1.4. Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatok

1. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Érd Város Képviselő-testülete ingatlanok és közterületek tisztántartásáról és a szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 27/2002. (XII. 23.) számú rendelete módosítására tett javaslat teljesült. A képviselő-testület 2005. első negyedévében a javaslathoz megfelelően módosította rendeletét.

2. A Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Ádánd Község Önkormányzat Képviselő-testülete 12/2002. (XII. 13.) számú rendeletének a hulladékszállítással összefüggő módosítására tett javaslat teljesült a 2005. január 1-jén hatályba lépett, 21/2004. (XII. 16.) számú rendelet megalkotásával.

3. Teljesült Keszthely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárd- és folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 10/2002. (IV. 12.) számú rendelete módosítására tett javaslat. A képviselő-testület a rendeletet módosította a 17/2005. (V. 26.) számú rendeletével, mely 2005. június 1-jétől hatályos.

4. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Budakalász Önkormányzata helyi építési szabályzatáról szóló 17/2002. (XII. 18.) számú rendeletének a módosítására tett javaslat teljesült. A testület a szóban forgó rendeletének 126. § (3) bekezdését hatályon kívül helyezte 2005. június 1-jei hatállyal.

2.1.5. Állami irányítás egyéb eszköze módosítására tett javaslatok

1. Részben teljesült a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének az ügyvédi etikai szabályzat módosítására, illetve kiegészítésére, az ügyvédi visszaélés tilalom alá vonása tekintetében tett ombudsmani javaslat.

2.1.6. Az Országgyűlésnek vizsgálat tartására tett javaslatok

1. Az Országgyűlés elnöke megvizsgáltatta az Országgyűlés Szociális és Családügyi Bizottságával az utazási kedvezmények igénybevételéből kizárt fogyatékos személyeknek, a közforgalmú személyszállítási, utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet szerinti alkotmányos jogai helyreállításának lehetőségét. A bizottság felkérte a Kormányt és az érintett tárcákat, hogy a biztos által feltárt visszaessék megszüntetését célzó szakmai szabá-

lyokat alkossa meg, és a végrehajtásához a szükséges anyagi források időarányos részéről a 2006. évi költségvetésben gondoskodjon.

2. A Magyar Köztársaság Művészeti Alapjának megszüntetéséről és a Magyar Alkotóművészeti Alapítvány létesítéséről szóló 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendelet, 2005. június 1-jén hatályba lépett módosításával teljesült az Országgyűlésnek tett azon javaslat, hogy vizsgálja meg olyan jogi szabály kiadásának lehetőségét, melynek alapján a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány, valamint a Magyar Alkotóművészek Betegsegélyező Pénztára gondoskodik a megrokkant tagjai ellátásáról.

2.2. A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok

2.2.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. Továbbra is fenntartjuk a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény módosítására irányuló azon kezdeményezéseinket, miszerint – figyelemmel az ártatlanság vélelmére – a törvény egyenlő feltételekkel biztosítsa a hivatásos állomány tagjai részére a fegyelmi, a kártérítési és a szolgálat ellátásával összefüggő büntetőeljárásokban a jogi védelem költségeit, illetve a jogi védelem hivatalból történő ellátásának lehetőségét. Szüntesse meg a szolgálati érdek tág értelmezését, tartalmazzon egységes szabályokat a túlóradíj kifizetésére (ellentételezésére), az osztályvezetők és az annál magasabb vezető beosztásúak azonnali hatályú felmentését kösse indokoláshoz, a büntetőeljárás alá vont rendőr szolgálati viszonya felfüggesztésének, a fel nem függesztett, de büntetőeljárás alá vont rendőr kedvezményekből való kimaradásának lehetőségét pedig kösse határidőhöz. Ezenkívül szüntesse meg a tűzoltók szolgálati rendjének és a törvény hatálya alá tartozó más hivatásos állományú személyek szolgálati rendjének ma létező eltéréseit.

2. Fenntartjuk az igazságügy-miniszternek a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény olyan módosítására tett javaslatot, hogy a végrehajtói fegyelmi bíróság hatáskörébe tartozzon az önálló bírósági végrehajtók ellen kezdeményezett valamennyi panaszügy kivizsgálása.

3. Fenntartjuk a Médiatörvény módosítására tett azon javaslatot, hogy a törvény tartalmazza az ORTT Panaszbizottság „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárásának főbb szabályait, és a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslat általános szabályait, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény tartalmazza az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket.

4. Fenntartjuk a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 27. § (3) bekezdésének módosítására tett javaslatot.

5. Változatlanul javasoljuk az Országgyűlésnek, hogy állapítsa meg a végrehajtási eljárásról szóló 1993. évi LIII. törvényben azokat a garanciális szabályokat, melyek biztosítják, hogy a végrehajtási eljárás során az adósok hátrányos megkülönböztetés nélkül valóban mentesek legyenek a törvény 74. § a)–n) pontjaiban meghatározott ellátások, díjak és járadékok. Továbbá, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény és a már említett 1993. évi LIII. törvény módosításával, illetve kiegészítésével a pénzügyintézetnél kezelt összegre vezetett végrehajtás során is biztosítsa a jogorvoslat érdemi lehetőségét, valamint az 1993. évi LIII. törvény módosításával és kiegészítésével biztosítsa a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogát, és pontosítsa az adósok bankszámlája ellen adóhatóságok által benyújtott azonnali beszedési megbízásokkal kapcsolatos szabályokat.

6. Változatlanul javasoljuk az igazságügy-miniszternek, hogy az új bv. törvény tartalmazza, hogy a büntetés-félbeszakítási kérelmek igazságügy-miniszteri elutasítása esetén jogorvoslatnak van helye, valamint a vallási előírásoknak megfelelő étkezés szabályait.

2.2.2. Kormányrendelet módosítására irányuló javaslat

1. Fenntartjuk a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosítására vonatkozó javaslatot.

2. Fenntartjuk a tűzvédelmi hatósági tevékenység részletes szabályairól a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok illetékességi területéről szóló 115/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet olyan módosítására tett javaslatot, hogy a tűzoltók a Magyar Köztársaság bármely településére legfeljebb 20 perc alatt kivonuljanak, és a helyszínre érjenek.

3. Továbbra is javasoljuk az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet olyan módosítását, hogy az adjon felhatalmazást az egészségügyi miniszternek az égéstermék kivezetés nélküli berendezések elhelyezésével összefüggő egészségvédelmi követelmények rendeletben való meghatározására, valamint a Korm. rendelet és az 1993. évi III. törvény fogalomhasználatát hangolja össze.

2.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Sürgetjük az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. §-a (Kártalanítási szabályok) végrehajtási rendelkezéseinek megalkotását.

2. Fenntartjuk az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet módosítására vonatkozó kezdeményezést.

3. Változatlanul fenntartjuk a gazdasági és közlekedési miniszternek, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet módosítására tett azon javaslatot, hogy a megkülönböztető jelzésüket nem használó, halottszállítást végző szervezetek zavartalan működése érdekében a norma biztosítsa a halottszállító gépjárművek autóbusz forgalmi sávban való haladását.

4. Sürgetjük az oktatási miniszternek és az egészségügyi miniszternek tett azon javaslat megvalósítását, hogy közös rendeletben szabályozzák az egyes fertőző betegségekkel kapcsolatos kötelező ismeretterjesztést és oktatást.

5. Változatlanul javasoljuk az egészségügyi, a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi, valamint az oktatási miniszternek, hogy dolgozzák ki az oktatási intézményekben, valamint a munkahelyeken a HIV/AIDS-fertőzés megelőzése érdekében kötelezően alkalmazandó óvintézkedésekre vonatkozó előírásokat, egységes eljárási szabályokat és intézkedjenek az azokról szóló megfelelő szintű jogszabály előkészítéséről.

6. Fenntartjuk az igazságügy- és egészségügyi miniszternek címzett javaslatunkat, miszerint dolgozzák ki az IMEI egészségügyi (pszichiátriai) szakfelügyeletének szabályait. Az igazságügy-miniszternek, hogy a 36/2003. (X. 3.) IM rendelet módosításával hangolja össze a büntetés-végrehajtási intézetekben érvényes kényszerítő eszközök használatának szabályait az Eü. tv.-ben foglalt pszichiátriai fekvőbeteg-intézetekben bevezetett, a személyes szabadságot korlátozó eljárások használatának szabályaival, valamint a szóban forgó rendelet 34. §-át helyezze hatályon kívül.

2.2.4. Állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett javaslatok

1. Továbbra is fontosnak tartjuk, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a pénz- és elszámolásforgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés azonnali beszédési megbízás teljesítésére vonatkozó előírásait egészítse ki a Vht. értelmében végrehajtás alól mentes összeg számítási módjának meghatározásával.

2. Változatlanul javasoljuk a belügyminiszternek „a rendőri hivatás magatartási szabályai” (etikai kódex) kiadását.

2.2.5. Önkormányzati rendeletalkotásra, -módosításra tett javaslat

1. Továbbra is 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. Fenntartjuk a Fővárosi Közgyűlés elnökének tett azon javaslatot, hogy a lakossági érdekek, valamint a műemlékvédelem figyelembevételével területek bevonásával közgyűlési rendeletben határozzák meg azokat a fővárosi közterületeket, amelyeken rendezvények tarthatók, továbbá tartalmazza a rendezvények megtartásának részletes technikai feltételeit is.

2.3. A korábbi években tett, nem teljesült javaslatok

2.3.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. Tudomásul vettük a gazdasági és közlekedési miniszternek a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 31. §-ának módosítására tett javaslat elutasítását, ezért azt – annak evidenciában tartása mellett – nem tartjuk fenn.

2. Nem tartjuk fenn a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek tett azon javaslatot, miszerint gondoskodjon annak szabályozásáról, hogy a kórházakban a hozzátartozók részére méltó környezetben és körülmények között a halottól való személyes búcsú biztosított legyen, mivel az egészségügyi miniszter országosan felülvizsgáltatta az egészségügyi szolgáltató működési engedélyeket, és a feltárt hiányosságok (kegyeleti szobák, halott-bemutató helyiségek és a hozzátartozók fogadására szolgáló helyiségek kialakítása) megszüntetésére – ellenőrzés kilátásba helyezése mellett – határidőket írtak elő.

3. Tudomásul vesszük – tekintettel az őrszolgálat funkciója megváltozására –, hogy a környezetvédelmi és vízügyi miniszter nem kíván lépni a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 15. § (2) és (3) bekezdéseinek olyan módosítása tárgyában, hogy az őrszolgálat a rendőrségtől független legyen.

2.3.2. Miniszteri rendelet módosítására irányuló javaslatok

1. Nem tartjuk fenn, illetve tudomásul vettük, hogy a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter nem kívánja a fajtatiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendeletet úgy módosítani, hogy az ebkiállítások, tenyészszemlék tartását kizárólag közegészségügyi, állategészségügyi és állatvédelmi okokból lehessen korlátozni. A tárgykörben a miniszter körlevél kiadására tett ígéretet.

2. Nem tartjuk fenn a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a Természetvédelmi Őrszolgálat Szolgálati Szabályzatáról szóló 9/2000. (V. 19.) KöM rendelet módosítására tett javaslatot, mivel az őrszolgálati funkció változott.

2.3.3. Állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett javaslatok

1. Nem tartjuk fenn a belügyminiszternek olyan belső intézkedés kiadására tett javaslatot, amely alapján a névtelen bejelentések megfelelő ellenőrzést követően kerülnének intézésre, büntetőeljárás kezdeményezésére, mivel a miniszter utasítására az ORFK Bűnügyi Főigazgatósága bűnügyi főosztályvezetője a jelentést megküldte valamennyi megyei főkapitánynak, az abban foglaltak hasznosítása céljából.

2. A belügyminiszternek tett azon javaslatunkat, hogy adjon ki irányelvet a jogalkalmazók számára az otthon született gyermekek anyakönyvezése és az ezzel kapcsolatos hiánypótlás során követendő hatósági eljárásról, visszavonjuk, mivel magasabb szintű jogszabályok megfelelő eligazítást adnak a probléma kezelésére.

2.3.4. Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslat

1. Tudomásul vettük a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Pilis Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testülete 13/2004. (IV. 23.) számú rendeletének a hulladékszállítási díj összege módosítására vonatkozóan tett javaslatunk alapján tett azon intézkedését, hogy a rendelet Alkotmánybíróság által való felülvizsgálatát indítványozta.

2.3.5. Az Országgyűlésnek vizsgálat tartására tett javaslatok

1. Tudomásul vesszük, hogy a Magyar Nemzeti Katasztrófa Alap létrehozásáról és működési feltételeiről szóló törvény Országgyűlés által való megalkotására, valamint a vis maior helyreállítására vonatkozó eljárási szabályok kiadására tett ombudsmani javaslatot a Kormány megvizsgáltatta az érintett miniszterekkel, és annak eredményét 2006. február végéig a Kormány megvitatta.

2. Nem tartjuk fenn az Országgyűlésnek, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény olyan módosítása lehetőségének vizsgálatára tett javaslatunkat, hogy a jogszabály biztosítson hatósági jogkört a közlekedési felügyeletnek számára olyan esetben, amikor a közút kezelője kötelezettségének nem tesz eleget. Javaslatunk visszavonásának oka, hogy a gyakorlatban egyedi elbírálással – polgári jogi igény érvényesítése útján – a probléma kezelhető.

2.4. A tárgyévben tett javaslatok

2.4.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. OBH 6254/2004. javaslat a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszternek, hogy kezdeményezze az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 48. § (8) bekezdésének olyan módosítását, hogy a hatóság számára intézkedés meghozatalára biztosított egy éves jogvesztő határidőbe a tulajdonosi nyilatkozat pótlására irányuló bírósági, illetőleg a környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek esetében a környezetvédelmi hatósági engedély beszerzéséig az eljárás felfüggesztésének időtartama ne számíton be. A módosítás előkészítése folyamatban van.

2. OBH 5522/2005. A kórházak előtti inkubátorokba helyezett csecsemők védelme érdekében tett jogszabály-módosítások teljesültek. A 2005. évi XXII. törvény – 2005. május 8-i hatállyal – módosította a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 48. § (5) bek. c) pontját, a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény 9. § (1) bek. d) pontját, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 39. § (3) bek. d) pontját.

3. OBH 4550/2003. javaslat az ifjúsági, családjogi, szociális és esélyegyenlőségi miniszternek, hogy fontolja meg a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény „vagyonnal” kapcsolatos rendelkezéseinek a módosítását, annak egyértelművé tétele érdekében, hogy mely ellátásoknál és miként szabályozhatják a vagyoni helyzetet jogosultsági feltételeként az önkormányzatok. A miniszter egyetértett azzal, hogy a vagyon fogalma pontosításra szorul, ezért a módosítás kezdeményezésére ígéretet tett, nem tartotta azonban célszerűnek a törvényben kiemelni, hogy mely ellátásoknál lehet szabályozni külön a vagyoni feltételt.

4. OBH 2595/2005. javaslat az egészségügyi miniszternek és a belügyminiszternek az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 247. § (4) bekezdésének módosítására. A módosítás megtörtént a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és egyéb, az egészségüggyel összefüggő törvények módosításáról szóló 2005. évi XLIX. törvény 31. § (4) bekezdésében.

5. OBH 3703/2004. javaslat az informatikai és hírközlési miniszternek, hogy kezdeményezze a postáról szóló 2003. évi CI. törvény és a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet módosítását oly módon, hogy az egyetemes postai szolgáltató a hatszáznál kevesebb népességszámú településeken az egyetemes postai szolgáltatást biztosíthassa főszabályként állandó postai szolgáltatóhely üzemeltetésével, vagy kivételesen – ha a település önkormányzatával erről szerződésben megállapodtak – mobilposta működtetésével. A Kormány a javaslatot támogatja, a teendőket elkezdte.

6. OBH 6431/2004. javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, hogy kezdeményezze a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 81. §-a (3) bekezdése első mondatának szövegéből a „felek közös” szövegrész törlését és a törölt szövegrész helyébe a „károsult” szövegrész beiktatását. A módosítás folyamatban van.

7. OBH 4922/2005. javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény, valamint ezzel összefüggésben a 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet egyes rendelkezéseinek módosítására. A módosítások előkészítése folyamatban van.

8. OBH 2775/2005. javaslat az igazságügy-miniszternek a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet 32. §-a (2) bekezdésében foglalt szabály hatályon kívül helyezésének kezdeményezésére. A miniszter a javaslatot támogatja, a hatályon kívül helyezés folyamatban van.

9. OBH 2465/2003. javaslat a pénzügyminiszternek, hogy kezdeményezze a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény és a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni jövedékiadó-visszatérítés feltételeiről és szabályairól szóló 216/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet, valamint 2. számú melléklete olyan módosítását, mely a Nemzeti Fejlesztési Terv keretén belül adható támogatás feltételeivel összhangban lehetővé teszi a mezőgazdasági termelők számára a felhasznált gázolaj után a jövedékiadó-visszatérítést akkor is, ha a mezőgazdasági termelést belterületen (is) folytatják. A javaslatot elfogadták, a módosítás is megtörtént a 284/2005. (XII. 20.) Korm. rendelettel, amely 2006. január 1-jén hatályba lépett.

10. OBH 5686/2004. javaslat a foglalkoztatási és munkaügyi miniszternek, majd a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény olyan kiegészítésére, hogy az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség és területi szervei eljárásuk során vizsgálhassák, hogy az ellenőrzött munkáltató rendelkezik-e a tevékenység folytatásához szükséges más hatósági engedéllyel, ennek hiányában pedig függeszthessék fel a tevékenység gyakorlását, vagy értesítési kötelezettségük legyen a tevékenység folytatásának engedélyezéséről döntő hatóság felé. Nem fogadták el a javaslatot a címzettek, amit tudomásul vettünk.

2.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. OBH 2937/2005. javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet módosítására. A miniszter a kezdeményezést nem fogadta el.

2. OBH 1570/2005. javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, majd a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek az „egyéb fa és bokor növényzet” ingatlanhatártól meghatározott ültetési (telepítési) távolságra vonatkozó jogszabály rendelkezés megalkotására. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter a kezdeményezést elfogadta, melynek végrehajtása folyamatban van.

3. OBH 4875/2005. javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, valamint az igazságügy-miniszternek, szabályozzák, hogy a Natura 2000 listával kapcsolatos kifogásokról ki, milyen eljárási rendben jogosult dönteni. Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet módosítása folyamatban van.

4. OBH 1526/2005. javaslat a miniszterelnöknek az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokról szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet olyan módosítására, hogy azok vonatkozzanak a katonai felsőoktatásban résztvevő polgári szakos hallgatók számára nyújtható tandíjmentességre és -kedvezményre. A módosítás teljesült a 197/2005. (IX. 22.) Korm. rendelettel, mely 2005. szeptember 30-án lépett hatályba.

5. OBH 1990/2004. javaslat a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek, hogy járjon közben a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtására kiadott 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet módosítása és a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseivel való összhangba hozatala érdekében. A módosítás megvalósult a 121/2005. (VI. 28.) Korm. rendelet megalkotásával, amely 2005. július 1-jétől hatályos.

6. OBH 1405/2004. javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a villamosmű létesítésére vonatkozó szabályok, különösen a szabványok és a biztonsági előírások, az oszloptranzformátor építésére is tartalmazzanak rendelkezéseket, és segítsék az érintett tulajdonosok érdekeinek érvényesülését. A javaslat teljesült a 246/2005. (XI. 10.) Korm. rendelet megalkotásával.

7. OBH 3166/2003. javaslat regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszternek az OTÉK olyan kiegészítésére, hogy az tartalmazza az építmények egymás közötti védőtávolságának, valamint a „kézműipari épület” és a „gazdasági építmény” fogalmának meghatározását, valamint az igazságügy-miniszternek, továbbá a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy tekintsék át az ügyben hivatkozott jogszabályokat, azok fogalom meghatározásait, és gondoskodjanak azok egységesítéséről. A miniszterek a javaslatot nem fogadták el, azért azt új javaslatként a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek címezve fenntartotta a biztos. Ez utóbbira a válaszadás határideje még nem telt el.

2.4.3. Miniszteri rendelet alkotására tett javaslatok

1. OBH 3226/2004. javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy a belügyminiszterrel közösen vizsgálja meg lehetséges-e olyan szabályozás, mely a volumenében és gyakoriságában is növekvő, szervezeten vagy spontán módon lezajló járművekkel való összejövetel szabályozott formáját – összhangban az európai szabályozással – teremtené meg. Ezt követően állapítsa meg ennek szabályait (menetoszlopban motoron hányan, milyen feltételekkel közlekedhetnek együtt, milyen tényezők – meghatározott létszám, mért zajterhelés – fennállása esetén lehet az összejövetelt hatósági eszközzel szétoszlatni stb.). A válasz szerint a KRESZ szabályainak módosításával elérhető a javaslat teljesülése, de a módosítás még nem kezdődött el.

2.4.4. Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatok

1. OBH 4263/2005. javaslat a Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Létavértes Város Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásáról szóló 41/2004. (XII. 20.), valamint a kommunális adóról szóló 17/2004. (IV. 29.) számú rendeletei módosítására. A módosítások megtörténtek az 1/2006. (I. 30.) és a 2/2006. (I. 30.) számú rendeletekkel.

2. OBH 1569/2005. és OBH 3681/2005. javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Verőce Község Képviselő-testületének a köztisztaságával és a települési szilárd hulladékkal összefüggő szervezett hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező igénybevételéről és a környezet védelméről szóló 4/2004. (I. 13.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását kezdeményezte, melynek végrehajtása folyamatban van.

3. OBH 5821/2004. javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Budaörs Város Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 52/2004. (IX. 15.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását először a képviselő-testületnél, majd az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte.

4. OBH 5821/2004. javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Szolnok Megyei Jogú Város Képviselő-testületének a köztisztasággal, a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásokról, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről, valamint a közterületek tisztán tartásáról szóló 29/2002. (XII. 23.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását első ízben a képviselő-testületnél, majd az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte.

5. OBH 2581/2005. javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Csépa Község Képviselő-testületének a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységről, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 3/2004. (II. 17.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület a rendeletet a 20/2005. (XII. 16.) számú rendeletével módosította, mely 2006. január 1-jétől hatályos.

6. OBH 2795/2005. javaslat a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Kékcse Község Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatás megszervezéséről szóló 8/2003. (XI. 13.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását kezdeményezte, melynek végrehajtása folyamatban van.

7. OBH 2269/2005. javaslat a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Alsóörs Község Képviselő-testületének a környezetvédelemről szóló 9/2004. (VI. 25.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület a rendeletet a 10/2005. (XII. 16.) számú rendeletével módosította, mely 2006. január 1-jétől hatályos.

8. OBH 1831/2005. javaslat a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Jánoshalma Város Képviselő-testületének a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 19/2004. (VI. 24.) számú rendeletének módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását kezdeményezte. A képviselő-testületnek megadott határidő még nem telt el.

9. OBH 2245/2005. javaslat a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Jakabszállás Község Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos tevékenységről, a szervezett hulladékgyűjtési kötelező szolgáltatás igénybevételéről szóló 13/2003. (XI. 11.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását kezdeményezte, melynek végrehajtása folyamatban van.

10. OBH 2376. javaslat a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Páhi Község Képviselő-testületének az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 3/2003. (II. 31.) számú rendelete módosítására. A képviselő-testület a rendeletet 20/2005. (XII. 23.) számú rendeletével módosította, mely 2006. január 1-jétől hatályos.

11. OBH 3409/2004. javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Pilis Nagyközség Képviselő-testületének a köztisztaságról és szervezett köztisztasági szolgáltatásokról szóló 13/2004. (IV. 23.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását a képviselő-testület előtt, majd annak eredménytelensége után az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte.

12. OBH 1666/2005. javaslat a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Bátya község Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékok elszállításáról, elhelyezéséről és kezeléséről szóló 5/2003. (IV. 02.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását kezdeményezte, melynek a végrehajtása folyamatban van.

13. OBH 1157/2005. javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Törökbálint Nagyközség Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 4/2003. (II. 25.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását kezdeményezte. A képviselő-testületnek megadott határidő még nem telt el.

14. OBH 1081/2005. javaslat a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Vajta Község Önkormányzatának a szociális ellátásokról szóló 9/2004. (IV. 30.) rendelete módosítására. A javaslat teljesült a 13/2005. (X. 31.) számú rendelet elfogadásával.

15. OBH 5539/2004. javaslat Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzata Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatról és Szabályozási Tervről szóló 10/2004. (II. 2.) számú rendelet módosítására. A testület a javaslattal nem értett egyet, amit tudomásul vettünk.

16. OBH 1226/2004. javaslat Budapest Főváros Közigazgatási Hivatala vezetőjének Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 19/2000. (V. 19.) számú rendelete 24. § (2) bekezdése módosítására. A javaslat teljesült a 2005. július 1-jétől hatályos 29/2005. (VI. 20.) számú rendelet megalkotásával.

17. OBH 5813/2004. javaslat Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal vezetőjének Óbuda-Békásmegyér Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 8/1996 (IV. 01.) rendeletének, különös tekintettel a közgyógyellátásra vonatkozó szabályoknak a módosítására. A módosítás megtörtént a 2005. szeptember 19-én hatályba lépett 35/2005. (IX. 14.) számú rendelet elfogadásával.

18. OBH 4763/2004. javaslat Somogyhatvan Község jegyzőjének a temetőről és a temetkezésről szóló 6/2000. (XI. 30.) sz. önkormányzati rendelet módosítására. A javaslat megvalósult a 9/2005. (XI. 25.) sz. rendelet megalkotásával, amely 2005. november 25-től hatályos.

19. OBH 5625/2004. javaslat Miskolc MJV jegyzőjének a temetőkről és a temetkezési tevékenységről szóló 62/2000. (XII. 13.) sz. önkormányzati rendelet módosítására. A javaslat teljesült a 34/2005. (IX. 28.) sz. rendelet elfogadásával.

20. OBH 3953/2004. javaslat Baja Város polgármesterének, hogy tegyen intézkedéseket az Önkormányzat távfűtés-sel kapcsolatos 26/1992. (X. 22.) Ktr. számú rendeletének 14. § 3. pontja felülvizsgálatára a hatályos jogszabályokkal való összhang megteremtése és a hátrányos helyzetben lévő fogyasztók távfűtési díjának mérséklése érdekében. A javaslat fogadtatása pozitív volt, a módosítás tervezetét a 2006. februári testületi ülés napirendjén tárgyalják meg.

2.5. Javaslatok az Országgyűlésnek

Az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos és általános helyettese éves parlamenti beszámolójukban az Országgyűlés elé terjesztik azokat a kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságokat, amelyeket vizsgálataik során feltártak, de azok megszüntetésére tett intézkedéseik nem vezettek eredményre. A 2005. évi tevékenységükről szóló beszámolóban a következőket terjesztik elő, egyúttal javasolják, hogy az Országgyűlés rendeljen el vizsgálatot azok tárgyában:

2.5.1. A 2005. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat

1. Kérjük, az Országgyűlést vizsgálja meg a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 30. § (2) bekezdése módosításának olyan lehetőségét, hogy a „földrészlet” kifejezés helyébe a „termőföld” kerüljön, ezzel összefüggésben a ter-

mőföldről szóló 1994. évi LV. törvénynek a termőföldet, illetve a tanyát érintő elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseit is.

2. Kérjük az Országgyűlést vizsgálja meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény zaklatásra vonatkozó szabályokkal való mielőbbi kiegészítésének lehetőségét.

2.5.2. Megismételt javaslatok

1. Továbbra is kérjük az Országgyűlést, hogy vizsgáltassa meg a gyülekezéssről szóló 1989. évi III. törvény olyan kiegészítésének lehetőségét, amely felhatalmazást adna a gyülekezési jog rendőrhatalósági megtiltásával kapcsolatos határozathozatal során mérlegelendő körülmények és szempontok végrehajtási jogszabályban történő megállapítására, valamint azt is, hogy a törvény felülvizsgálata során hogyan hasznosíthatóak az OBH 5857/2003. számú ombudsmani jelentésben foglaltak.

2. Változatlanul kérjük az Országgyűlést annak megfontolására, hogy az állam által kötött egyes nemzetközi szerződésekből származó tulajdoni sérelmek részleges kárpótlásáról szóló törvényjavaslatot belátható időn belül vitassa meg és a törvényt mielőbb fogadja el.

3. A hajléktalanná válás megelőzése és a hajléktalanság hátrányos jogkövetkezményeinek felszámolása érdekében változatlanul javasoljuk az Országgyűlésnek, hogy visszatérően vizsgálja meg a témával kapcsolatos tapasztalatokat és a lehetséges intézkedéseket tegye meg.

2.6. Jogszabály-véleményezési tevékenység

2.6.1. Törvénytervezetek

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese – az adatvédelmi biztostól eltérően – nem rendelkeznek törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabálytervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Egyes jogszabályok tervezeteit, az előkészítést végzők azonban törvényi kötelezettség nélkül is megküldték részükre.

Előfordult, hogy az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese vizsgálatuk eredményeként, ajánlásukban valamely jogszabály megalkotását, módosítását vagy kiegészítését kezdeményezték. A jogszabályok tervezeteit az érintett szervek többnyire annak bizonyítékként küldték meg az Országgyűlési Biztos Hivatalának, hogy az ajánlásnak eleget tettek. Ezeket a tervezeteket az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese általában abból a szempontból vizsgálták, hogy az ajánlás eredményeként született normaszöveg alkalmas lehet-e a vizsgálatok során feltárt alkotmányos visszásságok orvoslására és jövőbeni megelőzésére.

Volt példa arra is, hogy azon jogszabályok tervezeteit, amelyek egyes alkotmányos jogok gyakorlati megvalósulását szabályozzák, ezért a jogalanyok széles körét érintik, a jogszabály-előkészítésért felelős szervek a közigazgatási körzés során az Országgyűlési Biztos Hivatalának is megküldték. A jogszabálytervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos és általános helyettese – a vizsgálataik során szerzett jogalkalmazási tapasztalataikra támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos visszásságok veszélyére hívták fel a kodifikációt végzők figyelmét. Azon jogszabálytervezetek esetében, amelyekről vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkeztek, nem tettek észrevételeket.

Az országgyűlési biztos, illetve általános helyettesének egyetértése nem feltétele a jogszabálytervezetek elfogadásának, illetve hatálybalépésének. Ezért fenntartották a jogot arra, hogy az általuk véleményezett jogszabály hatálybalépését követően feltárt esetleges alkotmányos visszásságok megszüntetésére – ajánlásaikban – javaslatot tegyenek azok módosítására.

Az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese az általuk véleményezett jogszabálytervezetek további sorsát illetően azt tapasztalták, hogy észrevételeiket az érintett szervek megfontolták, és a normaszövegek átdolgozása során többnyire hasznosították.

A határőrizetről és Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény, valamint a kapcsolódó törvények módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetet a Belügyminisztérium küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének, akik azt közösen véleményezték.

A tervezet szerint tranzitterületet a „nemzetközi közforgalmú repülőtéren” lehetett volna kijelölni. Az országgyűlési biztosok felhívták az előterjesztő figyelmét arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) a 17/1995/523/609. számú ítéletében megfogalmazott álláspontja, továbbá a nemzetközi gyakorlat szerint tranzitterület nemcsak a nemzetközi repülőtereken, hanem minden olyan helyen, így például nemzetközi utasforgalmat lebonyolító kikötőkben is ki kell jelölni, ahol az országhatár fizikai átlépése már a beutazás jogi feltételeinek ellenőrzését megelőzően megtörténik. Kétségtelen, hogy Magyarország – az említett ügyben érintett Franciaországtól eltérően – tengeri

kikötőkkel nem, azonban nemzetközi utasforgalmat lebonyolító folyami kikötőkkel rendelkezik (egy ilyen például a Budapesti Határőr Igazgatóság illetékességi területén, a Belgrád rakparton üzemel). Az említett okból a tervezet olyan tartalmú módosítását javasoljuk, ami a tranzitterületnek a (folyami) kikötőkben történő kijelölésére vonatkozó jogi, illetve gyakorlati elvárásoknak is megfelel. A tranzitterület mint jogi kategória alkotmányos jelentősége abban rejlik, hogy a Bíróság – hivatkozott számú ítéletében kifejtett – álláspontja szerint a személyeknek az említett területen tartása szabadságkorlátozásnak minősül, vagyis a tranzitterület határai egyben a szabadságkorlátozással érintett személyek mozgási szabadságának fizikai határait is jelentik. Az említett okból garanciális jelentősége van annak, hogy a tranzitterület kijelölésével kapcsolatos eljárási kérdéseket jogszabály rendezze.

Az országgyűlési biztosok a tervezet olyan tartalmú módosítását javasolták, ami a tranzitterület kijelölésével összefüggő végrehajtási szabályok megalkotását a pénzügyminiszter, illetve a belügyminiszter közös hatáskörébe utalná. Úgy vélték, hogy esetleg egy közös miniszteri rendeletben lenne célszerű meghatározni azt, hogy a tranzitterület határait milyen szintű szerv milyen eljárásban jelölne ki, a döntéséről formális határozatot kell-e hoznia vagy sem, azt hogyan kell kihirdetnie stb.

A tervezet még nem lépett hatályba (Gy 383/2005.).

Az Európai Gazdasági Térségről szóló Egyezményben részes tagállamok állampolgárainak és családtagjaiknak magyarországi tartózkodásáról szóló törvényjavaslatról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetet a Belügyminisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a törvényjavaslat 38. § (2) és (3) bekezdései kapcsán jelezte, hogy azokat indokolt lenne összhangba hozni az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselési eljárásról szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 9–10. §-ainak rendelkezésével. Magyarországon az anyakönyvvezetők mind a születéseket, mind a haláleseteket kötelesek regisztrálni, illetve nyilvántartani. Az említett nyilvántartások tartalmáról az anyakönyvvezetők a 6/2003. (III. 7.) BM rendelet 99–102. §-aiban szabályozott módon adatszolgáltatásokat teljesítenek az ott felsorolt állami szervek, illetve nyilvántartások számára. Az említett okból, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 36. § (2)–(3) bekezdéseire figyelemmel indokolt lenne, ha a törvényjavaslattal érintett külföldiek születésével, illetve elhalálzásával összefüggő anyakönyvi eseményeiről az anyakönyvvezetők hivatalból értesítenék az idegenrendészeti hatóságot is.

A tervezet még nem lépett hatályba (Gy 704/2005.).

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetet az Egészségügyi Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosa-nak és általános helyettesének, akik azt közösen véleményezték.

Az országgyűlési biztosok a tervezet 10. §-ában foglaltakkal kapcsolatban fogalmaztak meg észrevételt, amelyben kifogásolták, hogy a reprodukciós eljárásban részt vevő férfinak közeli hozzátartozójától vagy oldalági rokonától nyert petesejtrel történő megtermékenyítés során genetikailag olyan utód jöhetne létre, akinek természetes úton való megszületésének megakadályozása érdekében a jogalkotó a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvényben taxatív felsorolással rendelkezik a házasság érvénytelenségi indokai között. Az észrevételt az előterjesztő elfogadta, azt a tervezet szövegébe beépítette (GY–576/2005.).

A tervezet átdolgozott szövegét az Egészségügyi Minisztérium ismételten megküldte véleményezésre, amellyel kapcsolatban az országgyűlési biztosok újabb észrevételt tettek. Az országgyűlési biztosok álláspontja szerint további aggályokat jelenthet a reprodukciós eljárás során az adományozó személy élettársi státusza, hiszen az érzelmi, vagyoni közösségben élő személyek együttélésének valós mivolta körültekintő bizonyítást igényelhet, különös figyelemmel azokra az esetekre, mikor a mögöttes szándék kétséges, illetve felmerül az élettársi kapcsolat vagyonszerzési célból történő színlelése. Az előterjesztő ezt az észrevétel nem vette figyelembe (GY–598/2005.).

Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2005. évi CLXXXI. törvény 2006. január 1-jén hatályba lépett.

2.6.2. Kormányrendelet-tervezetek

A kereskedelemről szóló törvényről, valamint a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetet az országgyűlési biztos részletesen véleményezte, tekintettel arra, hogy több jelentés is foglalkozott e témával, ezért azok ajánlásaival is összevetve küldte meg véleményét.

A kereskedelemről szóló törvény tervezetéhez: Nem világos, hogy a „nagy alapterületű üzlet” egy üzletet jelent-e, amelynek alapterülete meghaladja a 2500 m²-t (egy áruházat), vagy sok üzletet együtt (egy plazát vagy centert). Ezzel összefügg az OTÉK-tervezet módosítása, amely kereskedelmi hatástanulmány készítését teszi kötelezővé a kereskedelmi, szolgáltató területen való elhelyezéshez. A hatástanulmány szándékolt tartalmából az következne, hogy a „nagy alapterületű üzlet” üzletek összességét is jelentheti. Ugyanakkor a törvénytervezet különböző rendelkezései ennek ellentmondani látszanak. A működési engedélyeket az egyes (kis)üzletre adják, a bevásárlóközpontokban vegyesen vannak elhelyezve vendéglátó-, illetve egyéb kereskedelmi egységek, amelyekre pl. a nyitva tartás szempontjából más szabályok vonatkoznak. Az „érintett vagy környező települések hagyományos városközpontjainak kereskedelmi szerkezetére” a sok kis üzlet együtt ugyanúgy befolyással van, mint az egy nagy. (Pl. a Budagyöngye bevásárlóközpont 250 albetétes társasház, az OBI vagy a TESCO stb. egy önálló üzlet 2500 m²-en felül.)

A tervezet szerint a nyitva tartás rendjét a jövőben is a kereskedő állapítja meg: Az OBH 1252/2003. számon készült összefoglaló jelentésben a biztos kifejtette, hogy: a lakóközösség érdekeit sérti, hogy a nyitvatartási idő megállapítása a hatóság közreműködése nélkül, a kereskedő belátása szerint történik, ezáltal a lakosság jogos érdekeinek, életkörülményeinek figyelembevétele rendszerint teljes egészében hiányzik, annak tekintetbevételét továbbra sem írja elő a törvény. A nyitvatartási idő és a zavaró jelenségek közötti nyilvánvaló összefüggés miatt a nyitvatartási időnek az egység környezetében élők érdekeit is figyelembe vevő szabályozása jelenthet megoldást. A Tv. egyébként rögzíti, hogy a nyitva tartási időt úgy kell megállapítani, hogy az megfeleljen a lakosság életkörülményeinek, de azt csak az éjszakai nyitva tartással kapcsolatban teszi. Ezért a biztos nem értett egyet azzal, hogy a nyitva tartás rendjét a jövőben is a kereskedő állapítsa meg. Változatlanul úgy vélte, hogy a keretszabály tartalommal való megtöltését, így a nyitva tartás szabályozását, a helyi viszonyokat, szokásokat ismerő helyi jogalkotó szervre kell bízni. Az üzletek nyitva tartása – az Alkotmánybíróság szerint is – olyan helyi érdekeket érint, amely indokolttá tenné az önkormányzati jogalkotást. A módosítás részletes indokolása szerint közérdekből (környezetvédelmi szempontok alapján, a zajterhelés csökkentése érdekében, a lakók életkörülményeinek biztosítása céljából) a törvény lehetővé teszi az illetékes önkormányzatok számára, hogy rendelettel az üzletek nyitva tartását – este 10 óra és reggel 6 óra között – korlátozzák. Azonban a normaszöveg másutt nem tartalmazza ezt az alapján kívánatos megoldást. A szabályozás lehetőségének időbeli korlátozása – este 10 óra és reggel 6 óra között nem elfogadható, az önkormányzatnak a helyi életviszonyok ismeretében ennél szabadabban kellene döntenie. (Pl. jelentős beruházásokkal épültek és épülnek országsszerte gyógy- és wellness-központok, amelynek környezetét egyetlen hangos üzlet tönkretelheti, ezáltal a település akár egyetlen megélhetési forrása kerül veszélybe, ami már nemcsak a lakosság pihenéshez és egészséges környezethez való jogát, hanem létalapját fenyegeti.) A már hivatkozott jelentésben a biztos azt is megállapította, hogy „a hatósági fellépés utólag, a működéssel összefüggő problémák jelentkezése után mint szankció történhet... A szankcionálás helyett az esetek megelőzésére kell törekedni.” A törvénytervezet a gyakorlatban előforduló problémák kezelésére nem ad elegendő támpontot. Mint ahogy a jelentésben a biztos, most is javasolta, hogy az engedélyezési eljárásokban megillessen az ügyféli pozíció legalább a közvetlenül szomszédos ingatlanal rendelkező jogosultakat. Jelezte, hogy meglátása szerint a tervezet nem nyújt kellő védelmet az üzletek közelében lakók nyugalmanak biztosítására, továbbá az általános indokolásban foglaltakkal ellentétben nem jeleníti meg az országgyűlési biztos javaslatait.

Az OTÉK módosításához: A tervezettel elérni kívánt cél nem világos: a „nagy alapterületű üzlet” elhelyezéséhez a kereskedelmi, szolgáltató területen írja elő kereskedelmi hatástanulmány készítésének szükségességét. Ilyen rendeltetésű épületek szinte minden építési övezetben elhelyezhetők, szerencsés esetben az OTÉK 15–20. és 24. §-ait kivéve, ha azok nem érik el a 2500 m²-t sem áruházanként, sem bevásárló- és szórakoztatóközpontként. Azonban a 15–20. és 24. §-okban szabályozott területek bármelyikén előfordulhat ilyen üzlet(ek) elhelyezése, nemcsak a tervezet által megcélzott 19. § szerintiben. Sőt, a 24. § (3) bekezdés 1) pontja szerint kifejezetten: A különleges területek lehetnek: nagy bevásárlóközpontok és nagy kiterjedésű kereskedelmi célú területek. A hatástanulmánynak az elhelyezni kívánt üzletnek „az érintett (és környező) települések vállalkozásaira, hagyományos városközpontjainak kereskedelmi szerkezeteire gyakorolt hatását” kell értékelnie. Ebből a szempontból pedig lényegtelen, hogy az OTÉK fent felsorolt övezetei közül melyikbe sorolt területen létesül ilyen rendeltetésű üzlet. A biztos felhívta egyúttal a figyelmet az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 18. § (2) bekezdésére: Ha egy adott területen nincs építési szabályzat, ... építési munkát végezni ... csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a beépítés mértéke és módja illeszkedik a meglévő környezethez. Sajnálatos módon e szabály alapján is helyeznek el nem 2500 m²-es, hanem 50 000 m²-es bevásárló- és szórakoztatóközpontot (lásd Malom Center Kecskemét belvárosában). További kérdés, hogy a kereskedelmi hatástanulmány milyen célt szolgál? Ki bírálja el? Az analógiaként felhozható környezetvédelmi hatástanulmányt a környezetvédelmi, az örökségvédelmi hatástanulmányt az örökségvédelmi hatóság bírálja el. Nem az övezetben elhelyezhetőséggel összefüggésben, hanem a megvalósíthatósággal.

Összefoglalva: Ha a cél az, hogy ne ötletszerűen lehessen a lakosság életkörülményeit jelentős mértékben meghatározó létesítményeket megépíteni, illetve azoknak lehetőséget biztosítani, továbbá, hogy elkerülhető legyen a bedeszkázott, plakátozott kirakatú zárt üzletek sora a belvárosokban, a kiskereskedők tömeges tönkremenetele stb., akkor ez a cél feltétlenül támogatandó. Ez az eszköz azonban nem tűnik alkalmasnak a cél megvalósítására.

A kereskedelemről szóló törvény „visszamatatása” céljából megküldött tervezetre a korábban e tárgyban adott véleményét a biztos értelemszerűen fenntartotta, mivel ennek érdemi figyelembevétele nem történt meg. Elsősorban az üzletek nyitva tartásának szabályozásában. A tervezet általános indoklásában az áll, hogy „A törvény a nemzetközi tapasztalatokat és tendenciákat, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának ajánlásait alapul véve, továbbá figyelemmel a hazai vásárlói szokásokra és igényekre, a nyitva tartással kapcsolatosan továbbra is csak az alapelveket rögzíti.” Amint korábbi véleményezésében a biztos már kifejtette, ajánlásaiból nem ez a tervezett megoldás következik. Továbbra sem került feloldásra az a kérdés, hogy csak az egy nagy alapterületű üzlet a „nagy alapterületű üzlet” vagy az egy épületben-épületcsoportban több kis üzlet együtt is az (pl. bevásárlóközpont).

A biztos felhívta az előterjesztő figyelmét a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló 2004. évi CXL. törvény 101. §-ára is: Ha az igazgatási jellegű és eljárási szabályokat kormány- és miniszteri rendeletekkel kívánják megoldani, az üzletek azonnali bezárása bizonyos körülmények között nem lesz lehetséges. Ez pedig azzal is járhat, hogy pl. egy engedély nélkül megnyitott időnyellegű üzlet a fellebbezések stb. folytán szabályszerű hatósági eljárás mellett is nyitva marad a szezon végéig, amikor amúgy is bezárnak. Ez lehetetlenné teszi a hatóság helyzetét is, és nem szolgálja a jogbiztonságot, valamint a környezetben élők jogát sem.

A törvény nem lépett hatályba (Gy. 148/2005.).

A vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény módosítására szóló kormány-előterjesztés tervezete

Az országgyűlési biztos felvetette, hogy meddig terjed az ingatlan határa a föld belseje felé, véleménye szerint nem elégséges a vasúti törvény keretei között rendezni, az a Polgári Törvénykönyvre és annak alapján a földtörvényre, ingatlan-nyilvántartási törvényre tartozik.

A tervezetből nem egyértelmű, hogy ez alapján nem lehet pl. a felszíni állomásokhoz területet igénybe venni. Ott ugyanis (legalább) a közvetlen szomszéd automatikusan ügyfél kell legyen, így már az építési engedélyezésben is ki kell derülnie, mely területre építenek, mit vesznek igénybe, így ki lesz az érintett. Ezt a módosítás nyomán életbe lépő szabályt pedig a jogerős építési engedély megléte után lehet alkalmazni. Szükséges lenne rögzíteni, hogy ezeknek az érintett ingatlanoknak a tulajdonosai ügyfelek-e, és ha igen, mihez van joguk.

13/B., 13/C. §-okhoz: az ingatlan rendeltetésszerű használatában nemcsak a föld tulajdonosát korlátozhatja a vasútlétesítés, hanem a rajta található építmény tulajdonosait is, tekintet nélkül arra, hogy a kettő tulajdonjoga és nyilvántartása esetleg elválik egymástól. Az esetleges korlátozás vagy kár nem feltétlenül az egész társasházközösséget vagy lakásszövetkezetet érinti, hanem pl. csak egyes házak, lakások lakóit. Ezek csak képviselőjük útján vagy közvetlenül léphetnek fel?

13/D. § (1) bekezdéshez: „az ingatlan megvásárlása és kisajátítása kezdeményezésének joga a felszín alatti vasút-létesítési joggal terhelt ingatlan tulajdonosát is megilleti, ... az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszünteti, vagy jelentős mértékben akadályozza. ... igényét ... 1 évig érvényesítheti.” A biztos szerint szükséges rögzíteni, hogy az 1 év letelte után a Ptk. általános szabályai alapján van helye esetleges további kárigény érvényesítésének. Az üzemeltetésből eredő akadályozás vagy a rendeltetésszerű használat ellehetetlenülése később sem zárható ki teljesen, ekkor már a 13/E. § szabályait kell alkalmazni.

A vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXV. törvény 2006. január 1-jén hatályba lépett. (Gy. 280/2005.)

A mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezet intézkedéseivel az országgyűlési biztos annál is inkább egyetértett, mert azok az előterjesztésben is hivatkozott OBH 434/1998. és OBH 3072/2003. számú jelentések megállapításaival egybecsengtek.

Mivel sem hatásköre, sem ráhatása nincs a költségvetésre, ezért az ütemezéshez, évenkénti keretekhez stb. nem kívánt a biztos hozzászólni.

Felhívta azonban a figyelmet a jelentéseiben már szintén jelzett hiányosságra, amely – úgy tűnik – továbbra sem nyer megoldást: nevezetesen mi történjék azokkal a középületekkel, amelyeket nem lehet akadálymentessé tenni, és mi történjék azokkal a közszolgáltatásokkal, amelyek ilyen épületben vannak. Milyen következménye van az újabb határidők be nem tartásának? Be kell/lehet-e zárni intézményt, visszavonni/megtagadni működési engedélyt stb. Ezek a kérdések nem rendezhetők a tervezetben szereplő – egyébként feltétlenül szükséges – építésügyi jogszabályi-szervezeti intézkedésekben belül. Ugyanakkor a szabályozás ezen a téren elengedhetetlen, e nélkül mind a jogbiztonság, mind az eredményesség kétséges. A biztos egyebekben a tervezettel egyetértett.

Az 1015/2005. (II. 25.) Korm. határozat a Magyar Közlönyben megjelent. (Gy. 767/2005.)

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításának tervezete

A tervezetet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium az OBH 3921/2004. számú jelentés ajánlásai teljesítésének dokumentumaként küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának.

„Az országos közúthálózat új szakaszainak és fejlesztésének tervezése során (az állami ráfordítások figyelembevételével, továbbá a közvetlen úthasználók és a kedvezőtlen hatásokkal érintett állampolgárok érdekeinek megfelelően) vizsgálható társadalmi optimum elősegítését célzó folyamatban lévő szabályozásfejlesztési feladatok a következők: Tárcaánk 2005. II. félévi jogalkotási programjában szerepel a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosítása, amely – többek között – a közúthálózati fejlesztések tervezései, egyeztetési kötelezettségének és műszaki megoldásokra vonatkozó hatáértékelésének szabályozását is előírta (1. sz. melléklet). Ebben helyet kap a műszaki és nyomvonalai megoldások tervezési-döntési szempontjainak nevesítése, valamint a szükséges további mérlegelési és jóváhagyási szabályok. Műszaki előírásokban tervezzük részletes szabályozással kötelezően előírni az értékelemzést, amelynek lényege, hogy az új vagy átalakított út funkcióját, használatát és érintettjeit, valamint műszaki elemeit – meghatározott módszer alapján – egyenként sorra véve szakértő csoport vizsgálja a legmegfelelőbb megoldás lehetőségét (2. sz. melléklet). Ennek intézményesített alkalmazása ezért jelentős részben kizárja az »egyszemélyes« tervezésből vagy kényserű időtakarékosságból adódó hibás, illetve igénytelen megoldásokat.»

Az országgyűlési biztos megítélése szerint a tervezett változtatások szolgálhatják együttesen a fejlesztést és a környezetben élők érdekeit is, valamint erősíthetik a jogbiztonságot. A tervezési szempontok jogszabályba foglalása, és ezzel együtt járó nyilvánossága feltétlenül előrehaladás. Üdvözlendő az, ha „több szem többet lát” alapon, komplexebb megközelítésű döntések születnek. Kérdés azonban – amelyre nem történik a megküldött anyagban utalás – hogyan érinti mindez a környezetet, a lakosságot, a civil szféra beleszólási, végső soron jogorvoslati jogát? A különböző jogszabálymódosítások kapcsán az utóbbi időben erőteljes tendenciának tűnik a „potenciális fellebbezők” semlegesítésére való törekvés. Féltő, hogy – átmenetileg – a jogorvoslatihoz való alapvető jog áldozatává eshet a fejlesztés kényszerének. Azért véli ezt átmenetinek, mert jogállamban tartósan törvénnyel sem lehet elzárni a jogorvoslatihoz való jogának érvényesítésétől azt, akinek a hatóság döntése esetleg a jogát vagy jogos érdekét sérti [Alk. 57. § (5)].

Az országgyűlési biztos aggályosnak tartotta, hogy a döntéshozatal mechanizmusának tervezett változtatása, „demokratikusságának” növelése egyben az érintettek, különösen a lakosság, a civil szféra jogainak korlátozását, csökkentését célozná. Ezt az aggályát táplálja az előterjesztésben: „Indokolt, hogy a nagy társadalmi jelentőségű döntés ne egy szervezeti vezető felelőssége legyen, hanem elismert szakértőkből álló bizottságé, amely ezzel hitelesen ellent tud mondani a parciális, pl. túlzó önkormányzati szakhatósági követeléseknek.”

Természetesen, ha nem ez történik, és a környezet, az abban élők jogai nem csorbulnak, és azok érvényesíthetősége is megmarad, a változtatások teljes egészében üdvözlendők. Ez esetben a biztos azokkal egyetért. (Gy. 729/2005.)

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) módosításának teljes tervezetét is megküldte a tárca. A biztos ezúttal sem kívánt hozzászólni pénzügyi, kifejezetten szakmai szabályozáshoz. Véleménye és pontosítási javaslatok a következők voltak: A tervezett szabályok mellé a korlátozási kártalanítás szabályainak megalkotása, illetve kiegészítése szükséges. Az 1997. évi LXXVIII. törvény 30. §-a így sem kielégítően szabályoz, a 62. § (1) bekezdés 1) pont szerinti végrehajtási rendelet pedig még a mai napig nem született meg. A biztos erre már több jelentésben felhívta az éppen illetékes miniszter figyelmét. A nyomvonalba eső területek átminősítésének tilalma fontos szabály, de nem elégséges. A be nem építhető területen is lehetséges építeni, nem csak a beépítésre szánt területen. [Lásd például OTÉK 26. § (3) bekezdés, 27. § (5) bekezdés, 28. § (4) bekezdés, 29. § (3)–(8) bekezdés.] Szükséges lenne átmeneti intézkedés – pl. tilalom – a nyomvonalas egyeztetési-engedélyezési időszakára. Sajnálatos tapasztalat az, hogy éppen a jövőbeni tilalom hírére adnak ki olyan engedélyeket, amelyeket később nem lenne lehetséges. Olyan övezetbe sorolják a területet, amely később tiltott lenne.

Kkt. 11/D. § (2) bekezdés hogyan viszonyul a levegő védelmével kapcsolatos kormányrendelet forrásokra vonatkozó szabályaihoz? Ha a 25,50 méteres sávon belül lakóépület nem helyezhető el, környezetvédelmi szempontból nem mindegy-e, hogy az épületben az lakik, aki ott is dolgozik?

Kkt. 11/J. §: További beruházás (pl. elkerülő út építése) elrendelhetősége mint cél feltétlenül üdvözlendő. Kérdés, mi történjék, ha már a változtatás előtt sem elégtették ki a határértéket, illetve egyéb előírásokat? Szempont-e ez egyáltalán?

A forgalomból kivont, üzemképtelen járművekre vonatkozó szabályok megalkotását rendkívül fontosnak ítélte a biztos, a szövegezés pontosításának igényével.

Egyetértett a hatáskör telepítésével olyan szervezethez, amely a hozzáértést magasabb színvonalon biztosítja (és amely remélhetőleg függetlenebb, mint a jelenlegi megoldással). Azonban a megfogalmazás – különösen az indoklással együtt olvasva – teljesen félrevezető és többértelmű is. Vélhetően a célzott megoldás: A hatáskör azé a jegyzőé, akinek kiemelt építésügyi hatásköre is van. De ettől nem lesz a járdaépítés (magas)építési ügy, hanem marad közlekedési. Nem a kiemelt építési hatóságnak van jegyzője, hanem egyes, jogszabályban meghatározott jegyzők kiemelt építési hatósági hatáskört gyakorolnak. Ezek a jegyzők lesznek az (önkormányzati) közlekedési hatóságok azok-

ban a közlekedés(építési) ügyekben, amelyekben első fokon nem a közlekedési felügyelet jár el. A szöveg pontosítása szükséges.

A hatásterületen élő, szélesebb környezetben érintettek értesítése természetesen lehetséges „kollektív” módon. A terület-igénybevétellel érintett ügyfelek értesítésére ez a mód nem alkalmas. A jelenlegi jogszabályszövegre a biztos szerint feltétlenül szükség van. Nem indokolhatja a „spórolás” a jogok érvényesíthetőségének elvonását. A módosítással ezért semmiképpen nem értett egyet. Több korábbi jelentés is foglalkozott az útépítéssel érintett tulajdonosok alkotmányos jogaival, amelyeket a tárcának megküldött. Így az ezekben foglaltakat nem ismételte meg. (Gy. 735/2005.)

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet módosításáról készült ICSSZEM rendelet-tervezet

A tervezetet az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának.

Az országgyűlési biztos az elmúlt évek vizsgálatai során azt tapasztalta, hogy a személyes gondoskodást nyújtó intézmények nagy része létszámhiánnyal küzd, mely a működésüket, valamint a gondozottak alkotmányos jogait veszélyezteti. Jelenleg is számos intézmény kényszerül személyi és szakmai feltételek hiányában működni, mindamellett hogy több esetben tárgyi hiányosságokkal is szembe kell nézniük a régi, korszerűtlen épületekben történő elhelyezés miatt. Az országgyűlési biztos vizsgálati tapasztalatai azt igazolták, hogy az alkotmányos jogok hatékonyabb érvényesülése érdekében növelni kell a dolgozók körében a megfelelő szakképzettségük arányát, a tervezetből azonban ennek ellenkezője volt kiolvasható, hiszen az osztályvezető ápolók és mentálhigiénés csoportvezetők létszámát kívánták nagymértékben csökkenteni. Az országgyűlési biztos rámutatott arra is, hogy az egyes intézményekben a szakemberek létszámának ún. „racionalizálási” (finanszírozási) szempontú csökkentése előrevetítheti az intézmények működésének alapvető megváltozását, mely alkotmányos aggályokat is kelthet. Egyúttal a jogalkotó az önkormányzatokat is lehetetlen helyzetbe kényszeríti. Mindezekre figyelemmel az országgyűlési biztos a tervezetet azért nem támogatta, mert álláspontja szerint a szociális szférában tervezett személyi-szakmai létszámcsökkentés az ellátottak több alkotmányos joga sérelmének veszélyét hordozta volna magában, és visszalépést jelentett volna a jelenleg is szükségesnek és indokoltnak tartott fejlesztésekhez képest.

A tervezet nem lépett hatályba (Gy/506/2005).

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról készült kormány-előterjesztés tervezet

A tervezetet az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának.

Az országgyűlési biztos jelezte, hogy értelmezési problémákat okozhat, hogy a tervezet nemcsak a jogalkalmazók, hanem az érintett állampolgárok számára is fogyasztási egységet határozott meg a rendszeres szociális segélyezésben, holott alkotmányos követelmény a normaszöveggel szemben, hogy világos, érthető és megfelelően értelmezhető legyen. Az észrevételt a tervezet előkészítője nem vette figyelembe.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXX. törvény több lépésben lép hatályba (Gy 581/2005.).

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással, illetve az európai közösségi jogi aktusoknak való megfeleltetéssel összefüggő módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetet a Környezetvédelmi Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának.

A tervezet a szervezetkorszerűsítésből adódó módosításokon túl közösségi jogi aktusokból eredő törvényi szintű jogalkotási feladatok megvalósítását is tartalmazta. Ezek közül az országgyűlési biztos nem tartotta elfogadhatónak a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 56. § (8) bekezdésével kapcsolatos módosítást-tervezetet. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a Hgt.-nek ez a változtatása nagyobb jelentőségű, minthogy az egy alapvetően szervezeti változásokhoz igazodó szabályokkal együtt kerüljön elfogadásra. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy a tervezetben szereplő jogszabály-változtatás alapvetően fogja befolyásolni a hulladékgazdálkodásban résztvevő gazdasági szereplők (elsősorban a gyártók) tevékenységét. A Hgt. 18. § (1) bekezdése rögzíti ugyan, hogy a hulladékhasznosítás egyik lehetséges módozata a hulladék energiatartalmának kinyerésével energetikai hasznosítás, ennek kiemelése – és így preferálása – álláspontja szerint aggályos abból a szempontból, hogy a három hasznosítási módból környezeti szempontból ez a legkedvezőtlenebb. Ez szolgálja legkevésbé a megelőzés elvét – mely a hulladékgazdálkodás elsődleges elve –, illetve a természeti erőforrásokkal való takarékoskodást. A Hgt. elsődleges célja a keletkezett hulladékok minél nagyobb arányú hasznosítása és a fogyasztás–termelésben körforgásban való tartás. Utalt arra is, hogy

a hasznosítás 18. §-ban meghatározott sorrendje nem véletlen, az egy prioritási szempontot fogalmaz meg. Elsősorban tehát a csomagolási hulladék keletkezésének megelőzésére kell törekedni, míg további alapelvként a csomagolóanyag újrahasználatára, vagy a csomagolási hulladék anyagában történő, és végül más módon történő hasznosítására. A tervezet szerint a változtatást az uniós normának való megfelelés indokolja. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy a hivatkozott irányelvben megfogalmazottaktól lehetőség lenne akár magasabb arányszámokat is előírni a Hgt.-ben, illetve a többi tagországhoz képest az energetikai hasznosítást kevésbé preferáló rendszert támogatni. A „legkisebb szigor klauzulája” szerint ugyanis a tagállamok eltérhetnek a közösségi elvárásoktól, de kizárólag a nagyobb szigor irányában, a közösségi szabályt egyebekben nem változtathatják meg.

Az országgyűlési biztos észrevételeit a tervezet előkészítője nem vette figyelembe. Az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetráfordítással összefüggő módosításáról szóló 2005. évi CXXXI. törvény 2006. január 1-jén hatályba lépett (GY/165/2005.).

A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet módosításáról készült kormányrendelet tervezete

A tervezetet a Környezetvédelmi Minisztérium küldte meg véleményezésre az állampolgári jogok országgyűlési biztosának.

Az országgyűlési biztos aggályosnak tartotta a tervezet azon rendelkezését, miszerint a közreműködő környezetvédelmi hatóság – egyes esetekben – a jövőben nem szakhatósági állásfoglalásban, hanem szakvéleményben adná meg a védelmi övezet nagyságát. Amíg ugyanis a szakhatósági állásfoglalás az engedélyező hatóságot köti (a szakhatósági hozzájárulás esetén adhat engedélyt a tevékenység folytatására), addig főszabályként a szakvélemény nem köti az eljáró szervet. Jelezte, hogy míg a szakhatósági állásfoglalás része a határozat rendelkező részének, addig a szakvéleményben írt javaslat esetében kérdéses, hogy az a határozat kötelező eleme-e, vagy csak az indoklásban kell arra hivatkozni. Kifogásolta azt is, hogy a jogalkotó annyi szigorítással sem élt, hogy a Ket. 58. § (6) bekezdése alapján a szakvélemény figyelembevételét az engedélyező hatóság számára kötelezővé tette volna. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy a tervezet azért is aggályos, mert kedvezőtlenül érinti a civil szervezetek ügyféli jogállását, míg ugyanis a környezetvédelmi hatóságnak szakhatósági állásfoglalást kell adnia, addig az ügyfél jogállása megilleti a civil szervezeteket, amennyiben a hatóság már szakvéleményt ad, már nem. Az országgyűlési biztos is visszalépésnek tartotta, hogy a tervezet csak lehetőséget és nem kötelezettséget kíván előírni a környezetvédelmi hatóság részére a védelmi övezet szükségességének a vizsgálatára. A hatóság szabad belátásán múlik így már a védelmi övezet szükségességének vizsgálata is, holott a kötelező vizsgálat alapján születhet a környezet érdekeit is figyelembe vevő, megalapozott döntés. Az országgyűlési biztos kiemelte, hogy a tervezet szerint a környezetvédelmi hatóság az új, egy-, illetve kétszámjegyű országos közút, valamint új vasútvonal esetében, továbbá új autópálya, autóút esetében a védelmi övezet szükségességét mérlegelési jogkörében vizsgálja, és nagyságát hatósági, szakhatósági eljárásában legfeljebb 1000 méterben határozhatja meg. Ezzel kapcsolatban kérdésesnek tartotta, hogy milyen mérlegelése lehet a hatóságnak, amikor a hatályos szabályozás kötelező minimális távolságokat ír elő. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy bár a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben bővíteni kívánta az érintettek „beleszólási jogát”, a tervezet – ágazati érdekekből vezérelve – a környezet érdekei ellen hat.

A tervezet átdolgozott, ismételt véleményezésre megküldött szövegében az országgyűlési biztos örömmel észlelte, hogy korábbi észrevételeit az előterjesztő több ponton is figyelembe vette. A tervezet nem lépett hatályba (Gy/683/2005.).

3. A közös Hivatal működése és beszámolója

3.1. A közös Hivatal működése

A 2005-ös esztendő jelentős évszám az intézmény történetében: 10 évvel korábban, 1995 júniusában választották meg az első országgyűlési biztosokat, akik azonnal megkezdték munkájukat. Kialakították az intézmény – kisebb változtatásokkal – ma is működő szervezeti rendszerét, s a törvények által nem szabályozott eljárási rendjüket. Az évforduló alkalmából *Az ombudsmanok tíz éve* címmel megjelentettünk egy jubileumi kiadványt, amelyben bemutattuk az intézmény rövid történetét, tevékenységét, s az országgyűlési biztosok is visszaemlékeztek a kezdetekre, elmondták ars poétikájukat, gondolataikat az intézmény jövőjéről. Június 30-án házi ünnepségen emlékeztünk meg az intézmény megalakulásának 10. évfordulójáról, amelyen a biztosok emléklapot adtak át az alakulás évétől a hivatalban dolgozó munkatársaknak (lásd VI. melléklet, Fotó 1).

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) rendelkezései és az országgyűlési biztosok által kialakított gyakorlat szerint valamennyi, az Országgyűlés által választott országgyűlési biztos a maga szakterületén önálló jogkörben jár el. A négy biztos feladatával kapcsolatos ügyviteli és előkészítő tevékenységet azonban az Obtv. 28. § (1) bekezdése értelmében egy közös hivatal, az Országgyűlési Biztos Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) látja el, amely megoldás példa nélküli az ombudsmanok nemzetközi gyakorlatában, de a magyar közigazgatásban is.

A Hivatal két főosztályának munkatársai alapvetően mind a négy biztost kiszolgáló funkcionális feladatokat látnak el. A Gazdálkodási, Humánpolitikai és Informatikai Főosztály teljesíti a fejezeti és intézményi költségvetéssel kapcsolatos tervezési, beszámolási, számviteli és könyvvezetési feladatokat, a teljes körű pénzkezelést, az eszköz- és vagyongazdálkodást, az épület üzemeltetésének irányítását, valamint a humánpolitikával és illetményszámfejtéssel kapcsolatos teendőket. A beszámolási időszakban a főosztály keretében működött az Informatikai osztály, amelynek 4 munkatársára hárult a Hivatal teljes informatikai infrastruktúrájának üzemeltetése és a fejlesztések irányítása, a honlapunk gondozása. Az osztály vezetője továbbra is aktívan vett részt az Informatikai és Hírközlési Minisztérium által szervezett Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság és az Információs Társadalom Stratégiai Albizottság munkájában.

A Szervezési és Ügyfélszolgálati Főosztály ellátja az ügyfelek fogadásával és tájékoztatásával, személyes meghallgatásával, a jegyzőkönyvek felvételével, a beadványok, egyéb iratok átvételével és az ügyköri megosztás alapján a biztosokhoz való továbbításával, kezelésével kapcsolatos teendőket. Rendszeres és eseti statisztikai kimutatásokat készítenek az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese, illetve a hivatalvezető részére. A főosztály bonyolítja a biztosok nemzetközi kapcsolatainak adminisztratív részét, szervezi a hazai konferenciákat és egyéb rendezvényeket. (Amennyiben ezeket a külön biztosok munkatársai közvetlenül végzik, a Hivatal munkatársai közreműködnek a szervezésben.) Folyamatos kapcsolatot tartanak az Országgyűlés és egyes bizottságainak tisztségviselőivel, gondoskodnak arról, hogy a plenáris ülés, illetve a bizottságok napirendje, a megtárgyalandó törvénytervezetek és egyéb anyagok eljussanak a biztosokhoz. Jelentős szerepük van az éves beszámolók és egyéb kiadványok előállításában, a parlamenthez és egyéb szervekhez való eljuttatásában. Évről évre egyre több joghallgató és államigazgatási főiskolai hallgató tölti szakmai gyakorlatát a Hivatalban, s rendszeres a más intézmények ösztöndíjasainak látogatása is nálunk. Ezek megszervezése, koordinálása is a főosztály feladata. Ugyancsak ennek a főosztálynak a feladata a vásárlással és ajándékozással most már több mint 5500 kötetre gyarapodott könyvtárolomány kezelése, a könyvtár működtetése. 2005 végére – megbízott külső munkatárs segítségével – sikerült rendezni a felgyűlt folyóirat-állományt és megtörtént az Európa Tanács könyvtárától kapott anyagok nyilvántartásba vétele. Egyre több joghallgató és kutató keresi fel szakkönyvtárunkat, de az engedélyezett létszámkeret nem teszi lehetővé, hogy legalább korlátozottan nyilvános könyvtárként működtessük azt, bár igény lenne rá.

Itt kell megjegyeznünk, hogy az utóbbi néhány évben nagyon sok olyan törvény, illetve egyéb jogszabály született, amelyek jelentős többletfeladatokat írnak elő. Ilyenek például az ún. „Üvegseb törvény”, illetve az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény, amelyek előírják a közfeladatot ellátó szervek részére a közérdekű adatok elektronikus közzétételét, a honlap közzétételre alkalmas kialakítását, folyamatos üzemeltetését, naprakész frissítését. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításai is növelik kötelezettségeinket, mert például bevezették a kötelezettségvállalással kapcsolatos nyilvántartás vezetését, amellyel a könyveléshez szükséges adminisztrációt megkettőzték. Előírták az előirányzati terv havi bontásban történő elkészítését, negyedévenkénti felülvizsgálatát, rendszeres módosítását akkor, amikor intézményünk a kötelezően, havi rendszerességgel kifizetendő személyi és dologi kiadásokon kívül – az összes beruházással együtt – alig több mint 50 millió forintból gazdálkodhat, amely összeg nem éri el az éves költségvetésünk 5%-át. Az Szja- és Tb-törvények változásai is olyan új feladatokat írnak elő, amelyek jelentősen növelik az adminisztrációt. Ugyanakkor az elektronikus úton teljesítendő adat-szolgáltatások fogadására rendelt szervezetek erre a feladatra nem készülnek fel időben, túlterhelt a rendszerük, s az

adatküldést többször meg kell ismételni. Mindezen feladatok az informatikai rendszerünk személyi és dologi bővítését kívánják meg. Elvágásuk egy olyan kis intézményben, mint a mi 36 fős Hivatalunk szinte megoldhatatlan terhet jelentenek, emberfeletti erőfeszítést kívánunk munkatársainktól. Többlet létszámot a költségvetés nem engedélyezett, dologi kiadásainkat pedig évről évre csökkentik, illetve a már megadott keretet is elvonják.

Ez az elégtelen létszámhelyzet a biztosok munkatársaira is vonatkozik, hiszen az egyre bonyolódó jogi és gazdasági környezetben a hozzájuk kerülő ügyek is egyre szerteágazóbbá válnak, ami szükségessé tenné, hogy egyre több jól képzett szakembert alkalmazhassanak. Ehhez képest az intézmény számára engedélyezett létszám 1999 végére megvalósult feltöltéséhez képest létszámnövekedésre csak az Adatvédelmi Biztos Irodájában került sor, amikor az adatvédelmi törvényt módosítva jelentős hatósági jogkört ruháztak rá. 1995. december 31. és 2005. december 31. között az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársainak létszáma – a biztosok és a hivatalvezető nélkül – az alábbiak szerint alakult:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
érdemi	26	68	76	83	86	84	82	85	93	103	106
ügyviteli	17	29	35	41	41	39	41	35	36	38	37
összesen	43	95	111	124	127	123	123	120	129	141	143

Az engedélyezett létszám elégtelensége, illetve az egyes ügyekben megkívánt speciális szakértelem miatt 1998 óta minden évben kénytelenek voltunk megbízási szerződéssel munkatársakat alkalmazni. Ezek száma változó volt, esetenként elérte a 17 főt is, az elmúlt évben létszámuk 6 fő volt. 2005. december 31-én az egyes szervezeti egységek – ugyancsak a biztosok és a hivatalvezető nélküli – beosztás szerinti létszámát a következő táblázat mutatja. (A munkatársaink névsorát az V. sz. mellékletben közöljük.)

	állampolgári jogok egy.-i biztosja	általános helyettes	kisebbségi biztos	adatvédelmi biztos	hivatal	összesen
főosztályvezető	2	2	3	5	2	14
főosztályvezető-helyettes	3	1	2	1	2	9
osztályvezető	1	1		1	2	5
felsőfokú végz. munkatárs	19	12	9	29	9	78
adminisztrátor	3	2	2	5	16	28
fizikai dolgozó	1	1	1	1	5	9
összesen	29	19	17	42	36	143

A fejezet további részében, illetve a külön biztosok beszámolóiban leírt, statisztikai számokkal bemutatott munkát tehát ilyen létszámmal kellett elvégeznünk, s itt még nem jeleztük, hogy hány munkatársunk volt tartós betegség vagy más ok (például gyermekszülés) miatt huzamosabb ideig távol.

Az országgyűlési biztosok 2005-ben is beszámoltak az Országgyűlésnek és beszámolójukat 2005. június 4. napján el-lenzavazat nélkül fogadták el, csupán az adatvédelmi biztos beszámolójáról történt szavazás során tartózkodott a szavazástól egy képviselő. A beszámolók fogadtatását az alábbi táblázat mutatja:

	1995-96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	évekről történt beszámoló								
állampolgári jogok országgyűlési biztosja és általános helyettese	99,6	99,3	95,6	96,7	96,0	99,7	100	100	100
nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosja	99,6	98,6	95,2	89,7	95,3	97,8	100	100	100
adatvédelmi biztos	95,3	88,8	82,7	87,3	90,0	100,0	99,7	100	99,7

A biztosok tevékenységéről szóló beszámolók szinte egyhangú elfogadása mellett az Országgyűlés az 50/2005. (VI. 4.) OGY határozatának 2. pontjában ismételt felkérte a Kormányt, hogy „tegye meg a szükséges intézkedéseket az Országgyűlési Biztos Hivatala által használt székház jogi rendezése érdekében”. Erre a mai napig nem került sor. Tovább rontja a helyzetet, hogy az intézményünk székházában „társbérllőként” működő OTP-részleg, amellyel viszonylag jó kapcsolatban „élünk” együtt, 2006 márciusában elhagyja az önkormányzat tulajdonát képező bérleményét. Félő, hogy az önkormányzat – rendeletének megfelelően – pályázat útján keres új bérllőt, s annak kiválasztásába Hivatalunknak nem

lesz beleszólása. Ugyanakkor Hivatalunknak is szüksége lenne a felszabaduló épületrésznek legalább egy részére, mert – az Adatvédelmi Iroda létszámának engedélyezett növekedése és új munkatársainak elhelyezése miatt – ismét túlszűfoltakká váltak a szobák, a munkavédelmi szakértő által tartós munkavégzésre alkalmatlannak nyilvánított helyiségekbe is kénytelenek voltunk embereket leültetni, s a négy biztos számára összesen egy – mérete miatt – kisebb tárgyalásokra nem megfelelő terem, a díszterem áll rendelkezésre. Kezdetől fogva gondot jelentett az iratok elhelyezése. A felújítás ellenére a pince alkalmatlan volt a tárolásukra, néhány, korábban irattárolásra tervezett helyiséget dolgozószobaként használunk, így lezárt átjárókba és hasonló épületrészekbe kellett az iratokat elhelyezni. Tekintettel arra, hogy legkorábban 2011-ben selejtezhettünk iratot, a pincében próbálunk viszonylag száraz helyiséget úgy átalakítani, hogy nagyobb károsodás nélkül ott iratokat helyezhessünk el. A pénzügyi szabályok nehézkessé teszik számunkra, hogy jogilag „idegen” épületben kell beruházást végeznünk.

A plenáris ülésen történő beszámolóson kívül is intenzív a biztosok kapcsolata az országgyűlési képviselőkkel. Igen élénk érdeklődés mellett tizenkét parlamenti bizottság hallgatta meg előzetesen a biztosokat. Három bizottság (az Alkotmány- és igazságügyi, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi, valamint az Önkormányzati bizottság) mind a négy biztost meghallgatta, négy bizottság az állampolgári jogok országgyűlési biztosát az általános helyettesével és az adatvédelmi biztossal (Egészségügyi, Gazdasági, Rendészeti), illetve a kisebbségi biztossal (Szociális és Családügyi) együtt. További kettő-kettő az általános biztost és helyettesét (Ifjúsági és Sport, Környezetvédelmi), illetve a kisebbségi biztost (Foglalkoztatási és munkaügyi, Oktatási és tudományos), az Informatikai és távközlési bizottság pedig csak az adatvédelmi biztost hallgatta meg. Ezeken a meghallgatásokon túl is gyakori vendégei a biztosok az egyes bizottságoknak, mert rendszeresen meghívják őket az általuk kezdeményezett törvénymódosítási javaslatok tárgyalására, vagy külön napirendre tűzik egy-egy jelentésük megvitatását. A képviselők esetenként személyesen is megkeresik a biztosokat szóban vagy írásban, nem ritkán a választókerületükben lakó állampolgár beadványát továbbították hozzájuk, de az is előfordult, hogy törvény módosításának kezdeményezésére kérték fel a biztost.

Itt említjük meg, hogy egyre több jogszabályt küldenek meg a tárcák észrevételezésre. Ez csak adatvédelmi biztosnak kötelezettsége akkor, ha a tervezet a személyes adatkezelést vagy a közérdekű adatok nyilvánosságát érinti. Ehhez képest 2005-ben 591 jogszabály tervezetét küldték meg a Hivatalnak a biztosok és a Hivatal észrevételét kérve, rendszeresen igen szűk határidő megszabásával. (Az is előfordult, hogy mire kézhez vettük a több száz oldalas tervezetet, a határidő már lejárt.) Sem a biztosoknak, sem a Hivatalnak nincs kapacitása arra, hogy ilyen jogszabály-dömpingre felelősségteljesen tegyen észrevételt, ezért gyakran csak arról tájékoztatjuk a küldőt, hogy a véleményezés a biztosok számára nem kötelező, csupán lehetőség. Ezzel csak akkor szoktak élni, hogy igen nagy horderejű szabályozásról van szó (ilyen volt például a közigazgatási eljárást szabályozó új törvény), vagy a módosítást maguk a biztosok kezdeményezték.

A hazai és nemzetközi rendezvényeken való részvételükről a biztosok saját beszámolójukban adnak számot. Itt is megemlítenek azonban néhány olyan eseményt, amelynek megszervezésében a Hivatal is jelentős részt vállalt, vagy különösen jelentősnek tartjuk. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének részletes programját a beszámoló melléklete mutatja be.)

2005 legjelentősebb eseménye a „Visegrádi Négyek” ombudsmanjainak tanácskozása volt Budapesten, június 24–25-én, amelynek legfontosabb megállapításairól a biztosok közös közleményt adtak ki (lásd VI. melléklet, Fotó 6). Az általános biztos májusban fogadta Roel Fernhout holland ombudsmant, szeptemberben pedig a kisebbségi biztossal együtt az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa Hivatalának delegációját. Januárban Lenkovics Barnabás és Takács Albert vett részt az Európai Ombudsman Intézet éves közgyűlésén Innsbruckban, majd szeptemberben Kaltenbach Jenő kisebbségi biztossal együtt Vilniusban a rendkívüli közgyűlésen. Valamennyi biztos jelen volt az Európai Nemzeti Ombudsmanok 9. kerekasztal-találkozóján március 31-e és április 2-a között Koppenhágában, amelyen Takács Albert előadást is tartott. A kisebbségi biztos és az általános helyettes képviselte a magyar ombudsmanokat az Európai Unió ombudsmani intézménye tízéves fennállása alkalmából szeptemberben, Hágában megtartott jubileumi találkozón. Az általános biztos „A munka, mint emberiességünk előfeltétele” címmel tartott előadást júniusban, Krakkóban, a lengyel ombudsman és az Oswiecim Intézet közös szervezésében tartott konferencián.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2005-ben is folytatta a megyei munkalátogatásokat. Májusban munkatársaival együtt Fejér megyében, szeptemberben pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyében vett részt szakmai konzultációkon, helyszíni vizsgálatokat végeztek több megyei intézményben és panaszosokat hallgattak meg. (A beszámoló mellékletét képező színes térképen jól látszik, hogy már csupán Vas megye területe fehér, már csak ebben a megyében nem volt munkalátogatás az általános biztos.)

Az elmúlt évben harmadik alkalommal nyitott sátrat a Hivatal a Sziget Fesztivál Civil Szigetén. Munkatársaink igyekeztek a látogatókkal megismertetni az emberi jogokat és az országgyűlési biztosok tevékenységét játékos formában vagy kerekasztal-beszélgetéseken, amelyeken az általános biztos és helyettese is részt vett (lásd VI. melléklet, Fotó 3 és Fotó 4).

A biztosok és munkatársaik számtalan egyéb konferencián és rendezvényen vettek részt, több publikációt jelentettek meg. Nagy jelentőséget tulajdonítanak munkatársaik továbbképzésének, illetve annak, hogy maguk is oktassanak. (Ennek részletei a beszámoló végén olvashatók.)

3.2. A 2005. év statisztikai adatai

A beszámoló előző fejezetei az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 2005. évi tevékenységének elvi szintű megállapításait, a vizsgált ügyekből levonható tanulságokat és az általuk kiemeltnek tekinthető ügyeket tartalmazzák. A beszámolóhoz mellékelt táblázatok számokban mutatják be a biztosok és munkatársaik 2005. évi munkáját. A jelen fejezetben azokat a statisztikai táblákat elemezzük, amelyek a közös Hivatal tevékenységéhez kötődnek. Kiegészítjük ezeket néhány olyan adattal, amellyel a Hivatal munkája is mérhető.

A Hivatal Ügyfélszolgálati Osztályához érkezik minden, a Hivatalnak vagy bármelyik biztosnak címzett küldemény. Az osztályon iktatják az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, általános helyettesének és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, valamint a Hivatalnak címzett küldeményeket. Az adatvédelmi biztoshoz benyújtott beadványok és egyéb küldemények iktatása közvetlenül az Adatvédelmi Biztos Irodáján történik. 2005-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének irodájához 4769 panaszbeadvány érkezett, nem egészen 4,5%-kal kevesebb, mint az előző évben, de 4,8%-kal több, mint 2003-ban. Az elmúlt öt évben összesen 23 425 beadvánnyal fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez, a legtöbbször 2001-ben (5264), a legkevesebbször 2002-ben (3860), azóta viszonylag kiegyensúlyozottabbá vált az érkezés. A biztosok hivatalba lépésének évében nagyon sok volt a megismételt panasz, mert sokan úgy gondolták, hogy az új biztosok majd másként döntenek sokéves sérelmük ügyében. A 2005-ben érkezett 4769 beadvány 6407 panaszt tartalmazott, alig kevesebbet, mint a 2001. évi 5264, amelyekben 6416 sérelemlről adtak számot. (Az elmúlt öt év beadványaiban összesen 30 871 panaszt regisztráltunk, de ez a szám még emelkedhet, hiszen a folyamatban lévő ügyek elintézése során kiderülhet, hogy egy beadványként nyilvántartott iratban több panasz is van.)

A 2001. január 1-je és 2005. december 31. között érkezett ügyek és panaszok számát mutatja az alábbi táblázat:

	2001	2002	2003	2004	2005	Összesen
Érkezett ügyek száma és százaléka	5264	3860	4540	4992	4769	23 425
	22,50%	16,50%	19,40%	19,40%	20,30%	100%
Panaszok száma és százaléka	6416	4936	6331	6781	6407	30 871
	20,80%	16,00%	20,50%	22,00%	20,70%	100%

A beadványokon kívül további 852 iratot iktattunk ún. gyűjtőszámon, ahol az intézmény működtetésével kapcsolatos iratokat, hivatalos megkereséseket és egyéb intézkedést igénylő küldeményt, többek között az észrevételezésre megküldött jogszabálytervezeteket regisztráljuk. (A kisebbségi biztoshoz és adatvédelmi biztoshoz érkezett beadványok adatait saját beszámolójuk tartalmazza.)

A közös Hivatal működteti az információs szolgálatot, amelyhez évről évre egyre többen fordulnak. 2005-ben 6356 telefonhívást fogadtunk, csaknem ugyanannyit, mint 2004-ben (6308), s közel ezerrel többet, mint 2003-ban (5229). A telefonálók közül 1039 személy a már folyamatban lévő ügyében érdeklődött. Az előző évinél (4997) több mint 300-zal többen, 5312-en általános információt kértek, vagy személyes meghallgatásuk érdekében időpontot egyeztettek. Személyesen 1187 ügyfél jelent meg, akik közül 99 fő a korábbi beadványának sorsáról kért tájékoztatást, 608 általános információt vagy időpontot kért személyes meghallgatásra, 480-an korábbi beadványukhoz iratokat adtak le. Az információs szolgálat havi forgalma (628) csaknem ugyanannyi volt, mint 2004-ben, amikor 633 megkeresést regisztráltunk. Ezekben a számokban nem szerepelnek azok, akik közvetlenül keresik meg telefonon az ügyintézőt, hogy a folyamatban lévő ügyükben érdeklődjenek, és azok sem, akiknek a hívását munkaidőn túl a portaszolgálat fogadja. (Az információs szolgálatot egy személy látja el, akit távolléte alatt a Hivatal munkatársai helyettesítenek.) Az ötéves forgalom alakulását mutatja a következő számsor: 2001-ben 5286 fő, 2002-ben 4713 fő, 2003-ban 6286 fő, 2004-ben 7612 fő, 2005-ben 7538 fő.

2005-ben az előző évhez képest kevesebb panaszost hallgattak meg az Ügyfélszolgálati Osztály munkatársai: 1070 ügyfél jelent meg panaszirodánkban (2003-ban 1120 fő, 2004-ben 1288), s ebből 604 volt az új panaszos. A panaszosok közül 65-en elfogadták munkatársaink szóban adott tájékoztatását. Az ügyfelek nagy részét (969 fő) a főállásban a panaszirodán foglalkoztatott 3 munkatársunk fogadta, a fennmaradókat (a szabadság, betegség miatt) az őket helyettesítőket, s 5 esetben valamelyik biztos munkatársa az általa intézett ügyben. Az ügyfélfogadóknak jelentős szakmai ismeretek mellett nagy empátia-készséggel is rendelkezniük kell, mivel az intézményünkhöz fordulók nagy része már több fórumot megjárt, ahol megítélésük szerint ügyüket számukra kedvezőtlenül intézték el, és számos panaszosról feltehető, hogy lelkileg is sérült. Erre tekintettel alkalmazunk az Ügyfélszolgálati Osztályon gyógypedagógia képzéssel rendelkező munkatársat is.

2005-ben az előző évhez képest csökkent (1082-ről 823-ra) azoknak a panaszosoknak a száma, akik személyesen jelentek meg Hivatalunkban és kérelmük jegyzőkönyvbe foglalását kérték. Bár eddig kimutatásainkban nem szerepeltettük, de megállapítható, hogy évről évre nő azoknak a száma, akik elektronikus úton, egyre inkább e-mailben fordulnak

hozzánk. A személyes adatok védelme érdekében ez utóbbi esetben is kérjük a panaszos lakcímének megadását, és – erre irányuló kérelem hiányában – levélben válaszolunk. (Többször előfordult, hogy más adataival visszaélve, más nevében fordultak hozzánk, ami – a sérelmezett szerv megkeresése esetén – kellemetlenséget okozhat az érintettnek.) Az elmúlt öt évben hozzánk érkezett beadványoknak a keletkezésük módja szerinti megoszlását tartalmazza az 1. számú táblázat. Ebből megállapítható az is, hogy az elmúlt évekhez képest a tárgyévben indítottak vizsgálatot a biztosok a legtöbb esetben hivatalból, azaz saját kezdeményezésükre.

2005-ben az előző évekhez képest is csökkent azoknak a beadványoknak az aránya, amelyeket magánszemélyek nyújtottak be az országgyűlési biztosokhoz, s tovább emelkedett a civil szervezetek és különböző közösségek által benyújtottak száma és aránya. (2003-ban 204, 2004-ben 233, 2005-ben 236 ilyen volt.) Rendkívül fontos számunkra ez a tendencia, mert ezek a panaszok általában nagyobb közösség sérelmét jelzik, és gyakran megalapozottabb problémafelvetést tartalmaznak. A más hivataloktól áttett ügyek száma ugyanannyi (38) volt, mint 2004-ben. 2005-ben fordult a legtöbb országgyűlési képviselő (18) az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez, több mint kétszer annyi, mint az előző évben. Ez az emelkedés különösen akkor figyelemre méltó, ha a teljes „sorozatot” vesszük figyelembe, mert 2001-ben csak ketten, 2002-ben egyetlen képviselő sem, a következő két évben 6, illetve 7 képviselő. Ennek oka talán kereshető abban a tényben, hogy a biztosok egyre gyakrabban találkoznak a bizottsági üléseken személyesen is a képviselőkkel. (Az ügyek indítványozók szerinti megoszlását a 2. számú táblázat tartalmazza.) Azt a tényt, hogy egyre több az olyan beadvány, amely nem az egyénnek, hanem az állampolgárok csoportjának sérelméről ad hangot, a 3. számú táblázat adatai igazolják. Az elmúlt öt év tapasztalatai alapján megállapítható, hogy míg 2001-ben az ügyeknek csak 17,1%-ában (sőt 2002-ben csupán 11,3%-ában) jelezték az állampolgárok kisebb-nagyobb csoportjának sérelmét, ez az arány 2003-ban 20,8%, 2004-ben 24,4%, 2005-ben pedig már több mint 26,4% volt. Változatlanul az ügyek több mint 99%-ában magyar állampolgár fordult a biztosokhoz, a változás statisztikailag nem értékelhető. (Az ügyek megoszlását aszerint, hogy a hozzánk forduló magánszemély vagy család milyen állampolgárságú volt, a 4. számú táblázat mutatja be.)

2005. évről is megállapíthatjuk, hogy a városokban élők nyújtottak be több panaszt. Az ország lakosságának kb. 2/3 része él városokban, a panaszoknak azonban csaknem 3/4-e tőlük érkezik. Ez azt jelenti, hogy amíg 1900 városi lakosból egy személy nyújt be panaszt, addig a falvakban csak minden 3100-dik. (Az ügyek településtípusok szerinti megoszlását lásd az 5. számú táblázatban.) A főváros lakossága, részesedése a panaszok számából tovább nőtt; amíg ugyanis a fővárosban az ország lakosságának alig a hatoda él, a panaszosok több mint egyharmada (35,6%-a) onnan kerül ki. A fővároson kívül csak Pest megyében haladja meg a lakoságnak az összlakossághoz viszonyított arányát a megyéből érkezett beadványok aránya. (Nógrád megyében visszaállt az eredeti arányra a 2004. évi megyelátogatás eredményeként mutatkozó kiugrás után.) Változatlan az a tapasztalat, hogy ha a biztosok néhány napra ellátogatnak valamelyik megyébe, jelentősen megemelkedik az onnan érkező panaszok száma, s ezt mutatják a 2005-ös adatok is. Az elmúlt évben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Fejér, illetve Jász-Nagykun-Szolnok megyében járt a munkatársaival, s az előzőnek 3,3%-ról 5,6%-ra alakult a „részesedése”, és Jász-Nagykun-Szolnok megyében az arány 1,2%-kal emelkedett. Ezen két megyén kívül csak Zala megyében haladta meg a változás a fél százalékot, ahol 1,9%-ról 1,2%-ra csökkent. Változatlanul a viszonylag kis lakosságú Tolna, Zala és Vas megyéből érkezik a legkevesebb panasz, számuk továbbra is száz alatt maradt. Ugyancsak 100 alá csökkent a Somogy, Nógrád és Békés megyéből érkező panaszok száma is. Más sorrendet kapunk azonban, ha azt vizsgáljuk, hogy egy adott megye ezer lakosából hányan fordulnak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához vagy általános helyetteséhez. Ez esetben is a főváros vezet, ahol 10 000 lakosra 9,3 beadvány jut. A fővárost 6,2-vel Fejér megye követi, s nem egészen eggyel marad csak le Pest megye (5,3). (A Fejér megyei jelentős emelkedést, amint már korábban jeleztük, a tavaszi munkalátogatás okozta.) A legkisebb ez a szám Zala megyében (2,0), amelyet Vas megye (2,3), majd Baranya és Tolna megye követ 2,4 beadvánnyal. (Az ügyek számának megyék szerinti megoszlását mutatja be a 6. számú táblázat.)

A továbbiakban azt tekintjük át, hogy mi volt a panasz tárgya, mely szervek ellen nyújtották be, illetve mit sérelmeztek az eljáró hatóságok tevékenységében. A 7. számú táblázat a panaszok típusonkénti megoszlását mutatja be, azaz hogy milyen tárgyú ügyet tartottak a panaszosok sérelmesnek. Megállapíthatjuk, hogy számottevő változás az előző évekhez képest nem történt, a panaszok kb. 45%-a öt ügycsoportból származott. Nem történt jelentős változás azok sorrendjében, az első négy helyen továbbra is az egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek állnak (2004-ben 11,4%-kal, 2005-ben 11,2%-kal), azt követik a büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek (1,6 és 10,3%), majd az építési, helyiség-, lakásügyek (8,6 és 8,8%), s negyedik helyen továbbra is a polgári jogi, társulati ügyek (8,4 és 8,1%) állnak. Míg azonban 2004-ben az ötödik helyen a közüzemi szolgáltatókkal szembeni panaszok megoszlottak az adó-, illeték-, vám-, pénzügyi és biztosítási ügyekkel (6,7%-os részesedéssel), 2005-ben a közüzemi szolgáltatók elleni panaszok arányukban (7,2%) és számszerűségükben is (csökkenő összpanaszszám mellett 451-ről 460-ra) emelkedtek. Ez utóbbiakon kívül fél százalékot meghaladó emelkedés csak a föld, kárpótlási és birtokvédelmi ügyekben (6,1%-ról 6,8%-ra) és környezet- és természetvédelem, műemlékvédelem, mezőgazdasági ügyekben (2,2%-ról 2,8%-ra) volt.

Az előzőekben azt vizsgáltuk, hogy mi volt a vélt vagy valós sérelem tárgya, a 8. számú táblázat a panasszal érintett szerveket mutatja. Elmondhatjuk, hogy továbbra is a helyi polgármesteri hivatalok, illetve a jegyzők intézkedését, vagy

annak elmaradását sérelmezik a panaszosok (az esetek 17,08%-ában), s ha ehhez hozzávesszük a helyi önkormányzati testületeket (3,95%), a kettő meghaladja a 21%-ot. Az állampolgárok nagy része nem tesz különbséget a között, hogy számára egyedi döntés vagy esetleg helyi rendelet eredményez kedvezőtlen helyzetet. Az önkormányzatok „előkelő” helyezésének az a magyarázata, hogy velük találkozik az ügyfél a legtöbb esetben, s már csak a nagy számok törvénye alapján is e szervek eljárását sérelmezik a legtöbben. Változatlanul a bíróságok (7,49%) és a területi rendőrkapitányságok (5,1%) követik őket, s a negyedik helyen pedig a gazdálkodó szervezetek állnak. 2005-ben az Országgyűlés (bizottságok, képviselők) rovaton nyilvántartott panaszok aránya (3,41%) meghaladta a megyei nyugdíjfolyósító intézetek ellen benyújtott panaszokét (3,11%). (Csak megismételjük az előző évi beszámolóban írtakat, miszerint az állampolgárok általában nem az Országgyűlés, illetve annak szervei, vagy az országgyűlési képviselők eljárását sérelmezik, hanem itt tartjuk számon azokat az eseteket, amelyek valamely törvény tartalmát, vagy éppen meghozatalának elmulasztását kifogásolják. Ha azonban összeadjuk a táblán külön nyilvántartott, szigorúan közszolgáltatónak tekinthető szervek ellen benyújtott panaszokat (5,7%), azok megelőzik a rendőrkapitányságokat is. A közszolgáltatók ellen benyújtott panaszok aránya évről évre növekszik.

Vizsgáltuk azt is, hogy a panaszosok mit sérelmeznek az adott szerv munkájában. A 9. számú táblázat is megmutatja, hogy az állampolgárok még az előző évinél is nagyobb arányban a hatóság eljárását sérelmezték (49,3%), ennél lényegesen kisebb arányban (21%) vitatták magát a döntést. Majdnem hét százalékban (6,9%) – 2004-hez képest 1%-kal több esetben – nyújtottak be olyan panaszt, amelyben az ügyükben alkalmazott jogszabályt, s 4,1%-ban a hatóság hallgatását sérelmezték, azaz azt, hogy ügyükben nem intézkedtek. Az elmúlt évben is az ügyek 12%-ában tájékoztatást, felvilágosítást, vagy valamilyen más, gyakran anyagi segítséget kértek a panaszosok. A válaszevelemben igyekeztünk támpontot adni ahhoz, hogy hova fordulhatnak, de ügyeikben helyettük nem járhatunk el, és sajnos pénzügyi keretünk sincs arra, hogy a nehéz helyzetben lévőket anyagilag támogassuk.

A 10. számú táblázat azt mutatja be, hogyan alakult az intézmény megalakulása óta a biztosokhoz benyújtott panaszok sorsa.

Az intézmény megalakulása óta eltelt 10 és fél évben 72 897 panasszal fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez. Az egyes években benyújtott panaszok száma igen eltérő volt, hiszen a megalakulás évében csaknem három és fél ezer panasz érkezett fél év alatt, s volt olyan teljes év, amikor számuk nem érte el az ötezeret. A 2002-es viszonylag alacsony érkezés lehetővé tette a korábbi hátralék feldolgozását, azóta azonban ismét lényegesen több beadvánnyal éltek a panaszosok. Ez azt eredményezte, hogy bár 2005-ben „rekordmennyiségű” ügyet fejeztek be a munkatársak (közel 500-zal többet, mint az előző évben), a kisebb érkezés ellenére még mindig jelentős a hátralék (2463 panasz). Ez a körülmény felhívja a figyelmet arra, hogy a jelenlegi engedélyezett létszám nem elegendő. Gyakran kell megállapítaniuk az országgyűlési biztosoknak az általuk végzett vizsgálatok eredményeként, hogy a hatóságok túllépték a számukra jogszabály által előírt határidőt, s bár törvényben meghatározott határidő őket nem kötelezi, sajnálatos, hogy a létszám elégtelensége miatt nem tudják az ügyek egy részét a maguktól elvárt idő alatt elintézni. Ezt esetenként a panaszosok szóvá is teszik. Azt azonban kimondhatjuk, hogy míg korábban voltak 4–5 évig elhúzódozó ügyek, 2005. december 31-én alig több mint 350 olyan volt, amelyben a panaszt az előző évben nyújtották be, s a tárgyévben érkezett panaszokból 2111-et nem intéztünk el. A 2006. évi költségvetésben sem kaptunk lehetőséget további munkatársak felvételére, sőt annak adtak hangot a Pénzügyminisztériummal való tárgyalás során, hogy a dologi kiadásaink fedezetét a létszám csökkentésével teremtsük elő. Így – bár mindent megteszünk az esetleges belső tartalékok fel-táráására –, várhatóan az ügyhátralék jelentősen továbbra sem csökken.

Dr. Wolf Erzsébet s. k.,
hivatalvezető

4. Példatár. Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak jelentéseiből

4.1. A 2003-ban iktatott ügyek

OBH 2465/2003.

A jogbiztonsághoz való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot okozott a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény 129. § (1) bekezdése, mely csak külterületi ingatlanok esetében adott felhatalmazást a gázolaj jövedéki adó visszatérítés szabályainak kidolgozására.

A panaszos családi gazdálkodóként ökológiai gazdálkodást folytat 20 hektár területen. A földhivatal nyilvántartása szerint a földterület külterületi szántóként, belterületi szántóként és kivett területként van nyilvántartva, de a kivett területeken is mindig mezőgazdasági tevékenység folyt. A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a mezőgazdasági termelők által visszaigényelhető gázolaj jövedékiadót csak a külterületi szántóként nyilvántartott földek után érvényesíthette, a belterületi ingatlanokra nem. A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program pályázatán pedig csak a szántó művelési ágban nyilvántartott ingatlanokkal vehetett részt, pedig a kivett művelési ágú ingatlanokon is ellenőrzött ökológiai gazdálkodást folytat. Kérte a művelési ág változást, de a földhivatal elutasította azzal, hogy egy hektár alatti területen ez nem lehetséges. Az országgyűlési biztostól kérte a szabályozás felülvizsgálatát, és tájékoztatást arra nézve, hogy miként juthatna hozzá a teljes földterület után járó támogatásokhoz.

A vizsgálat a jogbiztonsághoz való jog és a diszkrimináció tilalma megsértésének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos megkereste a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal igazgatóját és a Pénzügyminisztérium Vám- és Jövedéki adó Főcsoport főnökét, valamint áttekintette a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj jövedékiadó-visszatérítés feltételeiről és szabályairól szóló 216/1997. (XII. 1.) Korm. rendeletet, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvényt. A megkeresettek válasza alapján megállapította, hogy a Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében európai uniós támogatásként működik tovább. Ebben a rendszerben a támogatás alapja nem a földhivatali nyilvántartás, hanem a tényleges műveléshez igazodó ún. fizikai blokk. A mezőgazdasági parcellaazonosító rendszerben nem különül el a belterület és a külterület. A támogatás feltétele, hogy 0,3 hektárnál nagyobb mezőgazdasági parcella ugyanazon gazdálkodó által egyfajta terménnyel legyen bevetve. Ha a panaszos gazdálkodása a feltételeknek megfelel, úgy jogosult a támogatásra. A gazdálkodónak az a panasza tehát, hogy számára a Nemzeti Környezetvédelmi Program pályázata nem elérhető, megoldódott.

A mezőgazdasági termelésben felhasznált gázolaj jövedékiadó visszatérítésének szabályai azonban változatlanok maradtak, és a belterületen folytatott gazdálkodás esetében az adó-visszatérítést nem tették lehetővé. Ez az ellentmondás a jogbiztonsághoz való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot okozott.

A Vám- és Jövedéki Adó Főcsoport főnöke jelezte, hogy vizsgálhatónak tartja azt a felvetést, hogy a jövedékiadó-visszatérítés alapjául a földhivatali nyilvántartás helyett a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszeren belül működő fizikai blokkok szolgáljanak. A döntést az ügyben illetékes Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága bevonásával, a velük való egyeztetés alapján, illetve a költségvetési kihatások figyelembevételével lehet meghozni.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos javasolta a pénzügyminiszternek, hogy kezdeményezze az ügyben alkalmazandó jogszabályok olyan módosítását, amely a Nemzeti Fejlesztési Terv keretén belül adható támogatás feltételeivel összhangban lehetővé teszi a mezőgazdasági termelők számára a felhasznált gázolaj után a jövedékiadó-visszatérítést akkor is, ha a mezőgazdasági termelést belterületen folytatják.

A pénzügyminiszter a javaslatot elfogadta, és kezdeményezte a fenti jogszabályok módosítását. A módosítás a 284/2005. (XII. 20.) Korm. rendelettel megtörtént, ami 2006. január 1-jétől hatályos.

OBH 3125/2003.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, hogy az 1962. évi IV. törvény hatálya alatt keletkezett villamos vezetékjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséről utóbb intézkedés nem történt. A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy a villamos energiáról szóló törvénynek (Vet.) az idegen ingatlanok tulajdon- és használati jogának korlátozására vonatkozó szabályai nem tartalmazznak egyértelmű rendelkezést arra nézve, hogy a vezeték létesítésekor fizetendő kártalanításon túl, az üzemeltetés során okozott károk esetenkénti kártalanítására hogyan kerül sor.

Az országgyűlési biztos lakossági panaszra vizsgálta azoknak az ingatlanoknak a helyzetét, melyekre még a termelőszövetkezeti tulajdon idején építették a villamos légvezetékét, és a vezetékjogot az ingatlan-nyilvántartásba – tekintve, hogy az akkori jogszabályok ezt nem írták elő – nem jegyezték fel. A kárpótlási eljárás során a részaránytulajdon alapján kiadott földterületek tulajdonosai közül többeknek olyan ingatlan jutott, amelyen öt villanyoszlop is áll. A villanyoszlopok betonalapzatait a művelés során kerülgetni kell, ez nehezíti a munkavégzést, és termés kiesést okoz. Az oszlopok tövében rácsálók telepednek meg és a környékét felveri a gyom. Mezőgazdasági gépeket használni itt nem lehet, csak kézi erővel lehet megművelni az oszlopok környékét. Erre azonban a gazdák kártalanítás nélkül nem vállalkoznak.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy jogbizonytalanságot és ezért a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy az 1962. évi IV. törvény hatálya alatt keletkezett vezetékjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzéséről utóbb intézkedés nem történt. Megállapította továbbá a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság veszélyét is amiatt, hogy a karbantartási munkálatok nem előzik meg a villanyoszlopok közvetlen környezetében megtelepedett rácsálók és a gyom elszaporodását, veszélyeztetve ezzel az adott mezőgazdasági kultúrát.

Az országgyűlési biztos javasolta a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy kezdeményezze olyan jogszabály megalkotását, mely lehetővé teszi az 1962. évi IV. törvény hatálya alatt keletkezett vezetékjogok ingatlan-nyilvántartásba való utólagos bejegyeztetését.

Arra kérte a Magyar Energia Hivatal (Hivatal) elnökét, hogy tekintse át az E.ON Tiszántúli Áramszolgáltató Rt. (Szolgáltató) karbantartási tervét és ennek alapján végzett tevékenységét, és szükség esetén az említett károk megelőzése érdekében gondoskodjon a karbantartási terv kiegészítéséről. A jelentést tájékoztatásul elküldte a Szolgáltatónak is.

A miniszter kifejtette, hogy a Kormány a Vet. módosítása keretében javaslatot terjesztett elő a probléma megoldására, és az Országgyűlés elfogadta a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXIX. törvényt. Annak 61. § (2) és (3) bekezdése 2005. szeptember 1-jét követően lehetővé teszi az 1994. évi XLVII. törvény hatálybalépését megelőzően idegen ingatlanon alapított vezetékjog, illetve használati jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzését, a műszaki biztonsági felügyelőség fennmaradási engedélye alapján. A Hivatal álláspontja szerint jogszerű, hogy a szolgáltató a karbantartási tervében a tartó oszlopok melletti gyomtalanítási tevékenységet nem szerepeltette. A hatályos jogszabályok szerint a villamosmű engedélyese a vezetékjog megszerzésekor egyszeri kártalanítást köteles fizetni, a vezetékjog gyakorlása során a rendszeres karbantartások, üzemzavar elhárítás esetén okozott kárt köteles az ingatlan tulajdonosnak megtéríteni. Szolgáltató véleménye szerint a vezetékjog magában foglalja a vezetékrendszer telepítését és folyamatos üzemeltetését is. Ezért kártalanítás csak egyszer, az alapításkor jár, folyamatosan az üzemeltetéssel okozott károkért nem.

Az ajánlásokra adott válaszok alapján az országgyűlési biztos ismételtlen áttekintette az idegen ingatlanok tulajdon- és használati jogának korlátozásáról szóló jogszabályokat. Ezeket összevetve a Ptk.-nak a szolgalmi jogra vonatkozó rendelkezésével, korábbi megállapításait kiegészítő jelentésben foglalta össze.

Ebben kifejtette, hogy a 2001. évi CX. törvény 69. § (1) bekezdésben meghatározott jogok alapításakor fizetendő egyszeri kártérítés nem zárja ki az elhelyezett vezetékek üzemeltetésével járó károk esetenkénti megtérítését. A Ptk. 166. § (2) bekezdésében megállapítja, hogy telki szolgalmat többek között vezetékoszlopok elhelyezése céljára is lehet alapítani. A 169. § (1) bekezdésében arról rendelkezik, hogy a telki szolgalmat gyakorlása során a szolgálommal terhelt ingatlan birtokosának érdekeit kímélve kell eljárni. Ha ezeket a szolgalmi jog jogosultja nem teljesíti, akkor a tulajdonos kártalanítási igényt érvényesíthet. Továbbra is fenntartotta azt a véleményét, hogy az üzemeltetés körébe tartozó feladat az oszlopok környezetének rácsálóktól és gyomoktól való mentesítése. Ha a munkát a tulajdonos végzi el, akkor az ezzel kapcsolatos költségeket a szolgáltató a Ptk. 169. § (2) bekezdése alapján köteles megtéríteni. A földtörvény és a növényvédelmi törvény szerint is a talajvédelem, növényvédelem a földhasználó feladata. Jelen esetben a vezetékek tartóoszlopainak elhelyezését biztosító ingatlan(rész) használója a vezetékjog alapján kétség kívül a szolgáltató, és nem a termelő.

A Ptk. már említett 169. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a telki szolgalmat gyakorlása valamely berendezés vagy felszerelés használatával jár, a fenntartás költségei a szolgálom jogosultját és kötelezettjét – ellenkező megállapodás hiányában – olyan arányban terhelik, amilyen arányban a berendezést vagy felszerelést használják.

Az országgyűlési biztos a fentiek alapján megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy a Vet.-nek az idegen ingatlanok tulajdon- és használati jogának korlátozására vonatkozó szabályai nem tartalmazznak egyértelmű rendelkezést arra nézve, hogy milyen károk esetén illeti meg a tulajdonost egyszeri, és mikor esetenkénti kártalanítás.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott tulajdonjog védelmét elsősorban a Ptk. fejt ki, de erre nézve az ágazati jogszabályoknak is egyértelmű rendelkezéseket kell tartalmazniuk, illetve azok rendelkezéseit az alkotmányos és polgári jogi jogelveknek megfelelően kell értelmezni.

Felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert, kezdeményezze a Vet., és a kapcsolódó jogszabályok olyan módosítását, amely egyértelművé teszi az áramszolgáltatók kártalanítási kötelezettségét az idegen ingatlanon alapítandó jogok keletkezésekor, és e jogok gyakorlása során okozott károk esetében. Gondoskodjon arról, hogy az idegen ingatlanon álló vezetékoszlopok és azok tartóoszlopai közelében a szolgáltató növényvédelmi (vagy azzal kapcsolatos költségviselési) kötelezettségéről jogszabály rendelkezzen.

A miniszter álláspontja szerint nem aggályos a hatályos jogi szabályozás, mert a vezetékjog létesítésekor a kártalanítás alapjául szolgáló kárérték megállapítása során a szakértői gyakorlat szerint az érintett ingatlan területének, művelési ágának és aranykorona értékének figyelembevételén túl a védősávval növelt terület 16 évre vonatkoztatott termelési költségét, a terület körbeművelését és kézimunkával való ápolását is figyelembe veszik. A tárgyi ügyszor hasonló panaszról nincs tudomása. Úgy gondolja, hogy a problémát az okozza, hogy a tulajdonos az ingatlant kárpótlási eljárás során szerezte, ezért a létesítéskor térítendő kártalanítás őt nem illeti meg, ugyanakkor a vezetékjoggal terhelt ingatlan értékcsökkenésének figyelembevételére – a kárpótlási eljárás során – nyilvánvalóan lehetőség volt.

Az országgyűlési biztos a miniszter válaszát nem fogadta el, és az ajánlást továbbra is fenntartotta.

A fenntartott ajánlásra adandó válasz határideje még nem telt le.

OBH 3554/2003.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha jelentős késedelem után, nem a jogszabályban meghatározott tartalommal adja ki a tűzvizsgálati hatósági bizonyítványt, és eljárása során nem tesz eleget a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének.

A panaszos az ingatlanán történt tüzesettel kapcsolatban az érdi hivatásos tűzoltóság eljárását sérelmezte, mert a tűzkárról nem adtak neki jegyzőkönyvet, pedig a jegyzőkönyvre szüksége lett volna a kárigénye érvényesítéséhez.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálata során feltárta, hogy a Tűzoltóság a jelzés érkezését követő 22 percen belül – 19 km távolságra vonulva – megkezdte az oltást. Figyelemmel a korábbi, OBH 1955/2002. és OBH 3182/2003. számú vizsgálatai során szerzett tapasztalataira is, megállapította, hogy a jelzés vétele és a kikerzés között eltelt idő a biztonságos vonuláshoz szükséges volt, ezért a tűzoltóság vonulásával, helyszínre érkezésével kapcsolatban visszásságot nem állapított meg.

A Tűztv. 11–12. §-ai szerint a tűzvédelmi hatóság külön jogszabályban meghatározott esetekben – más hatáskörei mellett – a tüzesettel kapcsolatban hatósági bizonyítványt ad ki. Tűzvédelmi hatóságként első fokon a települési önkormányzat jegyzője (körjegyző), fővárosban a főjegyző, másodfokon a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője jár el. A tűzvizsgálatban, a tűzvédelmi ellenőrzés során és a szakhatósági ügyekben az illetékes önkormányzati tűzoltóparancsnok jár el. A TüR. 17. §-a állapítja meg a tűzvizsgálati hatósági bizonyítvány, illetve igazolás kiadásának szabályait. Ennek értelmében a tűzoltóság köteles tájékoztatni az ügyfelet a tűzvizsgálati hatósági bizonyítvány iránti kérelem lehetőségéről, kiadásának feltételeiről. A rendelkezésre álló iratok szerint e kötelezettségének a tűzoltóság eleget tett, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

Az általános helyettes megállapította, hogy a panaszos – kárigényének érvényesítésére hivatkozva – több alkalommal kérte a polgármesteri hivataltól a tűzvizsgálati jegyzőkönyv megküldését, amely azonban annak nem tett eleget, de a tűzoltóság szakhatósági állásfoglalását közvetlenül megküldte a panaszosnak.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 16. § (3) bekezdése értelmében a kérelmet tartalma szerint kellett volna elbírálni, így a polgármesteri hivatal akkor járt volna el megfelelően, ha a panaszos első kérelmére kiállította volna a tűzvizsgálati bizonyítványt. Erre azonban 8 nap helyett csak másfél évvel később került sor. Ez a hatósági bizonyítvány is csak azt tartalmazta, hogy az abban foglaltakat milyen bizonyítékokra alapozták, de nem tartalmazta, hogy azt kinek, milyen célból adták ki. Emellett a polgármesteri hivatal eljárása során nem tett eleget a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének sem, mivel nem hívta fel a panaszos figyelmét arra, hogy a tűzoltóságtól tűzvizsgálati hatósági igazolás kiadását is kérheti.

Az általános helyettes megállapította, hogy a polgármesteri hivatal a mulasztásaival a jogbiztonság alkotmányos követelményével összefüggő visszásságot okozott, és annak jövőbeni orvoslása érdekében a közigazgatási hivatal vezetőjét felkérte, hogy gondoskodjon arról, hogy a megye önkormányzatainak jegyzői fordítsanak kiemelt figyelmet a tűzvizsgálati hatósági bizonyítványok kiadására irányuló eljárások törvényességére.

A jegyzőt arra kérte, hogy a panaszos tűzvizsgálati hatósági bizonyítvány kiadására vonatkozó kérelmét érdemben intézze el.

A tűzoltóság parancsnokától pedig azt kérte, hogy a panaszost tájékoztassa írásban a tűzvizsgálattal kapcsolatos dokumentumok beszerzésének törvényes lehetőségeiről.

A jegyző az ombudsman felkérésének eleget téve kiállította a tűzvizsgálati hatósági bizonyítványt.

OBH 3674/2003.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az elsőfokú közigazgatási szerv, ha a nyilvánvalóan elkésett fellebbezést nem terjeszti fel a felettes szervnek, hanem tájékoztató levéllel intézi el. Ugyanilyen visszásságot okoz felettes szerv, ha a felhívására felterjesztett, fellebbezést nem bírálja el, hanem azt visszaküldi az elsőfokú szervnek. Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha a panaszos bejelentett lakcímére, illetőleg tartózkodási helyére megküldött hatóság határozatai ún. kézbesítési vélelem alapján emelkednek jogerőre.

A panaszos azt sérelmezte, hogy egy rendőri intézkedés során a gépjárműve forgalmi engedélye műszaki igazolólapját elvették tőle, és azt megküldték az Okmányirodának. Ott arról tájékoztatták, hogy a tulajdonát képező személygépkocsit korábban a forgalomból 6 hónapra kivonták. Tájékoztatták arról is, hogy két határozattal összesen 30 000 Ft bírság megfizetésére is kötelezték, mert a forgalmi engedély érvénytelenítése céljából a rendszámtáblát az Okmányirodán nem mutatta be. A panaszos szerint sem a forgalomból történő kivonásról rendelkező, sem pedig a bírság megfizetésére kötelező határozatokat nem kapta meg, mert azokat a korábbi lakcímére, és nem arra a címre küldték meg, ahol már 15 éve lakik.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos gépjárműve „megállni tilos” tábla hatálya alatt várakozott, a jármű vezetője nem tartózkodott a gépjárműben, ellene az intézkedő rendőr szabálysértési feljelentést tett. Ezt követően a gépjármű tulajdonosának bejelentett lakcímére a szabálysértést elkövető személy kilétének megállítása céljából nyilatkozatot küldött a Rendőrkapitányság, amelyet 2002. február 8. napján a panaszos testvére átvett. A panaszos adatközlési kötelezettségének nem tett eleget, az alól magát nem is mentette ki. A Rendőrkapitányság átiratával kezdeményezte a gépjármű forgalomból történő kivonását. Az Okmányiroda elrendelte a gépjármű forgalomból történő kivonását, és a határozatot tértivevényes levélként megküldte a panaszos bejelentett lakcímére. A határozatot a Posta két alkalommal is megkísérelte kézbesíteni. A levél „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza az Okmányirodához. Az első bírságoló határozatot a panaszos bejelentett tartózkodási helyére küldték meg tértivevényes levélként. A posta ezt is két alkalommal próbálta meg sikertelenül kézbesíteni, majd „nem kereste” jelzéssel visszaküldte az Okmányirodának. A második bírságoló határozatot ismét a panaszos tartózkodási helyére küldték meg tértivevényes levélként, amely két eredménytelen kézbesítési kísérlet után ugyancsak „nem kereste” jelzéssel került vissza az Okmányirodához. A panaszossal szemben ismét rendőri intézkedésre került sor, mivel ismét „megállni tilos” tábla hatálya alatt állt meg. Az intézkedő rendőr észlelte, hogy a gépjárművet az Okmányiroda a forgalomból kivonta, ezért a forgalmi engedély műszaki igazoló lapját a helyszínen elvette, a megállási tilalom megsértése miatt pedig szabálysértési feljelentést tett.

A panaszos ezt követően, személyesen felkereste az Okmányirodát, ahol átvette az ügyében korábban hozott valamennyi határozatot. A panaszos ezt követően előterjesztett fellebbezésében azt állította, hogy az őt igazoltató rendőrtől tudta meg, hogy a tulajdonát képező gépjárművet az Okmányiroda a forgalomból kivonta. Előadta továbbá, hogy sem a Rendőrkapitányság adatközlésre felhívó leveleket, sem a határozatokat nem vette át, ugyanis már régóta nem azon a címen lakik, ahová azokat megküldték. Az előbbi indokok alapján kérte a gépjármű forgalomból történő kivonását elrendelő határozat hatályon kívül helyezését. Kifejtette azt is, hogy a határozat hatályon kívül helyezését követően álláspontja szerint a bírságoló határozatokat is vissza kell vonni.

A panaszos beadványát az Okmányiroda nem fellebbezésként kezelte, mert az általa kifogásolt határozatok – kézbesítési vélelem alapján – jogerőre emelkedtek. Az Okmányiroda a panaszosnak írt válaszlevelében részletesen ismertette a postai kézbesítésre vonatkozó – akkor hatályban volt – jogszabályokat, melyek értelmében a hivatalos iratot a kézbesítés második megkísérlésének, illetőleg a második figyelmeztetés postafiókba helyezésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kellett tekinteni, ha a címhelyre történő második kézbesítés is sikertelennek bizonyult, a szolgáltató – ha a küldeményt a címzett nem veszi át – 5 munkanap után „nem kereste” jelzéssel visszaküldte a feladónak. Az Okmányiroda arról is tájékoztatta a panaszost, hogy a gépjármű forgalomból történő kivonását elrendelő határozatot a bejelentett lakcímére, a bírságoló határozatokat pedig bejelentett tartózkodási helyére (ahol a panaszos elmondása szerint évek óta lakik) küldte meg.

A panaszos a válasz kézhezvételét követően jogorvoslati beadványt terjesztett elő a gépjármű forgalomból történő kivonását elrendelő határozat ellen a közigazgatási hivatalhoz, amely az okmányiroda eljárását szabályszerűnek minősítette.

A panaszos a gépjárművét a forgalomból történő kivonásának időtartama után ismét forgalomba helyeztette.

Az általános helyettes megállapította, hogy az Okmányiroda a jogszabályi kötelezettségét teljesítette, amikor a panaszos tulajdonát képező gépjárművet 6 hónapra kivonta a forgalomból. A határozatát a Rendőrkapitányság megkeresése alapján hozta meg, és azt a panaszos nyilvántartott, bejelentett lakcímére küldte meg. A végrehajtási bírságot kiszabó határozatait viszont a panaszos nyilvántartott, bejelentett tartózkodási helyére küldte. A panaszos a szóbeli meghallgatása során ezt a címet jelölte meg lakcímeként, ahol már mintegy 15 éve lakik. Ennek ellenére egyik bírságoló határozatot sem vette át, azokat a Posta „nem kereste” jelzéssel küldte vissza az Okmányirodának, így azok jogerőre emelkedtek. A végrehajtási bírságot kiszabó határozatok meghozatalával, kézbesítésével és jogerőre emelkedésével összefüggésben ugyancsak nem okozott az Okmányiroda alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A panaszos fellebbezését az Okmányiroda mint az elsőfokú határozatot hozó szerv, egy tájékoztató levéllel válaszolta meg. A fellebbezést az ügy irataival együtt nem terjesztette fel a felettes közigazgatási szervhez. Az Áe. 66. § (1) bekezdése értelmében a fellebbezésről a felettes közigazgatási szervnek kell határoznia, és jelen esetben elkészttség okán el kellett volna azt utasítania. Az általános helyettes megállapította, hogy az Okmányiroda a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a fellebbezést egy egyszerű tájékoztatással intézte el, és nem terjesztette fel az összes irattal együtt a közigazgatási hivatalhoz. Az Okmányiroda a közigazgatási hivatal felhívására a fellebbezést később felterjesztette, de a közigazgatási hivatal ezt követően megállapította, hogy az Okmányiroda eljárása úgy az alap-eljárásban, mind pedig a végrehajtási eljárásban (bírságotlító határozatok) szabályszerű volt.

A közigazgatási hivatal az elsőfokú eljárás vizsgálata alapján nem látta indokoltnak felügyeleti intézkedés megtételét, ezért a felterjesztett iratanyagot érdemi határozat meghozatala nélkül visszaküldte. Az Áe. fent hivatkozott rendelkezése értelmében a fellebbezést a közigazgatási hivatalnak kellett volna elbírálnia, azaz elkészttség miatt elutasítania.

Az általános helyettes megállapította, hogy a közigazgatási hivatal a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a felterjesztett fellebbezést határozatával nem utasította el.

Az általános helyettes felkérte a jegyzőt, hogy a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a nyilvánvalóan elkészt fellebbezéseket is terjesszék fel a felettes közigazgatási szervhez. A közigazgatási hivatal vezetőjét arra szólította fel, hogy a jövőben az eljárási jogszabályoknak megfelelő döntést hozzanak.

Mindkét érintett szerv vezetője elfogadta az általános helyettes kezdeményezését.

OBH 3993/2003.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a megyei katasztrófavédelmi igazgató, ha a véleményezési jogkörét túllépve javaslatot tett a tűzoltóparancsnok felmentésére, valamint a megbízott parancsnok személyére.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a tűzoltó-parancsnoki megbízását az önkormányzat közgyűlése nem volt megfelelő eljárásban, indokolás nélkül visszavonta. A polgármester, a jegyző, a Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatója, valamint a Tűzoltóság, a Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezete helyi szervezete eljárását is kifogásolta.

A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről szóló 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet 11. § j) pontja szerint a megyei katasztrófavédelmi igazgató „véleményét ki kell kérni az illetékességi területén a hivatásos önkormányzati tűzoltóság parancsnokának, illetve az önkéntes és a létesítményi tűzoltóság parancsnokának kinevezésénél, illetve felmentésénél”. A konkrét ügyben az általános helyettes megállapította, hogy a megyei katasztrófavédelmi igazgatója levelében, amelyben a panaszos beosztásából való azonnali felmentését, továbbá megbízott parancsnokként a korábbi helyettes megbízását javasolta, túllépett véleményezési jogkörén. Az ombudsman megállapította, hogy a katasztrófavédelmi igazgató ezen eljárásával a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes a korábbi OBH 1924/2004. számú jelentésében foglaltakra hivatkozva azt javasolta a belügyminiszternek, hogy kezdeményezze a törvény olyan módosítását, ami az osztályvezetők és annál magasabb vezető beosztásúak azonnali hatályú felmentését indokoláshoz köti. Figyelemmel arra, hogy az ombudsman korábbi javaslatát a miniszter elfogadhatónak tartotta, ezzel kapcsolatban az ombudsman újabb intézkedést nem tett.

Az általános helyettes a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében felkérte a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatóját, hogy szólítsa fel valamennyi megyei katasztrófavédelmi igazgatót, hogy személyzeti ügyekben ne tegyenek javaslatokat, hanem az illetékességi területükön működő hivatásos önkormányzati tűzoltóság parancsnokainak, illetve az önkéntes és a létesítményi tűzoltóság parancsnokainak kinevezésére, illetve felmentésére csak kérésre nyilvánítsanak véleményt.

OBH 4469/2003.

A megalapozatlanul elrendelt körözés alapján történt személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés és az eljárási szabályok figyelmen kívül hagyása sérti a panaszos személyes szabadsághoz fűződő alkotmányos jogát, és ez a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.

A panaszos feljelentést akart tenni a kerületi rendőrkapitányságon a gépkocsija ellopása miatt, de a körözési nyilvántartás adatainak ellenőrzése után kb. két óra időtartamra az előállító helyiségbe zárták. Ezt követően a Gépjármű Bűnözés Elleni Osztály munkatársai átkísérték a Tolnai L. utcába, ahol tanúként kihallgatták. Kihallgatása után távozatott a rendőrségről. A fogvatartás okát nem közölték vele, arról semmilyen igazolást, hivatalos iratot nem kapott. Panaszát alaptalanság miatt elutasították.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a rendőrségtől és a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivaltól beszerzett iratok alapján megállapította, hogy a rendőrség – más, bűncselekményből származó gépkocsikkal együtt – lefoglalt egy, a panaszoséhoz hasonló személygépkocsit, amelyen a panaszos autójának forgalmi rendszáma volt. Egy héttel később a rendszám alapján elrendelték gépkocsi körözését, a körözésben kérték a gépjárművet használó személy előállítását is.

A megküldött iratokból nem volt megállapítható, hogy a körözés kiadásáig eltelt időben a nyomozó hatóság miért nem kereste meg a nyilvántartás szerinti tulajdonost, és miért nem kísérelte meg annak tisztázását, hogy a gépkocsijára kiadott rendszámot elvesztette, ellopták, bevonták, vagy kicserélték, illetve a gépkocsi a birtokában van-e.

Az ismeretlen helyen tartózkodó terhelt ellen a rendőrség jogszerűen adhat ki körözést, a panaszost azonban sem akkor, sem később, semmilyen bűncselekménnyel nem gyanúsították meg, a körözés elrendelésekor tehát nem minősült terheltnek. A tanú körözését – amennyiben lakóhelyének, illetőleg a tartózkodási helyének megállapítása szükséges – a bíróság vagy az ügyész rendelheti el, ha a tanúkenti kihallgatása a bírósági eljárásban szükséges.

Az intézkedésben részes kerületi rendőrkapitányság és az alapügyben eljáró nyomozó hatóság a panaszos előállítása során megsértette a rendőrségről szóló törvény és a büntetőeljárás törvény, illetve a körözési munkáról szóló jogszabályok előírásait.

Nem tájékoztatták a panaszost az előállítás okáról, illetve nem adtak ki erről számára igazolást, körözésének elrendelése a körülményekre tekintettel megalapozatlan volt. A körözést elrendelő határozatot (az iratok között ez nem volt megtalálható) sem az előállítás tartama alatt, sem később nem kézbesítették a részére és nem oktatták ki a jogorvoslati lehetőségről.

A törvénysértő intézkedés a jogbiztonsággal összefüggésben is alkotmányos visszásságot okozott és sértette a panaszos személyes szabadsághoz fűződő alkotmányos jogát is. Az általános helyettes a budapesti rendőrfőkapitány arra kérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a körözések elrendelése, végrehajtása és visszavonása során alárendelt szerveinél következetesen tartsák be a vonatkozó jogszabályokat.

A budapesti rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, és elrendelte a jelentésben foglaltak oktatását a kerületi rendőrkapitányságok, valamint a BRFK nyomozó és vizsgálati főosztályai személyi állománya részére.

OBH 4510/2003.

A jogbiztonság részét képező tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a jegyző az országgyűlési biztos megkereséseit nem teljesíti.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a helyi önkormányzati adóhatóság 2003 júliusától a magánszemélyek kommunális adóját jelentős mértékben megemelte. A 2003. évi adókötelezettségét 3000 Ft-ról 7500 Ft-ra módosította. Azt is kifogásolta, hogy az adó mértékét eltérően állapították meg a településen lakóhellyel, illetve az ott csak tartózkodási hellyel rendelkező személyek számára.

Az általános helyettes három alkalommal kereste meg írásban az illetékes körjegyzőt, aki azonban a megkeresésekre nem válaszolt.

A panaszos által megküldött iratok alapján megindított vizsgálat abból indult ki, hogy helyi önkormányzat közfeladatai ellátásához a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény alapján, annak keretei között jogosult helyi adó kivetésére. Az Alkotmánybíróság 722/B/1996. AB. határozatában kifejtett álláspontja szerint nem alkotmányos sértő, ha az önkormányzat mentesíti az építményadó alól azokat, akik az ingatlan állandó bejelentéssel ténylegesen használják. A 858/B/1997. AB. határozat arra is rámutatott, hogy nem alkotmányellenes, ha azon ingatlanok adóalanyai, akik a birtokolt ingatlanukat lakás és munkahely céljára használják, kisebb mértékű adóterhet viselnek, mint akik azt üdülésre használják.

A panasz lényegében a helyi adókról szóló törvény és a helyi képviselő-testületi rendelet rendelkezéseit és nem az adóhatóság döntését kifogásolta, ezért az általános helyettes az adóemeléssel és az adó mértékével kapcsolatos panasz ügyében hatáskörének hiányát állapította meg, és e tekintetben nem folytatta tovább a vizsgálatot.

Tekintettel arra, hogy a körjegyző a neki címzett megkeresésekre nem adott választ, az általános helyettes a közigazgatási hivatal vezetőjét közreműködésre kérte fel. A hivatalvezető a magánszemélyek kommunális adójáról szóló helyi önkormányzati rendelet vizsgálata alapján megállapította, hogy az, az évközi adóemelésre tekintettel törvénysértő, és a képviselő-testületet a rendelet felülvizsgálatára szólította fel. A körjegyző a közigazgatási hivatal kérdésére úgy nyilatkozott, hogy az általános helyettes megkeresésére válaszolt. Ennek tényét azonban igazolni nem tudta, és a további megkeresésre sem válaszolt.

Az általános helyettes a körjegyző mulasztását értékelve megállapította, hogy az országgyűlési biztos alkotmányos feladata ellátásának akadályozásával a körjegyző a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes felszólította a körjegyzőt, hogy a megkereséseinek a jövőben maradéktalanul tegyen eleget, továbbá javasolta a közigazgatási hivatal vezetőjének, és a település képviselő-testületének, hogy fegyelmi eljárás kezdeményezésének kilátásba helyezésével szólítsák fel a körjegyzőt a válaszadási kötelezettsége teljesítésére, illetve annak pótlására.

A közigazgatási hivatal vezetője az ajánlást elfogadva fegyelmi eljárás lefolytatását kezdeményezte a körjegyzőséghez tartozó települések képviselő-testületeinél, amely – a körjegyző közszolgálati jogviszonyának lemondással történt megszűnése miatt – azonban megszakadt.

OBH 4550/2003.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha az ügyintézési határidőn belül nem tisztázza kellően a tényállást, és nem hoz érdemi határozatot. Mindezeket túl a szociális biztonsághoz való alapjogot is veszélyezteti az olyan önkormányzati szabályozás, amely általánosságban a vagyon miatt zárja ki a szociálisan rászorult állampolgárokat a méltányossági közgyógyellátásból.

A panaszos az édesanyja közgyógyellátási ügyében sérelmezte a bajai önkormányzat elhúzódo eljárását, valamint azt, hogy megszüntették számára az ápolási díj folyósítását.

A panasz benyújtását követően azonban orvoslást nyert az ápolási díjjal kapcsolatos panasz, mivel az önkormányzat a sérelmezett határozatát visszavonta, és az ellátás továbbfolyósításáról döntött.

Az országgyűlési biztos a közgyógyellátással összefüggő vizsgálat során megállapította, hogy az eljárás elhúzódoására vonatkozó panasz megalapozott volt, hiszen a kérelem a polgármesteri hivatalhoz 2003 májusában érkezett, érdemi döntésre viszont csak szeptemberben került sor. Az önkormányzat a kérelmet arra hivatkozva utasította el, hogy az igénylő vagyonnal rendelkezik, haszonélvezeti joga áll fenn két ingatlanon. A kérelmező a fellebbezésében sérelmezte, hogy a szociális bizottság nem vette figyelembe az általa becsatolt holtig tartó haszonélvezeti jogról lemondó megállapodás tartalmát. A képviselő-testület a fellebbezést elutasította.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat az általános ügyintézési határidőn belül nem hozott érdemi döntést, és az eljárás meghosszabbításáról sem rendelkezett. A testületi határozat indokolásából nem derült ki, hogy a fellebbezésben megjelölt bizonyítékot miért nem vették figyelembe. Az önkormányzat azért utasította el a közgyógyellátás iránti kérelmet, mivel az igénylő vagyonnal rendelkezett. A helyi rendelet előírja, hogy a kérelmező nem részesülhet átmeneti és temetési segélyben, valamint közgyógyellátásban, ha a törvényben meghatározott vagyonnal rendelkezik.

A vizsgálat során – az önkormányzatok gyakorlatának megismerése érdekében – megkeresett közigazgatási hivataloktól kapott tájékoztatás szerint az ország területén eltérő jogértelmezés alakult ki. Egyes településeken szintén ellátást kizáró feltételként jelent meg a vagyont, másutt csak a pénzbeli ellátásoknál vizsgálható a vagyoni helyzet, így a méltányossági jogkörben adható természetbeni ellátásként meghatározott közgyógyellátásnál a vagyon mint feltétel kikötése egyértelműen a törvényi lehetőségek szűkítésének tekinthető.

A minisztérium véleménye szerint nem törvénysértő az a helyi szabályozás, amely az átmeneti és temetési segélyt, illetve méltányossági közgyógyellátás esetében a jogosultságot vagyoni feltételhez köti.

A biztos kiemelte, hogy a jogértelmezési problémából adódó nem egységes joggyakorlat egységesítését szolgálná a szociális rászorultság fogalmának egyértelmű meghatározása vagy a rendszeres gyermekvédelmi támogatás szabályozási módjának szélesebb körű alkalmazása. Abban ugyanis a vagyoni helyzet vizsgálatán túl más feltételeket is megszab a jogalkotó, így csak a hasznosítható vagyontárgyakat emeli ki, és ott is kiköti, hogy a vagyon hasznosítása nem veszélyeztetheti a vagyonnal rendelkező megélhetésének feltételeit.

A biztos a szociális ellátásokat szabályozó törvény fentieknek megfelelő kiegészítését javasolta a miniszternek, aki azzal egyetértett, és jelezte, hogy a jogszabály-módosítást kezdeményezni fogják.

A polgármestert és a jegyzőt a biztos intézkedésre kérte annak érdekében, hogy a polgármesteri hivatal munkatársai a hatósági eljárásuk során maradéktalanul tartsák be a vonatkozó jogszabályok eljárásra és érdemi döntésekre irányadó szabályait.

Az érintettek a felhívással egyetértettek.

4.2. A 2004-ben iktatott ügyek

OBH 1163/2004.

A tulajdonhoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvénynek a felemelt díjról szóló szabályozása a gyakorlatban, mert annak túlzott mértéke nem felelt meg sem a polgári jogi, sem a büntetőjogi követelményeknek. A jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti a Magyar Energia Hivatal eljárásra, ha a panaszok kivizsgálása során nem hoz határozatot.

Több panaszos fordult az országgyűlési biztoshoz a DÉGÁZ Rt. szegedi fogyasztói közül, mert sérelmezték, hogy a szolgáltató szabálytalan gázvételezést állapított meg esetükben és súlyos anyagi következményeket alkalmazott velük szemben. A szolgáltató az óraellenőrzéstől számított másfél, illetve két évvel később értesítette őket arról, hogy a mérőórát külsérelmi nyomok miatt nem tartja hitelesnek. A Magyar Energia Hivatal (MEH) mindhárom esetben azzal utasította el a további vizsgálatot, hogy panaszosok ellen a szolgáltató feljelentése alapján büntetőeljárás van folyamatban.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, mely során tájékoztatást kért a DÉGÁZ Rt.-től és a szegedi városi rendőrkapitányságtól.

Fogyasztói bejelentésre 2001 novemberében a szegedi rendőrkapitányság nyomozást indított több a DÉGÁZ Rt. alkalmazásában álló gázszelével szemben. Az eljárás adatai szerint a szerelők anyagi ellenszolgáltatás fejében különböző fogyasztók részére olyan manipulált mérőórát szerelt fel, melyek lényegesen kevesebbet mértek, mint a tényleges fogyasztás. A szolgáltató tájékoztatása szerint a vizsgálattal érintett mindhárom fogyasztási helyen a büntetőeljárásban gyanúsítottként szereplő szerelők szerelték fel a gázórákat.

Az első panaszos esetében az 1986-ban felszerelt, majd 1996-ban újraterjesztett mérőórát 2002. márciusban ellenőrizték, és később megállapították, hogy az pontatlanul mér. A helyszínen felvetett jegyzőkönyvben azonban azt rögzítették, hogy az órán külsérelmi nyom nem volt látható. A szolgáltató másfél év múlva arról tájékoztatta a panaszost, hogy a szakértői vélemény szerint a számlálószerkezetet módosították, ezért a szolgáltató a szabálytalan vételezés következményeit alkalmazza, és a panaszost felemelt díj megfizetésére kötelezi. Ezzel egy időben a rendőrség arról értesítette a panaszost, hogy ügyében a nyomozást befejezte, és az iratokat lopás alapos gyanúja miatt az ügyészségnek vádemelési javaslattal megküldte. A rendőrség által kirendelt igazságügyi műszaki szakértő is megállapította a mérőóra számláló-szerkezetének manipulálását. A panaszos jelezte a szolgáltatónak, hogy a felemelt díjkövetelést azért nem tartja jogosnak, mert a leszereléskor felvett jegyzőkönyv szerint az órán külsérelmi nyomok nem voltak láthatók. A panaszos a MEH-hez fordult, aki arra hivatkozva függesztette fel az ügy vizsgálatát, hogy az érdemi döntés olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, illetve a levélben arról tájékoztatta a panaszost, hogy a MEH részéről a panasz elbírálását lezárnak tekinti. Az ügyészség a panaszossal szemben 2004 elején emelt vádat, a tárgyalást a panasz benyújtásáig még nem tűzték ki. A panaszos 2004 nyarán az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordult, azt sérelmezve, hogy a szolgáltató olyan havi gázszámlát állít ki, melyen szerepelteti a felemelt díj összegét is lehetetlenné téve azt, hogy a tényleges havi gázfogyasztás ellenértékét megfizethesse.

A második panaszos esetében hasonló okok miatt került sor vádemelésre, illetve az országgyűlési biztos vizsgálatára.

A harmadik panaszos esetében a mérőórát az ingatlan korábbi tulajdonosa idején, 1996-ban cserélték le, majd az órát 1999-ben az ingatlant akkor megvásároló panaszos nevére írták át. A mérőóra felülvizsgálatára 2002 elején került sor. Szabálytalan vételezés gyanúja miatt az órát leszerelték majd másfél év múlva a panaszost a szolgáltató arról értesítette, hogy szabálytalan gázvételezés következményeit alkalmazza vele szemben. A MEH a panasz elbírálását szintén az időközben megindult büntetőeljárás miatt függesztette fel, illetve zárta le, holott ebben az esetben a panaszos ellen büntetőeljárás nem is indult, mivel megállapítható volt, hogy az óra felszerelésekor nem ő volt az ingatlan tulajdonosa.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a szabálytalan vételezés miatt kiszabott felemelt díj alkalmazása a tulajdonhoz, illetve az ártatlanság védelméhez fűződő jogokkal összefüggő visszásságot okoz. A gázszolgáltatás területén 2003 végéig alkalmazott felemelt díj nem felel meg a kártérítés általános szabályaihoz kapcsolódó „káronszerzés” tilalmának, a károsultat ugyanis csak a kár nettó értéke illeti meg. Az ellentétes továbbá a polgári jogban elismert szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlyának elvével, és nem felel meg a büntetőjogban alkalmazható pénzbüntetés szabályainak sem, hiszen pénzbüntetés esetén annak mértékét, az elért vagy elérni kívánt anyagi előny, az elkövető vagyoni, jövedelmi és személyi viszonyainak figyelembevételével kell kialakítani.

A biztos megállapította, hogy nem várható el a fogyasztótól, hogy a mérőóra átírásakor meggyőződjön az óra megfelelőségéről. A szolgáltató csak a hibás óra által mért fogyasztás és a megállapított mérési hibaszázalék figyelembevételével kiszámított tényleges fogyasztás közötti különbséget követelheti attól a fogyasztótól, akinek mérőórájáról kiderült, hogy manipulálták, de annak időpontja ismeretlen, így az a korábbi lakástulajdonos ideje alatt is történhetett.

A MEH – mint az energia szektort felügyelő fogyasztóvédelmi szerv – a hozzá érkezett panaszok elbírálása során az államigazgatási (illetve a közigazgatási) eljárás szabályai szerint köteles eljárni úgy, hogy eljárásával ne sértse a tisztességes

séges eljáráshoz való alkotmányos jogot. A MEH a fenti ügyekben a panaszok elbírálását olyan előzetes kérdés elbírálása miatt függesztette fel, melynek eldöntése más szerv – az adott esetben büntetőbíróóság – hatáskörébe tartozott, ugyanakkor a panaszosok mindhárom esetben a felemelt díj alkalmazását kifogásolták, mely nem büntetőjogi jogkövetkezmény, hanem a szerződésszegés következményeként a polgári jog területére tartozó „szankciós jellegű kártérítési fizetési kötelezettség”, így az eljáró büntető bíróságok a felemelt díj követelésének jogosságáról nem fognak dönteni. Ha a panaszosok büntetőjogi felelősségét nem állapítanák meg, a felemelt díj-fizetési kötelezettségük, szerződésszegés megállapítása esetén még fennállhat.

Az országgyűlési biztosa felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy gondoskodjon arról, hogy a gázszolgáltatás során érkező fogyasztói panaszokat a jövőben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései alapján bírálják el.

A biztos ajánlását az országgyűlés a jogszabály-módosítás során figyelembe vette, és a villamos energiáról szóló törvény módosítása szerint a MEH eljárása során ma már a közigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezéseit köteles alkalmazni, a jogszabály eltéréseket csak az ügyintézési határidőkben enged.

Kapcsolódó ügyek: OBH 1775/2004., OBH 1922/2004.

OBH 1226/2004.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a hatályos törvényi rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva, a szülő és a nagykorú gyermek jövedelmének együttes összegére hivatkozva utasítja el a kérelmező átmeneti segély iránti kérelmét, valamint a helyi rendeletét a magasabb szintű jogszabályhoz képest szűkítő jellegűen fogalmazza meg.

A panaszos átmeneti segély ügyében azt sérelmezte, hogy a kérelmét a VII. kerületi önkormányzat elutasította azzal az indokolással, hogy a panaszos édesanyjával él közös háztartásban, és jövedelmük együttesen meghaladja a vonatkozó helyi rendeletben előírt összeghatárt.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) 2003. évi módosítása egyértelművé tette, hogy a települési önkormányzat az átmeneti segély esetén szabályozhatja a jogosultság jövedelmi feltételeit. A jogszabály ugyanis előírja, hogy az átmeneti segély esetén az ellátás megállapításánál figyelembe vehető egy főre számított havi családi jövedelemhatárt az önkormányzat rendeletében úgy kell szabályozni, hogy az az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegénél, egyedül élő esetén annak 150%-ánál alacsonyabb nem lehet.

A vizsgálat megállapította, hogy a helyi rendelet az átmeneti segély szabályozásakor nem az Szt.-ben előírt egy főre számított havi családi jövedelemhatárt vette alapul a segély megállapításához, hanem együttélőket, valamint az egy- vagy többfős háztartásokat említett.

Tekintettel arra, hogy a jövedelemszámításnál a törvény a családot veszi alapul, a vizsgálat kitért arra, hogy az Szt.-t is érintő módosítások a fogalom meghatározásokat nagymértékben megváltoztatták. A család fogalma leszűkült, a közeli hozzátartozói körből a szülő mint egyeneságbeli rokon kikerült, ennek következtében a segélyt igénylő leszármazó jövedelmének meghatározásakor a vele közös háztartásban élő szülő jövedelmét vagy vagyonát nem lehet figyelembe venni.

Az önkormányzat a módosításokat az átmeneti segély szabályozásánál nem vette figyelembe, a panaszos és édesanyja jövedelmét összeszámította. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a helyi szabályozás szűkítő jellegűnek tekinthető, mely nem állt összhangban az Szt. rendelkezéseivel, ezért visszásságot okoz az Alkotmányban deklarált jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, valamint a 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakkal, miszerint „a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal”.

A biztos felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy a helyi önkormányzat szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló rendelete teljes egészében megfelel-e az Szt. előírásainak. A jövőre tekintettel pedig felhívta az önkormányzat polgármesterét, hogy mind a panaszos, mind a hasonló helyzetben lévő kérelmezők esetében is, a mindenkori hatályos jogszabályok maradéktalan alkalmazásával segítse elő a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését, s ezáltal a segítségre szorulóknak lehetőség szerinti támogatását.

A közigazgatási hivatal vezetője a helyi rendelet megvizsgálta, arra törvényességi észrevételt tett, melyet a képviselő-testület elfogadott és a rendeletét módosította.

OBH 1269/2004.

Az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában a hatáskörrel rendelkező felügyelőség eljárása, ha nem jelöli ki a part menti víztermelő kutak belső védterületét.

Egy halásztelki panaszos azt sérelmezte, hogy a Fővárosi Vízművek Rt. döntése nyomán a halásztelki Duna-partra 2004 februárjától csak a Vízművek által kiállított fényképes igazolvánnyal, és évi 2500 Ft befizetése ellenében léphetnek be a halásztelki lakosok.

Az országgyűlési biztos jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz való, illetve az egészséges környezethez való alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste a Vízművek vezérigazga-

tóját, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium helyettes államtitkárát, valamint a halászelki polgármestert, akiktől a bevezetett díjfizetés előírásának tisztázását kérte.

A vizsgálat feltárta, hogy a Vízművek részéről bevezetett intézkedés költségét a halászelki önkormányzat – a képviselő-testületének döntése után – az állandó halászelki lakosoktól átvállalja. A biztos ezért megállapította, hogy a halászelki panaszos problémája megoldottnak tekinthető, tekintettel arra, hogy a panaszos kifogása az igazolvány díjának megfizetésével, illetve összegével függött össze. A biztos azonban annak vizsgálatától nem tekintett el, hogy a Vízművek döntése a jogszabályoknak megfelelően történt-e.

A vizsgálat feltárta, hogy Halásztelek közigazgatási területén található a Vízművek Halászelki Vízbázisának víztermelő kútjai, melyek parti szűrésű vizet termelnek. A vízbázis sérülékeny földtani környezetben helyezkedik el. A terület a rendelkezésre álló tulajdonilap-másolat szerint a Vízművek tulajdonát képezi. A vízbázis területe bekerítve nincsen, de oda belépni csak a Vízművek által kiállított fényképes igazolvány birtokában lehetséges.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vízgazdálkodásról szóló törvény, továbbá a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízlétesítmények védelméről szóló kormányrendelet értelmében – szem előtt tartva a minisztérium megállapításait is – a Vízművek által követett korlátozási megoldás – a szolgáltat célra is figyelemmel – aggályos lehet. A biztos hangsúlyozta, hogy belső védterületre a belépést a vonatkozó jogszabályok alapján még fizetési hajlandóság esetén sem lehetne – tulajdonképpen bárki számára – lehetővé tenni, azt a tulajdonosnak ki kellene zárnia.

A vizsgálat megállapította, hogy a minőségi vízvédelem – és a környezetvédelem – szempontjából jelentős szabályoknak a terület jelenlegi használata nem felel meg, melynek egyik oka, hogy a kérdéses területen a belső és külső védőövezetek hatóság általi kijelölésére még nem került sor, így nem egyértelműsíthető, hogy hova nem megengedett – még térítési díj ellenében sem – a bárki általi belépés.

A biztos szerint alkotmányos szempontból a belső védterület felügyelőség általi kijelölése, a tulajdonos részéről történő bekerítése, illetve fokozott felügyelete, védelme lenne elfogadható, ezzel lenne rendezhető, hogy hova nem lehet, és hova lehet – igazolvány nélkül is – belépniük az embereknek. Ez utóbbi hangsúlyozását az ombudsman azért is tartotta különösen fontosnak, mert az ügyben megjelent az az érdek, hogy a társadalomnak igénye van, sőt jogként követeli – az általa rekreációs területként használt – a külső védterület használatát. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy ennek feltételeit úgy kell lehetővé tenni, hogy – összhangban a vonatkozó jogszabályokkal – tevékenységükkel ne veszélyeztethessék a víz minőségét.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a feltárt visszásság orvoslása érdekében ajánlotta a Fővárosi Önkormányzatnak – mint a Vízművek tulajdonosának –, hogy egy általa koordinált vizsgálatban tisztázza – az illetékes egységes zöld hatóság és a halászteleki önkormányzat bevonásával – a Vízművek intézkedésének jogszerűségét, ésszerűségét, illetőleg az érintett alkotmányos jogok megfelelő összhangját.

A biztos kezdeményezte továbbá, hogy az illetékes egységes zöld hatóság jelölje ki hatósági határozattal a halászelki Duna-partra a belső védőövezetet, ezzel biztosítva a víz mint környezeti elem védelmét és ugyanakkor az egészséghez és az egészséges környezet használatához való jog érvényesülését.

A Főpolgármester az ajánlást elfogadta, és arról tájékoztatta a biztost, hogy az ajánlásnak megfelelő megoldásra törekszik. Ennek érdekében összeállítást kért a Vízművektől a kutak belső és külső védterületeinek a helyzetéről, azok tulajdonviszonyainak, terület-felhasználási besorolásának helyzetéről, továbbá felvette a kapcsolatot az érintett szervekkel. Azt is jelezte, hogy egy többszereplős megbeszélésre került sor a nyár folyamán.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatója tájékoztatta az ombudsmant arról, hogy a jelentésben foglaltaknak megfelelően a tárgyi vízbázis-védőterület kijelöléséről szóló határozatot elkészítik.

A Beszámoló lezárásáig a határozat még nem készült el, ezért az országgyűlési biztos az ügyet továbbra is figyelemmel kíséri.

OBH 1280/2004.

A tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz a postai alkalmazott, ha a közjegyzői okiratba foglalt általános meghatalmazással rendelkező élettárs részére nem fizeti ki az esedékes nyugdíjat.

A panaszos a Magyar Posta Rt. dolgozóinak eljárását azért panaszolta, mert az élettársa közjegyzői okiratba foglalt általános meghatalmazása ellenére nem fizették ki részére az esedékes nyugdíjat.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste a Magyar Posta Rt.-t. Az üzleti vezérigazgató-helytettől kapott tájékoztatás szerint: az eset idején érvényben lévő jogszabály értelmében a közokiratba foglalt általános meghatalmazást a postai küldemények teljes körének átvételére szóló meghatalmazásnak kell tekinteni. Ennek alapján a panaszt jogosnak ítélte meg. Tájékoztatást adott arról is, hogy a panaszos részéről tett bejelentés nem került rögzítésre.

Az eltelt időre való tekintettel a bejelentésben foglaltak minden részletre kiterjedő vizsgálatára a körülmények feltárására, elbírálásra már nem volt mód, de a hasonló esetek elkerülése érdekében az üzleti vezérigazgató-helyettes felhívta a postahely figyelmét a szabályozás helyes alkalmazására.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy a Magyar Posta Rt. eljárása – a fentiekben leírtak alapján és az általa is jogosnak ítélt jogsértés – az időmúlás következtében az államigazgatás jogi eszközeivel már nem volt orvosolható, ezért a konkrét ügyben ajánlást nem tett. A feltárt visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében azonban – a saját hatáskörben tett felhíváson túlmenően – nyomatékosan felhívta a Magyar Posta Rt. vezérigazgatójának figyelmét arra, hogy fokozottan gondoskodjon a jogszabályokban rögzített képviseleti szabályok maradéktalan betartásáról.

OBH 1306/2004.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságok okoz az önkormányzat képviselő-testülete, ha a rendelethez ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, mivel a hulladékszállítási díjat egységesen, minden ingatlanra azonos összegben, a keletkezett hulladék mennyiségére tekintet nélkül állapítja meg, és az ingatlantulajdonosoknak a többlethulladék gyűjtése kapcsán felmerülő kötelezettségeit a díjfizetési kötelezettség mértékében nem szabályozza. Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszasságot, ha a település belterületi úthálózatának rekonstrukciójához a lakosságnak is anyagi hozzájárulást kell fizetnie.

A panaszos azt sérelmezte, hogy annak ellenére kellett útépitési hozzájárulást fizetnie, hogy a település úthálózatának fejlesztésére nem került sor. Kifogásolta a község hulladékszállítási rendjét is, mivel a településen mindenki egységesen, ugyanakkora összegben köteles hulladékszállítási díjat fizetni, tekintet nélkül arra, hogy mennyi hulladéka keletkezett, és azt is, hogy annak ellenére köteles igénybe venni a közszolgáltatást, hogy nem kötött a közszolgáltatóval szerződést.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért a jegyzőtől. A válasz szerint a belterületi úthálózat rekonstrukciójára önkormányzati finanszírozással és lakossági – lakóingatlanonként 6000 forint hozzájárulással – támogatással került sor. A panaszos lakóingatlana ennek köszönhetően szilárd burkolatú útról közelíthető meg. Az általános helyettes megállapította, hogy a befizetési kötelezettség az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény alapján jogszerű volt.

A települési szilárd hulladékok elszállításáról, elhelyezéséről és kezeléséről szóló helyi rendeletről az általános helyettes megállapította, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatásra vonatkozó szerződés a Ptk.-ban szabályozott olyan szerződés, amelyet a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) szerződéskötés nélkül is keletkeztethet. Ezzel összhangban a rendelet is kimondja, hogy a szerződést az a tény hozza létre, hogy a szolgáltató az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll. A szerződés írásba foglalásának elmaradásával ezért alkotmányos joggal összefüggő visszasság nem merült fel.

A rendelet értelmében az ingatlantulajdonosok kizárólag egyféle úrtartalmú – 110 literes – gyűjtőedényt vehetnek igénybe. Többlethulladék esetén a szolgáltató biztosít azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszközt. A Hgt. kimondja, hogy a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell megállapítani, figyelembe véve a közszolgáltatás jellegét és kezelt hulladék mennyiségét és minőségét. A 110 literes hulladékgyűjtő edény kötelező igénybevételét előíró rendeleti szabályozás nem felel meg a Hgt.-ben rögzített arányosság követelményének. Az egységes hulladékgyűjtő edény használata nincs tekintettel arra, hogy egy háztartásban ténylegesen mennyi szilárd hulladék keletkezik. Az 48/2000. (XII. 18.) AB határozat szerint a tényleges arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósítja meg, amely a díjat az elszállított szemét mennyisége alapján állapítja meg.

A többlethulladék esetén a szolgáltató által azonosító jellel ellátott más gyűjtőeszköz igénybevételének díjkalkulációját a rendelet tartalmazza. Nincs azonban utalás arra, hogy a többlethulladék gyűjtésére alkalmas „más gyűjtőeszköz” milyen mértékű anyagi térítés ellenében vehetik igénybe az ingatlantulajdonosok, illetve, hogy a díj tartalmazza-e a begyűjtés, szállítás, ártalmatlanítás költségeit.

A visszasságok orvoslása érdekében az általános helyettes felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg a község önkormányzatának rendeletét és tegye meg a szükséges intézkedéseket. A hivatalvezető az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, törvényességi intézkedése következtében a képviselő-testület módosította rendeletét.

OBH 1312/2004.

A büntetőeljárás szabályok figyelmen kívül hagyásával végrehajtott, személyes szabadságot korlátozó intézkedések, és az emiatt tett panasz jogalap nélküli elutasítása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz. Bűnügyi azonosítás céljából, az érintett hozzájárulása nélkül és a bűnügyi adatkezelési szabályok mellőzésével készült fényképfelvétel sérti az érintett személynek a jóhírnévhez, valamint a személyes adatok védelméhez való jogát.

A panaszost a Nyíregyházi Rendőrkapitányság beosztottai bűncselekmény gyanúja miatt előállították, mert hasonlított egy régebben elkövetett emberölés feltételezett elkövetőjéről kiadott fantomképre. A panaszosról elszámoltatás után fényképfelvételt készítettek, majd szabadon engedték. A panaszos szerint nem készült a meghallgatásáról jegyzőkönyv, továbbá nem kérték a beleegyezését a fénykép elkészítéséhez.

Az általános helyettes a beszerzett iratok alapján megállapította, hogy a vizsgált ügyben az elszámoltatás az eljárási szabályokat figyelmen kívül hagyó kikérdezés formájában valósult meg. Bűncselekmény gyanúja esetén – mivel ez volt az előállítás indoka – a nyomozó hatóságnak a büntetőeljárási szabályok szerint kellett volna az előállított személlyel szemben eljárnia, és kihallgatásáról – akár tanúként, akár gyanúsítottként kerül rá sor – jegyzőkönyvet kellett volna felvenni.

A büntető jogszabályok és a rendőrségről szóló törvény – az Alkotmánnyal és a nemzetközi jogi szabályokkal összhangban – lehetővé teszik a személyes szabadság és más alkotmányos jogok korlátozását, de csak abban az esetben, ha az elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. A személyes szabadság korlátozása – még abban az esetben is, ha csak rövid ideig történik – törvénytelen „(jogellenes, önkényes), ha nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt”.

A panaszos állítása szerint – a nyomozói jelentéssel ellentétben – a fényképfelvétel készítéséhez nem kérték a beleegyezését. A felvétel készítése miatt tett panaszát a Nyomozó Osztály vezetője az előállítás miatt tett panasszal együtt, külön indoklás nélkül megalapozatlannak minősítette. A határozat ellen a főkapitányság vezetőjéhez benyújtott fellebbezés elbírálása során a fényképfelvétel készítését téves jogszabályi hivatkozással minősítették jogszerűnek.

A jogszabályi rendelkezések figyelmen kívül hagyása, a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, az intézkedés miatt tett panasz jogalap nélküli elutasítása megsértette a panaszosnak a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogát, továbbá a jogbiztonság elvével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes felkérte a rendőrfőkapitányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy alárendelt szerveinél következetesen tartsák be az előállításra vonatkozó jogszabályokat, a büntetőeljárásról, a bűnügyi nyilvántartásról, valamint a személyes adatok védelméről szóló törvények rendelkezéseit. Javasolta, hogy az intézkedések miatt benyújtott panaszok elbírálása során is körültekintőbben járjanak el.

A megyei rendőrfőkapitány az ajánlásokat teljesítette, a jelentésben foglaltakat szakmai oktatás keretében ismertette az állománnyal, és módosította a főkapitányság szervezeti és működési szabályzatát.

OBH 1405/2004.

A jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz a szolgáltató a villamosmű létesítésére vonatkozó – az oszloptranzformátor építésére egyértelmű rendelkezéseket nem tartalmazó – szabályok alkalmazásával, ha azok az érintett tulajdonosok érdekeinek érvényesülését nem biztosítják.

A panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert ingatlanuk közvetlen közelében az ELMŰ Rt. által épített 20 kV-os hálózat tartóoszlopa, és a rajta elhelyezett transzformátorállomás működése közvetlen veszélyt jelent számukra és a környezetre, mert a kivitelezés nem az engedélyezett terveknek megfelelően történt. Sérelmezték azt is, hogy az oszloptranzformátort előzetes értesítésük nélkül helyezték az ingatlan közelébe, és hogy mágneses téréreje veszélyezteti a család egészségét, és állandó zúgása pihenésre, üdülésre alkalmatlanná teszi az ingatlan. Panaszosok az országgyűlési biztos segítségét kérték ahhoz, hogy a transzformátor állomást az engedélyezett tervek szerint helyezzzék át.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az engedélyezési eljárásban született határozatokat a bíróság felülvizsgálta és a vezetékjogi engedélyt hatályában fenntartotta, ezért vizsgálata arra irányult, hogy a műszaki biztonsági felügyeletet ellátó szervezet eleget tett-e a hatósági ellenőrzési feladatának. A Magyar Műszaki Biztonsági Hivatal (MMBH) főigazgatóját annak vizsgálatára kérte fel, hogy az oszloptranzformátor építése a vezetékjogi engedélynek és a szakhatósági előírásoknak megfelelően történt-e.

A főigazgató megállapította, hogy a kivitelezés során valóban nem tartották be a Közlekedési Felügyelet szakhatósági kikötését, amely szerint az oszloptranzformátor és az út szegélye között 5 m távolságnak kell lennie. Véleménye szerint az oszlop és a rászertelt transzformátor elhelyezése nem jelent az elviselhetőnél nagyobb kockázatot és különös balesetveszélyt, az ország településein nagy számban található hasonló megoldás.

A főigazgató a Szolnoki Bányakapitányságnál intézkedett annak érdekében, hogy a gázszolgáltató védőcsőbe helyezze, a védőtávolságot betartva helyezze át a gázelosztó vezetékét. Helyszíni feltárás során megállapították ugyanis, hogy a gázelosztó vezeték az oszlop alapozásához a szabványban ajánlott mértéknél közelebb van.

Az ELMŰ Rt. az MMBH megkeresésére közölte, hogy nem létezik olyan jogszabályi vagy szabványi előírás, mely szerint a 20 kV-os tartóoszlopokat a közút szélétől minimálisan 5 m távolságra kellene elhelyezni, de az oszlopok ilyen elhelyezése egyébként is lehetetlen, mert, akkor a magántulajdonú ingatlanok előkertjébe, illetve közvetlenül a lakóházak falát érintve kellett volna az oszlopot elhelyezni. A kivitelezés során a MSZ 7487/3–80. számú „közmű és egyéb vezetékek elrendezése közterületen” című szabványt, valamint az MSZ 151–1:2000 számú szabványt alkalmazta, mely 0,5 m-t ír elő az útpadka külső szélétől számítva. A választ a Magyar Műszaki Biztonsági Hivatal főigazgatója elfogadta, és az ügyben további hatósági intézkedésre nem látott okot.

A Közlekedési Felügyelet igazgatója az országgyűlési biztos tájékoztatására azt a választ adta, hogy a közút szélétől való 5 m-es távolságot a 9004/1982. (Közl. Ért. 14.) KPM–IPM együttes közlemény alapján írták elő.

Tekintettel arra, hogy a Magyar Szabvány magasabb rangú jogszabály, mint a 9004/1982. KPM–IPM. Közlemény, a Közlekedési Felügyelet a szabvány előírásainak megfelelő tartóoszlop elhelyezését tudomásul vette.

Az ELMŰ Rt. által hivatkozott szabványok alkalmazhatósága kérdésében az országgyűlési biztos megkereste a Magyar Szabványügyi Testület elnökét. Az ügyvezető igazgató álláspontja szerint az oszloptranzformátorok telepítésére semmilyen magyar nemzeti szabvány nincs. Az MSZ 151–1, illetve a visszavont MSZ 151–5 szabványok a szabad vezetékekre, illetőleg azok biztonsági távolságára vonatkoznak. Az ügyvezető igazgató szerint figyelembe kell venni, hogy az európai szemléletű szabályozás szerint a kötelezettségeket nem szabványban, hanem jogszabályban kell előírni.

Az országgyűlési biztos a fentiekből következően megállapította, a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot amiatt, hogy az oszloptranzformátorok létesítésével kapcsolatos előírásokat sem jogszabály, sem magyar szabvány nem tartalmazza. Megállapította továbbá a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasságot is, mert a helyszíni szemle során az ELMŰ Rt. a panaszosok meghívását mellőzte, így vagyoniuk védelmében előzetes intézkedéseket nem tehettek, jogorvoslati jogukat nem gyakorolhatták.

Annak érdekében, hogy az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok a jövőben nem fordulhassanak elő, az országgyűlési biztos arra kérte a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy tegyen intézkedéseket a villamosmű létesítésére vonatkozó szabályok, különösen a szabványok és a biztonsági előírások olyan módosítására, melyek az oszloptranzformátor építésére is tartalmazzanak rendelkezéseket, és segítik az érintett tulajdonosok érdekeinek érvényesülését.

A MMBH elnökét felkérte, hogy gondoskodjon arról, hogy a jövőben a villamosmű létesítésének engedélyezése során a Műszaki Biztonsági Felügyelőség ellenőrizze, hogy az engedélyes a 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelet 82. §-ának (3)–(4) bekezdésében foglaltak érvényre juttatása érdekében valamennyi érdekelt tulajdonost meghívta-e a helyszíni szemlére, továbbá a kivitelezés során betartja-e a szakhatósági előírásokat.

Az MMBH elnöke elfogadta az ajánlást, és felhívta a Műszaki Biztonsági Felügyelőségek igazgatóinak figyelmét arra, hogy a villamosmű engedélyezése során ellenőrizzék az említett kormányrendeletben foglaltak érvényre juttatását.

A gazdasági miniszter jelezte, hogy előkészítés alatt áll az MMBH eljárására vonatkozó részletes szabályozás. A tervezet rendelkezik az érintett ingatlan tulajdonosok jogainak védelméről is. Az oszloptranzformátor létesítésére a 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet véleménye szerint megfelelő rendelkezést tartalmaz, mert a 7. § (1) bekezdése a föld feletti vezetékekre vonatkozó biztonsági övezet meghatározását kiterjeszti az oszloptranzformátor állomásokra is.

A miniszter válaszában az országgyűlési biztos azzal a kiegészítéssel fogadta el, hogy az MMBH eljárását szabályozó tervezet egészüljön ki azzal, hogy a műszaki biztonsági felügyeletet ellátó szervezet ellenőrzése terjedjen ki arra is, hogy az építető a helyszíni szemlére meghívta-e az érintett tulajdonosokat, és a betartotta-e a villamosmű létesítése során alkalmazandó fokozott biztonságra vonatkozó előírásokat.

A kiegészítő ajánlást a miniszter elfogadta, a tervezett módosítás a 246/2005. (XI. 10.) Korm. rendelettel megtörtént.

OBH 1755/2004.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti a Pénzügyminisztérium jogértelmezése, ha az Alkotmánybíróság és a Strasbourg-i Emberi Jogi Bíróság családok védelméről alkotott egységes álláspontjával ellentétesen a számítástechnikai eszközök megszerzéséhez kapcsolódó adókedvezmény igénybevételénél a szülő-gyermek viszonylatban a családi kötelék szerint indokolatlanul tesz megkülönböztetést. A jogbiztonság követelményét érintő visszasságot okoz az APEH, a Pénzügyminisztérium és az Oktatási Minisztérium, ha tájékoztatóikban a törvényalkotás keretében tartozó szabályozási tárgykörben fogalmazzak meg olyan további szabályokat, amelyeket a jogalkalmazó és az adózók jogszabályként – kötelező jelleggel – vesznek figyelembe. Ugyanilyen visszasságot okoznak a minisztériumok, ha egy normaszöveg értelmezésében eltérő, egymásnak ellentmondó jogértelmezést adnak ki.

Több panaszos sérelmezte, hogy a 2003. évi adóbevallásában a Sulinet programként megismert, az oktatásban résztvevők egyes kiadásainak kedvezményeként megjelölt adókedvezményt nem érvényesíthette a nevelőszülő, valamint az árva gyermek gyámja. A Sulinet programot ismertető tájékoztató, a Sulinet Expressz Kalauz, adókedvezményre jogosultként határozta meg a szülő mellett az eltartót is, de a vásárlást követően, az APEH által az adóév végén kiadott tájékoztatóban, valamint a személyi jövedelemadó-bevallás kitöltési útmutatójában a házastárs, élettárs gyermekére tekintettel kizárta a kedvezmény érvényesíthetőségét.

Az APEH és a Pénzügyminisztérium kifejtette, hogy a jogszabály értelmében az adókedvezményre csak a gyermek jogi értelemben vett szülei, azaz a vér szerinti és örökbefogadó szülő lehetnek jogosultak. A Pénzügyminisztérium okfejtése szerint a szülő-gyermek fogalmat a magyar jogi szabályozás nem határozza meg, és az adókedvezményre való jogosultság megállapításakor nem lehet figyelembe venni azt, hogy a jog a közös háztartásban élő házastárs, gyám, nevelőszülő-gyermek viszonyára bizonyos élethelyzetekben szabályozást ad. A Pénzügyminisztérium álláspontja szerint az adókedvezmény a számítógépes kultúra terjedését segíti elő, azonban a jogalkotó az adóbevételek biztosítása érdekében a kedvezmény érvényesítésére jogosultak körét behatárolta. A Pénzügyminisztérium a jogosultak körének leszűkítését azzal indokolta, hogy a jogalkotó preferenciája optimálisan a jogosultak személyes példáján keresztül érhető el.

Ezt a jogértelmezést tartalmazza az APEH a tárgyban közzétett tájékoztatója, valamint a 2003. évi adóbevallás útmutatója. Az APEH elnökhelyettesének tájékoztatása szerint a tájékoztatót a Pénzügyminisztériummal az egységes jogalkalmazás érdekében tartott egyeztetés elhúzódtása miatt tudták csak decemberben kiadni.

A Sulinet Programiroda és az oktatási miniszter véleménye szerint a szabályozás célja az volt, hogy az oktatásban résztvevők minél szélesebb köre vehesse igénybe az adókedvezményt, ezért a gyermeket saját háztartásban ténylegesen eltartó személyek is – a családjogban a vér szerinti szülőkön kívül a nevelő-, a mostoha- és az örökbefogadó szülők számára előírt tartási kötelezettséget figyelembe véve – a kedvezmény jogosultjai lehetnek. Az Oktatási Minisztérium a kibocsátott APEH-tájékoztató alapján a felmerülő jogviták elkerülése érdekében módosította a Sulinet Expressz Kalauzt. Az oktatási miniszter – tájékoztatása szerint – a jogszabály szövegezésének hiányosságára, következetlen fogalomhasználatára tekintettel kezdeményezte a pénzügyminiszternél a hibás gyakorlat felülvizsgálatát.

A Pénzügyminisztérium előterjesztése alapján, az adókedvezménnyel kapcsolatos visszajelzésekre, gyakorlati tapasztalatokra tekintettel, Szja. 2004. évi XXVII. törvénnyel történt módosítása következtében 2004. július 1-jétől (az ezt követően megszerzett jövedelem vonatkozásában) az adókedvezményt – csupán a kedvezmény mértékére meghatározott korlát beemelésével – bármely magánszemély igénybe veheti.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata során abból indult ki, hogy az Alkotmánybíróság a Strasbourg Emberi Jogi Bíróság gyakorlatával megegyezően 1097/B/1993. AB határozatában kifejtette, hogy a család alkotmányos védelme nemcsak a házasságon alapuló családokra, hanem a szociológiai értelemben vett családi életre is vonatkozik. Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozatában kijelentette, hogy a kiskorú gyermek alkotmányos jogvédelmének biztosítása – a családon belül – a jog mindenekfelett álló érdekének szem előtt tartását jelenti. Ennek az alkotmányos elvnek érvényesülnie kell mind a törvényhozásban, mind pedig a jogalkalmazásban. Az Alkotmánybíróság – 857/B/1994. AB határozata alapján – az Alkotmány 70/A. §-ban foglalt, a hátrányos megkülönböztetés tilalma rendelkezését 1992-ben már az egész jogrendszerre kiterjesztve értelmezte. Eszerint „a nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés is alkotmányellenes, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ha a megkülönböztetés önkényes és indokolatlan, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetekben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal.”

Az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatában rögzítette azt is, hogy az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt közteljesítési kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga.

A számítástechnikai eszközök megszerzéséhez kapcsolódó adókedvezmény érvényesítése nem jelent alanyi jogosultságot, azonban a hátrányos megkülönböztetés tilalma – a fent kifejtettekkel összefüggésben – ennek igénybevételére is kiterjed.

Az általános helyettes vizsgálata során figyelembe vette azt is, hogy a Csjt. és a Gyvtv. rendelkezései tartalmában igen hasonló jogokat és kötelességeket határoznak meg a vér szerinti, az örökbefogadó, a mostoha-, a nevelőszülő és a gyám számára.

A jogalkotó a hasonló tartalommal rendelkező jogviszonyokat figyelembe véve a gyermekre tekintettel biztosított juttatások, kedvezmények szabályozásánál (így pl. a Szja. családi adókedvezményre vonatkozó rendelkezéseinél, a Cst. családi pótlékra vonatkozó rendelkezéseinél) azonos jogállást biztosít a vér szerinti, az örökbefogadó, a mostoha-, a nevelőszülő és a gyám számára.

A Pénzügyminisztérium tájékoztatásában a vér szerinti, valamint az örökbefogadó, a mostoha-, a nevelőszülő és a gyám között az adókedvezmény szempontjából alkalmazott különbségtételt a vonatkozó adó- és családjogi rendelkezések formális értelmezése alapján, nem a mögöttes jogviszonyrendszerek tartalmi értelmezésével indokolta, a jogosultak megszorító meghatározásával az érintettek szempontjait nem hasonló figyelemmel és méltányossággal értékelte, ezért a különbségtételnek nincs ésszerű indoka.

A biztos általános helyettese megállapította, hogy a Pénzügyminisztérium jogértelmezése az Alkotmánybíróság és a Strasbourg Emberi Jogi Bíróság családok védelméről alkotott egységes álláspontjával ellentétes és a számítástechnikai eszközök megszerzéséhez kapcsolódó adókedvezmény igénybevételénél a szülő-gyermek viszonylatban a családi kötelék szerint tett megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka, ezért az negatív diszkriminációt eredményezett.

A vizsgálat kitért arra is, hogy az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 7.) AB határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 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 jogi iránymutatások rendeltetése, hogy segítsék a jogalkalmazó szervek tevékenységét, a jogszabályok egységes szemléletű végrehajtását, anélkül azonban, hogy a jogalkotás szerepét átvennék. Ezek az iránymutatások esetenként a jogi aktus szerepét töltik be, vagyis túllépik a rendeltetésük határait és ténylegesen jogszabályi tartalommal rendelkeznek, a jogszabályok elé helyezkedve lerontják azok érvényesülését.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az APEH, a Pénzügyminisztérium és az Oktatási Minisztérium tájékoztatóikban a törvényalkotás keretébe tartozó szabályozási tárgykörben fogalmaztak meg további szabályokat, amelyeket a jogalkalmazó, az adózók jogszabályként – kötelező jelleggel – vettek figyelembe és ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszásságot okoztak.

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozata értelmében a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye magában foglalja, hogy a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek rendelkezései pontosak, világosan, egyértelműen megfogalmazottak, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek, vagyis egymással összhangban álljanak. Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozata szerint a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.

A számítástechnikai eszközök megszerzéséhez Szja. 36/A. § (3) bekezdésében biztosított adókedvezményre való jogosultság értelmezésében két minisztérium, a Pénzügyminisztérium és az Oktatási Minisztérium vett részt. A minisztériumok jogszabály-értelmezése egymásnak ellentmondó eredményre vezetett (a Pénzügyminisztérium szerint az adókedvezményre csak a gyermek jogi értelemben vett szülei, azaz a vér szerinti és örökbefogadó szülő lehetnek jogosultak, az Oktatási Minisztérium szerint a gyermeket saját háztartásban ténylegesen eltartó személyek is jogosultak a kedvezményre).

A fentiek alapján a biztos általános helyettese megállapította, hogy az a normaszöveg, amelynek értelmezésében két minisztérium vesz részt, már önmagában nem tesz eleget a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalmi követelménynek. Ezen felül a pénzügyminiszter és az oktatási miniszter eltérő, egymásnak ellentmondó jogértelmezése is jogbizonytalanságot okozott, amely a pontatlan, precizitást nélkülöző jogszabálysöveg megfogalmazására vezethető vissza.

Az országgyűlési biztos általános helyettese összefoglalásul megállapította, hogy az egymásnak ellentmondó, a törvényalkotás tárgykörébe tartozó jogértelmezések alapján megvalósult jogalkalmazás a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének részét képező tisztességes eljáráshoz, a család védelméhez, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot eredményezett.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság a jogszabály rendelkezésének nem egyértelmű rendelkezésére vezethető vissza. A normaszöveg rendelkezéseinek időközben történt módosításának hatálybalépésével az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a törvényalkotó orvosolta, ezért a biztos jogalkotással kapcsolatos javaslatot nem tett.

A jogbiztonság elvéből azonban az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozata szerint az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradván valósulhat meg, továbbá az anyagi igazságosság érvényesülésére az Alkotmány nem biztosít (és nem biztosíthat) alanyi jogot. Ebből következően a konkrét ügyekben, a panaszosok és az adóhatóság a törvény módosításakor lezárt jogviszonyára tekintettel, a panasz az országgyűlési biztos által orvosolhatatlan, ezért a vizsgálatot az országgyűlési biztos általános helyettese további intézkedés nélkül lezárta.

OBH 1842/2004.

Nem állapítható meg alkotmányos visszásság, ha a sürgősségi betegellátó rendszer keretében az egészségügyi szolgáltató a külön jogszabályban meghatározott szakmai minimumfeltételeknek megfelelő szolgálatot alakít ki.

A panaszos édesapja kórházba szállítását követő halála miatt, a Hajdú-Bihar Megyei Mentőszolgálatnál tapasztalt hiányosságokra hívta fel a figyelmét. A tragédia estéjén panasszal élt a Hajdú-Bihar Megyei Mentőszervezetnél, ahol bejelentését kivizsgálták. A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy Debrecen és vonzáskörzetében több mint háromszáz-ezer lakos sürgősségi ellátása életveszély esetén nincs biztosítva.

I. A beadványhoz csatolt dokumentum tanúsága szerint a konkrét eset kapcsán az Országos Mentőszolgálat Hajdú-Bihar Megyei Mentőszervezetének vezető főorvosa vizsgálatot folytatott, amelynek eredményéről a panaszost levelében tájékoztatta. A vezető főorvos vizsgálata megállapította, hogy a panaszos édesanyja az esti órákban hívta a debreceni mentőállomást és jelezte, hogy férje rosszul van, eszméletvesztése nem volt. A mentőállomás szolgálatvezetője – miután a bejelentés pillanatában a mentőállomás rohamkocsija és két esetkocsija más beteg ellátásával volt elfoglalva – azonnal a helyszínre küldött egy mentőgépkocsit mentőszakápolóval, aki az esetleírásában, illetve a jegyzőkönyvi nyilatkozatában elmondta, hogy a panaszos édesapja hallani sem akart a kórházba szállításáról. A beteg állapotát a közölt panaszok és a beteg megfigyelése alapján nem ítélte életveszélyesnek, de a sürgős intézeti kivizsgálást fontosnak tartotta. A beteg részletes vizsgálatát nem végezte el, mivel eredményként könyvelte el azt, hogy sikerült rábeszélnie a beteget, hogy vizsgálatra bevihesse a Klinikára.

A Belklinikára érkezve a mentőszakápoló a beteget – ugyanúgy, mint a lakásáról – saját lábán kísérte a vizsgáló helyiség felé. A beteg összeesett, megkezdték a beteg újraélesztését, majd a klinikai dolgozók segítségével az Intenzív Osztályra szállították, ahol az újraélesztést folytatták, sajnos sikertelenül. A vezető főorvos az eset kivizsgálása során megállapította, hogy a mentőállomás szolgálatvezetője az adott szituációban megfelelően járt el. A mentőegység mentő-

szakápolója ténykedése során a szakma szabályait nem tartotta be maradéktalanul, ezért a vezető főorvos fegyelmi felelősségre vonásban részesítette.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos bejelentését követően a Megyei Mentőszervezet vezetője a konkrét ügyet kivizsgálta, a megfelelő intézkedést megtette, annak a kérdésnek az eldöntése azonban, hogy a panaszos édesapjának halála, illetőleg a mentőszakápoló mulasztása között fennáll-e ok-okozati összefüggés, olyan orvos-szakmai kérdés, amelynek vizsgálata nem tartozik az országgyűlési biztos kompetenciájába.

II. Az országgyűlési biztos a továbbiakban a mentés és sürgősségi ellátás Hajdú-Bihar megyei gyakorlatának megismerése érdekében részletes tájékoztatást kért az Országos Mentőszolgálat Hajdú-Bihar Megyei Mentőszervezetének vezető főorvosától, a megyei szervezet működéséről, valamint az Országos Mentőszolgálat főigazgatójától országos viszonylatban a Hajdú-Bihar Megyei Mentőszervezet helyzetéről. Tekintettel arra, hogy a mentés és sürgősségi ellátás szerves egységet képez, tájékoztatást kért a debreceni Kenézy Gyula Kórház Sürgősségi Betegellátó Osztályának (a továbbiakban: SBO) főorvosától is. A beérkezett vizsgálati anyagból megállapította, hogy Hajdú-Bihar Megyében 14 mentőállomás működik. A nyíradonyi mentőállomás megépülése után gyakorlatilag minden települést az európai normának megfelelően el tudnának érni. A mentőkocsik felszereltsége az előírt normáknak megfelelő, azonban a készülékek egy része „túlkoros”. A megyében gyermek rohamkocsi és mentőhelikopter is működik.

A mentőszervezet és a megyei egészségügyi intézmények, kórházak közötti kapcsolatot nagyon jónak tartják. Több közös szakmai programot szerveznek (kardiológiai, ideggyógyászati stb.), amelyek jelentősen javítják a betegellátás színvonalát. Közös diszpécser szolgálat hiányában a mentők a fogadó osztályokkal közvetlen telefonvonalon tudják felvenni a kapcsolatot. Így az általuk bevitt betegeket minden esetben fogadják. A jelenleg érvényes rendeleteknek megfelelő képzéssel rendelkezik a szervezet minden dolgozója, képesek életmentésre is. A megyében a mentés és betegszállítás átlagosan 20%–80%-os arányban oszlik meg, ez megfelel az OMSZ hasonló országos átlagának.

Országos Mentőszolgálat főigazgatójának tájékoztatása szerint: az Országos Mentőszolgálat 211 mentőállomása közül jelenleg 123 (58,3%) mentőállomás rendelkezik kivonuló orvosi/mentőtiszt szolgálattal, azaz roham- és esetkocsival. Hajdú-Bihar megye 14 mentőállomása közül 9 mentőállomáson (81,8%) állandó 24 órás az esetszolgálat. Megvizsgálva az elmúlt évben az azonnali feladatok esetében a 15 percen belüli kiérkezési időket, megállapítható, hogy nappal országosan 78,2%-ban, éjjel 79%-ban érkeznek 15 percen belül a helyszínre. Ez a mutató Hajdú megyében 80,2%, 81%, míg Debrecen esetében 88,9, 92,1%, tehát jobb az országos és a megyei átlagnál.

A kórház SBO főorvosa jelezte, hogy a kórházban 2000-től működik a Sürgősségi Betegellátó Osztály. A mentőszervezettel nagyon jó a kapcsolatuk, ahogyan a többi egészségügyi szolgáltatóval is. Az osztályon 2004-ben két alkalommal az ANTSZ ellenőrzést tartott a szakmai követelmények tekintetében, és mindent rendben talált.

Az Alkotmányban biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogon belül az egyik legalapvetőbb betegjog az egészségügyi ellátáshoz való jog. Ez pedig annyit jelent, hogy a betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését szolgáló ellátáshoz.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a sürgősségi betegellátó rendszer keretében az egészségügyi ellátás folyamatos működtetése érdekében az egészségügyi szolgáltató a külön jogszabályban meghatározott szakmai minimumfeltételeknek megfelelő szolgálatot alakít ki. A folyamatosan hozzáférhető egészségügyi ellátás érdekében ezek a feladatok elláthatók többek között sürgősségi centrum vagy egy-egy szakterület regionális vagy országos feladatait ellátó speciális sürgősségi centrum szervezésével is.

Tekintettel arra, hogy a megyében a fentieknek megfelelő egészségügyi ellátás biztosított, az országgyűlési biztos külön intézkedést nem kezdeményezett.

OBH 1856/2004.

Az arányosság elvét figyelmen kívül hagyó és a rendőrségről szóló törvény egyéb szabályait is sértő, személyes szabadságot korlátozó intézkedés sérti a személyes szabadsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogot.

A panaszos 13 éves gyermekét a gyámhivatal – agresszív magatartása miatt – ideiglenesen intézetbe helyezte, majd kérelemre engedélyezte az anyánál történő elhelyezést, egyben magatartási szabályokat is előírt a kiskorú részére. A gyermekét egyedül nevelő édesanya az engedélye nélkül kimaradó fiút a veresegyházi Ifjúsági Házból haza akarta vinni, ennek során összeszólalkozott, majd dulakodásba keveredett az ott lévő – fia hazavitelét megakadályozó – fiatalokkal. A helyszínre hívott rendőrök a panaszost előállították a Gödöllői Rendőrkapitányságra. Éjszaka a kapitányságon tartózkodó egyik rendőr könnygázszóró spray-vel lefújta a panaszost, mert az előállító helyiség ajtaját rugdosta. Másnap reggel meggyanúsították garázdaság vétségével, de mivel nem kívánt vallomást tenni, ezt követően szabadon engedték.

A rendőri intézkedések ellen a panaszos panasszal élt a rendőrkapitányság vezetőjénél. A kapitányság vezetője a panaszt kivizsgálta, és elutasította, mert álláspontja szerint az előállítás, a bilincshasználat és az előállító helyiségben történt könnygáz-spray használat jogszerű volt. A határozat keletkezésének időpontjáig nem sikerült megállapítani,

hogy a könnygázszórót ki használta a panaszossal szemben, mert a használatról nem készült jelentés, ezért ennek tisztázására tényfeltáró vizsgálat indult.

A beszerzett iratok alapján az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a cselekmény súlya nem indokolta az előállítást, és egyáltalán nem volt arányban a személyes szabadság korlátozásának súlyosságával. A helyszínen intézkedő rendőröknek vagy a parancsnoki feladatot ellátó ügyeletes tisztnek – amikor arról döntöttek, hogy a kiskorú édesanyját Verezegyházáról a 8 km-re lévő Gödöllőre előállítják, és egész éjszaka fogva tartják – más felnőttkorú hozzátartozónál való elhelyezési lehetőség hiányában, intézkedni kellett volna a kiskorú ideiglenes elhelyezésére a legközelebbi gyermekotthonban.

A könnygázszóró használatát a kapitányság hivatalvezetője minősítette jogszerűnek. A rendőrségi törvény szerint a rendőr a mások vagy saját életét, testi épségét, illetőleg a vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető támadás elhárítására, illetve a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni ellenszegülés megtörésére alkalmazhat vegyi eszközt. Az előállítóba zárt panaszos magatartása nem merítette ki a kényszerítő eszköz használatának törvényes feltételeit. A kényszerítő eszköz retorzióként való használata törvénytörtés volt, amit valószínűsített az is, hogy – mivel az intézkedésnek a tényfeltáró vizsgálatig nem volt nyoma – az alkalmazásról feltehetően csak utólag készült (visszadátumozott) jelentés.

A Gödöllői Rendőrkapitányság rendőrei a panaszos előállítása és fogvatartása során a rendőrségről szóló törvény több szabályát megsértették, eljárásuk a jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott, és sértette a panaszos személyes szabadsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogát.

Az általános helyettes felkérte a Pest megyei rendőrfőkapitányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy alárendelt szerveinél következetesen tartsák be az előállításra vonatkozó jogszabályokat.

A megyei rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta és elrendelte a jelentésben foglaltak oktatását az alárendelt állomány részére.

OBH 1918/2004.

A telefonos ügyfélszolgálat működése akkor tekinthető ügyfélbarátnak, ha használata egyszerű, továbbá a szolgáltató a várakozási idő csökkentése érdekében megfelelő számú ügyintézőt foglalkoztat.

A panaszos a telefonos ügyfélszolgálatok működésével kapcsolatos aggályai miatt fordult az országgyűlési biztosokhoz. Sérelmezte, hogy gyakran saját költségén kell végighallgatnia a menürendszerrel szóló tájékoztatást. Nem tartja elfogadhatónak azt sem, hogy az ügyintézők foglaltsága miatti várakozás (amíg az ügyintéző mások ügyeivel foglalkozik) időtartamának költsége a hívót terheli.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz, valamint a tulajdonhoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. A beadvány szerint „a negatív példák, amelyeket említék annyira közismertek, hogy nevesíteni sem kell az érintetteket”. Konkrétumok hiányában az országgyűlési biztos nagy ügyfélkörrel rendelkező közüzemi szolgáltatóktól, valamint a három mobil távközlési szolgáltatótól kért tájékoztatást telefonos ügyfélszolgálati rendszerük működéséről. Egyedi eljárás hiányában a biztos megállapításait állásfoglalásban összegezte.

Az otthonról történő ügyintézés egyszerű és gyors, ha a hívott ehhez megfelelő háttérrel biztosít. A nehezen elérhető, bonyolult menürendszerrel működő telefonos ügyfélszolgálat nem alkalmas funkciójának betöltésére.

A telefonos ügyfélszolgálatvaló kapcsolatfelvétel az ügyfelek érdekkörében felmerült okokból történik, ezért általában nem kifogásolható, ha a hívás nem ingyenes. Más megítélés alá esik, ha a hívásra a szolgáltató tévedése vagy mulasztása (pl. hibás számlázás) miatt kényszerül az előfizető. Ilyen esetben elvárható, hogy a felmerült költségek miatt a szolgáltató kompenzációt nyújtson.

A panasz lényege, hogy az ügyfélnek sok esetben a menürendszerrel szóló tájékoztatás és a gyakori várakozás időtartamát is meg kell fizetnie. Ha a szám díjmentesen hívható, a kérdés nem merül fel, mert bár előfordulhat, hogy a hívó csak hosszabb idő után kerül az ügyintézőhöz, a hívás időtartamtól függetlenül ingyenes. Amennyiben a szolgáltató a hívásért díjat számít fel, elvárható, hogy a számlázás kizárólag a hívás ügyintézőhöz kapcsolásakor kezdődjön. Ellenkező esetben az ügyfél azért az időtartamért is fizet, amíg elhangzik a kötelezően végighallgatandó, őt esetleg egyáltalán nem érdeklő menüpont-felsorolás, illetve amíg az ügyintéző mások ügyeivel foglalkozik.

Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy a telefonos ügyfélszolgálat akkor tekinthető ügyfélbarátnak, ha használata egyszerű, menürendszere könnyen érthető. Alapkövetelmény a megfelelő számú ügyintéző foglalkoztatása a várakozási idő csökkentése érdekében. Ellenkező esetben az ügyintézők foglaltságából adódó várakozások a hívások hívó általi megszakítását eredményezhetik, vagyis a telefonos ügyfélszolgálat nem tölti be azt a szerepet, amiért létrehozták: a gyors és kényelmes ügyintézés lehetőségét. Hasznos a becsült várakozási időről szóló gépi tájékoztatás, mert annak ismeretében az ügyfél eldöntheti, hogy vár-e vagy inkább később újra telefonál.

OBH 1990/2004.

A jogorvoslathoz való joggal és az emberi méltósághoz kapcsolódó kegyeleti joggal összefüggő visszásságot okoz a szabályozás, ha nem biztosítja az elhunyt hozzátartozójának, hogy részt vegyen az elhunyt – nem közegészségügyi okból történő – exhumálását megelőző eljárásban. Nem diszkriminatív az a szabályozás, amely temetkezési módonként eltérően követeli meg a sírnyitási engedély meglétét.

A panaszos a köztemetőt fenntartó települési önkormányzat jogértelmezését sérelmezte. Elhunyt édesanyjának volt férje, aki a sírhely felett volt rendelkezni jogosult, melyben panaszos édesanyja is nyugszik, úgy határozott, hogy édesanyja maradványait exhumáltatja, és máshová temeteti. A panaszos ezt a szándékot méltatlannak és kegyeletsértőnek vélte, de az önkormányzatnál előterjesztett panaszára csak tájékoztatást kapott a hatályos jogszabályok arra vonatkozó rendelkezéseiről, hogy ki jogosult az egyes sírhelyekre történő be-, illetve kitemetéseket kezdeményezni.

Az országgyűlési biztos az emberi méltósághoz való jog, illetve a kegyeleti jogok kapcsán kezdeményezett vizsgálatot, mely során a jegyzőt és az illetékes megyei ÁNTSZ-t kérte közreműködésre. Bár a megkeresésekkel egy időben panaszos arról tájékoztatta a biztost, hogy a sírhely felett rendelkezni jogosult elállt exhumáltatási szándékától, az ombudsman fenntartotta vizsgálatát, és felkérte az országos tisztifőorvost szakmai álláspontja kifejtésére.

A vizsgálat elsősorban az exhumálási eljárást kérelmező személy és az elhunyt egyéb hozzátartozóinak ügyféli jogállására, a közigazgatási eljárás során számukra biztosított jogokra és kötelezettségekre, az ezzel összefüggő hatósági magatartás megítélésére, valamint mindezeknek az alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos összefüggésére irányult. A vizsgálat megállapította, hogy az ÁNTSZ-nek az exhumálási eljárás engedélyezése iránti kérelem befogadásakor és annak elintézése során nincs értesítési kötelezettsége a vérszerinti leszármazók irányába, amennyiben nem ők voltak az eltemetettők.

A temetkezési törvény az elhunyt eltemetésére kötelezettek körében sorrendiséget állít fel, amely sorrend alapján az eltemetésről gondoskodni köteles személynek kell megválasztania az eltemetés módját és helyét is, természetesen figyelemmel az elhunyt végakarataira. Érthető, hogy amennyiben a temetésre kötelezettnek a sírhely felett rendelkezési joga van, és az oda történő eltemetés nem ellenkezik az elhunyt végakaratával, a kötelezett rendelkezhet úgy, hogy az elhunytat arra a sírhelyre temessék.

Az újratemetés vagy hamvasztása céljából történő sírnyitás iránti engedély megadására irányuló eljárás során az ÁNTSZ-nek szintén nincs értesítési kötelezettsége a vérszerinti leszármazók irányába, amennyiben nem ők voltak az eltemetettők, így azok ügyfél jogosultságot sem szerezhetnek az eljárásban. A hozzátartozó így valóban kerülhet olyan helyzetbe, hogy utóbb értesül csak halottja exhumálásáról, és az egyetlen fórum, ahol kegyeleti jogának érvényesítése lehetősége nyílik, az a bíróság, vélhetően jóval azt követően, hogy az exhumálás és az újratemetés már lezajlott.

Az ÁNTSZ hivatalai az exhumálási engedély iránti kérelmek elbírálása során elsősorban a közegészségügyi és környezetegészségügyi szempontok érvényesülését kötelesek szem előtt tartani, így nem volt olyan szabály, ami kellőképpen figyelembe vette volna az egyes hozzátartozók azon érdekét, hogy lehetőségük legyen tiltakozásukat kifejezni elhunyt hozzátartozójuk áttemetését illetően.

Az engedélyezési eljárás során ügyfélként szóba jöhető személyek meghatározása mindenképpen jogalkotói feladat, annak ellenére, hogy az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog – melynek része a kegyeleti jog is – védelmére valamennyi közigazgatási szerv kötelezett. Az engedélyezési eljárás során ügyfélként vagy érintettként szóba jöhető személyek felkutatási kötelezettségének, az engedélyezést végző ÁNTSZ-re történő telepítése aránytalanul nagy terhet róna az egyébként is elsődlegesen a közegészségügy megóvására hivatott szervezetre, és indokolatlanul meghosszabbítaná az engedélyezési eljárást. Ezért a biztos elegendőnek tartotta az esetleges érintettek – például – hirdetmény tétel útján történő értesítését.

A feltárt visszásság orvoslása érdekében a biztos felkérte a Miniszterelnöki Hivaltal vezető minisztert, hogy járjon közben a temetőkről szóló törvény és az annak végrehajtására kiadott kormányrendelet módosítása érdekében.

A Kormány a jelentésben foglaltaknak megfelelő előterjesztést tett a vonatkozó rendelet módosítása érdekében, így a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendeletet módosította a 121/2005. (VI. 28.) Korm. rendelet. Az új szabály 2005. július 1-jétől hatályos.

OBH 2043/2004.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az elsőfokú építésügyi hatóság, ha döntését több ízben kell megsemmisíteni megalapozatlanság miatt, illetve, ha a hatóság az eljárást felfüggesztő döntéséről nem értesíti valamennyi eljárásban érdekelt felet.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a pécsi építésügyi hatóság nem folytatja le a 2002 márciusában elrendelt eljárását. Kérte annak vizsgálatát is, hogy a földhivatal a tulajdonjogi per alatt hogyan törölhette határozat nélkül a perfeljegyzési jog bejegyzése iránti széljegyet.

Az országgyűlési biztos a jobbiztonsághoz, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melyben a jegyzőtől és a körzeti földhivaltaltól kért tájékoztatást.

A panaszos 1998-ban bejelentette az elsőfokú építésügyi hatóságnak, hogy társtulajdonosa – akinek tulajdoni hányadát érintően bírósági eljárást kezdeményezett – engedély nélkül az épület homlokzatát, tartószerkezetét érintő átalakítási munkálatokat végzett a lakóházon. Az építésügyi hatóság a bejelentésre helyszíni szemlét tartott, ezt követően azonban csak ügyészi felszólalásra hozott eljárást felfüggesztő határozatot a tulajdonostársak közötti polgári peres eljárás befejezéséig. A panaszos fellebbezésére tekintettel felfüggesztő határozatát visszavonta.

A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható volt, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság több ízben utasította el a panaszos kérelmét arra hivatkozva, hogy az építető nem végzett engedélyköteles munkát. Ezeket azonban a közigazgatási hivatal rendre megsemmisítette, és az elsőfokú építésügyi hatóságot új eljárásra utasította. A másodfokú építésügyi hatóság végül 2002 márciusában az elsőfokú döntést megváltoztatva kötelezte az építetőt, hogy 60 napon belül nyújtson be fennmaradási engedély iránti kérelmet, és így elrendelte az építésrendészeti eljárás lefolytatását.

A megküldött iratokból megállapítható továbbá, hogy az építésügyi hatóság a fennmaradási engedélyezési eljárást felfüggesztette, mert az építető keresetet nyújtott be a nyilatkozat pótlása érdekében. Az építető azonban csak a társtulajdonossal szemben indított bírói eljárást, holott az ingatlan egy részét haszonélvezeti jog terheli, így a haszonélvezeti jog jogosultjának hozzájárulása is szükséges a fennmaradási engedély megadásához, ezért a hatóság felhívta az építetőt, hogy meghatározott időn belül pótolja a haszonélvező nyilatkozatát, vagy az azt pótló bírósági ítéletet. A fennmaradási engedélyezési eljárás jelenleg felfüggesztés alatt áll.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hatóságok eljárása – többszöri új eljárás elrendelése – a tisztességes eljárás követelményével és a jogbiztonsággal összefüggésben visszásságot okozott, amely a másodfokú hatóságnak az elsőfokú építésügyi hatóság határozatát megváltoztató döntésével orvoslást nyert. Megállapította azt is, hogy a többszöri új eljárás elrendelése alapjául szolgáló megalapozatlan döntés a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggésben is visszásságot okoz, hiszen ebben az esetben nincs olyan érdemi másodfokú közigazgatási határozat, amely ellen, amennyiben úgy ítéli meg bármely, az eljárásban résztvevő fél, keresettel élhetne, igénybe véve szükség esetén szakértő közreműködését.

Az építésügyi hatóság a tulajdonostárs nyilatkozatának pótlására irányuló bírósági eljárás tartamáig az eljárást felfüggesztette, amelyről azonban a panaszos mint tulajdonostárs (és az ingatlan haszonélvezője) nem értesült, így a panaszt abban a hiszemben nyújtotta be, hogy a hatóság valóban mulasztást követett el.

Azzal, hogy a hatóság az eljárást felfüggesztő döntéséről nem értesítette valamennyi érdekeltet, a jogállamiságból eredő jogbiztonsággal és a jogorvoslati joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a mulasztást orvosolta, a felfüggesztő határozatot a panaszosnak (tulajdonostársnak és a haszonélvezeti jog jogosultjának) megküldte, ezért az ügyben kezdeményezést nem tett.

A panaszosnak a földhivatali eljárással szembeni kifogását megvizsgálva megállapította, hogy az megalapozatlan. A panaszban említett perbejegyzési kérelem széljegyként feltüntetésre került, azonban bejegyzésre nem, hiszen csak a bíróság jogosult a perfeljegyzésről rendelkezni. Miután a bíróság elutasította azt a panaszos által benyújtott keresetet, amelyre hivatkozva a panaszos bejegyzési kérelmet terjesztett elő a Földhivatalnál, annak törlése a panaszos vizsgált alkotmányos jogaival összefüggésben nem okozott visszásságot. A biztos tájékoztatta a panaszost, hogy a perfeljegyzés nem akadályozza a tulajdonjog bejegyzését.

A szabálytalan eljárások jövőbeni kiküszöbölése érdekében a biztos felkérte a jegyzőt, hogy intézkedjen hivatalában az anyagi és eljárásjogi szabályok maradéktalan betartatásáról.

OBH 2076/2004.

A jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való jogokkal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha az építésügyi eljárásban hozott határozat elleni fellebbezést nem terjeszti fel határidőben a másodfokú hatóságnak.

A panaszos a csobánkai jegyző elhúzódozó építésügyi eljárását kifogásolta, mert a résztulajdonában álló ingatlant érintő ügyben az engedély nélkül létesített építmény fennmaradási engedélyezési eljárására kijelölt tahitótfalui jegyzője részére nem küldték meg a szükséges iratokat.

Az országgyűlési biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjétől kért előzetes vizsgálatot.

A közigazgatási hivatal megállapította, hogy a csobánkai jegyző a határozata ellen benyújtott fellebbezést huzamos időn keresztül nem terjesztette fel elbírálásra felettes hatóságához. A panaszos kérelmére ezért más eljáró hatóságot jelölt ki, a panaszolt jegyző azonban a kijelölő határozatban foglaltaknak sem tett eleget, így a fennmaradási engedélyezési hatósági eljárást a tahitótfalui jegyző csak 5 hónappal a kijelölést követően tudta megkezdeni. A kijelölt elsőfokú építésügyi hatóság a panaszos fennmaradási engedély iránti kérelmét elutasította, és az építmény bontását rendelt el.

A panaszos e határozat ellen fellebbezést nyújtott be, melynek másodfokú elbírálása a panasz kivizsgálásának idején még folyamatban volt.

Az országgyűlési biztos a közigazgatási hivatal vizsgálatában feltártak alapján arra a következtetésre jutott, hogy a csobánkai jegyző mulasztása a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alkotmányos jogokat sértette, de tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal a mulasztást más hatóság kijelölésével, a kijelölt jegyző pedig a határozat meghozatalával orvosolta, a konkrét ügyben intézkedésre nem tett javaslatot.

A közigazgatási hivatal vezetője a feltárt törvénysértések és szabálytalan eljárások miatt a jegyzővel szemben munkajogi felelősségre vonást kezdeményezett, amelynek alapján a képviselőtestület megtette az általa szükségesnek ítélt intézkedéseket.

Az országgyűlési biztos az ügyet lezárta.

OBH 2216/2004.

A tisztességes eljárás követelményével és a panaszhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző és a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium is, ha az írásban előterjesztett kérelemre nem válaszol.

A panaszos sérelmezte, hogy a helyi polgármesteri hivatalban a földhasznosítási program keretein belül az önkormányzati földek gyomtalanítására és termővé fordítására leadott igényére nem kapott választ. Ebben az ügyben a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumba írott levelét sem méltatták válaszra.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz, valamint a panaszhoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, s tájékoztatást kért a jegyzőtől, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumtól.

A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzati területek karbantartásáról a városüzemeltetési kht. gondoskodik. A panaszos szóban több alkalommal jelezte, hogy parlagrafü-irtásban vállalkozóként közreműködne, többször – követelő módon – kereste meg a kht.-t és hivatkozott arra, hogy vállalkozóként jelentős gépparkkal rendelkezik a feladat elvállalásához. A kht. szakemberei panaszost felkeresték a lakásán, ahol elhanyagolt, gyomos portát találtak, a helyszínen kiderült, hogy sem vállalkozói engedéllyel, sem gépekkel nem rendelkeznek a kérelem szerinti feladat vállalásához. A kht. a továbbiakban ezért elzárkózott a tárgyalásoktól. Mindezek után a panaszos kártérítési igényt tartalmazó levelet küldött – a város középületeire, külterületi ingatlanaira stb. vonatkozóan – a vagyongazdálkodási és üzemeltetési irodának, melyre választ nem kapott. A biztos vizsgálatát követően azonban intézkedtek az eljárási szabályok betartására, illetve a válaszadás pótlására.

A panaszosnak a jegyző részére megküldött beadványai – a kártérítési igényt tartalmazó levelet kivéve – szakszerű és körültekintő elintézését nyertek.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium a panaszos beadványára – adminisztrációs hiba miatt – nem válaszolt. Ennek tényét csak később észlelték, és a minisztérium elnézést kérve intézkedett az érdemi válasz megadására.

Az országgyűlési biztos azt is megállapította, hogy a nyíregyházi önkormányzat üzemeltetési irodája alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okozott akkor, amikor a hozzá érkező beadvány megválaszolásáról nem határidőben – hanem közel két hónap múlva – intézkedett. A jogintézmények csak akkor működhetnek alkotmányosan, ha az intézmények az eljárási normákat betartják.

Az országgyűlési biztos a minisztérium eljárásával kapcsolatban megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a panaszos beadványára csak több mint egy év múltán válaszolt.

Az országgyűlési biztos a feltárt visszásságok miatt intézkedést nem kezdeményezett, mert a jogsértést később orvosolták. A hasonló visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében azonban felhívta a jegyző, valamint a környezetvédelmi és vízügyi miniszter figyelmét arra, hogy fokozottan gondoskodjanak a hivatalukban a jogszabályokban rögzített eljárási szabályok és a bennük testet öltő garanciák maradéktalan betartásáról.

OBH 2289/2004.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának rövidített jelentése a szolgáltatók tájékoztatási kötelezettségéről a nem kívánt betárcsázó programok elleni védekezésről.

A panaszosok az Internet-használata során kezdeményezett nemzetközi hívások számlázása miatt fordultak az országgyűlési biztoshoz, aki a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálat során a Nemzeti Hírközlési Hatóság Budapesti Igazgatóság igazgatóhelyettesével folytatott megbeszélést.

A vizsgált ügyekben a vitatott összegeket – az Internet-használattal összefüggésben – ún. betárcsázó programok idézték elő. A jelenség lényege, hogy egy olyan program töltődik a számítógépre, amely bontja a fennálló Internet-kapcsolatot, és helyette a felhasználó által nem felismerhető módon egy költséges nemzetközi hívást indít el. A felhasználó csak a telefonszámla kézhezvételekor szerez tudomást arról, hogy a magas távbeszélő számla az Internet-használattal függ össze.

Az országgyűlési biztos vizsgálati hatáskörébe a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek ilyen minőségükben tett intézkedései és mulasztásai tartoznak. Az országgyűlési biztosok gyakorlatában az Internet-szolgáltatás (léte-

sítés, működés, számlázás) nem minősül közszolgáltatásnak, ezért az Internet-szolgáltatással összefüggő panaszokat, a szolgáltatók eljárását a biztos nem vizsgálhatja.

A konkrét esetekről a biztos megállapította, hogy a hírközlési hatóság a panaszosok bejelentéseire megfelelő tájékoztatást adott, ezért az egyedi esetekben alkotmányos joggal összefüggő visszásság nem merült fel.

Tekintettel arra, hogy e jelenség az internetezők széles körét érintheti, szükségesnek tartotta annak vizsgálatát is, hogy mindent megtettek-e a hatóságok a felhasználók védelme érdekében.

A 2003-ban hasonló panaszok alapján (OBH 4434/2003., 4646/2003.) lefolytatott vizsgálatról készült jelentésben az országgyűlési biztos felkérte 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. A jelentésben kifejtette, hogy „a Ptk. 4. § (1) bekezdése a felek egymás közötti viszonyaiban követendő elveket szabályozza, azaz a jóhiszemű eljárás, a tisztességes eljárás, és a kölcsönös együttműködés elvét. A Ptk. a szerződés megkötésének szabályait tartalmazó XVIII. fejezetében külön is rögzíti az együttműködési kötelezettséget. (A felek a szerződés megkötésénél együttműködni kötelesek és figyelemmel kell lenniük egymás jogos érdekeire.) A Ptk. kommentár úgy fogalmaz, hogy a feleknek már a szerződés megkötése során – tehát a jogügylet létrejöttét megelőzően is – együtt kell működniük, s ezen belül is jelentős kötelezettségük a szerződést érintő lényeges körülmények tekintetében a megfelelő tájékoztatásadás. (...) Az Internet-szolgáltatáshoz való széles körű hozzáférés elősegítése, valamint a szolgáltatás kedvező árának biztosítása – mint cél – mellett gondoskodni kell az Internet-használók érdekeinek védelméről. Erre tekintettel, a konkrét esetek ismeretében 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 magas számlát eredményező nemzetközi hívások elindításának lehetőségére.” A Ptk. 4. §-a szerinti alapelvvel összhangban a feleket a Ptk. 277. §-a alapján szerződéskötés után is folyamatosan terheli az együttműködési kötelezettség.

A biztos 2004 szeptemberében, Nógrád megyében tartott munkalátogatása alkalmával megvizsgálta a Hungarotel Távközlési Rt. salgótarjáni ügyfélszolgálatának működését. Megállapította, hogy Internettel összefüggő szolgáltatás megrendelésekor az ügyfél egy tájékoztatót kap az internetezés közbeni emelt díjas nemzetközi hívások létrejöttének lehetőségéről és a védekezés módjáról. A tájékoztató átvételét az előfizető aláírásával igazolja. Az ügyfélnek így már a szolgáltatás megrendelésekor tudomására jut, hogy Internetezés közben emelt díjas kapcsolat jöhet létre. A szolgáltató ezzel a tájékoztatóval eleget tesz a Ptk. alapján öt terhelő tájékoztatási kötelezettségének.

A Nemzeti Hírközlési Hatóság Budapesti Igazgatóságának igazgatóhelyettese beszámolt a szolgáltatókkal folytatott megbeszélések, egyeztetések tapasztalatairól, a védekezés lehetőségeiről. A Nemzeti Hírközlési Hatóság internetes honlapján a „Betárcsázó” probléma cím alatt olvasható a jelenség lényege és a védekezés módjai. A szolgáltatók folyamatosan jelentik azokat a telefonszámokat, amelyeket a „betárcsázó” programok felhívnak. A folyamatosan bővülő lista szintén a hatóság honlapján tekinthető meg. A távközlési szolgáltatók a listán szereplő számok automatikus kapcsolását letiltják, azokat csak kézi kapcsolással teszik elérhetővé. Ez azt jelenti, hogy a hívónak szóban meg kell erősítenie a kezelő felé az adott számra vonatkozó hívási szándékát. Ha ekkor úgy nyilatkozik, hogy nem akarta hívni a számot – vagyis betárcsázó program töltődött a számítógépére és az kezdeményezte a hívást – a kapcsolat nem jön létre. A nem kívánt betárcsázó programok letöltése ellen létezik szoftveres védelem. A programok letölthetők a hírközlési hatóság honlapjáról. A felhasználó igénybe veheti a jelszavas híváskorlátozás szolgáltatást is. Ez kizárja a nemzetközi (emelt díjas) számok automatikus hívását azzal, hogy először egy egyéni kódszámot kell beütni, és csak ezután lehet tárcsázni a számot. A védekezés módja még a nemzetközi vagy emelt díjas hívások letiltása. A Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselete 2004. október 5-én megállapodást kötött 18 szolgáltatóval a betárcsázó programok ellen.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hírközlési hatóság a felhasználói érdekek védelmére számos intézkedést tett. Szükségesnek tartotta azonban ismét leszögezni, hogy a betárcsázó programok elleni védekezés területén – megelőzendő az Internet-használattal összefüggő nagy összegű távbeszélő számlákat – a fogyasztók lehető legszélesebb körű, mindenki számára érthető módon megfogalmazott tájékoztatása szükséges. Az új előfizetőknek a szerződés megkötésekor, míg az Internet-hozzáféréssel már rendelkezők részére e-mailben és a számlához mellékelte hírlevelekben kell megfelelő tájékoztatást adni a jelenségről és a védekezés módjáról.

Kapcsolódó ügyek: OBH 3148/2004., 3296/2004., 3314/2004., 5442/2004., 5563/2004.

OBH 2399/2004.

A jogbiztonság követelménye sérül, ha a közpénzek felhasználói nem az „általában elvárható” gondossággal járnak el a rájuk bízott vagyon kezelésével kapcsolatban.

A panaszos sérelmezte az általa és a Tempus Közalapítvány között korábban megkötött „College of Europe” ösztöndíjszerződés több pontját, elsősorban a 12 hónapos belföldi munkavállalási kötelezettséget.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja miatt rendelt el vizsgálatot, amely során a közalapítvány igazgatójától és program koordinátorától kért tájékoztatást.

Megállapította, hogy a felek között polgári jogi szerződés jött létre, amellyel kapcsolatos jogvita nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe, ezért a panaszost tájékoztatta, hogy a szerződés tartalmával, illetve módosításával kapcsolatos igényeit kizárólag bíróság előtt érvényesítheti. De arra tekintettel, hogy a Tempus Közalapítvány az ösztöndíjprogramot részben állami támogatásból finanszírozta – az általános helyettes a vizsgálatát kiterjesztette annak megállapítására, hogy a project során a közalapítvány megfelelő gondossággal járt-e el a közpénzek felhasználásakor.

Vizsgálata során megkereste a Tempus Közalapítványt és az Oktatási Minisztériumot. Megállapította, hogy a College of Europe program lebonyolításához az Oktatási Minisztérium és a Tempus Közalapítvány évente támogatási szerződést kötött. A támogatás felhasználásának szabályairól azonban nem rendelkeztek, így a Közalapítvány maga állapíthatta meg azokat a feltételeket, amelyek alapján az ösztöndíjat folyósította. Mivel a College of Europe program célja az volt, hogy a magyar közigazgatás számára olyan magasan kvalifikált szakembereket képezzen, akik megfelelő szakmai jártassággal rendelkeznek az Európai Unió integrációjával összefüggő területeken, a hallgatók számára – az ösztöndíj folyósításának ellentételezéseként – 12 hónap időtartamú, a magyar közigazgatás területén eltöltött munkavállalást írt elő. A panaszos 2002 decemberében kötött ösztöndíjszerződést a közalapítvánnyal és legkésőbb 2004. november 15-ig köteles lett volna a magyar közigazgatásban elhelyezkedni. Erre azonban nem került sor. Az ösztöndíjszerződés értelmében, amennyiben az ösztöndíjas nem tesz eleget a szerződésben foglalt kötelezettségének, úgy köteles az ösztöndíj teljes, kamatokkal növelt összegét a támogató részére visszafizetni. A panaszos azonban sem a munkavállalási kötelezettségét nem teljesítette, sem az erre az esetre kikötött ösztöndíj-visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget. Ennek ellenére a közalapítvány nem tett semmit annak érdekében, hogy szerződésszegés címen a panaszostól a már folyósított 7867 euró összeget visszakövetelje.

A Tempus Közalapítvány és rajta keresztül az Oktatási Minisztérium kötelezettsége lett volna, hogy a szerződés megszegésével szemben minden jogi eszközt igénybe vegyen annak érdekében, hogy az állami költségvetésből nyújtott támogatás felhasználása a célnak megfelelően teljesüljön. Ennek a kötelezettségnek az elmulasztásával a Tempus Közalapítvány és az Oktatási Minisztérium is a jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásságot keletkeztetett.

Mindezek alapján az általános helyettes az Állami Számvevőszéket arra kérte, hogy ellenőrizze a Tempus Közalapítvány részére biztosított állami támogatás hasznosítását. Az oktatási minisztert felkérte, hogy tegyen meg mindent a már megkötött ösztöndíjszerződések szerződésszerű teljesítésért.

Az Állami Számvevőszék az ajánlásban foglaltakat elfogadta és a Közalapítvány gazdálkodásának ellenőrzését a 2007. évi tervében előirányozta. Az Oktatási Minisztérium pedig a panaszossal szemben keresetet nyújtott be követelése érvényesítésére.

Az általános helyettes a válaszokat elfogadta.

OBH 2502/2004.

A tisztességes eljárásról és a jogorvoslathoz való jog sérül, ha a hatóság a magánszállásadói tevékenység nyilvántartásba vétele során a tevékenység helyével szomszédos épületben élők számára nem biztosítja az ügyféli jogállást. A jogorvoslathoz való jog sérül, ha a hatóság a határozat ellen benyújtott fellebbezést nem terjeszti fel a felettes szervéhez.

A panaszos a szomszédos ingatlanon kialakított magánszálláshely nyilvántartásba vételével kapcsolatos hatósági eljárást és az épületben végzett éttermi szolgáltatást sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljárásról, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során tájékoztatást kért az önkormányzat jegyzőjétől, mint elsőfokú hatóságtól a panasszal kapcsolatos álláspontjáról és megtett intézkedéseiről.

A hatóság álláspontja szerint „ezen hatósági nyilvántartásba vétel esetén a szomszédok ügyféli minősége nem megalapozott, hiszen a nyilvántartásba vételről való szomszédértesítés nem jogszabályi előírás.” A szállásadói tevékenység folytatásának feltétele a jegyzői nyilvántartásba vétel, melyről a jegyző igazolást ad ki. A nyilvántartásba vételnek tehát jogi hatása van, a tevékenység annak birtokában végezhető. A szomszédos ingatlanok tulajdonosainak értesítését a magánszálláshelyek idegenforgalmi célú hasznosításáról szóló kormányrendelet nem írja elő, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) azonban ügyfélnek tekinti azt, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A biztos álláspontja szerint a szomszédos épületben folytatni kívánt magánszállásadói tevékenység érinti a szomszédok jogos érdekét.

Az elsőfokú hatóság a panaszosok fellebbezését nem terjesztette fel, arra csak levélben válaszolt. A jogorvoslathoz való jog lényege az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége, ami a fellebbezők esetében nem valósult meg. Sérül a jogorvoslathoz való jog, ha a hatóság egyáltalán nem hoz határozatot (nincs fellebbezéssel megtámadható határozat) vagy a határozat ellen benyújtott fellebbezést késedelmesen, esetleg egyáltalán nem terjeszti fel felettes szervéhez.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az elsőfokú hatóság eljárása a jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot okozott, de a konkrét panasz orvoslására közigazgatási úton már nem látott lehetőséget. Kifejtette, hogy amennyiben a szállásadói tevékenység zavaró, a szomszédok birtokvédelmi vagy szomszédjogi szabályokra alapított eljárást, illetve tulajdonjog háborítatlanságát védő pert is indíthatnak.

Az elsőfokú hatóság a magánszálláshelyen folytatott éttermi szolgáltatás miatti lakossági panaszt – új eljárás keretében – elutasította, a helyszíni szemlén ugyanis nem nyert bizonyítást, hogy az Uhu Villában melegkonyhas tevékenységbe tartozó szolgáltatást nyújtanak. A közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az elsőfokú hatóság a tényállás tisztázása keretében helyszíni szemlét tartott, és a döntését e szemle tapasztalataira alapozta.

Az országgyűlési biztos felkérte a jegyzőt, hogy jövőbeni eljárásai során vegye figyelembe a jelentés megállapításait.

OBH 2509/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz az eljárás elhúzódása, és az írásbeli hiánypótlási felhívás elmaradása.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség a hulladékkezelési engedély iránti kérelmének benyújtása után csak majdnem egy évvel hozott határozatot. Sérelmezte a határozat indokolását, mert valótlanul tartja azt az állítást, hogy nem jelölte meg a telephely címét és a kezelni kívánt hulladék mennyiségét. Úgy nyilatkozott, hogy ezek az adatok a benyújtott dokumentumokban megtalálhatók, a szóbeli hiánypótlási felhívásnak elegendő tett, írásbeli hiánypótlási felhívásnak viszont nincs nyoma. Kijelentette, hogy a kérelmet nem lehetett volna elutasítani arra hivatkozással, hogy hiányosan nyújtotta be, „elsődlegesen írásbeli hiánypótlási felhívásnak lett volna helye”.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyben a Felügyelőség igazgatójától kért tájékoztatást.

A környezetvédelmi hatóság a panaszos 2003. április 9-én érkezett hulladékkezelési engedély iránti kérelmére 2004. február 27-én hozott elutasító határozatot. Az elutasítás indoka a hiányos kérelem volt. A benyújtott dokumentáció szakmai értékelésére a környezetvédelmi hatóság rendelkezik a szükséges ismeretekkel. Azt a megállapítást, hogy a kérelem szakmailag hiányos, legfeljebb egy ellenkező tartalmú szakvélemény cáfolhatná, az országgyűlési biztos nem.

A környezetvédelmi hatóság – bár a kérelmet több szempontból is hiányosnak találta – írásban nem hívta fel a panaszost hiánypótlásra. A Felügyelőség „várta” a hiányosságok pótlását, amit a panaszos egyébként vállalt is. A benyújtott, majd kiegészített kérelem ismeretében hiánypótlási felhívást kellett volna kiadni, ha pedig a hatóság megítélése szerint a kérelem ezt követően is hiányos, a rendelkezésre álló adatok alapján kellett volna döntenie vagy az eljárást megszüntetni. A panaszos a kérelmét elutasító határozatból tudomást szerezhetett a becsatolandó (hiányzó) dokumentumokról, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a kérelem későbbi teljesítéséhez. A határozat ismeretében a panaszos újabb kérelmet nyújthat be.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott az eljárás elhúzódása és az írásbeli hiánypótlás elmaradása, felkérte a Felügyelőség igazgatóját, hogy megfelelő határidő kitűzésével adjon ki hiánypótlási felhívást, majd azt követően – annak eredményétől függően – gondoskodjon az eljárás befejezéséről. Az igazgató a kezdeményezéssel egyetértett.

OBH 2593/2004.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okozhatnak az okmányirodák és a nyilvántartó hatóságok, ha az eljárásuk során alkalmazott törvény nem határozza meg egyértelműen a végrehajtási jogszabályok szintjét. A jogbiztonság követelményét sérti a nyilvántartó hatóság, ha – a jogosultakat terhelő bejelentési kötelezettség előírásának hiányában – a korlátozás alapjául szolgáló követelés megszűnését nem regisztrálják.

A panaszos gépkocsi biztonságos vásárlásával kapcsolatban sérelmezte, hogy az APEH, a bírósági végrehajtók „opciót” jegyeztenek be az okmányiroda nyilvántartási rendszerébe oly módon, hogy azt a gépkocsi okmányjaiban nem szerepeltetik, a tulajdonjogot igazoló törzskönyvet nem vonják be. Gyakran az eladó sem tud a szóban forgó „teher” bejegyzéséről, ha mégis, nem áll érdekében arról tájékoztatni a vevőt. A panaszos szerint ezzel teljesen kiszolgáltatott helyzetbe kerül a vásárló, mivel „csak az átírást végző okmányirodában tudatják vele, hogy a gépkocsi tulajdonjogát nem szerezheti meg opcióterhelés miatt”. Másik sérelme az volt, hogy a hitelre vásárolt gépkocsik esetében a hitelező bank a hitel visszafizetéséről csak a tulajdonost értesíti, a nyilvántartó hatóságot nem. Ennek következtében a jóhiszemű vásárló nem tudja a gépkocsit nevére átíratni. Beadványában kifejtette azt is, hogy az említettek megelőzése érdekében

az állampolgárok illegális úton szerzik be a vásárláshoz szükséges információkat. Figyelemmel arra, hogy a panaszos nem konkrét hatósági eljárást sérelmezett, a gépjárművek tulajdonjogának megszerzésével kapcsolatos kérdéseket az országgyűlési biztos általános helyettese általánosságban tekintette át.

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.) értelmében a járműnyilvántartás a külön jogszabályban meghatározottak szerint tartalmazza a jármű forgalmazásának korlátozására vonatkozó adatokat, azonban még utalás szintjén sem állapítja meg, hogy milyen szintű jogszabályokban meghatározottak szerint tartalmazza azokat. Ezen kívül is a Kknyt. számos helyen utal „a külön jogszabály”-okra, de nem határozza meg azok szintjét. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében „a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

A gépjárművekre vezetett végrehajtás szabályait áttekintve az általános helyettes megállapította, hogy a Vht. szabályai kellően, részletekbe menően kidolgozottak. Amennyiben a végrehajtó az abban foglaltak szerint jár el, nem fordulhat elő, hogy a gépjármű vevője csak az okmányirodában szembesüljön a foglalás tényével. A végrehajtó ugyanis a forgalmi engedélyt és a törzskönyvet is lefoglalja vagy kezdeményezi a gépjármű kivonását a forgalomból. Előbbi esetben a két okmány hiánya, utóbbi esetben pedig a forgalomból kivonás ténye kell, hogy – még ügyletkötés előtt – felkeltse a vevő gyanakvását. Az általános helyettes szerint, ha az ügyletkötés bármely körülménye alapján a gépjármű vevőjében valamilyen kétely ébred, és ennek ellenére megvásárolja azt, a vevő nem az adott helyzetben elvárható módon jár el.

A Kknyt. értelmében a járműnyilvántartás tartalmazza a forgalmazási korlátozásokra vonatkozó adatokat. Ezek bejegyzésére a pénzügyi intézmény kérelmére kerül sor. Vételi jog, terhelési és elidegenítési tilalom fenntartása esetén a pénzügyi intézmény előzetes rendelkezése alapján a törzskönyvet a tulajdonos nevére állítják ki, és azt a pénzügyi intézmény részére küldik meg. A vonatkozó BM rendelet szerint a jármű tulajdonjogát érintő korlátozás esetén a törzskönyv kizárólag a korlátozás jogosítottja részére adható ki. Ettől az esettől különbözik, amikor a gépjármű tulajdonosa a lízingcég és a köznyelvben „vevő”-nek nevezett lízingbevevő csupán üzembentartója a gépjárműnek. Ilyenkor a tulajdonjog bejegyzésére csak a futamidő végén, a konkrét szerződésben foglaltak szerinti maradványérték megfizetését követően, az ügyfél kérelmére kerülhet sor.

Ki kell emelni, hogy a forgalmazási korlátozásra vonatkozó záradék hatálya lezárásának feltétele, hogy az ügyfél a tartozás kiegyenlítését követően a részére a pénzügyi intézmény által kiállított igazolás és a rendelkezésére bocsátott törzskönyv birtokában azt a Hivataltól kérje. A pénzügyi intézményt a Hivatallal szemben a hatályos szabályok szerint bejelentési kötelezettség nem terheli. Figyelemmel a forgalmi (tulajdoni) viszonyok rendjéhez, továbbá a járműnyilvántartás adatainak közhitelességéhez fűződő érdek jelentőségére az általános helyettes megállapította, hogy – a jogi szabályozás hiányosságára vezethető okból – a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozhatja, hogy a forgalmazási korlátozások jogosultjainak a korlátozás alapjául szolgáló követelés megszűnése (teljesítése) után nem kell e tény a Hivatalnak bejelenteniük.

A rendelet szerint a jármű tulajdonjogát igazoló okirat a törzskönyv. Egy járműhöz, egy időben csak egy érvényes törzskönyv tartozhat. A törzskönyv kiadásáig a jármű tulajdonjogát a jármű kereskedelmi értékesítéséről szóló – a jármű azonosító adatait tartalmazó – számla, a harmadik országból behozott – a magáncélra ideiglenesen behozott járművek kivételével –, külföldön már forgalomba helyezett használt járműveknél az illetékes külföldi hatóság által a forgalomba helyezésre kiadott eredeti vagy hitelesített okmányok, az árverési jegyzőkönyv, a gyártó számlája, a jogerős bírói határozat, a hagyatékátadó végzés, az ajándékozást igazoló okirat, az adásvételi szerződés, a fődarabok megvásárlásáról szóló számlák és az összeépítési engedély, illetve a járműkísérő lap igazolják. Az előbbieket értelmében a gépjármű tulajdonjogának az átruházásához az erre irányuló szerződésen vagy más jogcímen felül a tulajdonosváltozásnak a járműnyilvántartásba való bejegyzése – szemben az ingatlanokra vonatkozó szabályokkal – nem szükséges, vagyis a bejegyzés nem jogot keletkeztető (konstitutív), hanem a megszerzett jogot regisztráló, ún. deklaratív hatású. Előfordulhat – bár a Kknyt. értelmében 15 napon belül az érintetteknek kötelessége –, hogy sorozatos gépjármű-átruházások nem kerülnek a nyilvántartásba rögzítésre. E jelenséget a törvényben foglalt szankció sem szüntette meg teljesen, ami viszont a tulajdoni viszonyok biztonságával és a nyilvántartás közhitelességéhez fűződő érdekekkel összeegyeztethetetlen.

Az általános helyettes megállapította, hogy a szabályozása ezen hiányossága a tulajdonhoz való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A Kknyt. szerint a kérelmező a jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében a nyilvántartásból adatot igényelhet. Azt azonban még utalás szintjén sem határozza meg, hogy mit kell a jog, illetve jogos érdek fogalmán érteni, és nem rendelkezik arról sem, hogy azt igazolni kell, vagy elegendő azt valószínűsíteni. Az általános helyettes szerint a törvény nem egyértelmű rendelkezése jogbizonytalanságot okoz, és az így kialakult gyakorlat alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.

Az általános helyettes felkérte a belügyminisztert, valamint a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy a járműnyilvántartás közhitelességének maradéktalan biztosítása érdekében tekintsék át a vonatkozó szabályozást. Kezdeményezték az Országgyűlésnél a forgalmazási korlátozás jogosultjainak bejelentési kötelezettségére vonatkozó szabályok kiegészítését, pontosítását, a járműnyilvántartásban nem rögzített (oda határidőben be nem jelentett) adatváltozások

átvezetése kérdésének rendezését, a jog, jogos érdek fogalma pontos tartalmának meghatározását, továbbá annak igazolására/valószínűsítésére vonatkozó alapvető szabályok megállapítását.

A válaszadási határidő még nem telt el.

OBH 2597/2004.

Az embertelen bánásmód alkotmányos tilalmával összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet eljárása, ha a fogva tartott fegyelmi elkülönítése során nem biztosítanak ivóvizet a számára.

A Fővárosi Bv. Intézetben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy miután visszautasította a nem kóser élelem elfogyasztását, elkülönítették, és étkezés megtagadása miatt fegyelmi eljárást indítottak ellene. A fegyelmi elkülönítés során olyan zárkában helyezték el, melyben nem volt mosdó. Az engedélyezett csomagjában levő élelmet elvették tőle, és az elkülönítését követően másnap reggel nem kapott ivóvizet.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a kegyetlen, embertelen megalázó elbánás vagy büntetés alkotmányos tilalmát érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

A megállapított tényállás szerint a panaszos kérte, hogy a bv. intézetben kóser élelmezést biztosítsanak a számára, de a kérelmét – a lehetőségek hiányában – elutasították, és sertéshús-mentes élelmet kapott. 2004. március 18-án a fogva tartott kijelentette, hogy csak olyan ebédet vesz át, ami a vallása előírásai szerint fogyasztható. A biztonsági tiszt figyelmeztette, hogy a cselekménye fegyelemsértésnek minősül, és intézkedni fog az elkülönítésére. A panaszos ezt követően az ebéd átvételét megtagadta.

Az elkülönítés előtt a fogva tartottat orvoshoz vitték, majd az elkülönítés végrehajtására kijelölt fegyelmi zárkába kísérték. A saját élelmiszereit a zárkán belül egy biztonsági ráccsal leválasztott szekrénybe helyezték el, amit azzal indokoltak, hogy másképp nem tudják ellenőrizni, hogy a fogva tartott fogyaszt-e élelmet vagy sem. A zárkában mosdó nem volt felszerelve, az ivóvíz tárolására műanyag kannák szolgáltak. A fogva tartott zárkában való elhelyezésekor – 12.45-kor – a felügyelet észlelte, hogy a kanna törött, de nem cserélték ki. A biztonsági tiszt másnap reggel ellenőrizte a fogva tartottat, aki vizet kért tőle. A tiszt kicseréltette a kannát, és rendelkezett a víz beadásáról. 2004. március 19-én 12.30-kor az elkülönítést megszüntették, és lehetővé tették a panaszos számára az elzárt élelemhez való hozzáférést. A fogva tartottal szemben indított fegyelmi eljárást március 30-án – fegyelmi vétség hiányában – megszüntették.

A fogva tartott a BVOP-nál is panaszt tett az ügyben. Az országos parancsnok – az általa lefolytatott vizsgálat alapján – írásban utasította a Fővárosi Bv. Intézet parancsnokát a mulasztást elkövetett felügyelőkkel szembeni fegyelmi eljárás megindítására. Rendelkezett arról is, hogy a fogva tartott részére a bv. intézet biztosítsa a kóser élelmezést, és annak többletköltségét az országos parancsnokság fedezze.

A 11/1996. (X. 15.) IM rendelet 11. § (1) bekezdés szerint fegyelmi ügyben a fogva tartott elkülönítése akkor rendelhető el, ha elhelyezésének megváltoztatása a fegyelmi felelősség tisztázása érdekében indokolt. A fegyelmi elkülönítés alatt a fogva tartott nem érintkezhet a fegyelmi vétség többi elkövetőjével, a tanúkkal és a sértettekkel, a Bv. tvr.-ben meghatározott jogai azonban nem korlátozhatók. A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 143. § (2) bekezdés értelmében ha az elítélt elkülönítése a fegyelmi eljárással összefüggésben szükséges, az elkülönítésre a fegyelmi zárkát is igénybe lehet venni, de ilyenkor a fegyelmi zárkát el kell látni a zárka általános felszerelési tárgyaival.

A Fővárosi Bv. Intézetben a panaszos elkülönítésére kijelölt zárka nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, ugyanis a fegyelmi zárkát nem látták el az általános felszerelési tárgyakkal. A fegyelmi elkülönítés nem azonos a magánelzárás büntetéssel, amit kizárólag fegyelmi zárkában lehet végrehajtani. A fegyelmi felelősség tisztázása a konkrét esetben nem is indokolta a panaszos elkülönítését. Az elkülönítés végrehajtása során – közel 20 órán át – nem biztosítottak vizet a fogva tartott számára, valamint elvették tőle a csomagban beküldött, engedélyezett élelmiszereit is.

Az általános helyettes megállapította, hogy a bv. intézet mulasztása súlyos visszásságot okozott az embertelen bánásmód tilalmával összefüggésben. Az országos parancsnok által megtett intézkedésekre tekintettel ajánlást nem tett, de felhívta az intézetparancsnok figyelmét a fogva tartottakkal való emberséges bánásmód követelményének maradéktalan betartására. Kezdeményezte továbbá az intézet parancsnokánál, hogy a fegyelmi elkülönítések végrehajtása az IM rendelet előírásának megfelelően kialakított zárkákban történjen. A parancsnok a kezdeményezést elfogadta.

OBH 2656/2004.

A testékszer viselésének közoktatási intézményekben való engedélyezése, illetve tiltása esetén mérlegelni kell, hogy a tanulókat megilleti az önrendelkezési jog, ami csak más alapjog gyakorlása érdekében korlátozható, ugyanakkor fennáll az oktatási intézmény felelőssége a testékszerek viselésével összefüggő, az intézményben bekövetkezett balesetekért.

A panaszos azt sérelmezte, hogy gyermekét gimnáziumának igazgatója megpofozta, és a gimnázium fenntartó önkormányzat képviselő-testülete az igazgatóval szemben nem az eset súlyosságának megfelelő fegyelmi büntetést szabott ki.

Az általános helyettes visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt.

A megállapított tényállás szerint a panaszos gyermeke a gimnázium igazgatójának többszöri kérése ellenére sem vette ki az arcán viselt testékszereket. Amikor az igazgató a tanuló ellenőrzőkönyvét kérte, hogy a szülővel tudathassa az iskolában felmerült problémát, a tanuló azt nem adta át neki. E konfliktus nyomán az igazgató a tanulót az iskola folyosóján szóban felelősségre vonta és megpofozta. A pofon miatt a tanuló orra vérzett, szája is sérült. A testi sértés miatt a sértett a rendőrségen feljelentést tett, édesanyja pedig a polgármesteri hivatalban kérte az ügy kivizsgálását. A képviselő-testület az igazgató ellen a fegyelmi eljárást megindította, és ennek keretében úgy döntött, hogy az iskola igazgatóját jelentős súlyú fegyelmi vétség elkövetése miatt az előmeneteli rendszerben történő várakozási idő meghosszabbítása, valamint a főtanácsosi címtől való megfosztás fegyelmi büntetéssel sújtja.

A biztos általános helyettese megállapította, hogy a fegyelmi vizsgálatot rövid időn belül lefolytatták. A képviselő-testület zárt fegyelmi tárgyalása nem az ügy „eltussolását” célozta. A testület a tények alapos megismerése alapján hozott döntést, és súlyos büntetést szabott ki, mert súlyos vétségnek ítélte, hogy az iskola igazgatója arcul ütötte az iskola tanulóját. E tények alapján a biztos nem állapította meg, hogy az iskolát fenntartó önkormányzat visszásságot okozott a tanuló emberi méltóságához, továbbá az ifjúság védelemhez való alkotmányos jogával összefüggésben. Döntésével megtette a kellő intézkedést a tanulót ért sérelem miatt és az esetleges hasonló jogsértés megelőzésére.

Mindemellett az ügyben lényeges kérdés a testékszer viselés szabadsága, a szülő, a tanuló és az iskola joga e tekintetben. A vizsgált ügy arra világított rá, hogy a tanulót is megillető önrendelkezési jog egy iskolai közösségben nem korlátlan, és nem is csupán a szülő engedélyétől függ, hogy a tanuló viselhet-e testékszert. A pedagógus kötelessége, hogy gondoskodik a tanuló testi épségének megővéséről, és ha a baleset veszélye fennáll, a szükséges intézkedést megtegye. Iskolai közösségben azonban a pedagógus nem tekinthet el a többi tanuló jogaitól. Az iskola felelőssége és a többi tanuló jogai miatt a testékszer viselésről a házirendben célszerű rendelkezni. A házirend elfogadásához, módosításához az iskolaszék és a diákönkormányzat egyetértése szükséges. Így tehát mód van arra, hogy a szülők, a pedagógusok és a diákok megegyezésre jussanak az említett probléma megoldásában. A pedagógus felelősséggel tartozik azért, hogy ha olyan körülmények között szándékozik megtartani az óráját, amely veszélyezteti a tanuló testi épségét, mert akkor sérül a tanuló biztonságos és egészséges környezethez való joga. Nincs lehetőség arra, hogy ezt a felelősséget az iskolában a szülők átvállalják, ha nem értenek egyet a pedagógus álláspontjával.

OBH 2724/2004.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a kérelemhez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a birtokvédelmi kérelmet azért utasítja el, mert a kérelemben nem adták meg a panaszolt személy nevét, csak a lakcímét.

A panaszos a jegyző és a közigazgatási hivatal eljárását is sérelmezte, mert a jegyző azzal utasította el a kérelmét, hogy abban nem jelölte meg név szerint, hogy kivel szemben kéri a birtokvédelmet, és a közigazgatási hivatal pedig a panaszára arról tájékoztatta, hogy a jegyző helyesen járt el.

A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

A panaszos a birtokvédelmi kérelmében előadta, hogy a pontos címmel megjelölt szemközt lévő földszintes házban tartott ebek ugatása zavarja. A jegyző hiánypótlásra hívta fel, mert nem jelölte meg a birtoksértőként megnevezett fél nevét. A panaszos úgy tájékoztatta a hatóságot, hogy nem tudja név szerint megnevezni az állatok tulajdonosát, mivel azonban pontosan megjelölte a lakcímet, kérte, hogy a lakcímnnyilvántartóban nézzenek utána az ingatlan tulajdonosának. A jegyző határozatával a birtokvédelmi eljárást megszüntette, mivel a kérelmező nem jelölte meg név szerint a birtoksértőt. A panaszos ezt követően a közigazgatási hivatal vezetőjétől felügyeleti intézkedést kért. A hivatalvezető úgy tájékoztatta, hogy a jegyző helyesen járt el.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (Áe.) a kérelemre nem írt elő formai vagy tartalmi követelményeket, így azt sem, hogy a kérelmezett mely adatait kell a kérelmezőnek megadnia. Az Áe. úgy rendelkezett, hogy a közigazgatási szerv nem kötelezhette az ügyfelet olyan adat közlésére, amelyet „jogszabállyal rendszeresített nyilvántartása” tartalmazott. A jogszabállyal rendszeresített nyilvántartás a konkrét esetben a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti települési lakcím-nyilvántartás volt.

Az Áe. alapelvei között szerepelt a gyors és egyszerű eljárás célkitűzése, melyet a hivatalból lefolytatott bizonyítási eljárással lehetett elősegíteni. A panaszos beadványában lakcímszerűen megjelölte, hogy mely ingatlan tulajdonosával szemben kért birtokvédelmet. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény és az Áe. értelmében a jegyzőnek joga (és kötelezettsége) lett volna a települési lakcím-nyilvántartás alapján megállapítani, hogy ki van az adott címre bejelentve. Amennyiben az eljárás során kiderül, hogy nem az ott állandó lakcímen bejelentett személy a kutya tulajdonosa, akkor lehetett volna a panaszost felhívni további adatok benyújtására, a kérelmezett személyének pontosítására.

Az országgyűlési biztos felkérte a jegyzőt és a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a jövőben fokozottan figyeljenek – és munkatársaik figyelmét is hívják fel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek az ügyfelek adatigazolási kötelezettségére, illetve az eljárás során szükséges adatok beszerzésére vonatkozó szabályaira.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 2794/2004.

A tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az arányos közteherviselés elvével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat azzal, ha útépítési érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére kötelezi az érintetteket a közút korszerűsítésének minősülő építésügyi-műszaki munkálatok elvégzése esetében.

A panaszosok az útépítési hozzájárulás megfizetésére való kötelezésüket sérelmezték, amelyet a lakossági együttműködés keretében megvalósult útépítési beruházásokra hivatkozva állapított meg az önkormányzat. A panaszosok szerint az ingatlanuk előtti útnak a szilárd, pormentes burkolattal történő ellátása már 1983-ban megtörtént, ami után az ingatlan tulajdonosok az útépítési hozzájárulást megfizették.

Az országgyűlési biztos alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amelynek során megkereste az önkormányzat jegyzőjét, akitől az ügy előzményeire vonatkozóan tájékoztatást és az iratok megküldését kérte.

A biztos megállapította, hogy a megyei közlekedési felügyelet által kiadott útépítési engedélyekben a panaszosok ingatlanuk előtti utca kiépítésére a közlekedési hatóság nem adott ki építési engedélyt. A panaszosoknak írt válaszlevelekből és a panaszosok egybehangzó nyilatkozataiból egyértelműen megállapítható, hogy a kérdéses úton már volt szilárdburkolat, amelyet aszfaltoztak és az út két oldalán utcaszegélyt létesítettek. A jogszabályi kritériumokra tekintettel az elvégzett munkálatok az út korszerűsítésének felelnek meg.

A lakossági együttműködésnek a helyi lakossági érdeket szolgáló közút építésébe való bevonására, és ezen keresztül az útépítési érdekeltségi hozzájárulás mint anyagi erőforrás biztosítására a közlekedési törvény 1999. évi módosítása adta meg a jogi lehetőséget. Az útépítési érdekeltségi hozzájárulás kétszeres megfizetésére a biztos véleménye szerint, nem lehet azon az alapon hivatkozni, hogy egy hét évvel korábban hatályon kívül helyezett rendelet alapján az akkor érintettek út- és közműfejlesztési hozzájárulást fizettek. A két jogcím, és nem utolsósorban a jogi konstrukció tartalma nem azonos, mivel az adott társadalmi viszonyok azóta gyökeresen megváltoztak, a dereguláció során az Országgyűlés a hozzájárulás megfizetéséről szóló miniszteri rendeletet hatályon kívül helyezte.

A biztos szerint ugyanakkor azt is tekintetbe kell vennie, hogy az Alkotmánybíróság a 62/1991. (XI. 22.) AB határozatában rámutatott, hogy minden állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni, továbbá a 914/B/2000. számú döntésében kifejtette, hogy az utak és a közművek kiépítése az érintett ingatlanok tulajdonosainak alapvető érdeke, ugyanakkor a települési önkormányzat feladata is. Olyan helyi közügy, amelynek megoldására részben törvény kötelezi a települési önkormányzatokat, részben a települési önkormányzatok a lakossági igények és a saját, valamint a lakosság anyagi teherbírása szerint vállalják a megvalósítást.

A fizetési kötelezettség jogalapja vizsgálatán kívül a biztos azt is vizsgálta, hogy az érdekeltségi hozzájárulás megállapításának építésügyi-műszaki feltételei megvalósultak-e, azonban az adott utcában csak korszerűsítési munkálatokat végeztek, amely nem minősül közút építésének (földút szilárdburkolattal való ellátásának) a jogszabály szerint.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat eljárása a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az arányos közteherviselés elvével összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte polgármestert, hogy az érintettek számára kiadott útépítési hozzájárulás megfizetéséről szóló határozatok felülvizsgálatát kezdeményezze az önkormányzat képviselő-testületénél.

A képviselő-testület – egyetértve az országgyűlési biztos megállapításaival – korábbi döntését megváltoztatta, és az utca lakóinak az útépítési hozzájárulás megfizetésére való kötelezését törölte.

A biztos álláspontja szerint a konkrét ügy tényállása ráirányította a figyelmet egy olyan gyakorlati problémára is, amely több települési önkormányzatnak az utakkal kapcsolatos beruházásaiban visszahúzó erőként hathat vagy a közösségi célok megvalósítását gátolhatja. A közúti közlekedés növekedése miatt, valamint a korszerű forgalmi feltételeknek való megfelelés érdekében, elvárható és életszerűen felmerülő igény lehet a meglévő utaknak egy magasabb műszaki paraméterek szerinti megfelelő átépítése, korszerűsítése. Az ilyen típusú építésekben a jogszabály nem ad módot a lakossági együttműködés lehetőségére.

Az arányos közteherviselés alkotmányos kötelezettsége alapján a biztos felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy vizsgálja meg egy esetleges változtatás indokoltságát és kapcsolódó jogalkotási feladatok tervezhetőségét.

A miniszter nem tartotta indokoltnak az érdekeltségi hozzájárulás fizetésének kiterjesztését az útkorszerűsítésekre is, és arról tájékoztatta a biztost, hogy a tárca a vonatkozó jogszabályok ilyen értelmű módosítását sem tervezi.

A biztos a miniszter válaszát tudomásul vette, azonban a hozzá érkezett panaszok alapján továbbra is aggályosnak tartotta a jelenlegi szabályozásnak az önkormányzati útépítésekre gyakorolt visszatartó hatását. Viszontválaszában arra kérte a minisztert, hogy a jelentésében foglaltakat szíveskedjék továbbra is jelzésértékű észrevételként evidenciában tartani.

OBH 2832/2004.

A jogbiztonsághoz, a munka megfelelő díjazásához és a pihenéshez való jogokkal összefüggő visszásságot okoz önmagában az a tény, hogy a jogalkotó nem gondoskodott a magán-állatorvosok számára a közérdekű kötelező rendelkezésre állás, az ügyeleti szolgálat pontos anyagi ellentételezéséről.

A jogász-állatorvos panaszos azért fordult kérelemmel az országgyűlési biztoshoz, mert az állatorvosokat terhelő, a kötelező kamarai tagságuk alapján reájuk rótt ügyeleti, ezzel együtt hatósági, járványfigyelési készenlét, valamint őrszolgálati tevékenységük állami ellentételezésének hiánya, illetve e tevékenységek finanszírozásának mellőzése méltánytalan helyzetet idéz elő. Az állatorvos társadalom nevében fellépő panaszos érvelése szerint az általuk végzett ügyeleti szolgálatnak az a lényege, hogy az állatorvosnak szüntelen kötelező készenlétben állnia, és a beérkező hívásra azonnal vizsgálatra indulni, hiszen cél az, hogy állat ne maradjon ellátás nélkül, figyelemmel arra, hogy nemzetgazdasági és közegészségügyi érdekből a gyors észlelés megelőzheti egyes, az ember egészségére is veszélyes betegségek terjedését.

Mivel a Magyar Állatorvosi Kamara pert indított a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, valamint a Pénzügyminisztérium képviselőjében a Magyar Állam ellen, és a per tárgya jelen vizsgálat alapját is képező ügyeleti díj volt, a jogerős ítélet megismerését követően azért kerülhetett sor a vizsgálat megindítására, mert a felhívott jogerős ítélet indokolásának értelmezése meggyőző érveket nyújtott az országgyűlési biztos eljárásához, figyelemmel arra, hogy a per tárgya tekintetében lényegében nem döntött a bíróság. Indokolásában kimondta, hogy a kamara tekintetében egyfelől a „kereshetőségi jog hiányában” el kellett utasítani a keresetet, valamint mivel „kizárólag az Alkotmányra alapítottan a kereset érdemében döntés nem hozható, továbbá a jogszabályi rendelkezés hiánya a bíróság ítéletével nem pótolható”, ugyancsak a kereset elutasításának alapját jelentette.

A bírósági eljárásra is figyelemmel a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, valamint a munka mennyiségének és minőségének megfelelő pihenőidőhöz való alapjoggal összefüggő sérelem gyanúja miatt az országgyűlési biztos az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét hangsúlyozva, a szoros értelemben vett per tárgyat képező vagyoni igény figyelembevételének mellőzésével kizárólag alapjogi szempontú vizsgálat lefolytatását látta szükségesnek.

A panaszos a Magyar Állatorvosi Kamara tagjaként úgy véli, hogy az állatorvosok által kamarai tagságukból következő kötelező ügyeleti szolgálata voltaképpen nem más, mint olyan készenléti állapot, mely péntek 16 órától hétfő 8 óráig tart, s amely az adott ügyeleti körzetben folyamatos rendelkezésre állást jelent. A beadványban kifejtettek szerint az ügyeleti szolgálat lényege, hogy az állatorvos kötelező készenléte alatt a beérkező hívásra haladéktalanul helyszínre siessen, vagy a behozott állatot ellássa. A cél – azon túl, hogy az aktuális állat állapota javuljon – az, hogy állat semmiképp ne maradjon ellátás nélkül, ezzel együtt adott esetben nemzetgazdasági és közegészségügyi érdek ne sérüljön. Ez a közérdekű tevékenység végső soron járványfigyelési készenlét, ún. őrszolgálat, mely során a gazdasági kárral fenyegető, kötelezően jelentendő betegségek gyors észlelése a köz érdekében elengedhetetlen, és mely súlyos következmények megelőzésének szakmai végpontja. Érvelése szerint a kötelező készenléti szolgálat díja nem terhelhető – az elvégzett munka díján felül – sem az állattartóra, sem pedig a magán-állatorvosra. Az állattartó egyébként is megfizeti az ügyeleti felárat egy-egy kezeléskor, ám nem várható el tőle a teljes ügyeleti/készenléti idő (tehát éjjel-nappali rendelkezésre állás) teljes finanszírozása. Ugyanakkor gyakran előfordul, hogy senki nem veszi igénybe az ügyeleti szolgálatot, noha a készenlét – a rendelkezésre állás – ugyancsak biztosított.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy a Magyar Állatorvosi Kamaráról szóló törvény megalkotása előtt hatályban volt 3/1982. (I. 16.) MÉM számú rendelet az állat-egészségügyi állomások feladatává tette az ügyeleti rendszerek szervezését, és a meghatározott óraszám szerinti díjazást. A jogszabálymódosítás eredményeként az állam ügyeletszervezési feladata – az állategészségügyről szóló 1995. évi XVI. törvény megalkotásakor – már nem létezett. A miniszter kitért azokra a jogszabályi változásokra is, melyeket az életviszonyok megváltozása és a szükség hívott életre. Így az állategészségügyi törvény vonatkozó szakasza szerint az állategészségügyi állomás hatósági feladatai ellátására köteles ügyeleti és készenléti szolgálatot szervezni és szükség esetén az illetékes hatósági állatorvos útján gondoskodik az állategészségügyi szolgáltatás nyújtásáról. Ebből következően a hatósági állatorvosi ügyelet szükség szerinti ellátást is végez. Az ügyeletért itt a Ktv. szerinti szabadnap jár az állatorvosnak. A szaktarca vezetője szerint a Kamara pedig, a reá vonatkozó törvényben részletezett szervezési intézkedésekkel köteles biztosítani az ügyeletet, tehát konkrét fizetési kötelezettsége az államnak nincs. Kifejezetten csak a szervezési feladatok elvégzésére kap központi támogatást a költségvetésen belül, kiemelt előirányzatként.

A továbbiakban a miniszter álláspontja szerint a tényleges ügyeletet ellátó magán-állatorvos finanszírozása nem az állam feladata, mivel semmiféle jogviszony nem áll fenn a minisztérium és a magán-állatorvos között, valamint nincs erre szóló jogszabályi kötelezettsége az FVM-nek. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a költségvetés tervezése során a szakmai főosztály több alkalommal tett javaslatot az ügyeleti díj forrásának részbeni megigénylésére a Kamarának nyújtandó állami támogatás jogcímén, de még egy alkalommal sem állt rendelkezésre a költségvetésben erre támogatás.

A Magyar Állatorvosi Kamara elnöke ugyancsak kifejtette álláspontját az ügyben. Eszerint a panasz alapjául szolgáló indokokkal egyetért, annak mind szakmai, mind pedig jogi érvelését megalapozottnak véli, osztja a követelés jogszerű-

ségét. Az elnök kiemelte a folyamatos állatorvosi ellátás közegészségügyi (pl. fertőző betegségek, zoonózisok), nemzetgazdasági (pl. tömeges állatpusztulás, export-korlátozás, turizmus) érdekét, ebből következően az ellátás elmaradhatatlanságát. Kitért az ügyelet magánéletre vonatkozó hatásaira, annak morális és szakmai megítélésére, valamint arra a tényre, hogy az állatorvosok túlnyomó többsége kizárólag a hivatásából adódó felelősségérzettől vezérelve látja el az ügyeleti szolgáltatást. Ugyanakkor arról is tájékoztatott a Kamara elnöke, hogy az elmúlt évben a küldöttgyűlés elfogadott egy olyan határozatot, mely szerint nem indítható etikai eljárás azokkal az állatorvosokkal szemben, akik megtagadják az ügyelet ellátását.

Az országgyűlési biztos eljárásának lehetőségét vizsgáló előzetes elemzés tehát arra irányult, hogy a Magyar Állatorvosi Kamara kötelező feladatának végrehajtásához (ti. az ügyeleti rend megszervezése) rendelt jogi és pénzügyi háttér mennyiben releváns a panasz alapjául szolgált körülmények (az állatorvos részéről történő ingyenes ügyeleti szolgálat) következtében fennállt helyzet alapjogi szempontból való értékeléséhez, és mindezzel összefüggésben vitatható-e, és ha igen, mely alkotmányos jog érvényesülése. Mindezen túlmenően vizsgáltuk, hogy a (magán-) állatorvosi ellátással kapcsolatos – jelen esetben felhívható – hatályos jogszabályok, és azok alkalmazása egyúttal csorbíthatja-e a jogállamiságból származtatható jogbiztonság alkotmányos elvét, nem tévesztve szem elől az állat-egészségügyben dolgozók jogait, tevékenységük jellegéből fakadó nagy fokú felelősségüket.

Az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. törvény indokolása szerint a szabad állatorvos-választásból következik, hogy az állattartó nem minden esetben a körzeti hatósági állatorvost hívja az állatához. Ezért a magán-állatorvos szerepe és felelőssége felértékelődik. Ebben a rendszerben ugyanis ő az első szakember, akinek a betegséget és annak lehetséges okát azonosítani kell. Így természetes követelmény, hogy meg kell tennie minden szakmailag elvárható intézkedést, és a további intézkedésre jogosult szervet értesítenie kell. Nem elég azonban a szakma szabályai szerint eljárnia, és az illetékes hatósági állatorvost értesítenie, hanem az állattartót is el kell látnia a betegség terjedésének megakadályozásához szükséges utasításokkal. Ezzel veszi kezdetét a hatósági intézkedés, aminek különösen akkor van jelentősége, ha az eljárás későbbi szakaszában azt kell megállapítani, hogy az állattartó tudott-e a kötelezettségéről.

A magán-állatorvos közcélú igénybevételére járványveszély esetén szükség lehet. Az igénybevételt a megyei állategészségügyi állomás vezetője rendeli el, aki egyúttal gondoskodik a megfelelő díjfizetésről és a felmerülő költségek megtérítéséről. Minthogy a magán-állatorvos az igénybevétel alkalmával közfeladatot lát el, gondoskodni kell a hatósági állatorvosnak járó védelméről. A sérült, beteg vagy nem szállítható állat kényszervágásának elrendelése, illetőleg jóváhagyása az elsősegélynyújtással azonos elbírálás alá esik. Ekkor az állattartó a kötelezettségét teljesíti azzal, hogy az elérhető állatorvost kéri fel közreműködésre.

Minderre figyelemmel érdemes a Kamarai törvényhez fűzött kommentárt is idézni. Eszerint „...az egyes ügyeleti területek kialakítására azért van szükség, mert munkaszüneti napokon is biztosítani kell az állatok folyamatos állategészségügyi ellátását, melyet nem csak gazdasági, hanem járványvédelmi indokok is szükségessé tesznek”. Ezenkívül ugyan csak „az első helyen kell kiemelni, hogy a kamara szervezési intézkedésekkel lényegében felvállalja, hogy az ország egész területén az állattartók állatainak a folyamatos egészségügyi ellátása biztosított legyen. (...) Ez nemcsak az állattartók számára jelent előnyt, hanem alapvető jelentőségű az ország járványügyi helyzetének stabilizálásában. E járványügyi helyzet színvonala az ország számára – azon túl, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik feltétele volt – gazdasági előnnyel is jár. Bizonytalan járványvédelemmel rendelkező országból származó állati termékek értékesítése vagy lehetetlen, vagy komoly nehézségekbe ütközik.”

A biztos kiemelte a folyamatos készenlét/ügyelet/rendelkezésre állás morális és szakmai jelentőségét, a Kamara és a Földművelésügyi és Víkélfelvezetési Minisztérium feladatkörének jelentőségét, valamint a magán-állatorvostól elvárható, a kamarai tagság okán ugyancsak objektív kötelezettségeit, a jogok korlátozhatóságát [idézve a 41/2002. (X. 11.) AB hat.], megállapítva, hogy a kötelező magán-állatorvosi ügyeletet a nemzetgazdaság vagy a közegészségügy érdekei indokolhatják, annak ingyenességét azonban nem.

Megállapította ugyanakkor az országgyűlési biztos, hogy a magán-állatorvos, az illetékes megyei állategészségügyi állomás vezetője által, a külön jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítése esetén, a törvényben meghatározott hatósági feladatokra – díjfizetés és költségtérítés ellenében – a Magyar Állatorvosi Kamarával egyeztetve igénybe vehető. Arról azonban nem rendelkezik a jogalkotó, hogy ha a magán-állatorvos hatósági tevékenység végzésére szóló igénybevétel az ő ügyeleti idejében történik, ki, mikor, milyen módon ellentételez, ugyanakkor látnivaló, hogy a köz érdekében végzett hatósági feladat nem ingyen való közreműködést jelent a magán-állatorvos részéről, legalábbis a norma szintjén. Hasonló szándék tükröződik a közcélú igénybevétel során felmerült térítési kötelezettség rögzítésekor. Eszerint az állategészségügyi hatósági jogkörében eljárva a miniszter rendkívüli járványveszély esetén a veszélyeztetett területen elrendelheti a térítés ellenében történő közcélú munkavégzést, létesítmény, szállító- és más eszköz, valamint anyag igénybevételét, és erre tekintettel felhatalmazást kap, hogy rendeletben állapítsa meg járványveszély esetén a közcélú igénybevétel díjazásának és költségtérítésének mértékét.

Mindebből következően a köz érdekében történő munkavégzés ellentételezésére irányuló szándék kiolvasható a hatályos jogszabályokból, de in concreto a rendelkezésre állás teljes keresztmetszetét rendező jog-, illetve pénzforrás ez idő szerint nem áll rendelkezésre.

A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény alapján tehát ez idő szerint ügyeleti szolgálat ellátására valamennyi magán-állatorvos tagsági viszonyánál fogva köteles. E kötelezettség teljesítése azonban a gyakorlatban visszásságot eredményez, s – jogszabályi felhatalmazás hiányában – az ügyeleti szolgálatot elrendelő szerv nem rendelkezhet az állategészségügyi szolgáltató által nyújtott ügyeleti szolgálat anyagi ellentételezéséről. A hatályos jogszabályok alapján a magán-állatorvosokat terhelő kötelezettségek függetlenek a tulajdoni formától és a működtetőtől, illetve a jogi szabályozás nem alkalmas arra sem, hogy az ügyelettel kapcsolatos követelmények teljesítését az orvosok teljesítőképességéhez igazítsa. Az ügyeletben részt vevők számára ezzel együtt nem biztosított a készenléti szolgálattal járó megterheléssel arányos ügyeleti díj.

Az országgyűlési biztos a jogerős ítélet által szabott határok között a következőket állapította meg: A kifogásolt pihenéshez, családi élethez, valamint az orvos egészséghez való joga érvényesülésével kapcsolatban a biztos megjegyezte, hogy a folyamatos állategészségügyi ellátást biztosító törvények megalkotásával a jogalkotó ugyan eleget tett vállalt kötelezettségének, ám figyelmen kívül hagyta a megvalósíthatóság körülményeit. Ebből következően a számottevő ügyeleti szolgálat – a rendelkezésre állás biztosítása – valóban kihatással lehet a családi életre, a megfelelő pihenéssel lehetővé váló regenerálódásra, az egészségre, s ezzel a kifogástalan munkavégzésre, és az ahhoz kapcsolódó felelősségre.

A munkához és annak megfelelő díjazásához való jog alkotmányos kereteit – figyelemmel a foglalkozás szabad megválasztásának jogára, illetve a munkabérhez való jogra – az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette. Ezzel összefüggésben tehát érdemes kiemelni, hogy a munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam. Ugyancsak az Alkotmánybíróság érvelése szerint – nem feltétlenül szükséges az olyan tartalmú szabályozási rendszer, amely a személy által végzett munka mért eredményének függvényében határozza meg a munkabért. A tulajdonjog és a magánvállalkozás közérdekű korlátozása még a legliberálisabb tulajdonfelfogás korában is ismert volt – szögezi le az Alkotmánybíróság, ugyanakkor a lényegi tartalom csorbitásának meghatározásánál a szükségesség mellett figyelembe kell venni a korlátozás arányosságát, nagyságát is. Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése – a tulajdon alkotmányos védelme – nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására és védelmére vonatkozik.

Végül, a biztos álláspontja szerint, a kifogásolt készenléti, esetenként ügyeleti díj hallgatólagos áthárítása az állattartókra, illetve a magán-állatorvosokra, olyan mértékű, amely alkotmányosan nem indokolható. A panaszos azon kifogása tehát, hogy a magán-állatorvosok tekintetében a készenléti idő mértéke és állami ellentételezésének hiánya sérti az Alkotmányban biztosított a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jogot – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozataira –, valamennyi releváns adat ismeretében annyiban megalapozott, amennyiben a nem piacosítható készenléti idő vonatkozásában a jogszabály úgy állapít meg kötelezettséget, hogy azt semmiféle jogosultsággal (díjjal) nem ellentételezi.

A biztos felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint a magán-állatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény olyan módosítását, amely biztosítja a készenléti szolgálat megfelelő ellentételezését. A miniszter elzárkózott az ügyeleti szolgálat bármely ellentételezésének lehetőségétől, érvelése kizárólag a hatályos jogszabályok által rögzített lehetőségek számba vételére korlátozódott. Természetesen az országgyűlési biztos számára nem elfogadható a miniszteri válasz a megnyugtató megoldás érdekében a beszámolási időszakon túlmenően folyik a további egyeztetés.

OBH 2973/2004.

A sportolás közbeni hangoskodás szükségtelen zavarásnak minősülhet. Az érdekek egyeztetésével érhető el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetése, amelyet már a szomszéd tűrni tartozik.

A tiborszállási panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóháza szomszédságában lévő iskola sportpályáján futballozók rendszeresen a kertjébe rúgják a labdát, amit a kerítésen átmászva szereznek vissza, miközben letapoassák a növényzetet. Előadta azt is, hogy a fiatalok fenyegetőznek, rongálják és szennyezik a ház falát, hangoskodásuk miatt idős szülei nyugalma sem biztosított. Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során tájékoztatást kért a jegyzőtől a panaszos bejelentései alapján tett intézkedéseiről.

Az iskola udvarán lévő pályát tanítási időben és azon kívül is igénybe lehet venni sportolás céljából. A képviselő-testület az iskola igazgatójának részvételével megvizsgálta a panaszt, és úgy határozott, hogy a kézilabda pálya mellé dróthálót helyez el.

A panaszos nem köteles eltérni a labdák rendszeres berúgását, és azt, hogy a fiatalok bemásznak az ingatlanára. A jegyző arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a drótháló beszerzése megtörtént, felszerelésére hamarosan sor kerül. A labdafogó drótháló elhelyezésével megakadályozható vagy legalább nagymértékben csökkenthető a panaszos ingatlanára rúgott labdák száma, ami remélhetőleg azzal is jár, hogy megszűnnek a család és a fiatalok közötti konfliktusok. Ehhez elengedhetetlen, hogy a hálót megfelelő magasságban és szélességben – tehát nemcsak a kapu mögött – állítsák fel. Az intézkedés elmaradása a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmével jár.

Panaszra ad okot a fiatalok sportolás közbeni állandó hangoskodása is. A jegyző válaszában kifejtette, hogy a sportolás mint társadalmi igény ütközik a magánérdekkel. Köztudomású tény, hogy a labdarúgópálya üzemeltetésével jelentős zajhatás és egyéb zavaró áthatás jár együtt, ami az adott esetben szükségtelen zavarásnak minősülhet. Az érdekek egyeztetésével érhető el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetése, amelyet már a szomszéd túrni tartozik.

A közoktatási törvény előírásai szerint az iskola házirendje állapítja meg egyebek mellett az iskola helyiségei és az iskolához tartozó területek használatának rendjét. Ennek alapján az iskolaudvar használatát a házirendben kell szabályozni. A beadványból az derül ki, hogy a pálya korábban nem az épület közelében volt, vagyis a panaszos családja nem a pálya közelségének ismeretében költözött a házba. A biztos álláspontja szerint a pálya tanítási idő alatti használata nem, az azt követő, időkorlátozás nélküli használat viszont már kifogásolható. Az intézmény igazgatójának lehetősége van arra, hogy az udvar használatának szabályozásával (nyitva tartásának meghatározásával) a sportolást időkeretek közé szorítsa, különös tekintettel akkor, ha a településen rendezett futballpálya van. Ezzel megvalósulhat az érdekegyensúly, hiszen a sportolási lehetőség fennmarad, viszont nem korlátlanul, így a zavaró zajhatás mértéke is csökken.

A panaszos felvetette a pálya áthelyezését is. Ezzel kapcsolatban az országgyűlési biztos kifejtette, hogy az áthelyezés akkor támogatható, ha az udvaron rendelkezésre áll alkalmasabb terület, ahol a sportolással szükségképpen együtt járó jelenségek kevésbé zavaróak. A biztos a tulajdonhoz és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz való jog védelme érdekében felkérte a polgármestert, hogy a panaszt a képviselő-testület az iskola igazgatójának részvételével – a jelentés megállapításaira figyelemmel – ismételten tárgyalja meg. A testület a panaszt megtárgyalta, tervezett intézkedéseivel az országgyűlési biztos egyetértett.

OBH 3125/2004.

A jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzat, ha a hulladékszállítási rendelet az üdülőtulajdonosokat azokban a téli hónapokban is kötelezi a szolgáltatási díj megfizetésére, amikor az ingatlanjaikat nem használják, illetve, ha a díjfizetés módjára vonatkozó szabályozása ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Az országgyűlési biztos általános helyettese 2004-ben már kivizsgálta Keszthely Város képviselő-testületének a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló rendeletének alkalmazását érintő állampolgári panaszokat. Abban kifejtette, hogy az „üdülőingatlan tulajdonosok jogbiztonságát növelni, ha a rendeleti szabályozás az évek abban az öt hónapjában köteleznék őket díjfizetésre, amikor valóban használják üdülőingatlanukat.”

A visszásság orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy tegyen törvényességi észrevételeket a rendelet módosítására, de a hivatalvezető azzal nem értett egyet. A keszthelyi jegyző azonban arról tájékoztatta a biztost, hogy a képviselő-testület módosítani szándékozik a rendeletet, ezért a választ az ajánlása elfogadásának tekintette.

Az általános helyettes azonban 2005-ben ismét megvizsgálta a rendeletet, és a kiegészítő vizsgálati jelentésében felárta, hogy a normaszöveg módosítása az alkotmányos joggal összefüggésben megállapított visszásság fennállását tartalmazóan nem érintette, ezért a visszásságok orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja felül a rendelet előírásait.

A hivatalvezető az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, és felhívására az önkormányzat a rendeletet módosította. A jelenlegi szabályozás már összhangban van a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseivel.

OBH 3405/2004.

A tulajdonhoz, jogorvoslathoz, tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat és a katasztrófavédelmi igazgatóság, ha a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő elbírálását elmulasztja.

Tarpa községből érkezett beadványában a panaszos azt sérelmezte, hogy a 2001. évi árvíz következtében mint árvíz-károsultnak a kárenyhítési igénye nem rendeződött.

Az országgyűlési biztos a vizsgálata során információt kért az önkormányzattól, a közigazgatási hivataltól, a földhivataltól és a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságtól.

A kapott információk alapján a következő tényállás volt megállapítható: A panasz három, azonos utcában lévő ingatlanra vonatkozott. A panaszossal azonos nevű személy tulajdonában lévő 2. sz. alatti ingatlan után nem a tulajdonos, hanem más személy, feltehetően az ingatlanban lakó személy kapott támogatást. A panaszos viszont az általa lakott 17. sz. alatti ingatlan után azért nem részesülhetett semmiféle kárenyhítésben, mert az nem az ő tulajdonában volt. A 24. sz. alatti ingatlanban sem a tulajdonos lakott. Az egyik ingatlan után azért nem kapott támogatást, mert nem lakott benne, a másik ingatlan után pedig azért, mert nem volt tulajdonos. A képlet a klasszikus „22-es csapdája”.

A katasztrófavédelmi igazgatóság tehát azt közli, hogy a panaszos – az önkormányzat tájékoztatása szerint – jelenleg is a 2. sz. alatt él, ami azt jelenti, hogy a 2001-es árvíz idején is itt élt. (A hatósági bizonyítvány nem ezt tanúsítja.) Az önkormányzat erre az ingatlanra vonatkozóan úgy nyilatkozott, hogy ezen a címen már ingatlan nem áll, mivel összedőlt az árvíz során.

Az önkormányzat az árvíz idejére vonatkozóan hatósági bizonyítvánnyal igazolta, hogy a panaszos a 17. sz. alatti ingatlanok a használója, mint családtag él ott. Megkeresésre pedig arról tájékoztatott, hogy a panaszos esetében a 24. sz. alatti lakosról van szó, és hozzáteszi, hogy a bejelentett címe a 2. házszámú ingatlan. A katasztrófavédelem tájékoztatása szerint a 2. sz. alatti ingatlan után más valaki, D. S.-né kapott kárenyhítést lakásvásárlásra, mert D. S.-né volt a tulajdonos, holott a Földhivatal nyilvántartása szerint a 2. sz. alatti ingatlan 1999-től a mai napig a panaszossal azonos nevű személy és férje tulajdonát képezi.

Végezetül még értékelni kell a katasztrófavédelmi igazgatóság azon tájékoztatást, hogy a panaszos jelen esetben a Magyar Állam tulajdonában és a Kincstári Vagyoni Igazgatóság kezelésében álló épületben lakik. Ezzel szemben áll az önkormányzat tájékoztatása, mely szerint a panaszos a 24-ben él, amely a Földhivatal közlése szerint M. S. magán-személy tulajdona. Az ellentmondás egyértelmű.

Ha a katasztrófavédelmi igazgatóság tájékoztatását az országgyűlési biztos a vonatkozásban fogadja el, hogy a panaszos jelenleg is a 2-ben lakik, akkor pedig az a helyzet állna elő, hogy a panaszos abban az ingatlanban lakik, melyet 2001-ben elvitt az árvíz, és a földhivatali nyilvántartás szerint az ma földrésztlet.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos kárenyhítési ügyében nem történt kárfelmérés, és egyetlen hatóság sem hozott olyan döntést a panaszos ügyében, mely minden részletre kiterjedően, megnyugtatóan rendezte és feltárta volna a tulajdonviszonyokat, és a tényleges lakáshasználat körülményeit. A kárfelmérés elmaradását a megyei közigazgatási hivatal sem hiányolta. A kárfelmérést követően kellett volna kitérni arra, hogy a panaszos esetében milyen jogszabályi előírásokat kellett figyelembe venni, mely előírásnak felelt vagy nem felelt meg a panaszos ügye, és rendelkezni arról, hogy a 2. szám alatti ingatlan esetében mit jelent a panaszosnak és férjének nevével azonos személyek tulajdonjoga, és ezen ingatlan után miért egy más nevű személy kapott kárenyhítésként lakásvásárlási támogatást. A panaszos a döntés alapján mérlegelhetne volna, hogy azt elfogadja, vagy egyéb jogi útra tereli igényét, esetleg a részletes döntés alapján a megfelelő dokumentumokat csatolja. Mindezek hiányában azt kellett megállapítani, hogy a panaszos által kért támogatási ügyben érdemi döntés, és ennek alapjául szolgáló kárfelmérés nem született.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat és a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő elbírálásának elmulasztásával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, összefüggő visszásságot okozott.

A feltárt visszásság orvoslására, tehát pénzeszköz biztosítására vagy lakásépítési támogatásra ajánlással nem élt, mert a 2001. évi árvízkárosultak megsegítését a Kormány 2001-ben biztosította, gondoskodott az elpusztult ingatlanok újjáépítéséről, a megrongálódott ingatlanok helyreállításáról, és pénzeszközökkel segítette a lakhatás biztosítását azon személyek esetében, akiknél nem újjáépítés vagy nem helyreállítás történt.

A panaszos a káresemény időpontjában próbálkozott igényének érvényesítése érdekében, de sikertelenül. Az ombudsman anyagi lehetőségek hiányában az elmulasztott intézkedésekből eredő károkat nem tudja pótolni. Megállapításaival és az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok feltárásával a jövőre nézve adhat útmutatást az eljáró hatóságoknak, szervezeteknek, jelen esetben az önkormányzatnak és a katasztrófavédelmi igazgatóságnak, annak érdekében, hogy hasonló eset ne fordulhasson elő.

Felkérte azonban Tarpa Nagyközség Önkormányzatát, hogy a lakáscélú támogatás terhére támogassa a panaszos lakhatási gondjainak megoldását, különös figyelemmel a katasztrófavédelmi igazgatóság közlésére mely szerint: „Azon ingatlanok, amelyek kárenyhítése kártérítés vagy lakásvásárlás formájában valósult meg, a Magyar Állam tulajdonába, a Kincstári Vagyoni Igazgatóság kezelésébe kerültek. (Jelen esetben tehát F.-né a Magyar Állam tulajdonába tartozó ingatlanban él. Megjegyzés: a nyilvántartás szerint a panaszos egy magán-személy tulajdonában él.) Lehetőség van arra, hogy a települési önkormányzat ezen ingatlanokat igényelje hasznosításra. Tarpa esetében – az eddigi tudomásuk szerint – az önkormányzat (ellentétben más településekkel) nem élt ezzel a lehetőséggel. A fentiek alapján az önkormányzat rendelkezésére állnak azok a lehetőségek, amelyek segítségével panaszos lakhatási gondjai megoldást nyerhetnek.”

Felkérte az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatóját annak tisztázására, hogy a 2. szám alatti és az árvíz során megsemmisült ingatlan után miért D. S.-né, mint ingatlantulajdonos kapott lakásvásárlási kárenyhítést, ha az ingatlanok a földhivatali nyilvántartás szerint 1999-től a panaszossal azonos nevű személy és annak házastársa a tulajdonosa.

A megszólított válaszában közölte, hogy a panaszos azért nem részesült kárenyhítésben, mivel az árvíz idején nem rendelkezett ingatlantulajdonnal. A feltett konkrét kérdésre egyértelmű válasz nem érkezett.

A biztos a választ megküldte a panaszosnak azzal, hogy a katasztrófavédelmi szerv válaszára reagáljon, különös figyelemmel arra, hogy az ajánlásra vonatkozó válasz egy negyedik, (X. u. 6. sz.) ingatlancímet is említett a panaszos ügyében. A panaszos úgy reagált, hogy a jelentésben részletezett válaszok a „becsületét és igazságát” sértik, az érintettek válaszát nem tudja elfogadni. További adatokat szolgáltatott, és kérte a vizsgálat folytatását.

OBH 3575/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a polgármesteri hivatal, ha az ügyfelet az államigazgatási eljárás kezdeményezésekor nem tájékoztatja az illetékkifizetési kötelezettségéről, illetve, ha a költségmentességi kérelemről nem hoz határozatot.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a polgármesteri hivatalban nem tájékoztatták, hogy az állattartással kapcsolatos bejelentése eljárási illetékkötelezettséget von maga után. Azt is kifogásolta, hogy a polgármesteri hivatal nem szerez érvényt az őt is érintő állattartással kapcsolatban született határozatának.

Az általános helyettes tájékoztatást kért a jegyzőtől, és a válasz alapján megállapította, hogy az ügyfél a polgármesteri hivatal ügyfélszolgálatán jelentett be panaszt a szomszédjának ebtartási szokásai miatt. A hivatal az állattartás körülményeit az önkormányzati rendeletben foglaltak alapján kivizsgálta, és határozatban kötelezte a kutya gazdáját az ebtartásra vonatkozó szabályok jövőbeni betartására.

A polgármesteri hivatal a panaszost utóbb írásban szólította fel, hogy fizesse meg 8 napon belül az illeték törvényben meghatározott általános tételű eljárási illetéket. A panaszos kérte az illeték elengedését arra hivatkozva, hogy őt a beadványa benyújtásakor az ügyfélszolgálati irodán senki sem tájékoztatta arról, hogy bejelentése államigazgatási eljárás von maga után és az illetékköteles.

Az eljáró hatóság a panaszos kérelme alapján felkérte a társhatóságot, hogy a panaszosnál készítsen környezettanulmányt annak érdekében, hogy az Áe. 90. §-ára tekintettel döntést hozhasson a költségmentesség ügyében. A környezettanulmányt a hatóság nem készítette el, mivel a panaszos újabb beadványában közölte, hogy nem a szociális körülményei miatt kérte az illeték elengedését. A adóhatóság ezután tájékoztatta a panaszost az illeték megfizetésének eljárásáról, valamint a költségmentesség megadásának jogszabályi feltételeiről.

A panaszos az illetéket és a mulasztási bírságot megfizette.

Az eljárási törvény szerint az eljárási illetékkötelezettség az eljárás megindításakor, az eljárás megindítására irányuló kérelem előterjesztésekor keletkezik. Az eljáró szerv kötelessége az ügyfél tájékoztatása és figyelmeztetése, az illeték lerovására való felhívással.

A vizsgálat megállapította, hogy a polgármesteri hivatal a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, hogy az ügyfelet nem tájékoztatta illetékkifizetési kötelezettségéről. További visszásságot okozott a jogorvoslat-hoz való joggal kapcsolatban is azzal, hogy a költségmentességi kérelemről nem határozati formában döntött, hanem a panaszost arról levélben tájékoztatta, és ezzel a panaszost megfosztotta a jogorvoslati lehetőségétől.

A panaszos jelezte, hogy a szomszédja kutyája a határozat óta is „szabadon jár néha az utcán”. A biztos megkeresésére a polgármesteri hivatal munkatársa helyszíni szemlét végzett, de a panaszos állítását nem erősítette meg, így nem állapították meg azt sem, hogy az eb tulajdonosa ne tartotta volna be az állatok tartását szabályozó önkormányzati rendeletet.

Az általános helyettes felhívta a jegyző figyelmét, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen arra, hogy a munkatársai a jogszabályból adódó tájékoztatási kötelezettségüknek tegyenek eleget, és a jogorvoslati jog biztosítása érdekében döntésüket a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szabályai szerint hozzák meg.

OBH 3693/2004.

A lakásépítő, lakásvásárló állampolgárok jogbiztonsághoz, jogorvoslati jogosultsághoz és a szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos jogaival összefüggő visszásságot idéznek elő a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendeletek, ha azok egyes részletszabályai a jogalkalmazók számára nem egyértelműek, hatásaik nem kiszámíthatóak, de főként – a hiányos tájékoztatás miatt – következményeik az érintettek számára előre nem láthatóak.

A lakáscélú állami támogatások változásaiból adódó jogbizonytalanságok miatt számos panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz. A bankok és pénzintézetek alapvetően nem tartoznak az országgyűlési biztos vizsgálatának hatáskörébe, de tekintettel arra, hogy a lakáscélú állami támogatások kifizetése során nem piaci verseny keretében, hanem állami források jogszabály alapján történő elosztásában vesznek részt, és ily módon közszolgáltatást végeznek, az országgyűlési biztos a hatáskörét állapította meg. A lakás, az életminőség egyik elemi kelléke, és annak ellenére, hogy a hajlékhoz való jog nem minősül alanyi jognak, a hajlék hiánya minden állampolgári alapjog érvényesülésének szinte nélkülözhetetlen kelléke. Az országgyűlési biztos ezért a lakáshoz jutás állami támogatását érintő panaszok elemzésére hivatalból indított átfogó vizsgálatot.

A biztos a vizsgálata során számos – az egyedi ügyekben érintett – banktól, pénzintézettől és állami szervtől kért és kapott tájékoztatást a jogszabály értelmezési problémákkal összefüggésben.

Az ombudsman az Alkotmánybíróság egyik határozatára hivatkozva kifejtette, hogy az alkotmányból nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, és az sem, hogy az állam a lakáscélú állami támogatásoknak bármely meghatározott formáját köteles lenne biztosítani. A szociális biztonsághoz való jog nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem garantált életszínvonalat, mert a szociális juttatások, támogatások és kedvezmények mértékét alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képessége, a költségvetés állapota és számos egyéb

tényező befolyásolja. Az állam tehát viszonylag nagy szabadsággal rendelkezik annak megítélésében, hogy a lakáshoz jutás támogatásának milyen eszközeivel él. Politikai döntés kérdése, hogy ezen eszközökkel milyen mértékben szolgálják a népesedéspolitika, a szociálpolitika, illetve a gazdaságpolitika céljait.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jog egészének, egyes részterületeinek és egyes szabályainak is világosaknak, egyértelműeknek, hatásukat tekintve kiszámíthatóaknak kell lenniük. Ezért a jogalkotó a politikai döntései során is köteles tiszteletben tartani a jogbiztonság követelményét, ami a konkrét vizsgálatban úgy nyilvánult meg, hogy az országgyűlési biztos álláspontja szerint akkor jár el a jogalkotó alkotmányosan, ha a lakástámogatási normák világosak, egyértelműek és hatásukat tekintve kiszámíthatóak.

A biztos a vizsgálata eredményeképpen több panasz kapcsán is megállapította, hogy a kormányrendeletek egyes szabályainak nem kellő összehangoltsága, a jogorvoslat lehetőségének korlátozottsága, és a félreérthető tájékoztatás alkotmányos visszásságot okozott.

A visszásságok rendezése érdekében az ombudsman felkérte a miniszterelnököt, kezdeményezze, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletet úgy módosítsák, hogy a lakáscélú támogatásokra való jogosultságról közigazgatási szerv hozzon határozatot, amelynek döntésével szemben biztosított a jogorvoslati lehetőség. A bankok egy ilyen jogerős határozat után már csupán a hitelképesség kérdésében járjanak el önállóan.

Gondoskodjon arról, hogy a bankok és az állami szervek által az ügyfelekhez eljuttatott tájékoztatók, valamint a sajtónak adott nyilatkozatok kellő részletességgel tartalmazzák a különböző lakástámogatások igénybevételére vonatkozó feltételeket. Ne kerülhessen a tömegtájékoztatáson keresztül a lakossághoz a jogszabály tényleges tartalmától eltérő, félrevezető információ, mert azzal súlyosan akadályozzák az ügyfeleket jogaik érvényesítésében.

Intézkedjen annak érdekében, hogy a tulajdonjog fenntartásával történő ingatlanértékesítés esetén az eljáró szervek a kérelmet ne utasítsák el, csupán a támogatás kifizetését függesszék fel a kettős tulajdon megszűnésének kétségtelen igazolásáig.

A jogszabály tisztázza azokat a fogalmakat, amelyek eltérő értelmezésre adnak lehetőséget, mint az emeletráépítés és a tetőtérbeépítés egyértelmű elhatárolása, vagy a közművesített, illetve közművesítetlen telkek megjelölésének hiánya esetén.

Intézkedjen annak érdekében, hogy az illetékes miniszter pótolja az építési átlagárak 2001 óta elmulasztott meghatározását.

Fontolja meg, a megelőlegezett kedvezmény kamatos visszafizetésének kérdésében a gyermeket vállaló, de azt egészségügyi (vagy más vis maior) okokból teljesíteni nem képes házaspárok, előre nem kiszámítható anyagi terheinek – a jelenlegi kedvezményeken túlmutató – enyhítését.

A miniszterelnök megbízásából a Miniszterelnöki Hivatal kabinetfőnöke, a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkára, valamint a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter adott választ.

A tájékoztatásul megküldött jelentéssel kapcsolatban más minisztériumok és több bank is egyetértésüket fejezték ki, de az ajánlások egyes pontjaival kapcsolatban megoszlottak a vélemények.

A miniszterelnök nevében adott válaszból megállapíthatóan a kormány nem zárkózott el a kormányrendeletek módosításától, de azokat részben a pénzügyi lehetőségektől tették függővé. Így az egyes támogatási formák eltérő korhoz kötöttségének feloldása érdekében a fészekrakó programban megállapított 30 éves korhatár felemeléséről 2005 novemberétől rendelkezett a Kormány.

A lakáscélú állami támogatásra jogosultságról való döntésnek hatósági szervhez telepítésével a Kormány nem értett egyet, ezért a biztos e téren további olyan lehetőségek felkutatását javasolta, amelyek jobban biztosítják az állampolgárok számára a kiszámíthatóságot és a jogorvoslati jogosultságot. Ennek érdekében tett intézkedésnek ismerte el a Kormánynak azt a törekvését, hogy a rendeletben egyértelműen mondja ki, hogy a támogatás attól függetlenül megilletik bármelyik pénzügyintézetnél az állampolgárokat, hogy hitelt nem igényelnek.

A biztos örömmel üdvözölte, hogy a Kormány napirendjére tűzte a lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletek módosítását, de szomorúan tapasztalta, hogy abban számos, az ajánlásban felvetett kérdésre nem terjed ki a módosítás.

Az országgyűlési biztos a lakástámogatás kérdésének felvetődött alkotmányossági aggályai miatt felhívja az Országgyűlés figyelmét e kérdések átfogó, hosszú távú rendezésének szükségességére.

Kapcsolódó ügyek: OBH 1286/2004; 3188/2004; 4478/2004; 4494/2004; 4655) 2004; 5295/2004; 5688/2004; 6357/2004; 1550/2005; 1939/2005; 1981/2005; 2046/2005; 2074/2005; 2114/2005; 2382/2005; 2389/2005; 2454/2005; 3089) 2005; 3317/2005.

OBH 3706/2004.

A jogbiztonság követelményét és a jogorvoslathoz való jogot sérti a jegyző, ha a hatáskörébe nem tartozó kérelmet nem továbbítja az arra hatáskörrel és illetékességgel bíró hatósághoz. Nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha erre irányuló igény hiányában nem jelölte ki a sírboltba történő temetkezés helyét, de igény felmerülésekor azt pótolja.

A panaszos síremlék építésének jóváhagyása iránti kérelmet nyújtott be a községi polgármesteri hivatalhoz, de arra két hónapig nem kapott választ. Ezt követően az építést elkezdte, a munkálatokat azonban a polgármester megakadályozta. A panaszos azt is kifogásolta, hogy a temetőt fenntartó önkormányzat nem hozott határozatot, amely ellen jogorvoslattal élve érvényt szerezhetett volna jogosnak vélt érdekének, ezért a közigazgatási hivatalhoz fordult.

Mivel a temetőben sírbolt építésére alkalmas hely nem volt kijelölve, holott az mindenütt kötelező, a közigazgatási hivatal törvényességi felhívásban kötelezte erre az önkormányzatot. A képviselő-testület módosította is a helyi temetkezési rendeletet, és sírbolt építésére alkalmas helyet jelölt ki, de nem ott, ahol a panaszos által megvárt sírhely volt. A jegyző felszólította panaszost az eredeti állapot visszaállítására, mivel az engedély nélkül megkezdett építési munkák miatt egy kiásott sírgödör állt a temetőben, ami balesetveszélyes volt és közegészségügyi szempontból szabálytalan.

Az országgyűlési biztos a kegyeleti joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a temetkezési törvényben nem szerepel kógens rendelkezés arra nézve, hogy minden köztemetőben kötelező kijelölni sírbolt építésére hivatott területet. Az önkormányzatok autonómiájának eleve alapján nem marasztható el az önkormányzat amiatt, hogy a temetkezési törvény hatálybalépését követően azonnal nem rendelkezett sírbolt építésére szolgáló terület kijelöléséről. Nem fogadható el azonban a panaszos azon érvelése sem, hogy a kérelmére az önkormányzat köteles lett volna e célra azt a területet kijelölni, amelyen az általa megvárt sírhely is elhelyezkedik.

Az építési törvény alapján a sírbolt építése engedélyköteles, az engedélyezés tárgyában kiemelt építésügyi hatóság járhat el, így a jegyző köteles lett volna panaszos kérelmét az elbírálásra joghatósággal rendelkező szervhez továbbítani, és erről az ügyfelet értesíteni. A jegyző eljárása a tulajdonosi hozzájárulás megszerzése érdekében kifejtett tevékenységét illetően helyes volt, hiszen panaszos kérelmét a képviselő-testület elé tárta, tájékoztatva arról, hogy panaszos kérelme csak az akkor hatályos rendelet módosítása esetén bírálható el pozitívan. A testület nem kívánta módosítani a rendeletet, amely döntéséről a panaszost szabályszerűen értesítette. E döntés nem az Áe. hatálya alá tartozó államigazgatási ügy volt, így annak meghozatalára az általános eljárási határidők nem vonatkoznak, ezért a határidők tekintetében sem történt jogsértés.

A temetőben kiásott sírhely állapotával kapcsolatban a közigazgatási hivatal feltárta, hogy a jegyző, illetve az időközben helyére lépő megbízott jegyző nem szerzett érvényt a jogszabályoknak, és nem intézkedett a temetőben a törvénysértő helyzet megszüntetéséről, a jogszabályoknak megfelelő állapot helyreállításáról.

A biztos a visszásságok megszüntetése és a törvénytelen helyzet orvoslása érdekében felkérte a jegyzőt, hogy az építésügyi hatóság bevonásával haladéktalanul intézkedjen a szabálytalanul megkezdett építkezés következtében előállott helyzet megszüntetéséről, és felhívta, hogy a jövőben kísérje fokozott figyelemmel a temető rendjét szabályozó normák megvalósulását.

A kezdeményezésben foglaltaknak a jegyző eleget tett.

OBH 3717/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a másodfokú gyámhivatal, ha a fellebbezési eljárása során túllépi a jogszabályban rögzített ügyintézési határidőt.

A panaszos apa – többek között – azt sérelmezte, hogy a fővárosi gyámhivatal jóval az ügyintézési határidőn túl bírálta el a gyermekét gondozó anyával szemben a kerületi gyámhivatal által hozott végrehajtási bírság kiszabása ellen benyújtott fellebbezést.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelme gyanúja miatt vizsgálatot indított.

Az általános helyettes a fővárosi gyámhivatal eljárásának elhúzódása ügyében megállapította, hogy a kerületi gyámhivatal a panaszos kapcsolattartás végrehajtása iránt benyújtott kérelmére a gyermeket gondozó anyát végrehajtási bírsággal sújtotta, aki a döntés ellen 2004 novemberében nyújtott be fellebbezését, amit a fővárosi gyámhivatal csak az ügyintézési határidőn túl, 2005 márciusában hozott határozatával bíralt el. A másodfokú hatóság a gyermeket gondozó szülő fellebbezésének elbírálásakor tehát az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseit nem vette figyelembe, és ezzel a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Az általános helyettes a fővárosi gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen az ügyintézési határidők betartására, annak garanciális jelentősége miatt.

A fővárosi gyámhivatal vezetője a kezdeményezést elfogadta.

OBH 3921/2004.

Az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak a hatóságok, ha közlekedési és környezetvédelmi szabályozás hiányosságai miatt az útépités nyomvonalának kijelölésénél és engedélyezésénél az egyenértékű műszaki-pénzügyi feltételek esetén sem kötelesek a környezeti károktól mentesítő változatot választani.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a 47-es főközlekedési út szélesítése miatt ugyan zajvédő falat helyeznek el az út és a házuk közé, de mivel a telkük másik oldalról a vasúttal határolt, a falról visszaverődő vasúti zaj miatt rosszabb lesz a helyzetük, mint korábban volt. Ebben több éve kéri eredménytelenül az illetékes hatóságok segítségét. Nehezményezte azt is, hogy az önkormányzat rendelete „halálra ítélte a tanyákat, mivel építkezni miattuk nem lehet”.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során megkereste a közigazgatási hivatal vezetőjét, a gazdasági és közlekedési minisztert (GKM), valamint a környezetvédelmi és vízügyi minisztert (KöViM) a megyei állami közútkezelőt (MÁK).

A biztos megállapította, hogy a panaszos tanyája elé (több szomszéd ingatlannal közösen) 140 m hosszú, 3,5 m magas zajvédő falat terveztek elhelyezni, mivel a tanya az út és a vasút közötti kb. 25 m-es sávban, azoknál alacsonyabban fekszik. Az ingatlanon építkezni kívántak, de az építési hatóság tájékoztatta őket, hogy az ingatlan a helyi építési szabályzat (HÉSZ) és szabályozási terv értelmében a közlekedési terület védőterületén belül helyezkedik el, ott csak a meglévő épület állagmegóvási és karbantartási munkálatai végezhetők, új épület nem létesíthető.

A panaszos felajánlotta vételre az önkormányzatnak a tanyát, de az nem fogadta el.

A biztos megállapította, hogy nem a HÉSZ előírásai, hanem a tanya méretei és földrajzi elhelyezkedése miatt nem lehet azt bővíteni, és az állagmegóvást kivéve újjáépíteni. Az önkormányzat ezért nem köteles sem megvenni a tanyát, sem kisajátítani, így a biztos a polgármester és a közigazgatási hivatal álláspontját elfogadta. Megállapította ugyanakkor, hogy az út szélesítése önmagában szintén nem függ össze a tanya felé való építés lehetőségével, mivel a meglévő utat a túlsó oldalon szélesítik, továbbá, ha nem szélesítenék az utat, akkor sem lehetne az ingatlanra építeni, mert az út és a vasút közötti védőterületen belül van.

Ezért kifejezetten az útépitéssel összefüggő változásokból annak a kérdésnek volt jelentősége, hogy a zajvédő fal elhelyezésével javul vagy romlik a panaszos és a környéken élők helyzete. A biztos azt vizsgálta, hogy az engedélyezés során ezt a szempontot figyelembe vették-e. Lehetett volna esetleg jobb megoldást találni, illetve, hogy az egészséges környezet biztosításához milyen intézkedés szükséges, illetve lehetséges?

A vizsgálatból kitűnt, hogy a tervező, a beruházó, a hatóság a közlekedési szempontú vizsgálatot végző GKM egyaránt pozitívként értékelte, hogy „a főút burkolat szélesítését a lakóházakkal ellentétes oldalra tervezték (...) a panaszos ingatlana melletti négysávosság tervei úgy készültek, hogy a vasút és a közút közötti területsávon elhelyezkedő lakóépületek lebontására ne kerüljön sor. A megmaradó épületek védelme érdekében a tervező, a vonatkozó műszaki előírások szerint, zajvédő falat tervezett”.

A biztos megállapította, hogy a panaszossal szemben lévő oldalon sem a jelenlegi, sem a vasút felé „eltolt” megoldásnál nincs szükség zajvédő falra. Ugyanakkor azon az oldalon is kisajátításra volt szükség, hogy az újabb két sávot, továbbá a visszamaradó ingatlan-részek megközelítését szolgáló szervíz-utat meg lehessen építeni. A kisajátított sáv 20–24 m. Figyelembe véve, hogy a tanya a közút és a vasút közötti 25 m-es területen helyezkedik el, vélhetően a vasút felőli oldalon való útszélesítés egyszer s mindenkorra megoldotta volna a kétszeres védőtávolságon belüli lakóterület felszámolását. A földterület kisajátítása gyakorlatilag egyforma összeget tesz ki az út egyik, és másik oldalán is.

A MÁK a vizsgálat közben arról értesítette a biztost, hogy a zajvédő fal áráért a védendő épületeket megvette. Ezzel az adott jogi feltételek között elérhető legjobb megoldás született, így a biztos a panaszos konkrét ügyében intézkedést nem kezdeményezett, már azért sem, mert megállapította, hogy a panaszos tarthatatlan helyzete nem a hatóságok aktuális intézkedésének vagy mulasztásának következménye, hanem a tanya több évtizeddel korábban kialakult adottságainak. A panaszos 1999-ben annak ismeretében vásárolta meg az ingatlant, hogy az a vasút és közút közötti 25 m-es sávban van helyezkedik el.

A biztos azonban azt is feltárta, hogy a különböző eljáró hatóságok és szakhatóságok az út nyomvonalának kijelölésekor, és annak a HÉSZ-be való átvételekor nem jártak el körültekintően. Nem az erénye, hanem súlyos hibája volt az útkorszerűsítés nyomvonal-kijelölésének és engedélyezésének, hogy arra törekedtek, hogy a közlekedési létesítmények védőövezetében lévő, az emberi tartózkodásra alkalmatlan lakóépületek lebontására ne kerüljön sor. Ha azonos költségvetési ráfordítással felszámolható lenne egy olyan helyzet, amelynek a létrehozása ma már kifejezetten tilos, és ezzel súlyos környezeti károktól lennének mentesíthetők az ott élők, akkor ezt a megoldást kellett volna választani.

A gazdasági és közlekedési minisztert és a környezetvédelmi és vízügyi minisztert a biztos felkérte, hogy tekintsék át a vonatkozó jogszabályokat, és szükség szerinti módosításukkal biztosítsák a hasonló helyzetek olyan megoldását, amelyben közel egyenértékű műszaki-pénzügyi feltételek esetén a nyomvonal kijelölésénél, új út építésénél vagy meglévő korszerűsítésénél az érintett állampolgárok létfeltételeinek javítása, a környezeti károkkal fenyegetettek számának csökkentése legyen az elsődleges szempont.

A miniszterek a kezdeményezést elfogadták. A gazdasági és közlekedési miniszter jelezte, hogy: „Egyetértek azzal az állásponttal, hogy a tervezési, döntési folyamat szabályozásával elősegíthető az állampolgári érdekek optimumát célzó körülmények közötti tervezés. Ez többféle eszközzel történhet, amelyek szabályozási rendszerbe történő beépítésére jelenleg is előkészítő munkák folynak.”

Ezt követően a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény és különböző végrehajtási rendeleteinek módosítására vonatkozó tervezeteket véleményezésre megküldte.

A környezetvédelmi és vízügyi miniszter közölte: „Kezdeményezése a környezetvédelmi és vízügyi tárca részéről a Kormány 2005. évi munkatervének megfelelően, az emberre ható környezeti zaj és rezgés elleni védelem szabályairól szóló kormányrendelet megalkotásával, valamint a levegő védelmének egyes szabályairól szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet és a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet módosítása alkalmával, azok szakmai felülvizsgálata során teljesíthető.” A 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet módosításának tervezetét véleményezésre megküldte.

A biztos a módosítási tervezeteket ajánlása teljesítéseként elfogadta.

OBH 3953/2004.

A jogbiztonság követelményét sérti a közszolgáltató eljárása, ha a magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes önkormányzati rendelet alkalmazásával nem teszi lehetővé a fogyasztók számára a mérsékelt díj fizetését.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a Bajai Kommunális és Szolgáltató Kht. annak ellenére számlázta minden hónapban a szolgáltatási díjat, hogy a távfűtés-szolgáltatásra vonatkozó szerződését már 1996-ban felmondta. Számtalanszor reklamált emiatt, de mindig azzal nyugtatták meg, hogy majd intézkednek. Öt év elteltével a bíróság fizetési meghagyást bocsátott ki részére 207 502 Ft távfűtési díjtartozás és járulékai erejéig. A panaszos ezt jogtalannak tartotta, és a tartozással megterhelt nyugdíját nem vette át. Ehelyett éhségstrájkot tartott Baja főterén, majd a garázsában is a maga készítette ravatalon.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amelyben megkereste a jegyzőt, és arra kérte, hogy tekintse át a szolgáltató intézkedéseit. Arról is tájékoztatást kért, hogy a panaszos kapott-e lakásfenntartási támogatást, illetve az önkormányzat tervezi-e a korszerűtlen fűtési rendszerrel épített lakóházak korszerűsítését.

A főjegyző válaszul elküldte az ügyben keletkezett bírósági határozatokat és a szolgáltató kht. ügyvezető igazgatójának a polgármesterhez írott tájékoztató leveleit. Az okiratok és a panaszos által előadottak alapján a biztos a következőket állapította meg:

A panaszos lakása az épület északi oldalán, a földszinten fekszik, három oldalról fűtetlen. A fűtési rendszer olyan, hogy mire a felső emeletekről a panaszos lakásához ér a meleg víz, kihűl. Többször reklamált a szolgáltatónál, miután felszereltek nála egy nagyobb radiátort, de az sem hozta meg a kívánt eredményt. Ekkor a panaszos kérte, hogy csökkentsék a fűtési díjat, de a Szolgáltató, illetve jogelődje 1996-ig nem orvosolta a panaszát, és nem állapított meg kevesebb fűtési díjat sem. Ezért a panaszos 1996. június 5-én írásban értesítette a Szolgáltatót, hogy a fűtést a lakásában megszünteti, leszerelteti a radiátorokat, a csöveket összeköti és leszigeteli. A panaszos nem tudta beszerezni valamennyi társulajdonos hozzájárulását, ezért a szolgáltató nem állapodott meg vele a szolgáltatásból való kiválásról. Továbbra is számlázta a fűtési díjat, de a panaszos ezt nem fizette meg, mert lakásában a távfűtést addigra már megszüntette, 1996 óta önálló fűtőberendezéssel fűti a lakást.

A panaszos ellentmondása folytán a fizetési meghagyás kibocsátásával indult eljárás perré alakult. A Bajai Városi Bíróság, majd a Bács-Kiskun Megyei Bíróság a panaszost többször is kötelezte a díjfizetésre azzal az indokkal, hogy a távfűtés kikapcsolására vonatkozóan megállapodás nem jött létre a szolgáltató és a fogyasztó között. Az ítélet indoklásában foglaltak szerint a Szolgáltató az igényét a Baja Város Önkormányzata 26/1992. (X. 22.) Ktr. sz. rendeletére alapozta, mely szerint a kikapcsolás nem érinti az alapidj fizetési kötelezettséget.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a távhő-szolgáltatásról szóló törvény végrehajtására kiadott 129/1991. (X. 15.) Korm. rendelet nem tartalmaz ilyen rendelkezést, ezt a szabályt az önkormányzat foglalta rendeletbe. Az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes a távfűtési törvénnyel és végrehajtási rendeletével. A panasz idején hatályos Távhőszolgáltatás Közüzemi Szabályzat 19. §-a szerint abban az esetben, ha a közüzemi szerződés felmondása kapcsán a lakás, helyiség használója a 12. § (3) bekezdésben foglalt követelményt nem tartja be, mérés szerinti távhőszolgáltatás esetén a fogyasztói közösségnek, átalány szerinti távhőszolgáltatás esetén a távhő szolgáltatónak az önkormányzat rendeletében meghatározott mérsékelt díjat kell fizetnie. A 12. § (3) bekezdésében foglalt követelmény szerint a lakás használója köteles a távhőszolgáltatással azonos komfortértékű hőellátást megvalósítani, és a lakásban, helyiségben lévő falon kívüli fogyasztói vezetékhálózatot elszigetelni. Az elvégzett munkát köteles a távhőszolgáltatónak bejelenteni. A jegyző által rendelkezésre bocsátott iratokban nem található olyan dokumentum, ami a panaszos lakása által elvont hő mennyiségét és annak díját ideértve az ezzel arányos alapidjat is megállapította volna.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy Baja Város Önkormányzatának 26/1992. (X. 22.) Ktr. számú rendeletének 14. § 3. pontja az 1999. január 31-től hatályos – a mérsékelt díjfizetésre vonatkozó – szabályozással ellentétes rendelkezést tartalmaz, ezért annak alkalmazása a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Bármilyen szintű is a jogszabály meg kell felelnie az alkotmányos jogelveknek, és a polgári törvénykönyv általános szabályainak, a panaszolt esetben az önkormányzat rendeletének figyelemmel kell lennie a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának Ptk.-ban meghatározott követelményére is.

A visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a polgármestert, hogy tegyen intézkedéseket az önkormányzat távfűtéssel kapcsolatos rendeletének felülvizsgálatára a hatályos jogszabályokkal való összhang megteremtése, és a panaszoséhoz hasonló hátrányos helyzetben lévő fogyasztók távfűtési díjának mérséklése érdekében.

A jegyzőt arra kérte, hogy vizsgálja felül a szolgáltató üzletszabályzatát és gondoskodjon arról, hogy a fogyasztók a közüzemi szerződés megkötése, teljesítése és felmondása során megfelelő módon kapjanak tájékoztatást, továbbá panaszbeadványaik kivizsgálásáról a szolgáltató minden esetben írásban válaszoljon. E követelményeket a szolgáltató az üzletszabályzatban is rögzítse.

A javaslatot és a kezdeményezést a polgármester és a jegyző elfogadták és jelezték, hogy az önkormányzati rendeletnek és az üzletszabályzatnak a távhőszolgáltatásra vonatkozó új jogszabályok szerinti átdolgozása során az országgyűlési biztos javaslatára és kezdeményezésére figyelemmel lesznek. Baja jegyzőjének tájékoztatása szerint a távfűtéssel kapcsolatos önkormányzati rendelet módosítására a 2006. februári testületi ülésen kerül majd sor.

OBH 3978/2004.

A prostitúciós tevékenység megengedettséggel, illetve tilalmával alkotmányjogi nézőpontból több esetben is foglalkozott a hivatal. Az alapvető problémát az jelenti, hogy a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény (Szbtv.) szabályozási elvei és módszerei a gyakorlatban nehézkesen vagy egyáltalán nem alkalmazhatóak.

Általánosságban elegendő arra utalni, hogy ha törvényi kötelezettsége ellenére a települési önkormányzat nem jelöli ki a türelmi zónát, akkor a prostitúciós tevékenység nem csak meghatározott helyen, hanem bizonyos kivételekkel bárhol folytatható. A pozitív taxációs szabályozási módszer átfordulása negatív taxációba gyakorta okozott és okoz konfliktusokat a prostituáltak, a prostitúció ellenzői és a hatóságok között. Újból szükséges rögzíteni, hogy az Szbtv. a prostitúciós tevékenység bizonyos formáit legalizálta, de annak gyakorlását feltételekhez kötötte. Ebből a jogi helyzetből nem lehet más következtetésre jutni, mint hogy a prostitúció hatósági és jogi eszközökkel csupán korlátozható, de nem lehetetleníthető el. A hatályos szabályozás mellett alkotmányos visszásságot okoz, ha a törvényi feltételeket teljesítő és megtartó prostituálttal szemben a hatóság intézkedéseket foganatosít, eljárást kezdeményez. Az alkotmányos visszásságot az sem enyhíti, hogy az Szbtv. előírásai adott esetben tényleg nehezen alkalmazhatóak.

A hivatalhoz eljuttatott panaszban a Magyarországi Prostituáltak Érdekvédelmi Egyesületének elnöke két kifogást tett a rendőrség ellen. Egyrészt állította, hogy a szabálysértési őrizetbe vett és bíróság elé állított prostituáltak egy védett objektumtól az előírt 300 méteres távolságnál messzebb tartózkodtak, így tevékenységüket a „szabad zónában” végezték. Másrészt kifogásolta, hogy a rendőrség a bíróság elé állításról hozott döntését annak ellenére sem változtatta meg, hogy időközben az eljárás alá vont prostituáltak szakvéleménnyel igazolták, hogy a 300 méteres zónán kívül tartózkodtak.

Az ombudsmani vizsgálat abból indult ki, hogy a védett objektumoktól mért 300 méteres távolságon belüli prostitúciós tevékenység tilalma objektív tényen: a távolságon alapul. Éppen ezért a minősítés – és a hatósági lehetőségek megválasztása – szempontjából döntő jelentőségű a távolság pontos meghatározása. Esetenként – miként a panasz tárgyát képező ügyben is – a távolság mérését a helyszínen el kell végezni. A méréshez minden olyan eszköz használata megengedhető, amely alkalmas a távolság pontos meghatározására. Különösen ügyelni kell a megfelelő mérőeszköz vagy mérési módszer megválasztására akkor, ha a mérés eredményét valaki vitatja. Bizonyos esetekben az is elfogadható lenne mérési módszerként, ha az intézkedő rendőr gépjárművének napi kilométer-számlálóját használja mérőeszközként. Ha ez az eljárás – amelyet egyébként a panasz tárgyát képező ügyben is alkalmaztak – nem is tekinthető jogsértőnek, mégsem ajánlható általában. Elsősorban azért nem, mert csak a távolság hozzávetőleges, durva meghatározására alkalmas. Továbbá azért sem, mert hitelessége megkérdőjelezhető. Erre figyelemmel azt ajánlotta az országos rendőrfőkapitánynak, hogy állapítsa meg egységesen a hasonló esetekben alkalmazható mérőeszközök és mérési módszerek körét, és lássa el a járőröket a méréshez szükséges eszközökkel.

Ami a panasz második elemét illeti, a biztos nem állapított meg alkotmányos visszásságot amiatt, hogy a rendőrség a bíróság elé állítás megszüntetéséről nem intézkedett arra tekintettel, hogy egy utóbb beterjesztett szakértői vélemény a prostituáltak tartózkodási helyét a védett objektumtól számítva 300 méteren túlnak értékelte. A rendőrség az eljárás megindulásakor rendelkezésre álló bizonyítékok alapján szabálysértési felelősségre vonást kezdeményezett és intézkedett a bíróság elé állításról, mivel a tiltott kéjelgés szabálysértése elzárással is büntethető, és erre tekintettel az eljárás lefolytatása a bíróság hatásköre. Attól az időponttól kezdve, hogy a bíróság elé állításról a rendőrség döntött, a bizonyíté-

kok mérlegelésének lehetősége – ideértve a kezdeti és a későbbi bizonyítékok értékelését is –, a szabálysértés elkövetésének megállapítása és a szankció alkalmazása már a bíróság joga. Ezért a rendőrségnek nem volt törvényes lehetősége egy később megismert bizonyítási eszköz alapján eredeti döntését megváltoztatni és a bíróság elé állítást megszüntetni.

A bíróság a szabálysértés elkövetését nem állapította meg, és intézkedett az elkövetők szabadlábra helyezését rendelte el. A bírósági döntés a hatósági gyakorlat számára további kérdőjeleket vet fel. Egyrészt amiatt a bírósági értelmezés miatt, amely az Szbtv. 7. § (1) bekezdésének *d*) pontjában felsorolt védett létesítmények kategóriáját szűken értelmezi. Eszerint a „fegyveres erők objektuma” csak magát a létesítményt jelenti, de azt a körülhatárolható területet, amelyen elhelyezkedik, már nem. Az ügyben a másik nehézség abból fakad, hogy a bíróság abból a tényből, hogy az adott objektum a Honvédelmi Minisztérium kezelésében áll, nem látta megalapozottnak azt a következtetést, hogy az objektum a fegyveres erők objektuma – tehát védett övezet – lenne.

Az ügy említett elemei alátámasztják azt a következtetést, hogy az Szbtv. szabályai kevésbé alkalmasak a prostitúció jelenségének kezelésére, ezért az általános helyettes változatlanul szükségesnek tartja a törvényi szabályozás reformját.

OBH 4003/2004.

Nem okoz visszásságot a légiközlekedési hatóság, ha a lakott területek fölött kis magasságban elhaladó légi járművek által okozott magas zajterhelése miatt megvizsgálja, hogy kijelölhető-e – az egyéb követelményeknek is megfelelő – másik légifolyosó, ahol a légiközlekedés a jelenleginél kisebb mértékű zavarással jár.

Több olyan beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz, melyben az indítványozók a lakóhelyük fölött elhaladó repülőgépek által keltett zaj mértékét sérelmezték.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, valamint a szabad mozgáshoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és tájékoztatást kért a Polgári Légiközlekedési Hatóság igazgatójától.

Míg a közúti és vasúti közlekedés zaja leginkább a közút, illetve a vasútvonal mellett élőket zavarja, addig a légi járművek zaja az állampolgárok szélesebb körét érinti. A probléma vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a légi közlekedés szervezése, irányítása speciális szakmai ismereteket igényel. A lakott területek fölött haladó légi járművek magasságát, a repülési irányokat csak megfelelő szakmai ismeretek birtokában lehet értékelni.

Nem vitás, hogy a lakott területek fölött kis magasságban elhaladó gépek egyedi zajterhelése 10–15 másodpercig rendkívül magas. A sűrűn, néhány perces időközönként érkező gépek zaja összességében akkor is zavaró lehet, ha az a megítélési időt figyelembe véve határérték alatt marad.

Az Alkotmány deklarálja a tulajdonhoz való jogot, és rögzíti a szabad mozgás, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát is. A jogalkotónak és a hatóságnak mindkét alapjoggal kapcsolatban arra kell törekednie, hogy az egyik jog gyakorlása csak az elkerülhetetlenül szükséges mértékben nehezítse meg a másik jog érvényesülését.

Nem hagyható figyelmen kívül a légi közlekedés és a turizmus közötti nyilvánvaló összefüggés sem. A nemzetgazdaság számára komoly bevételi forrást jelentő, dinamikusan fejlődő idegenforgalom fenntartása és fejlesztése közérdek, emiatt az állampolgárokat fokozottabb túrészi kötelezettség terhelheti egy adott területen. Az országgyűlési biztos hasonló megállapítást tett a budapesti Citadellára vezető úton rendszeresen közlekedő turistabuszok miatti panasz (OBH 3226/2004.) vizsgálata során.

Bár a hazai repülőgép-állomány a korábbi évekhez képest korszerűbbé vált, a repülési zaj nem zárható ki teljesen. A Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér elhelyezkedése adott, jelenleg ehhez a meglévő állapothoz képest kell keresni a legmegfelelőbb megoldást.

Mint az az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kiderül, valamely alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához nem elegendő, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik, hanem az is szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek. Jelen esetben az arányosságot hivatott biztosítani az éjszakai repülések számára vonatkozó jogszabályi korlátozás.

Az üzemeltető és a hatóság fokozott kötelessége a légi közlekedéssel érintett területen élők nyugalmanak biztosítása legalább az éjszakai órákban. Erre szolgál az a rendelkezés, amely szerint 22 és 6 óra között az átlagos nappali forgalomnak 8%-a, míg 24 és 5 óra között 1%-a történhet. Ez azt is jelenti, hogy az átlagos nappali forgalom növekedésével az éjszakai forgalom is növekedhet. A jogszabályból nem derül ki, hogy a 8, illetve 1%-nak heti, havi vagy éves szinten kell teljesülnie. A forgalmasabb nyári hónapokban a nappali forgalom lényegesen magasabb, mint télen, ezért az éjszakai forgalom is nagyobb lehet. Eltérések lehetnek a hét egyes napjainak forgalmát illetően is.

A légi folyosók kijelölésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy a repülőgépek a lehető legkisebb mértékű zavarást idézzék elő. Mivel a légi közlekedés szervezése, irányítása speciális szakmai ismereteket igényel, az országgyűlési biztos csak annak vizsgálatát kezdeményezhette, hogy kijelölhető-e az egyéb követelményeknek megfelelő olyan légifolyosó, ahol a légiközlekedés a jelenleginél kisebb mértékű zavarással jár. A biztos szükségesnek tartotta, hogy a Polgári Légiközlekedési Hatóság az éjszakai forgalom mértékére vonatkozó jogszabályi korlátozás betartását folyamatosan ellenőrizze, és szükség esetén kezdeményezze annak megfelelő módosítását, pontosítását.

A Légiközlekedési Hatóság válaszáat követően az országgyűlési biztos a gazdasági és közlekedési miniszterhez fordult. Megkeresésében a miniszter álláspontjáról, tervezett intézkedéseiről kért tájékoztatást.

A miniszteri válasz szerint a légtérszerkezet módosítása halaszthatatlan volt, a késlekedés a légiközlekedés biztonságát veszélyeztette volna. Ugyanakkor a minisztérium kezdeményezésére két szakértői csoport is megkezdte működését annak felülvizsgálatára, hogy miként csökkenthető az egyes területek zajterhelése.

A biztos szükségesnek tartotta annak vizsgálatát is, hogy miként lehetne kiváltani Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér személy- és teherforgalmának egy részét, figyelemmel arra, hogy az ország számos pontján található repülőtér. Ez amellet, hogy a Ferihegyi Repülőtér forgalomcsökkenését eredményezné, jótékony hatással lenne a térség infrastruktúrális fejlődésére, továbbá új munkahelyeket is teremtené.

Kapcsolódó ügyek: OBH 4492/2004., 5012/2004., 5058/2004., 3901/2005., 4187/2005., 4946/2005., 4992/2005., 5009/2005.

OBH 4113/2004.

Az épített környezetnek – ezen belül kiemelten a védett örökségnek – mint az emberek mindennapi életének kerekeit biztosító tér minőségének közvetlen kihatása van az emberi életkörülmények minőségére, így az Alkotmány 70/D. §-ában deklarált lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogra, amelyet a Magyar Köztársaság többek között az épített és a természetes környezet védelmével valósít meg. A jobbiztonság jogállami követelményét és testi és lelki egészséghez való alapjogot veszélyezteti a vizsgált ügyben a közigazgatás kiszámíthatóságának, stabilitásának hiánya.

Civil szervezetek fordultak panasszal az állampolgári jogok országgyűlési biztosához a kecskeméti Malom Center Bevásárló- és Szórakoztató Központ környezetvédelmi engedélyezése, bontási-építési engedélyezése és ezekkel összefüggő más hatósági eljárások, valamint ügyféli jogállásuk el nem ismerése miatt.

Vizsgálatában a biztos megkereste – többek között – az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatalt (OLÉH), a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot (KöViM), Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt (KÖH), a legfőbb ügyészt. Kisebbség nagyobb szabálytalanságot valamennyi vizsgált eljárásban megállapított. Kiemelten az építésügyi engedélyezésben, ezért felkérte a város jegyzőjét, állíttassa le az építkezést, majd jelentse be, hogy nem vehet részt az eljárásban, mert tőle az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható el.

A bevásárló- és szórakoztató központ 2002 óta folyó építési ügye az elmúlt két és fél évben közismertté vált: a Nagytemplomtól alig száz méterre épül a közel ötvenezer négyzetméter alapterületű, harmincöt méter magas épület, amely meghatározná a belváros látványát, azon eluralkodna. A civil szervezetek panasz alapján indított vizsgálatának megállapításai az építkezés előrehaladottságára tekintettel, sokkal inkább a kifogásolt eljárások jövőbeni előfordulásának megelőzésére irányultak, mint a konkrét ügyre.

Ennek szükségességét az is indokolja, hogy az ország más településeiről is egyre több olyan panasz érkezik a biztoshoz, amelyből kitűnik, hogy a plaza-építészeti a városok határából egyre inkább a belvárosokba, sűrűn lakott negyedekbe, történeti városrészekbe települ át.

A biztos szerint egy történelmi városkép mint nemzeti örökség és mint meg nem újuló kulturális forrás fenntartása, rehabilitációja és átadása a jövő nemzedékek számára – az esetleges és mindig rövid távú üzleti érdekekkel szemben – felelősségteljes értékvalasztást feltételez a helyi és országos köztisztviselőktől, az épített környezet intézményes védelmére alapított és fenntartott hatóságok részéről. Nem felel meg többek között az Európa Tanács által elfogadott, az Európai Építészeti Örökség Védelméről szóló egyezmény – amelyhez Magyarország is csatlakozott – szellemének és betűjének sem az a gyakorlat, hogy sem a szakmai és civil szervezetek, sem a jeles szaktekintélyek és az objektum közvetlen környezetben élő egyszerű polgárok nem szólhatnak bele érdemben a körülöttük lévő épített környezetben zajló folyamatokba.

Vizsgálatában az ombudsman szükségesnek tartotta néhány alapvető kérdés tisztázását: ki az ügyfél a város látványát átalakító építési ügyben, az épített környezet védelmében, ki az, aki nem a Polgári Törvénykönyv biztosította szomszédjoga, hanem napi életének a színtere, indentitástudata, materiális és szellemi öröksége védelmében, illetve a „vizuális környezetszennyezés” ellen felléphet?

Megállapította, hogy a Malom Center építkezése ellen fellépő több magánszemélyt és a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrejött civil szervezeteket az építési engedélyezési eljárásban megillette volna az ügyféli jogosultság, amit a város jegyzője nem ismert el. A „közterületet képviselő közösség” fellebbezésének elbírálása volt az egyetlen eset, amikor a jegyző vizsgálta, hogy megilletik-e az ügyféli jogosítványok a kérelmezőt. Ez esetben viszont nem vette figyelembe, hogy egy közel 50 000 m² területű, tíz szintes építmény, áruszállítási és vásárlói forgalommal nem csak a közvetlen szomszédok jogaira, hanem a távolabb élők – adott esetben a város teljes lakossága – jogaira és jogos érdekeire is kihatással van.

Az ombudsman leszögezte: az építmény és rendeltetése közvetlenül és súlyosan érinti az utak szemközti oldalán élők jogait, jogos érdekeit. Egy ilyen méretű beruházás megvalósulásával teljes mértékben megváltozik a környék forgalma,

légszennyezettsége, zajterhelése, ennek következtében az ott lakók életfeltételei, valamint az ingatlanok értéke is. Emellett a komplexum – a városkép jelentős megváltoztatásával – a város távolabbi pontján élőkre, még a jövő generációkra is kihatással van. Ezért a beadványt tevő „civilüket” mind a jogszabályok, mind a Legfelsőbb Bírósági határozatok alapján megilleti a beruházás kapcsán az ügyféli jogosultság.

A biztos megállapította azt is, hogy a Malom Centerrel kapcsolatos egyetlen fellebbezés elbírálásakor sem adtak választ az építkezés kapcsán felhozott tartalmi kifogásokra, ellenérvekre, vagyis a fellebbezések érdemi elbírálása minden alkalommal elmaradt, azokat formai okokból, többnyire tévesen utasították el. Az engedélyeket általában meghozataluk napján jogerősítették.

A kirívó eljárási és szakmai szabálytalanságok miatt a biztos a jegyző felelősségre vonását kezdeményezte a polgármesteren keresztül a képviselő-testületnél.

A biztos vizsgálat ideje alatt több ügyészi óvás és felszólalás született, lényegében eredménytelenül. Mind az ügyészség, mind a civil szervezetek több ügyben bírósághoz fordultak.

A Malom Center építési ügyeiben hónapokig nem volt ténylegesen eljáró másodfokú hatóság a sorozatos kizárások miatt, végül az ötödik közigazgatási hivatal bírálta el – az időmúlás folytán részben már okafofgyottan – a jegyzői intézkedéseket. (A perek többségében a bírák kizáratása miatt húzódnak az eljárások.)

Az építésügy ágazati irányítása szintén – az Építésügyi Minisztérium megszűnése óta ötödször – változott.

A vizsgálat általános megállapításaiban – a jogi szabályozás hiányosságaival összefüggésben – az ombudsman leszögezte: különösen a városközponti nagyberuházások esetén a jogszabályok összessége sem biztosítja megfelelően az állampolgárok számára egészséges környezethez való jogaik tényleges érvényesítését. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok a jogszabályok nem egyértelmű rendelkezéseire, az adott kérdés jogi szabályozásának hézagaira, hiányosságaira is visszavezethetők. Leszögezte: a jogszabályok lehetővé tennék az érdemben és „betű szerint” egyaránt törvényes eljárások lefolytatását, de nem zárják ki ennek ellenkezőjét sem. Nem alkotnak zárt egységet, nem teremtenek összhangot, egyensúlyt az épített környezetben élők jogai és az e környezetben nagyarányú változtatást végrehajtani kívánók szabadsága között. A nagy számban előforduló „mérlegelési jogkörök” és az ellentétesen is értelmezhető keretnormák akár egyetlen döntéshozónak is kiszolgáltatathatják a közreműködő hatóságokat és a teljes lakosságot. Hatályos jogunk nem garantálja a beruházás iránt elkötelezett (szubjektíve elfogult) döntéshozók feletti országos (objektív) és civil társadalmi kontrollt sem.

Az ombudsman kezdeményezte: a Kormány gondoskodjon arról, hogy a jelentős tömegforgalmat vonzó létesítmények, ezekből is kiemelten a bevásárlóközpontok elhelyezésére és építésére vonatkozó – országosan kötelezően betartandó – külön szabályokkal egészítsék ki a vonatkozó ma hatályos jogszabályokat; gondoskodjon arról, hogy a szabályok a létesítés teljes hatásterületén és a várható hatások összességére figyelemmel egységes egészlet alkossanak. A probléma komplexitására, társadalmi és gazdasági jelentőségére tekintettel felkérte a miniszterelnököt, hogy állítson fel egy tárcaközi bizottságot a felelős szakminisztériumok munkájának intézményes koordinációja céljából.

A kecskeméti közgyűlés megtárgyalta a jelentést, a jegyző elleni fegyelmi eljárás indítására vonatkozó kezdeményezést elutasította. A biztos ezért az Obtv. 24. §-a alapján a legfőbb ügyészhez fordult. A Bács-Kiskun Megyei Főügyészség hivatali visszaélés büntettének megalapozott gyanúja miatt nyomozást rendelt el. Az eljárás folyamatban van.

A beruházó személyiségi jogok megsértésére hivatkozva százmillió forint kártérítés megfizetése iránt keresetet nyújtott be az ombudsman ellen.

Az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal (OLÉH) ötödik eljáró hatóságként a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatalt (BMKH) jelölte ki.

A Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta a Bács-Kiskun Megyei Bíróság ítéletét, amely megsemmisítette azt az önkormányzati határozatot, amely a polgármestert felhatalmazta a telekhatár-rendezési megállapodás aláírására. A további perek folyamatban vannak.

A jelentésben foglaltakra érkezett válaszok, és a biztos álláspontja:

1. A miniszterelnök nem tartja szükségesnek tárcaközi bizottság felállítását, mert az ügy tanulságainak levonása és jövőbeli kiküszöbölése jogalkotással és a meglévő jogszabályok megfelelő alkalmazásával biztosítható. Megállapította: „sajnálatos, hogy jelen ügyben nem alkalmazták a 2001. évi LXXX. törvénnyel kihirdetett Aarhusi Egyezményt, amely a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és a jogorvoslathoz való jog biztosításáról gondoskodik a környezetvédelmi civil szervezetek körében, ügyféllé nyilvánította őket”. A Miniszterelnök álláspontját a biztos tudomásul vette.

2. A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter az OLÉH-t felügyelő tevékenysége során a jelentés megállapításait és javaslatait hasznosítani fogja. A „jogi szabályozás hiányosságai” című részében foglalt kezdeményezésre érdemben nem válaszolt, a kezdeményezést a biztos ezért változatlanul fenntartotta.

3. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter felhívta a földhivatalok figyelmét az önkormányzati törzsvagyonnal kapcsolatos szabályok maradéktalan érvényre juttatására. A kezdeményezésének megfelelő intézkedéseket a biztos elfogadta.

4. A környezetvédelmi és vízügy miniszter álláspontja szerint a környezetvédelmi felügyelőség (ATIKÖFE) helyesen járt el, amikor a Malom Center „épített környezetbe illeszkedésének, tájba illeszkedésének, vizuális hatásainak vizsgálatát” az építési engedélyezési eljárás körébe utalta. A miniszter szerint az észrevételek nagy részét azért nem vizsgálták, mert azok nem képezik a környezetvédelmi engedélyezési eljárás tárgyát. A választ követően is kérdéses maradt a biztos számára, hogy ha a környezeti hatásvizsgálatról szóló rendelet (R.) többféleképpen értelmezhető, a környezetvédelmi tárca miért nem a környezet mindenkori érdekeit helyezi előtérbe? A miniszter a biztosat arról is tájékoztatta, hogy az R. és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló rendelet módosításakor az ügy tapasztalatait is figyelembe kívánják venni. Megküldte a jelentést a főfelügyelőségnek azzal, hogy környezetvédelmi eljárás tapasztalatairól tájékoztassa a felügyelőségeket. A biztos a miniszter válaszát – a hatásvizsgálat szempontjaira vonatkozó fenntartásait kivéve – elfogadta.

5. Az OLÉH elnökének válaszát és intézkedését a biztos elfogadta, kivéve az elvi engedélyezés és az „illeszkedés” szabályára; az építési engedélyek „köz” általi megismerhetőségére; a jelentős tömegforgalmat vonzó létesítmények külön szabályozására adott választ, ezeket a kezdeményezéseket fenntartotta.

6. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elnökének intézkedéseivel a biztos egyetértett.

7. A Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője intézkedett, hogy a jövőben az ügyféli jogállást érdemben bírálják el. Megkísérelt építésfelügyeleti jogkörében eljárni, de a kezdeményezésnek önhibáján kívül nem tudott eleget tenni, mert az építkezés helyszínén megakadályozták. Ezt követően az OLÉH kizárta az építésfelügyeleti eljárásból is. A kifejtettekre tekintettel a biztos ezt a kezdeményezését visszavonta.

8. A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal (BMKH) az ügyészség óvásait elutasította. A határozatokat a biztos érdemben nem kívánta taglalni, információi szerint a Legfőbb Ügyészség azok bírósági felülvizsgálatát kérte. Így a BMKH tájékoztatását tudomásul vette.

9. Kecskemét polgármestere tájékoztatta a biztosat, hogy a közgyűlés a jegyző elleni fegyelmi eljárás indítására vonatkozó kezdeményezést elutasította. A közgyűlés felkérésére megküldte a jelentéssel kapcsolatos észrevételeket is. Meg kellett állapítani, hogy a beruházónak az országgyűlési biztos ellen benyújtott keresete szinte szó szerint megegyezik ezekkel az észrevételekkel. A felelősségre vonás elutasításával kapcsolatos álláspontot a biztos nem fogadta el, a kezdeményezésében kifejtetteket fenntartotta. A fegyelmi felelősségre vonást továbbiakban nem kezdeményezte, mivel kiegészítő jelentéssel a legfőbb ügyészhez fordult a szükséges intézkedések megtétele céljából. Az észrevételekből a biztos nem kívánt részletesen kitérni azokra az ügyrészekre, amelyekben bírósági eljárás van folyamatban. Az eljárás megindulásával kapcsolatosakra megállapította: Az országgyűlési biztos eljárási legitimitációját senki sem vonhatja kétségbe arra hivatkozással, hogy alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiányában nem volt hatásköre vizsgálatot indítani. Visszásság fennállását, illetve annak hiányát kizárólag a biztos vizsgálata állapíthatja meg. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságokra, az ügyféli jogállásra vonatkozó megállapításait továbbra is fenntartotta.

10. A jegyző a biztosat többek között arról tájékoztatta, hogy vele szemben sem abszolút, sem relatív kizárási ok nem áll fenn, és az ügyet tárgyilagosan meg tudja ítélni. Ezt a biztos nem fogadta el, megállapításait továbbra is fenntartotta. Mivel a jegyzőt az eljárásból a BMKH kizárta, a továbbiakban nincs jelentősége a saját helyzetmegítélésének, a neki tett ilyen kezdeményezést okafogyottá válása miatt a biztos nem tartotta fenn.

A jelentést az ombudsman tájékoztatásul megküldte az ügyben szereplő több szervezetnek, akiknek ajánlást nem fogalmazott meg:

1. Az országgyűlés elnöke a jelentést az országgyűlés önkormányzati bizottsága elnökének továbbította. A Környezetvédelmi Bizottság meghallgatta az országgyűlési biztosat és megállapította, hogy a „jelentés alapjául szolgáló vizsgálatok arra utalnak, hogy az államigazgatási eljárás során, ezen belül is elkülönítve a környezetvédelmi engedélyezés tekintetében súlyos jogsértések történhettek”. A bizottság ezért felkérte a legfőbb ügyészt, hogy folytasson vizsgálatot az ügyben feltételezhető törvénytelenések feltárására. Felkérte továbbá a legfőbb ügyészt és az országgyűlési biztosat, hogy soron következő éves meghallgatása során a megtett intézkedésekről és azok eredményéről a bizottság részére adjon tájékoztatást, és az általa szükségesnek tartott jogszabály módosításokra tegyen indítványt.

2. A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója kiemelte, hogy a jelentés „a létesítési ügyekben eljáró katasztrófavédelmi és tűzoltósági munkatársak számára hasznos, jövőbeni feladatellátásuk során kiemelten figyelemmel kísérendő elvekre, szempontokra irányította rá a figyelmet”.

3. A Magyar Építész Kamara elnöke üdvözölte a Jelentést és különösen annak „európai szellemiségű látásmódját”, és megállapította: „meggyőződésünk, hogy az állásfoglalás és az abban szereplő ajánlások következetes végrehajtása elejét veszi a fejlesztés álcája mögé bújó további értékromboló építkezéseknek”.

4. Az ICOMOS (Műemlékek és Történeti Együttesek Nemzetközi Tanácsa) Magyar Nemzeti Bizottságának elnöke megállapította, hogy a Malom Center „a példa arra, hogy egy beruházás kivetülő hatása sokszor kisebb közösségeket, településeket, országrészeket is komolyan érinthet”, ezért „nem lehet lobbik és néhány telekszomszéd érdekeltségi körébe utalni egy ilyen erőszakosan megjelenő építkezés ügyét. ...a jelentés megállapításai teljes összhangban vannak a műemlékvédelmi elvekkel.”

5. Civil szervezetek közösen fordultak az Országgyűlés elnökéhez és bizottságaihoz: „A jelentés megállapításaival és következtetéseivel egyetértünk. Nemcsak azért, mert folyamatosan figyelemmel kísértük a Malom Centert érintő eseményeket, hanem azért is, mert tevékenységünk során hasonló jelenségekkel találkoztunk más beruházásoknál is. ... ezek a jelenségek – amennyiben nem szabunk nekik gátat – magának a jogállamiságnak a létét fenyegetik.”

A Malom Center vizsgálatát a biztos véglegesen lezárta azzal, hogy az ügyről már csak éves beszámolójában az Országgyűlés bizottságait és plénumát tájékoztatja.

A „jogi szabályozás hiányosságai” alfejezetben szereplő megállapításokat és az azokra érkezett állásfoglalásokat hasonló ügyekben érkezett panaszokkal kezeli együtt, melyek közös tanulságait, általános jellegű megállapításait és jogalkotási kezdeményezéseit az Országgyűlésnek, a Kormánynak, illetve szakminisztereinek jelzi, és éves beszámolójában szerepelteti.

A kiegészítő jelentésre reagálva a legfőbb ügyész 2006. februárban tájékoztatta a biztost, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányságon folyamatban lévő nyomozás határideje 2006. március 11. Továbbá arról, hogy a Fővárosi Ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság előtti perek folyamatban vannak. Végül, hogy az ügy kapcsán szerzett törvényességi tapasztalatai alapján az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítását kezdeményezte (lényegében a biztos jelentésben is említett tárgykörökben).

OBH 4165/2004.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a rendőrség mulasztása, ha a nyilvánvalóan megalapozott szabálysértési feljelentés ellenére sem indítanak eljárást. A biztosító is visszásságot okoz, ha a biztosítottat nem értesíti előzetesen a szerződése díjbesorolásának hátrányos megváltoztatásáról.

A panaszos egyrészt a Miskolci Rendőrkapitányság által vele szemben folytatott szabálysértési eljárást, másrészt az Allianz Hungária Biztosító Rt. eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való jogokkal összefüggő visszásság gyanújára tekintettel rendelt el vizsgálatot, és megkereste az érintett szervek vezetőit.

A panaszos által vezetett gépjármű és egy másik jármű 2002. november 14-én összeütközött. A rendőri szabálysértési feljelentés szerint mindkét jármű az Allianz Hungária Biztosító Rt.-nél volt biztosítva. A Miskolci Rendőrkapitányság 2002. november 25-én kelt határozatában pénzbírsággal sújtotta a panaszost. A panaszos jogi képviselője kifogást tett a határozat ellen, és jelezte, hogy a biztosító közlése szerint a másik – egy cég tulajdonában álló – gépjármű nem rendelkezik kötelező felelősségbiztosítással. A kifogás alapján a határozatot visszavonták, és bizonyítási eljárás lefolytatását rendelték el. A panaszos jogi képviselője 2003. április 9-én – a kötelező felelősségbiztosítás hiánya miatt – szabálysértési feljelentést tett, mivel a biztosító igazolása szerint a másik gépjármű felelősségbiztosítása 2002. július 1-jén, díj-nemfizetés miatt megszűnt. A hatóság ezt követően a kötelező felelősségbiztosítás igazolására hívta fel a gépjármű vezetőjét, aki bemutatva a biztosítás törléséről szóló értesítőt. A szabálysértési hatóság 2003. április 25-én a közúti közlekedés rendjének megzavarása miatt ismételten elmarasztalta a panaszost. A panaszos kifogása nyomán a Miskolci Városi Bíróság tárgyalás mellőzésével hozott végzésében az első fokú határozatot hatályban tartotta. A panaszos kérelme alapján 2004. május 6-án tartott tárgyaláson a bíróság ugyanakkor a korábbi határozatokat hatályon kívül helyezte, és a szabálysértési eljárást bizonyítottság hiányában megszüntette.

A Miskolci Rendőrkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint a gépjármű vezetője a baleset helyszínén intézkedő rendőröknek igazolta a felelősségbiztosítás meglétét. Meghallgatásuk alkalmával az intézkedő rendőrök ezt szóban is megerősítették, a gépjármű vezetőjének felelősségre vonására ezért nem került sor. A Miskolci Városi Ügyészség ugyanakkor 2004. október 28-án megállapította, hogy a Miskolci Rendőrkapitányság mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követett el azáltal, hogy nem tett semmilyen intézkedést az üzembentartó kilétének megállapítására, illetve nem indított szabálysértési eljárást a gépjármű vezetőjével szemben. A rendőrkapitány felhívta a szabálysértési eladó figyelmét a figyelmesebb munkavégzésre.

A balesetet követően mind a panaszos, mind a másik gépjármű üzembentartója kárigényt terjesztett elő egymással szemben az Allianz Hungária Biztosító Rt.-nél. A biztosító – a várható kárkifizetés összegének mérséklése érdekében – 2003. január 20-án jogalapi egyezséget kötött a károsultnak minősített üzembentartóval, és 1 302 000 Ft-ot fizetett ki a panaszos (biztosított) felelősségbiztosítása terhére. Az egyezségben a biztosító fenntartotta magának a jogot, hogy a jogalap megfordulása esetén az általa kifizetett kártérítési összeget viszzakövetelje. A kárkifizetésről a panaszost nem értesítették, noha a kárkifizetés eredményeként a panaszos szerződésének bonus-malus besorolása 2004. január 1-jétől két fokozatot romlott. A panaszost a biztosító csak 2004. június 14-én tájékoztatta a kárkifizetés tényéről, ill. arról, hogy ez a szerződése díjbesorolását „befolyásolni fogja”.

Az általános helyettes megkeresése nyomán a biztosító 2004. szeptemberében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a jogerős bírói döntésre tekintettel a szerződése hátrányos díjbesorolását visszaállítják, az 5292 Ft-os díj-túlfizetést pedig az egyenlegén jóváírják, amire 2004. októberében sor került.

A panaszossal szemben folytatott szabálysértési eljárást – a jogerős bírói döntésre tekintettel – az általános helyettes hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. A Miskolci Rendőrkapitányság eljárását ezért csak a panaszos jogi képviselője által tett szabálysértési feljelentéssel összefüggésben vizsgálta. A rendőrkapitány érvelését nem fogadta el, hiszen a baleset helyszínén intézkedő rendőröknek nemcsak a biztosítási kötvény, hanem a csekk meglétét is ellenőrizniük kellett volna. Figyelemmel arra, hogy a balesetben részes másik gépjármű kötelező felelősségbiztosítása 2002. július 1-jén megszűnt, a jármű vezetője 2002. november 14-én nyilvánvalóan nem rendelkezhetett a befizetést igazoló bizonylattal. Annak ellenére, hogy a járművezető a rendőrségen bemutatta a biztosítás törléséről szóló értesítőt, semmilyen további intézkedés nem történt.

Az általános helyettes megállapította, hogy a Miskolci Rendőrkapitányság mulasztása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben. Az ügyészi intézkedésre, valamint a mulasztás orvosolhatatlanságára tekintettel ajánlást nem tett, de felhívta a rendőrkapitány figyelmét, hogy szabálysértés észlelése esetén – az állampolgárok közötti különbségtétel nélkül – minden esetben indítsanak szabálysértési eljárást.

A panaszost (biztosítottat) a kárkifizetésről, ill. ezzel összefüggésben szerződése besorolásának megváltozásáról előzetesen nem tájékoztatták. A panaszos erről csak a biztosító 2004. június 14-én kelt leveléből szerzett tudomást.

Az általános helyettes megállapította, hogy a kárrendezési eljárás során az Allianz Hungária Biztosító Rt. mulasztása visszásságot okozott a tulajdonhoz való jog érvényesítését szolgáló tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Tekintettel arra, hogy a panaszos szerződésének besorolását visszaállították, a díjtúlfizetést pedig az egyenlegén jóváírták, ajánlást nem tett, de felhívta a biztosító vezérigazgatójának a figyelmét, hogy a kárrendezési eljárásokban érintett feleket – mind a biztosítottakat, mind a károsultakat – a tisztességes eljárás alapvető követelményeit szem előtt tartva, megfelelően és időben tájékoztassák.

OBH 4232/2004.

A végrehajtás elmaradása vagy jelentős elhúzódnása sérti a tisztességes eljárás követelményét.

A váci panaszosok szomszédjuk állattartásával összefüggő panaszuk mielőbbi megoldása érdekében fordultak az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezték, hogy az önkormányzat nem tud érvényt szerezni határozatainak, emiatt problémájuk 10 éve megoldatlan.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A hatóság 1994-ben kötelezte az állattartót, hogy a garázsban a nagy haszonállatok tartását szüntesse meg és az állatok számát csökkentse 5 db-ra. Az akkor hatályos állattartási rendelet az érintett területen lehetővé tette 5 db nagy haszonállat tartását. Az állattartót tehát nem az állattartás teljes megszüntetésére, hanem az állomány csökkentésére, valamint arra kötelezték, hogy a garázsban hagyjon fel az állattartással. A határozatban foglaltak végrehajtása érdekében a hatóság több alkalommal végrehajtási bírságot szabott ki.

Az új állattartási rendelet hatálybalépésével a terület olyan övezetbe került, ahol a nagy haszonállatok tartása tilos, emiatt 2001-ben a polgármester a szarvasmarha-tartást megtiltotta, és kötelezte az állattartót az állatok elszállítására, az állattartás teljes felszámolására. Ezt követően újabb végrehajtási bírságokkal sújtották az állattartót.

Az állattartást – az állattartó körülményeiben történt változás miatt – 2005. április 30-ig engedélyezték. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy a nagy haszonállatok kitelepítése tovább már nem halasztható, azt a szomszédnak végre kell hajtania, újabb határidők nem fogadhatóak el.

A tisztességes eljárás megköveteli az ügyek ésszerű határidőn belüli elintézését, az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a végrehajtási eljárás lefolytatását. Sérti a tisztességes eljárás követelményét a hatóság, ha az eljárás indokolatlanul elhúzódik. A jogállamiság a bíróságok által meghozott ítéletek mellett a közigazgatási határozatok végrehajthatóságát is megköveteli. A végrehajtás elmaradása vagy jelentős elhúzódnása a meghatározott cselekmény elvégzésének elmaradásából adódó hátrányokon túl aláássa az államigazgatás tekintélyét.

A sérelmezett állattartás ügyében az elmúlt években több intézkedés történt, az állatokat azonban a panaszos szomszédságában tartják, ahol a helyi állattartási rendelet alapján a nagy haszonállatok tartása tilos. Az állattartó időközben az állatok elhelyezésére alkalmas épület építését tervezte egy dűlőben.

A jogállamiság alkotmányos értékeinek védelme érdekében az országgyűlési biztos arra kérte Vác város polgármesterét, hogy különös gondossággal kísérelje figyelemmel az ügyet annak érdekében, hogy az állattartás a helyi rendelet előírásainak megfelelően megszűnjön és ezzel a hosszabb ideje fennálló lakossági panasz végérvényesen megoldódjon.

A polgármester válaszából kiderült, hogy az állattartó a haszonállatokat értékesítette, és az állattartását felszámolta.

OBH 4238/2004.

A tisztességes eljáráshoz és az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz, valamint a betegek életét is veszélyezteti az egészségügyi intézmény, ha a betegről készített CT-felvételt egy másik beteg nevére állítja ki, illetve ha a beteget órákon át tájékoztatás nélkül várakoztatja.

Az általános helyettes hivatalból indított vizsgálatot annak tisztázására, hogy a szegedi kórházban történt leletcsere okozott-e alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot.

A szegedi kórházban két idős beteg CT-felvételét tévedésből elcserélték, melynek következtében nem azt a beteget műtötték meg, akiről a felvétel készült.

A vizsgálat eredménye szerint a szegedi kórházban mindkét beteget CT-vizsgálatra küldték. A betegeket a beteghordó szállította vizsgálatra, a vizsgálatot csak az egyiküknél végezték el, de CT-felvételt a másik beteg nevére állították ki.

Az általános helyettes rámutatott arra, hogy a betegellátás tekintetében a vonatkozó jogszabályok szerint, de az orvosi-etikai kódexben is nevesített követelmény a betegellátásban résztvevőktől, hogy minden beteget elvárható gondossággal, a szakmai és etikai szabályok, irányelvek betartásával kell ellátni, függetlenül az ellátás igénybevételének jogcímétől. Ez olyan alapvető követelmény, melynek a betegellátás során teljes mértékben és folyamatosan érvényesülnie kell. Az általános helyettes álláspontja szerint a CT-vizsgálat során a kórház érintett egészségügyi dolgozói nem tettek maradéktalanul eleget betegtájékoztatással, valamint a betegellátással kapcsolatos kötelezettségüknek. A tájékoztatáshoz való jog olyan jogosultság, melynek az egyik legfontosabb ismérve, hogy a gyakorlatban folyamatosan érvényesülnie kell. Abban az esetben, ha a beteg állapota miatt nem, vagy csak részben képes személyazonosságát igazolni, a betegellátás folyamatában a személyazonosság ellenőrzése fokozott kötelezettséggé jelenik meg, a tájékoztatási kötelezettség szerves részévé válik. Ilyenkor az egészségügyi dolgozót terheli annak felelőssége, hogy a szükséges vizsgálatokat valóban elvégezzék és az elvégzett vizsgálatok eredményét valóban a vizsgált személy nevére állítsák ki.

Az általános helyettes megítélése szerint, a beteg személye azonosításának, ellenőrzésének elmulasztása olyan gondatlan hozzáállás a betegellátásához, amely minden esetben alapjogsérelemmel jár és alkalmas arra, hogy olyan súlyosan megszegje a betegellátásban részt vevők elvárható gondossággal kapcsolatos kötelezettségét, ami már a beteg élethez való jogát is veszélyezteti.

Az egészségügyi ellátások igénybevétele során a beteg gyakran kerülhet olyan helyzetbe, amikor fennáll emberi méltósághoz való joga megsértésének veszélye. A jogszabályok erre való tekintettel kiemelt jelentőséget tulajdonítanak az emberi méltósághoz való jog deklarálásának. Ez alapján a beteg egészségügyi ellátása során jogosult arra, hogy vele tisztelettel és megbecsüléssel bánjanak, személyhez fűződő jogait tiszteletben tartsák. A beteg jogosult például arra, hogy ha az egészségügyi ellátása során a tárgyi feltételek csak várakozással biztosíthatók, akkor a várakozás okáról és annak várható időtartamáról tájékoztassák őt. Mindkét betegnél előírták a CT-vizsgálatot, de a tényleges vizsgálat csak az egyik betegnél történt meg. A szegedi kórház dolgozói csak késő délután észlelték, hogy az egyik beteg még mindig a fektetőben van és CT-vizsgálatra vár. A rendelkezésre álló dokumentumok nem tartalmaztak arra vonatkozó információt, hogy a beteg vizsgálata – függetlenül a leletcserétől – miért húzódott el, illetve, miért nem történt meg, továbbá hogy a betegnek miért kellett késő estig a fektetőben várakoznia. Ha a beteget indokolatlanul várakoztatják, az elsődlegesen az emberi méltóságához való jogát sérti, de arra is alkalmas, hogy a jogszabályban nevesített gondosság elvárható színvonalát csökkentse, enyhe vagy súlyos gondatlanságot idézzen elő, amely viszont már a beteg egészségügyi ellátáshoz és az élethez való jogát is közvetlenül veszélyezteti. Az általános helyettes megítélése szerint az indokolatlan várakoztatás, olyan hanyag, inhumánus viszonyulás a beteghez, amely mindig alkotmányos jogokat sért, és súlyos orvos-etikai problémákat is felvet.

Az általános helyettes összességében megállapította, hogy a szegedi kórház a leletcserével, továbbá, hogy az egyik beteget órákon át várakoztatta a fektetőben, a várakozás okáról a beteget nem tájékoztatta, az egészségügyi ellátáshoz, tájékoztatáshoz, valamint ezekkel összefüggésben, jogállamiság részét képező tisztességes eljáráshoz, az emberi méltósághoz való jogokkal kapcsolatban visszásságot okozott, és közvetlenül veszélyeztette a betegek életét is.

A szegedi betegcserét követően 2005-ben új típusú, betegazonosításra alkalmas rendszer bevezetésére került sor. Az új típusú betegazonosító rendszer lényege, hogy a beteg karjára egy szalagot helyeznek, mely alkalmas a beteg azonosítására. A betegazonosító használatát előíró jogszabály elrendeli, hogy minden fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményben biztosítani kell a betegellátás biztonságát fokozó betegazonosító rendszer működését.

Az általános helyettes – betegazonosító karszalagra is tekintettel – kezdeményezte a szegedi kórház igazgatójánál, hogy a betegellátás során a vonatkozó jogszabályi előírások, és a beteg érdekeinek a figyelembevételével járjon el, különös tekintettel a betegek jogainak maradéktalan gyakorlati érvényesülésére. Kezdeményezte továbbá, a betegellátással kapcsolatos esetleges jövőbeni jogsértések elkerülése érdekében belső szabályzat kiadásával részletesen rendezze a sürgősségi betegellátással kapcsolatos orvosi és egyéb egészségügyi dolgozói feladat- és munkaköröket. Ezen belül különös gondot fordítson annak kidolgozására, hogy a beteg indokolatlan és tájékoztatás nélküli várakoztatása ne történhessen meg.

A címzett a kezdeményezéssel egyetértett.

Az általános helyettes az érintett választát elfogadta.

OBH 4322/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző mulasztása, ha a bejelentés ellenére nem indít szabálysértési eljárást.

A panaszos – a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányságra, illetve a Tiszabői Polgármesteri Hivatalba is eljuttatott – beadványában sérelmezte, hogy 2003. augusztus 19-én, a háza közelében engedély nélkül tüzet gyújtottak, ami megítélése szerint veszélyeztette az ingatlanát is. Az eset miatt feljelentést tett az önkormányzatnál, de intézkedés nem történt. A panaszos azt is kifogásolta, hogy 2004 áprilisában megrongálták a kerítését, ezért feljelentést tett az önkormányzatnál, de ekkor sem történt intézkedés.

Az ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Törökszentmiklósi Rendőrkapitányság vezetőjét, valamint a tiszabői jegyzőt.

A megállapított tényállás szerint a megyei rendőr-főkapitányság a panaszos beadványát megvizsgálta, és megállapította, hogy az ügyben gondatlan közveszély okozás gyanúja miatt nyomozás elrendelése szükséges. A Törökszentmiklósi Rendőrkapitányság 2004. szeptember 28-án ismeretlen tettes ellen rendelt el nyomozást. A rendőrség a nyomozást 2005. január 28-án – bűncselekmény hiányában – megszüntette, az igazságügyi tűzvédelmi szakértő szakvéleménye szerint ugyanis a kialakult tűz még közvetett veszélyt sem jelentett a panaszosra, ill. a lakóépületre.

A polgármesteri hivatalban készült jegyzőkönyv szerint a panaszos 2004. április 26-án megjelent az önkormányzatnál, és a szabálysértési főelőadónak elmondta, hogy éjjel több kerítésléceket elvittek a kerítéséből. A jegyzőtől kapott tájékoztatás szerint a panaszosnak a szabálysértési ügyintéző azt a szóbeli felvilágosítást adta, hogy tegyen feljelentést a rendőrségen, mert nem tudta megnevezni az elkövetőket. A 2003. augusztusi tüzeset bejelentéséről nem áll rendelkezésre írásos dokumentum, ezért az önkormányzati intézkedés elmaradása – bizonyíték hiányában – nem volt vizsgálható. A kerítés megrongálását ugyanakkor a panaszos dokumentálhatóan – az általa feltételezett elkövetőket megnevezve – bejelentette a szabálysértési hatóságnál, mégsem indult eljárás.

A 11/2000. (II. 23.) BM rendelet értelmében, ha a feljelentés megtételekor a szabálysértés elkövetője ismeretlen, az eljárást ismeretlen személlyel szemben kell megindítani. Amennyiben az eljárás alá vont személy kilétét nem sikerül megállapítani, az eljárást meg kell szüntetni.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a jegyző, mint szabálysértési hatóság mulasztása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Felszólította a jegyzőt, hogy az állampolgári bejelentések esetén minden esetben tegye meg a szükséges intézkedéseket, ill. szabálysértési feljelentés alapján határidőben folytassa le a szabálysértési eljárást. A jegyző a kezdeményezést – késedelmesen – elfogadta.

A rendőrség eljárásával összefüggésben a biztos visszásságot nem állapított meg.

OBH 4326/2004.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró szerv, ha a méltányossági kérelmet elutasító határozatát hiányosan indokolja. Nem okoz visszásságot az eljáró szerv, ha a kollégiumi felvételi kérelmet a korlátozott lehetőségek miatt elutasítja.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a leányát, annak ellenére sem vették fel a Szolnok Város Önkormányzata által fenntartott középiskolai kollégiumba, hogy Szolnoktól 50 km-re lakik. A napi háromórás közlekedés súlyosan akadályozza gyermekét a tanulásban, és egészségügyi problémát is jelent számára, amellett, hogy a kollégiumi elhelyezésre szociális szempontból is rászorulna.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz, valamint a művelődéshez fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. Szolnok Város a 2004/2005-ös tanév előkészítése során átszervezte a középfokú intézményhálózat működését segítő kollégiumi hálózatot. Két, középiskolában működő kollégiumot megszüntetett, az ott elhelyezett diákokat a Városi Kollégiumban helyezte el. Valamennyi középiskola számára keretszámot állapítottak meg és a beiskolázás során valamennyi középiskola „korlátozott számban” ajánlott fel kollégiumi férőhelyet. Ezzel a ténnyel a szülőknek a jelentkezés során számolniuk kellett.

A fellebbezések elbírálás során figyelembe vették, ha a diákot olyan programra vették fel, amelyet a megyében más középiskola nem biztosít, továbbá ha a lakhelyén nincs gimnázium, vagy az napi bejárással nem közelíthető meg.

Tekintettel arra, hogy a fellebbezés nem formanyomtatványon történik, hivatalos okiratot a tanulók szociális helyzetére vonatkozóan nem kértek csatolni, ezért elsődleges szempontként nem ezt alkalmazták. A panaszos szülő Kisújszálláson él, ahol eredményesen dolgozó, jó nevű gimnázium működik. A gyermek nem olyan speciális képzésre nyert felvételt, amelyet a helyi gimnázium ne tudna biztosítani.

A város aljegyzőjének határozata szerint a Városi Kollégiumban a férőhelyek csak korlátozott számban állnak rendelkezésre, a beiskolázás meghirdetésekor az induló iskolai tagozatokról szóló közleményben a korlátozott kollégiumi férőhelyekről tájékoztatást adtak. Nevezett tanuló kollégiumi felvételét – férőhelyhiány miatt – nem tudták biztosítani. A kollégiumi elhelyezés elbírálásáról, a lehetséges jogorvoslatról a panaszost még a tanév megkezdése előtt telefonon tájékoztatták.

Egy korábbi vizsgálat már megállapította, hogy ha jegyző jár el, és hoz másodfokú döntést az iskola igazgatójának a tanuló felvételét elutasító határozatával szemben, akkor az eljárásra az államigazgatási eljárás általános szabályait kell alkalmazni. A felülbírálat tartalmát illetően azonban jogszabályi rendelkezés nincs. Nyilvánvalóan méltányossági döntésről van tehát szó, amikor is a jegyző szabad belátása szerint bírálja el a kérelmeket. A méltányosság gyakorlásának azonban vannak általános jogi keretei, alkotmányos korlátai, ilyen a tisztességes eljáráshoz való jog is. Ez azt jelenti, hogy ha olyan ügyben folyik az eljárás, amelyben a korlátozott javakból (pl. férőhely) a keretet meghaladóan tartanak igényt, akkor e kérelmeket egyszerre kell megítélni, és a döntéshozónak az általa alkalmazott szempontok alapján a tényeket (körülményeket) összehasonlítva kell határozni.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos kérelmének elutasítása nem okozott visszásságot azzal, hogy a korlátozott lehetőségek alapján a kollégiumi felvételi kérelmet elutasította. A határozat indokolása azonban hiányos volt, mert nem tartalmazta a kérelem elbírálásának szempontjait és a konkrét esetben figyelembe vett tényállást. A tisztességes eljáráshoz való jog akkor valósulhat meg, ha a méltányossági kérelemről hozott elutasító döntés tartalmazza a megállapított tényállást és azt, hogy ezek a tények miért nem szolgáltak elegendő alappal a kérelem teljesítéséhez.

Az általános helyettes felkérte a jegyzőt, hogy tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a méltányossági jogkörben hozott határozatokat a jövőben, a kérelemben foglaltak szerint érdemben indokolják, közölve azt is, hogy a felhozott indokok miért nem voltak elegendők a kérelem teljesítésére.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4408/2004.

A jogbiztonság követelményét és az érintettek szociális biztonsághoz való jogát sérti a Magyar Posta Rt. és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság között létrejött olyan megállapodás, amely a törvényben biztosított jogok érvényesítését jogalap nélkül korlátozza.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a 2004. június 16-án elhunyt házastársának a halála hónapjára esedékes nyugdíját a helyi postahivatal vezetője nem fizette ki, hanem visszaküldte a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak, amely azt csak 2004. augusztus 4-én, külön kérelmére utalta ki.

A biztos vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy a NYUFIG és a Magyar Posta Rt. közötti megállapodás – nevezetesen a Magyar Posta Rt. Pénzforgalmi Szolgáltatásainak Általános Szerződési Feltételei (Üzletszabályzat) – miatt sérült-e az érintettek jogbiztonsághoz vagy szociális biztonsághoz való joga, ezért megkereste a NYUFIG főigazgatóját.

A biztos kifejtette, hogy a nyugellátásban részesülő személy halálakor az ellátás a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény erejénél fogva szűnik meg. A jogszabály kimondja, hogy ebben az esetben a jogszerző biztosított elhalálozásának napját magába foglaló naptári hónap utolsó napján szűnik meg az ellátás. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény a biztosított elhalálozása okán fel nem vett ellátások felvételére jogosultak személyi körét pontosan, sorrendben meghatározta.

A biztos szerint téves az a jogértelmezés, amely szerint „A nyugellátások személyhez kötött ellátások, az ellátásban részesülő személy halála esetén az ellátásnak tulajdonképpen nincs jogosultja, ezért az örökös is legfeljebb hagyatékként – a hagyatéki eljárást követően – válhatna jogosulttá az elhunytat az elhalálozás hónapjában még megillető nyugellátásra”. A fel nem vett ellátás jogosultjai ugyanis a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben felsorolt személyek, közeli hozzátartozók, akik a halál napjától számított egy éven belül, de akár már aznap jogosultak az ellátást felvenni, ők is csak abban az esetben, ha az elhunyttal közös háztartásban éltek. Több közeli hozzátartozó esetén a törvényben előírt sortartással jogosultak a fel nem vett nyugellátásra.

A jogalkotó a fel nem vett nyugellátás felvételre jogosultak személyi körét csak a postai úton történő kézbesítés esetére határozza meg, de más a helyzet, ha a jogszerző, élve a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben biztosított rendelkezési jogával, maga rendelkezett arról, hogy nyugellátását a nyugdíjfolyósító szervvel szerződéses kapcsolatban álló hitelintézetnél vezetett átutalási betétszámlájára folyósítsák.

A biztos rámutatott, hogy tévedésen alapul az a hivatkozás, hogy „az örökös is legfeljebb hagyatékként – a hagyatéki eljárást követően – válhatna jogosulttá”, mert az örökös nem hagyatékként, hanem a törvény erejénél fogva, jogosultként veszi fel az ellátást. Kifejtette, a postai kézbesítés útján fel nem vett nyugdíj akkor képezne a hagyatéknak tárgyát, ha a jogalkotó nem gondoskodott volna a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben a felvételre jogosultak köréről, ezért nem képezi hagyatéknak tárgyát a lakossági folyószámlára átutalt nyugdíj sem.

A biztos kifejtette, hogy a már élvezett, megszerzett szolgáltatás védendő. A társadalombiztosítási igény tekintetében, a tulajdonvédelem szempontjából az elhunyt jogszerzővel azonos jogállású a törvényben támasztott feltételek fennállása esetén a biztosított hozzátartozója, illetve a törvényben megjelölt személy. Ha a címzett a kézbesítés időpontjában elhalálozása okán már nem veheti át a postai küldeményt, a kiutalt nyugellátás tekintetében a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben nevesített hozzátartozó a jogszerző jogosult halálának napjától, már nem helyettes átvevőként, hanem a törvényben megjelölt jogosultként veszi fel a küldeményt.

Az Üzletszabályzat rögzíti, hogy „A nyugellátás hónapjában elhunyt címzett részére utalványozott ellátásokat a mindenkor minimálbér összegéig a címhelyen élő házastársnak – a jogosult átvevőkre vonatkozó és az előző pontokban részletezett szabályok szerint – a posta a folyósító szerv külön rendelkezése nélkül kifizeti. A mindenkor minimálbér összegéig a címhelyen élő házastársnak – a jogosult átvevőkre vonatkozó és az előző pontokban részletezett szabályok szerint – a posta a hozzátartozó értesítése nélkül a folyósító szervnek soron kívül visszaküldi.” A mindenkor minimálbérnél magasabb összegű ellátások visszautalását a folyósító szerv azzal indokolta a biztosnak, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alapot védi a jogosulatlan kifizetésektől.

A biztos kifejtette, hogy a jogerős határozattal megállapított, és már folyósított ellátások tekintetében a Nyugdíjbiztosítási Alapot már nem kell védeni. Elfogadhatatlannak tartotta az Üzletszabályzat azon rendelkezését is, hogy utalványokat „a posta a hozzátartozó értesítése nélkül a folyósító szervnek soron kívül visszaküldi”. Megállapította, hogy az Üzletszabályzatban meghatározott, és kizárólag a postai úton teljesített nyugellátás tekintetében az elhunyt címzett esetére szóló rendelkezések a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló kormányrendeletbe ütköznek. Tilalomba ütközik a felvételre jogosultak körének kizárólag a házastársra történő korlátozása is.

A biztos megállapította, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszerrel szemben azt a követelmény állítja, hogy az a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. A hivatkozott alkotmányjogi szempontokat, és a kötelező biztosítás célját is szem előtt tartva határozta meg a törvényhozó a még járó, ám az elhalálozás okán fel nem vett ellátás jogi sorsát, amellyel elsődlegesen az volt a célja, hogy a postai úton teljesített ellátások esetén a jogszerző halálakor, a vele közös háztartásban együtt élő hozzátartozók adott havi megélhetését ne kockáztassa. A biztos utalt arra, hogy a vizsgált ügyben az alkotmányos jogok érvényesítése indokolatlan és méltánytalan korlátozás alá esik, ezért felkérte a Kormányt, hogy intézkedjen a Magyar Posta Rt. Üzletszabályzatának vizsgált rendelkezésével okozott visszasság megszüntetése érdekében.

A kancelláriaminiszter megalapozottnak tartotta a jelentésben foglaltakat, és az érintett tárcák vezetői felhívásával intézkedett a probléma soron kívüli megoldására. A főigazgató jelezte, hogy intézkedett a megállapodás egyes pontjainak felülvizsgálata érdekében.

OBH 4541/2004.

A véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő alkotmányos visszasságot okoz a polgármesteri hivatal, ha az általa üzemeltetett internetes fórumon előmoderálásnak nevezett gyakorlatot folytat, mert az cenzúrának tekinthető. Az állami, önkormányzati szervek által üzemeltetett internetes portálok, és fórumok közszolgáltatásnak minősülnek, így azok vizsgálatára kiterjed az országgyűlési biztosok hatásköre.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a települési polgármesteri hivatal hivatalos honlapján üzemeltetett önkormányzati internetes fórumon az egyes hozzászólások csak előmoderálás után jelennek meg. Ez – álláspontja szerint – sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, illetve tájékozódással kapcsolatos alapjogokat.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a hatáskörének tisztázása érdekében kifejtette, hogy az Obtv. az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízta annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében az érintettnek nincs reális lehetősége annak megválasztására, hogy az igényelt szolgáltatást kitől vegye igénybe, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe. Annak megítélése tehát, hogy közszolgáltatásnak tekinthető-e egy internetes oldal, illetve az azon megtalálható fórumok üzemeltetése, az általános helyettes álláspontja szerint attól függ, hogy az oldal, illetve annak fórumai fenntartása állami vagy önkormányzati feladatnak minősül-e.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében – többek között – a közösségi tér biztosítása. Az általános helyettes szerint az internet – annak ellenére, hogy nélkülözi a hagyományosnak tekinthető terek, utcák, parkok gyökereit – olyan sok közös vonást mutat a klasszikus értelemben vett közösségi terekkel, hogy funkciója gyakorlatilag azokkal azonosnak tekinthető. Az állami vagy önkormányzati internetes oldalak, illetve az internetes fórumok bárki számára rendelkezésre állnak, azokat döntően állami vagy önkormányzati forrásokból, vagyis közpénzből tartják fenn, és az állampolgárok – nem mellékesen: üdvözlendő – közéleti részvételében jelentős szerepet játszanak. Ezek az oldalak a szólni kívánók számára is igen széles lehetőséget teremtenek, mert potenciálisan sokkal nagyobb közönség érhető el ezeken keresztül, mint az utcai, vagy adott esetben a közmeghallgatáson tett megszólalással. (Különösen azok számára fontosak ezek a fórumok, akiknek nincs lehetőségük kifinomultabb, ugyanakkor költségesebb kommunikációs csatornákhöz folyamodni.) Az előzőekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy az állami vagy önkormányzati szervek a tulajdonukban álló honlapjukkal kapcsolatos eljárások, döntések, vagy ezek elmaradása során közszolgáltatást végző szervként járnak el. Ezért az ombudsmanok hatásköre kiterjed az említett eljárásokra.

Az általános helyettes szerint a cenzúra fogalmán a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező, előzetes közhatalmi ellenőrzéseként és a minősítés eredményeként a közlés megtiltásához való jogot kell érteni. Az általános helyettes megállapította, hogy a „Moderálási Elveket” nem sértő hozzászólások megjelenésének korlátozása, azok ismeretlen

szempontrendszer szerint történő, és mint ilyen önkényes, előzetes (végleges vagy akár ideiglenes) betiltása, a közlés megakadályozása nem felel meg a véleményszabadság korlátaival szemben támasztott, az Alkotmánybíróság által részleteiben is kidolgozott követelményrendszernek. Az előzőekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a polgármesteri hivatal előmoderálásnak nevezett gyakorlata cenzúrának tekintendő, ezért ezen eljárásával a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.

Az általános helyettes felhívta a jegyzőt, hogy szüntesse meg az internetes fórumán a regisztrált felhasználók hozzászólásainak moderátorok által manuálisan végzett előmoderálását. A moderálás a jövőben ne elvont társadalmi érdekre hivatkozva, hanem indokolt, konkrét alapjoggal összefüggő sérelem megszüntetése érdekében, a törlés tényének valamint okának megjelölésével történjék. Ennek érdekében az internetes fórum moderálási szabályainak felülvizsgálatát, és módosítását javasolta.

Az általános helyettes felkérte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter és a belügyminiszter útján valamennyi állami és önkormányzati szerv vezetőjének figyelmét arra, hogy hivatalos honlapjaik fórumain történő moderálást csak a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásával kapcsolatos szigorú, garanciális jelentőségű követelményeknek megfelelően végezzenek.

A jegyző az ajánlást elfogadta, és az abban foglaltakat teljesítette. A Miniszterelnöki Hivatalt Vezető miniszter és a belügyminiszter megtette a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ombudsmani jelentést a lehető legtöbb állami és önkormányzati szerv vezetője megismerhesse, és az abban foglaltak szerint alakítsa ki internetes fórumainak moderálási szabályait.

OBH 4720/2004.

A tulajdonhoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének veszélye áll fenn, ha a körzeti földhivatal a közös tulajdonban álló ingatlan tulajdoni hányadára történt végrehajtási jog bejegyzésről nem értesíti a tulajdonostársat.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy egy másik személy ellen folyamatban lévő végrehajtási eljárás során egy olyan ingatlanra jegyeztek be végrehajtási jogot, amelynek felerészben ő is tulajdonosa. Erről azonban értesítést nem kapott, csak utólag értesült annak megtörténtéről.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A rendelkezésére bocsátott iratok alapján megállapította, hogy a megyei bírósági végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, a körzeti földhivatal azonban a közös tulajdonban álló ingatlan egy meghatározott tulajdoni hányadára történő végrehajtási jog bejegyzéséről a tulajdonostársat nem értesítette. A bejegyző határozatot a panaszosnak annak ellenére sem küldte meg, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 138. § (4) bekezdése szerint a földhivatal a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatát a végrehajtónak, a feleknek és azoknak kézbesíti, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 52. § (1) bek. d) pontja alapján a földhivatalnak a tulajdoni hányadot érintő bejegyzés esetén valamennyi tulajdonostársat értesítenie kell. A végrehajtási jog az adós teljesítésére tekintettel időközben törlésre került, és erről már a panaszost is szabályszerűen értesítették.

Az országgyűlési biztos arra is tekintettel, hogy a panasz időközben megoldódott, nem tett ajánlást, csupán felhívta az érintett körzeti földhivatal vezetőjének a figyelmét, hogy a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét idézte elő a földhivatal mulasztása, és ezért a jövőben erre fokozottan ügyeljen, és munkatársait is figyelmeztesse az eljárási jogszabályok maradéktalan betartására.

OBH 4743/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség eljárása, ha a törvény rendelkezése ellenére fényképet készítenek a gyanúsítottról, illetve ujjlenyomatot vesznek tőle.

A panaszos sérelmezte, hogy fiatalkorú lányát az ellene becsületsértés vétsége miatt, a VIII. kerületi Rendőrkapitányság által folytatott eljárás során lefényképezték, és ujjlenyomatot vettek tőle.

Az ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste az országos rendőrfőkapitányt.

A megállapított tényállás szerint a panaszos gyermeke ellen tetteles becsületsértés megalapozott gyanúja miatt a VIII. kerületi Ügyészség rendelt el nyomozást, amit a VIII. kerületi Rendőrkapitányság folytatott. A fiatalkorú gyanúsított kihallgatását követően a bűnügyi technikus rögzítette az ujj- és tenyérnyomatát, valamint elkészítette az arcfényképét, melyek a daktiloszkópiai és fényképanyilvántartásba kerültek.

A bűnügyi nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXV. törvény 31. § a) pontja kimondja, hogy a daktiloszkópiai és fényképanyilvántartásban kell nyilvántartani annak az adatait, ujj- és tenyérnyomatát, továbbá arcképét, akit szándékos bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt büntetőeljárás alá vontak, kivéve azt, akivel szemben magánvádas bűncselekmény miatt előterjesztett magánindítvány alapján indult eljárás, függetlenül attól, hogy az ügyész átvette-e a vád képviselőtét.

Az országos rendőrfőkapitány megállapította, hogy a törvényi kivételt a nyomozó hatóság nem vette figyelembe. A VIII. kerületi Rendőrkapitányság a jogsértésről való tudomásszerzést követően azonnal intézkedett a gyanúsított adatainak a bűnügyi nyilvántartásból való törlésére. Az eset miatt a Vizsgálati Osztály vezetőjét figyelmeztetésben részesítették.

Az általános helyettes megállapította, hogy a VIII. kerületi Rendőrkapitányság eljárása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A megtett intézkedésre tekintettel ajánlást nem tett, de felhívta a kapitányságvezető figyelmét a körültekintőbb eljárásra.

OBH 4763/2004.

A jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzat, ha megállapodás nélkül látja el a fenntartói feladatokat egy olyan temetőben, amelyre nem terjedt ki helyi temetkezési rendeletének hatálya, továbbá ha egy betelt, és használaton kívüli temető hivatalos lezárásáról nem rendelkezik, és amennyiben elmulasztja a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételében foglaltak megvalósításáról való gondoskodást.

A panaszos azt sérelmezte, hogy elhunyt szüleit nem tudta egymás melletti sírhelyekre temettetni, mivel a lakhelyén érvényben lévő szokásjog alapján a temetőben nem kell sírhelyet váltani, hanem azokat a polgármester jelöli ki.

Az országgyűlési biztos az emberi méltósághoz fűződő jog kapcsán a kegyeleti jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amelyben a jegyzőt és a közigazgatási hivatalt kereste meg.

A vizsgálat feltárta, hogy a községben egyetlen ingatlanon zajlanak temetkezések, ami azonban nem az önkormányzat, hanem a Katolikus Egyház tulajdona, de nem temetőként szerepel az ingatlan-nyilvántartásban. A tulajdonos és a fenntartó között a terület használatára vonatkozóan semmilyen megállapodás nem volt. Az ingatlan-nyilvántartásban temetőként szereplő más területen azonban már nem történtek temetkezések, mivel az megtelt, ezt a temetőt azonban az önkormányzat elmulasztotta lezárttá nyilvánítani. A község területén még egy ingatlan volt a vizsgálat időpontjában temetőként nyilvántartva, amit azonban a polgármester használt szántóföldként.

A községi önkormányzat területén temetőnek használt ingatlanon a sírhelyek megváltásáért nem kellett díjat fizetni, a sírhely használatára való jog a hely gondozásával volt „elbirtokolható”. Az egyes halálesetek bekövetkeztékor a polgármester jelölte ki a temetési helyet, rendszerint a legutolsó eltemetett sírhelye melletti következő szabad sírhelyen.

A panaszos édesanyjának 2001 decemberében történt elhalálózását követően a településen 2003 novemberében hunyt el állampolgár, akinek sírhelyéül a polgármester közvetlenül a panaszos édesanyja melletti sírhelyet jelölte ki végső nyughelyül. Így történt, hogy nem maradt hely fenntartva panaszos édesanyja mellett panaszos még életben lévő édesapja számára.

Az önkormányzat temetkezésszerű szülői rendeletének hatálya a község területén lévő két köztemetőre terjed ki, így a valóságban egyetlen, temetőként funkcionáló ingatlanra, amelyen a temetések zajlottak, nem. A közigazgatási hivatal vizsgálata is megállapította az önkormányzat mulasztását abban a tekintetben, hogy rendeletében nem tüntette fel, hogy a köztemető fenntartására vonatkozó kötelező feladatát mely ingatlanon kívánja ellátni, és hogy nem szabályozta rendeletében részletesen a temető használatának és igénybevételének szabályait. Hiányosságként emelte ki azt is, hogy bár a temetkezési rendelet tartalmaz a sírhelyek megváltására vonatkozó rendelkezéseket, azokból nem volt pontosan megállapítható a sírhely megváltására, újraváltására irányuló eljárás módja, formája, illetve, hogy a temetőt üzemeltető önkormányzat elmulasztott nyilvántartó könyvet és sírboltkönyvet vezetni. Az önkormányzati törzsvagyron részét képező ingatlan használatba adásáról nem határozott a képviselő-testület; a terület ilyen formán történő igénybevétele tehát jogsértő. A polgármester magatartását sérelmező beadványt közérdekű bejelentésnek kell tekinteni, amelynek kivizsgálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, és a polgármesterrel szembeni fegyelmi eljárás megindításáról is a képviselőtestület jogosult dönten. A feltárt hiányosságok orvoslása érdekében a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételt tett, és az abban foglaltak megvalósítására határidőt tűzött.

Az országgyűlési biztos megkeresésére a jegyző, illetve a jegyzői feladatokat ellátó helyettesítő jegyző sem tudott megnyugtatóan számot adni a közigazgatási hivatal által tűzött feladatok megvalósításáról, mivel a helyi temetkezési rendelet aktualizálását és módosításának előkészítését az ellenjegyzett adásvételi szerződés nyilvántartásba vételét követően kívánták megvalósítani, de a jogszabály-módosítás előkészítését nem kezdték meg, ezért a biztos a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos követelménnyel összefüggésben állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. A kegyeleti joggal összefüggő visszásság megállapítására az adott okot, hogy a szabályozatlanság miatt előfordulhatott, hogy hozzátartozókat végakarattuk, illetve túlélő hozzátartozóik szándéka ellenére nem tudtak egymás mellé temetni.

A biztos a helyi temetkezési rendelet haladéktalan módosítását, valamint azt kérte, hogy a képviselő-testület gondoskodjék a használaton kívüli temető formális lezárásáról is.

A képviselő-testület gondoskodott a betelt temető hivatalos lezárásáról, és folyamatban van a temetőként használt ingatlan jogi sorsának rendezése is. Az önkormányzat elfogadta az a temetőről és temetkezésekről szóló 9/2005. (XI. 25.) rendeletét.

OBH 5118/2004.

Az ifjúság létebiztonságához, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a képviselő-testület, ha a körülmények változásáról szóló bejelentést figyelmen kívül hagyva dönt a rendszeres gyermekvédelmi támogatás megszüntetéséről.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a képviselő-testület amiatt szüntette meg a gyermeke után korábban megállapított rendszeres gyermekvédelmi támogatást folyósítását, hogy a családjában az egy főre jutó jövedelem meghaladta a törvényben előírt értékhatárt. A panaszos ezt követően értesítette az önkormányzatot, hogy az élettársa munkaviszonya időközben megszűnt, és így ismét jogosult a támogatásra. A képviselő-testület azonban a panaszos bejelentését nem vette figyelembe, és a rendszeres gyermekvédelmi támogatás folyósítását csak a következő évtől állapította meg újra.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő sérelem gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a képviselő-testület úgy szüntette meg a panaszos részére a rendszeres gyermekvédelmi támogatás folyósítását, hogy az eljárása során nem vizsgálta a panaszos élettársa jövedelmi viszonyait. A képviselő-testület akkor járt volna el helyesen, ha felszólította volna a panaszost annak igazolására, hogy élettársa munkaviszonyának megszűnését követően milyen jövedelemmel rendelkezett. A képviselő-testület csak akkor szüntethette volna meg a támogatás további folyósítását, ha a panaszos a felszólításnak nem tesz eleget, illetve, ha az általa benyújtott igazolás alapján azt állapította volna meg, hogy a család egy főre jutó jövedelme meghaladja a jogszabályban előírt értékhatárt.

A képviselő-testület az ifjúság létebiztonságához, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a panaszos 2003. augusztus 6-án kelt bejelentésének figyelmen kívül hagyásával döntött a rendszeres gyermekvédelmi támogatás folyósításának megszüntetéséről. A biztos ezért a körjegyző révén felhívta a képviselő-testületet, hogy a jövőben az ügyfelek kérelmére a tényállás kellő tisztázását követően hozzanak érdemi határozatot.

A körjegyző a jelentésben foglaltakat tudomásul vette.

A panaszos ügyében illetékességi vita is felmerült, mivel a panaszos életvitelszerűen nem a bejelentett lakóhelyén él. Az általános helyettes tapasztalatai, és a konkrét ügy kapcsán is azt állapította meg, hogy az illetékesség eldöntésének kérdésében a közigazgatási szervek gyakorlatában nem egységes a jogértelmezés. A hatályos jogszabályok eltérő értelmezése és alkalmazása a jogbiztonsággal összefüggésben visszásságot okoz. Az egységes jogértelmezés és jogalkalmazás értelmében azt javasolta az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszternek, hogy fontolja meg a gyermekvédelmi törvény kiegészítésének kezdeményezését úgy, hogy az illetékesség alapja a bejelentett lakóhely legyen.

A miniszter a jogalkotással összefüggő javaslatot elfogadta.

OBH 5199/2004.

Nem okoz visszásságot az egészségügyi szakember, ha az iskolai kampányoltás keretében beoltja azt a gyermeket, akinek a szülője nem igazolja orvosi szakvéleménnyel a gyermeke oltás alóli mentesítésének szakmai indokait, még akkor sem, ha utóbb azzal összefüggésben allergiás tünetek lépnek fel.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az iskolai egészségügyi ellátó szakembere által végzett kampányoltás során a kifejezett tiltakozása ellenére a fia védőoltást kapott, noha a házi orvosuk a gyermek allergiájára tekintettel már kezdeményezte a szérum veszélyes hatóanyag nélküli beszerzését.

A biztos a kötelező védőoltás népegészségügyi jelentőségére, valamint beadásának megtagadásával kapcsolatos, az elmúlt években több alkalommal folytatott vizsgálatokra, valamint a kérdésben született OBH 4902/2003. számú állásfoglalás szakmai jelentőségére figyelemmel, a panasz vizsgálatát rendelte el. Az Országos Gyermekkegészségügyi Intézet főigazgatójának tájékoztatása, az általános iskola igazgatójának beszámolója, a debreceni VESZ egészségügyi szolgáltató Kht. mellékletként csatolt állásfoglalása, valamint panaszos előadása alapján a következő tények rögzíthetők.

A panaszos alsó tagozatos gyermekének a kötelező iskolai kampányoltás keretében annak ellenére adtak védőoltást, hogy arról – illetve annak időpontjáról – az iskola a gyermek édesapját nem értesítette, a szülő azonban éppen a gyermek allergiájára való tekintettel már korábban kérte az iskolai oltás mellőzését. A panaszos hiányolta az iskola értesítési kötelezettségét, és az iskolai keretben végezhető egészségügyi beavatkozások jogszerűségét vitatta. Az oltás következtében egyébként a gyermek enyhe fokban produkált posztvakcinális reakciót, magas lázát azonban a szülők hamar csillapították.

Az OGYEI főigazgatója általánosságban kifejtette, hogy a szülőket éppen egy esetleges ellenjavallat fennállása miatt minden esetben értesíteni kell. Ugyanakkor ellenjavallat megállapítására bármely okból csak az országban működő Védőoltási Szakrendelők hivatottak, melyek minden megyében és a Fővárosi László Kórházban is működnek. A gyakorlatban az aggályos helyzetek szakmai megítélését segítő szakrendelők avatják be nemcsak a házi orvosokat, hanem a laikus szülőket is sikerrel az aktuális kötelező védőoltás okán fellépő várható következmények kezelésébe, vagy a szakmai alapot szolgáltatják az oltás alól való mentességhez. Ebből következően tehát, jelenleg Magyarországon nem a szülői tiltakozás, hanem a szakmai vélemény jelenthet mentesítést a védőoltás beadása alól. Mivel azonban hat év felett

iskolai – rendszerint immunitást fenntartó (kivéve a hepatitis-B elleni oltás) – vakcinákról van szó, a védőoltások miatti allergiás reakció extrém ritka.

A főigazgató álláspontja szerint a panasz alapjául szolgáló esetben aligha szakmai, mindinkább kommunikációs problémák állhattak a háttérben. Ezt a feltevést látszott igazolni az iskola igazgatójának a beszámolója. Eszerint arra a szülői kérdésre, hogy az intézmény vezetője szülői kérésre jogosult-e intézkedni, egyértelmű igennel válaszolt. Azaz, amennyiben a szülő kérést juttat el akár a pedagógushoz, akár az intézmény vezetőjéhez gyermeke bármely problémájáról, mivel minden – a tanulókat érintő oktatási, nevelési, szociális, család- és egészségügyi – kérdésben a hatályos jogszabályok felhatalmazást adnak, a megszólított tanerő köteles a jelzés figyelembevételével megtenni a hatáskörébe tartozó lépéseket. Így, egészségügyi problémák esetén a szakorvosi véleménnyel alátámasztott szülői kérést továbbítják az iskola-orvosnak. Jelen esetben azonban – tájékoztat az igazgató – panaszos fiát érintő, a vitatott kötelező védőoltással összefüggésben igazolt szülői kérés nem érkezett az intézmény vezetőjéhez. A kisfiú egészségügyi törzslapja szerint valamennyi előző korosztályos védőoltást a megkapta.

Egyebekben az értesítés módjáról az Egészségügyi Szolgáltató Kht. igazgatója akként foglalt állást, hogy éppen a később felmerülő problémák elkerülése miatt – a gyermekek szóbeli értesítésén túl – szükséges és célszerű a szülők írásbeli értesítése, melyet az ellenőrző könyvbe való bejegyzés és annak szülői aláíratása jelent. Az így tudomással bíró szülő – a szükséges szakmai indokok alapján – már alappal kérheti a mentességet gyermeke számára. Mivel azonban a panasszal érintett esetben a védőoltással kapcsolatban szülői kérés, panasz sem az iskola vezetőjéhez, sem az osztályfőnökhöz, sem pedig az iskolaorvoshoz (aki jelen esetben az oltóorvos) nem érkezett, jogi kötelezettség a szükséges tájékoztatáson, az oltás beadásán és annak nyilvántartásba vételén túl nem keletkezett.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, valamint a vonatkozó jogi normarendszer konzisztens léte is egyértelműen rámutat arra a töretlen jogalkotói szándékra, mely szerint minden gyermekeket érintő kérdés arra az érdekre vezethető vissza, hogy – mivel a felnövekvő generáció jövője a jelenben körvonalazódik, ezzel objektív felelősséget teremt az állami és a civil szféra számára egyaránt – egészséges felnőtt társadalommá váljon. Ezzel együtt értelmezhetőek a magyar alkotmányos törvénynek azon szakaszai, melyek a szülőkre és a pedagógusokra egyaránt kötelezettséget jelentenek, ebből következően látens együttműködést a törvény preambulumban rögzítettek szerint.

Mindezekre figyelemmel azonban a hazai egészségügyi intézményrendszer nem bízta a szülőkre a kötelező védőoltás beadatásának eldöntését, ennek feloldására sem egészségügyi szakmai, sem jogi, sem pedig morális indok nem áll fenn. Egészségügyi szakmai szempontból felbecsülhetetlen az eredmény, mely a járványügyi szerepet illeti, jogi és alapjogi szempontból elengedhetetlen az a jogszabályi háttér, s mint ilyen jogállami garancia, mely ugyancsak a köz érdekét szolgálja, morális aspektusa pedig állandó kontrollt jelent minden közösségben.

Ezért a gyermek kötelező oltásának medikálisan indokolatlan megtagadása esetén 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 ellenjavallat hiánya és a törvényi kötelezettség ellenére nem engedí 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.

Ma Magyarországon 10 fertőzés elleni oltás kötelező csecsemő- és gyermekkorban, melyet az egyéni és a közérdek figyelembevételével az Egészségügyi Világszervezet ajánlásai alapján követnek. A közérdek szempontjából az ún. populációs immunitás fenntartása a cél. A védőoltások kötelező jellege természetesen nem vonatkozik az olyan csecsemőkre és kisgyermekre, akik valamilyen medikális okból – krónikus betegség, speciális kezelés stb. – nem oltathatók. Mivel ők kiesnek az oltási programból, védelmüket mintegy „ernyőképpen” a többiek védettsége jelenti, ez a populációs immunitás. Amennyiben a kiesők száma megnő, óhatatlanul nő a járványveszély. A jogi szabályozás ugyanakkor lehetővé teszi egyes oltások esetén, korosztályos esedékességkor a beadás méltányosságból való mellőzését, mely természetesen kizárólag orvos-szakmai eredetű oki indok lehet, azonban azt a későbbiek során, a felnőtté válást megelőzően pótolni kell.

Látni való, hogy a szigorúan orvos-szakmai kérdések jogi opponálása aligha volna lehetséges, különösen, ha a közegészség érdekét is figyelembe vesszük. A kötelező védőoltással az állam a közösség érdekében jár el. Ennek egyik legfontosabb közvetítője az iskola-egészségügyi szolgálat, mely számos egyéb feladata mellett a tankötelesség idejére eső kötelező védőoltások beadását is ellátja.

Tekintettel arra, hogy a jogi kötelezettség az oltások beadásával kapcsolatban is együttműködésre hívja a szülőt az iskolával, az iskola pedagógusa és/vagy vezetője köteles írásban értesíteni valamennyi tanuló törvényes képviselőjét (a szülőt vagy gondviselőt) az iskolai kampányoltás esedékességéről, annak pontos idejéről, kellő időt biztosítva az esetleges ellenjavallt esetekben a szakmai igazolások beszerzésére.

Mindebből következően a biztos megállapította, hogy a panasz alapjául szolgált körülmények feltárásakor nem bizonyult alaposnak az a feltételezés, hogy panaszos gyermeke orvos-szakmailag indokolt ellenjavallat igazolása ellenére kapott volna korosztályos kötelező védőoltást az iskolai kampányoltás keretében. Nem került el azonban az országgyűlési biztos figyelmét az a körülmény, hogy panaszolt esetben a kampányoltás időpontjáról való értesítés nem, vagy nem kellő körültekintéssel történt, mely ugyancsak az iskola és a szülő közötti együttműködési kötelezettség maradéktalan teljesítését tette lehetetlenné.

Figyelemmel azonban arra, hogy a vizsgálat ideje alatt az iskola vezetője intézkedett az ilyen és ehhez hasonló helyzetek elkerülése érdekében az iskola és a szülők értesítési és együttműködési kötelezettsége jövőbeni maradéktalan érvényesülése iránt, a felhívott alkotmányos jogok tekintetében visszásság nem volt megállapítható.

OBH 5228/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség és a fogyasztóvédelmi felügyelőség, ha a panaszos bűncselekmény, illetve szabálysértés gyanújára utaló bejelentése nyomán nem tesznek érdemi intézkedést.

A panaszos a Budapesti Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Budapesti Személy- és Vagyonvédelmi Szakmai Kamara, valamint a VIII., a IX. kerületi Rendőrkapitányság és a BRFK eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, melynek keretében megkereste a felügyelőség igazgatóját, a kamara elnökét és a budapesti rendőrfőkapitányt.

A panaszost 2003. március 12-én a vagyonőrök egy MATCH üzletben visszatartották, az üzletvezető utasítására megmotozták, de nem találtak nála semmit. A panaszos az ügyben 2003. március 19-én a felügyelőséghez fordult, ahol megállapították, hogy a panaszos a Vásárlók Könyvébe tett bejegyzésére választ kapott, ezért az ügyet – a vagyonőrök magatartásának kivizsgálása érdekében – a kamarához tették át. A panaszos 2003. március 21-én a VIII. kerületi Rendőrkapitányságon is bejelentést tett. A felvett jegyzőkönyv szerint egy biztonsági őr közölte a panaszossal, hogy nem hagyhatja el az üzletet, mert lopott, és felszólította, hogy menjen vele a raktárba. A raktárban – ahol az üzletvezető, a biztonsági őrök és a bolti alkalmazottak tartózkodtak – a panaszos kiürítette a táskáját és a zsebeit. Mivel nem találtak nála semmit, az üzletvezető utasítást adott az egyik őrnek, hogy motozza meg. Az őr szétnyitotta a panaszos kabátját, és közölte, hogy nincs nála semmi. Az üzletvezető akkor azt mondta, hogy ez nem motozás, és erre egy másik őr végigtapogatta a testét tetőtől talpig. Ezt követően felszólították, hogy hagyja el a raktárt. A panaszos az eset miatt a Vásárlók Könyvébe tett bejegyzést, de nem kapott pótlapot. A rendőrségi eljárás során megállapították, hogy a bejelentésben bűncselekmény alapos gyanúja, illetve szabálysértésre utaló körülmény nem volt, ezért az ügyiratot 2003. március 25-én megküldték a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségnek, és erről értesítették a panaszost.

A Kamara budapesti etikai bizottsága a felügyelőségtől áttett panasz ügyében etikai eljárást folytatott le. Ennek során a vagyonőrök írásban nyilatkoztak arról, hogy nem nyúltak a panaszos testéhez és ruházatához, kényszerrel nem alkalmaztak vele szemben, de a panaszos hangosan tiltakozott. A Kamara elnöke 2003. szeptember 10-én hozott határozatában – etikai vétség elkövetése miatt – mindkét vagyonőrt figyelmeztetésben részesítette, a vagyonőrök a felelősségüket elismerték. A panaszost tájékoztatták az etikai eljárás elrendeléséről, de az eljárás befejezéséről nem értesítették. Az etikai bizottság elnöke 2004. december 13-án telefonon tájékoztatta a panaszost az eljárás lefolytatásáról, és elnézést kért az értesítés elmulasztásáért. A bizottság elnöke észrevételezte, hogy a felügyelőségnél nem indult eljárás annak ellenére, hogy a panaszolt eset kivizsgálása a hatáskörébe tartozott volna. Álláspontjuk szerint a kereskedelmi egység vezetője, mint megbízó a polgári jog szabályai alapján felel a megbízott magatartásáért.

2003. szeptember 3-án a panaszos újból megjelent a VIII. kerületi Rendőrkapitányságon, és kérte az eljárás lefolytatását. Az iratokat ezt követően – a panaszos értesítése mellett – megküldték a Kamarának, és az illetékes IX. kerületi Rendőrkapitányságnak. A IX. kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Alosztályán 2003. október 15-én készült jelentés szerint – tekintettel arra, hogy sem szabálysértés, sem bűncselekmény nem történt – javasolták az ügy irattározását. A panaszost az ügy lezárásáról nem értesítették, de a budapesti rendőrfőkapitány szerint ez nem okozott érdemi jogsérelmet a számára.

A panaszos 2003. szeptember 3-án a VIII. kerületi Rendőrkapitányságon egy új bejelentést is tett, mert aznap egy másik MATCH üzletben újabb atrocitás érte. A pénztártól való távozását követően a biztonsági őr közölte, hogy nem hagyhatja el az üzletet a táskája átvizsgálásáig. A panaszos nem volt hajlandó kinyitni a táskáját, ezért kihívták a rendőrséget. A készenléti rendőrség állományába tartozó rendőrök igazoltatták, majd csomagját és ruházatát is átvizsgálták, de nem találtak nála semmit. A bejelentést megküldték az eljárás lefolytatására illetékes VI–VII. kerületi Rendőrkapitánysághoz.

Az illetékes rendőrkapitányság a bejelentést személyi szabadság megsértésének gyanúja miatt tett feljelentésként kezelte, és 2003. szeptember 15-én kelt határozatában – bűncselekmény hiányában – elutasította. A határozat ellen tett panaszt a VI. és VII. kerületi Ügyészség elutasította, és megállapította, hogy a vagyonőr jogszerűen intézkedett.

Az ügyészség rendelkezett az eljáró rendőrökkel szembeni feljelentésnek a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatalhoz való áttételéről. A nyomozó hivatal a feljelentést 2003. október 27-én – bűncselekmény hiányában – elutasította.

A panaszos 2003. szeptember 22-én a BRFK-n is panaszt tett a vele szemben foganatosított rendőri intézkedés miatt. A BRFK Hivatala a panaszt – a panaszos értesítése mellett – megküldte az ORFK Készenléti Rendőrség Hivatalának. A Készenléti Rendőrség parancsnoka 2003. november 5-én kelt határozatában a panaszt – elkészettség miatt – elutasította. A panaszos a határozatot átvette, fellebbezést nem nyújtott be. A budapesti rendőrfőkapitány vizsgálata során az ügyvel kapcsolatban rendőri mulasztást, törvénysértést nem állapított meg.

Az 1998. évi IV. törvény 2003-ban hatályos 14. §-a alapján a vagyonőr – többek között – az őrzött területre belépő, illetve ott tartózkodó személy igazoltatására, valamint csomagjának az ellenőrzésére volt jogosult, a ruházata átvizsgálására nem. A 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 13. § (1) bek. b) pontja szerint jogosulatlan személy- és vagyonvédelmi tevékenység szabálysértését követi el az, aki a személy- és vagyonőri tevékenységet az 1998. évi IV. törvény rendelkezéseinek a megszegésével végzi. A szabálysértési eljárás lefolytatása a rendőrség, illetve a fogyasztóvédelmi felügyelőség hatáskörébe tartozik. A panaszos bejelentései nyomán ugyanakkor sem a felügyelőség, sem a rendőrség nem indított szabálysértési vagy – személyi szabadság megsértése miatt – büntetőeljárást. Az üzletvezető magatartását szintén nem vizsgálták. Az ügyben egyedül a kamara folytatott le érdemi vizsgálatot (etikai eljárást).

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy az illetékes felügyelőség és a VIII., illetve a IX. kerületi Rendőrkapitányság mulasztása súlyos visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Ajánlást tett a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatójának, hogy intézkedjen a biztonsági szolgálatokkal kapcsolatos fogyasztói panaszok megfelelő kivizsgálására. Ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak is, intézkedjen, hogy a rendőri szervek az állampolgári bejelentéseket minden esetben szakszerűen vizsgálják ki, és folytassák le a jogszabályoknak megfelelő eljárást. Az ajánlásokat elfogadták; a főfelügyelőség főigazgatója körlevelet is adott ki az ügyben.

A panaszos értesítése kapcsán a kamara mulasztása visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, de az etikai bizottság elnöke által megtett intézkedésre tekintettel az általános helyettes kezdeményezéssel nem élt.

Az általános helyettes megállapította, hogy sem a VI–VII. kerületi Rendőrkapitányság, sem a Készenléti Rendőrség eljárása, melyet a jogszabályi előírásoknak megfelelően folytattak le, nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot. Az ügyészség eljárását, illetve döntését pedig hatáskör hiányában nem vizsgálhatta.

OBH 5229/2004.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet eljárása, ha a fegyelmi elkülönítést nem a jogszabályi előírásoknak megfelelő zárkában hajtják végre.

A Márianosztrai Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy elítélt társai rendszeresen bántalmazták, ennek ellenére hiába kérte más bv. intézetbe való átszállítását. Kifogásolta a fegyelmi elkülönítő zárka felszereltségét is, valamint azt, hogy nem biztosított az ablakhoz való hozzáférés és a tisztálkodás lehetősége.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot és a jogbiztonság elvét érintő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot. Annak keretében megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, valamint munkatársa meghallgatta a panaszost a bv. intézetben. A megállapított tényállás szerint a panaszos 2004. október 29-én megtagadta a számára kijelölt zárka elfoglalását, arra hivatkozva, hogy „nem érzi magát biztonságban a börtönös körleten”. A fogva tartott ellen – utasítás végrehajtásának megtagadása miatt – fegyelmi eljárást kezdeményeztek, és elrendelték a fegyelmi elkülönítését. A fegyelmi jogkör gyakorlója 2004. november 9-én kilenc nap magánelzárással sújtotta a fogva tartottat. A panaszos fellebbezése nyomán a Pest Megyei Bíróság 2004. december 2-án feddés fenytést szabott ki. 2004. november 9-én megszüntették a panaszos elkülönítését, de a fogva tartott – testi épségét féltve – újból megtagadta a kijelölt zárka elfoglalását, így újabb fegyelmi eljárást indítottak ellene, és ismét elrendelték az elkülönítését. 2004. november 16-án két havi 50%-os kiétkezés-csökkentés fenytéssel sújtották.

A 2004. november 16-án tartott helyszíni vizsgálat alkalmával az általános helyettes munkatársa megállapította, hogy a panaszos fegyelmi elkülönítésére használt zárkában valóban nem volt folyóvíz, lavór illetve szemetes. A fogva tartott egy műanyag flakonban kapott ivóvizet. Folyóvíz, illetve lavór hiányában a tisztálkodás, illetve a mosás nem volt megoldható. A WC nem volt elkülönítve és fedéllel sem látták el. A zárka megfelelő szellőzésének biztosítására az ablakot nyitva tartották, ezért a zárkában rendkívül hideg volt. Az ablak elé szerelt rácsháló miatt a fogva tartott nem férhetett hozzá az ablakhoz. Más – fegyelmi elkülönítés végrehajtására kijelölt – zárkákban is hasonló körülményeket tapasztalt.

Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a panaszost 2004. december 13-án – foglalkoztatása céljából – a Bv. Központi Kórházába szállították.

Az OBH 2597/2004. számú ügyben az általános helyettes már vizsgálta a fegyelmi elkülönítés végrehajtását. A panaszos elkülönítésére kijelölt zárka sem az akkor, sem a jelen ügyben vizsgált bv. intézetben nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Az elkülönítés nem lehet előrehozott büntetés, a célja éppen a fegyelmi felelősség tisztázása, melynek megállapítása esetén a fogva tartott magánelzárással sújtható. Amennyiben az elkülönítés végrehajtására fegyelmi zár-

kát vesznek igénybe, a zárkát el kell látni az általános berendezési tárgyakkal. Ha a fegyelmi zárkában nincs folyóvíz, akkor az fegyelmi elkülönítés céljára nem vehető igénybe. Az ivóvízen felül a tisztálkodáshoz (kézmosáshoz) szükséges vizet nemcsak az elkülönítettek, hanem a magánelzárást töltők számára is feltétlenül biztosítani kell, hiszen a fegyelmi zárkában elhelyezett fogva tartottak a zárkában étkeznek.

Az általános helyettes megállapította, hogy a bv. intézet eljárása visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben. Ajánlást tett a bv. országos parancsnokának, hogy vizsgálja meg valamennyi bv. intézetben a fegyelmi elkülönítések végrehajtásának gyakorlatát, és – ha szükséges – adjon ki intézkedést a jogszabályi előírásoknak megfelelő gyakorlat kialakítása érdekében. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta, és körlevelet adott ki a fegyelmi elkülönítések jogszerű végrehajtására.

OBH 5247/2004.

A tulajdonhoz fűződő, valamint a jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha a bírói ítélet végrehajtásáról éveken keresztül nem gondoskodik.

A panaszos a tulajdonában álló ingatlanban lakó személy által engedély nélkül megépített lakóház-bővítmény – jogerős bírói ítélettel helybenhagyott – lebontását elrendelő határozat végrehajtásával kapcsolatos építésügyi hatósági eljárást sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslatihoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyben a jegyzőtől kért tájékoztatást.

A panaszos tulajdonában lévő ingatlanban lakó személy engedély nélkül bővítette az általa használt lakást. Az építetők kérelmére indult építésrendészeti eljárásban az elsőfokú építésügyi hatóság először ideiglenes jellegű, visszavonásig érvényes fennmaradási engedélyt adott. Kikötötte a hatóság, hogy az engedély visszavonása esetén az engedélyes külön hatósági felszólítás nélkül köteles az építményt kártalanítási igény nélkül lebontani.

A panaszos 1997-ben az engedély visszavonását kérte, de a hatóság az eljárást az építetők által indított tulajdonjog megállapítása iránti bírósági per jogerős befejezéséig felfüggesztette. A bírósági eljárás befejezését követően 2001-ben az elsőfokú építésügyi hatóság az engedély nélküli épületbővítmény bontását rendelte el, – mert az nem felel meg a kerületi részletes rendezési tervnek – amit a másodfokú hatóság, és 2002-ben a bíróság is helyben hagyott.

Az engedély nélkül építkező a számára nyitva álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, ügyészségi vizsgálatot is kezdeményezett, majd az országgyűlési biztoshoz is fordult panasszal. E beadványát a biztos hatáskörének hiányában elutasította, mert a bíróságok eljárását, döntéseit nem jogosult felülvizsgálni.

A hatóság számára 2002 második felétől megnyílt a végrehajtási eljárás lehetősége, de az évek óta tartó végrehajtási eljárás alatt mindösszesen egy alkalommal, 2003 áprilisában szabott ki végrehajtási bírságot. Ezt követően már csak az országgyűlési biztos megkeresésére történt végrehajtási intézkedés.

A biztos megállapította, hogy bár az építetők minden lehetséges fórumot megkeresett azért, hogy a kötelezettségét ne kelljen teljesítenie, és ezért az iratok több ízben huzamos időn keresztül nem álltak a hatóság rendelkezésére, a jogerős bírói ítélettel megerősített kötelezettség végrehajtásának kikényszerítése azért húzódik évek óta, mert magát az aktát rendszeresen megküldte a hatóság az építetők által éppen megkeresett szervnek. A hatóságnak azonban mindig rendelkeznie kell a végrehajtható határozattal, amely alapján intézkedni tud.

Fentiek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző az eljárás elhúzásával a tisztességes eljárás követelményét és a panaszos jogorvoslati jogát egyaránt megsértve, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos a visszásság megszüntetése érdekében felkérte a jegyzőt, hogy soron kívül intézkedjen a bíróság 2002-ben hozott ítéletével végrehajthatóvá vált bontási kötelezettség teljesítése érdekében.

A jegyző határidőn belül meghozta a végrehajtást elrendelő határozatát.

OBH 5389/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet eljárása, ha – a jogszabályi előírások ellenére – megtagadja a fogva tartott által adott postai meghatalmazás hitelesítését.

A panaszos sérelmezte, hogy a Tolna Megyei Bv. Intézet parancsnoka megtagadta a bv. intézetben fogva tartott férjje által benyújtott – a panaszos nevére szóló – postai meghatalmazás hitelesítését.

Az ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste a bv. intézet parancsnokát, valamint a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

Az intézetparancsnok arról tájékoztatta a panaszost, hogy a bv. szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény nem teszi lehetővé számára a kért adatszolgáltatást. A fogva tartott aláírását ezért – a fogva tartott kérelmére és költségére – csak közjegyző hitelesítheti a bv. intézetben. A hivatkozott törvény 29. § (2) bek. ugyanakkor kimondja, hogy az adatkezelő szerv kérelemre tájékoztatást ad az állampolgárok részére a jogaik érvényesítéséhez szükséges adatokról. A postai szol-

gátlások ellátásáról szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 18. § (4) bek. szerint „a szabadságelvonással járó büntetés vagy intézkedés, illetve kényszerintézkedés hatálya alatt álló személy által adott meghatalmazást a fogva tartást végrehajtó szerv vezetője – vagy megbízottja – aláírásával, valamint az intézmény, illetve a szervezet bélyegzőjével hitelesítheti”. Az értéknilyvánítással feladott küldemények átvételére ugyanis nem fogadható el a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt meghatalmazás.

Az általános helyettes megkeresése nyomán a bv. országos parancsnoka megállapította, hogy a fogva tartott, ill. hozzátartozójának tájékoztatása során a Tolna Megyei Bv. Intézet nem vette figyelembe a hatályos jogszabályok előírásait. A hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében az országos parancsnok valamennyi bv. intézet parancsnokának a figyelmét felhívta a vonatkozó jogi szabályozásra, és intézkedett annak oktatására.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a Tolna Megyei Bv. Intézet eljárása visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Az országos parancsnok által megtett intézkedésre figyelemmel ajánlást nem tett, de felhívta az intézetparancsnok figyelmét a körültekintőbb eljárásra.

OBH 5392/2004.

A tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az elsőfokú építésügyi hatóság, ha az építető építési kérelme alapján nem tisztázza kellőképpen a tényállást, és nem kézbesíti határozatát valamennyi, az eljárásban érdekeltnek.

A panaszos a szomszédja engedély nélküli építkezésével kapcsolatos, elhúzódo építésügyi hatósági eljárást sérelmezte. Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított vizsgálata során a települési jegyzőtől kért tájékoztatást. A jegyző jelezte, hogy az ügyben bejelentett elfogultsági kifogás miatt a közgazgatási hivatal másik hatóságot jelölt ki az eljárásra.

Az országgyűlési biztos a rendelkezésére bocsátott iratokból megállapította, hogy a települési jegyző építési engedélyt adott a kérelmezőnek földszint + tetőtér (benne manzárd kialakítására) építésére oldalhatáros beépítéssel 2003. augusztusi, és októberben kiegészített határozatával. A panaszos 2003 októberében bejelentette, hogy a telkével szomszédos ingatlanon építkezésbe kezdtek, az engedélyről azonban sem ő, sem a többi szomszéd nem értesült. Az építésügyi hatóság a bejelentésre – azonnal végrehajtható határozattal – leállította az építkezést, és a további kivitelezési munkálatokat megtiltotta. A panaszos fellebbezésének benyújtását követően, novemberben „egyzetetést” tartott, majd december elején nyilatkozatra hívta fel az építésügyi hatóság a panaszost, hogy fenntartja-e a fellebbezését. A 2004. január 7-i jegyzőkönyvben a panaszos a fellebbezése továbbítását, és az építetővel szemben hathatós intézkedést kért, mivel a kivitelezést nem állították le. A hatóság végrehajtási bírsággal sújtotta az építetőt. A 2003. októberi fellebbezést a hatóság csak 2004. február 4-én terjesztette fel elbírálásra a közgazgatási hivatalhoz.

A másodfokú hatóság az építési engedélyt megadó határozatot megsemmisítette, és új eljárást rendelt el, és felhívta az elsőfokú hatóságot, hogy intézkedjen a szabálytalanul kialakított galéria szerkezetének megtámasztásáról, és folytasson le fennmaradási és továbbépítési eljárást. Az építésügyi hatóság kötelezte az építetőt a galéria veszélyes állapotának megszüntetésére, és fennmaradási engedély benyújtására. Az építető határidő-hosszabbítást kért, mert megvette az ingatlana melletti telket, és telekegyesítési eljárást kezdeményezett. A panaszos, a szeptember óta húzódo eljárás miatt elfogultsági kérelmet nyújtott be, aminek alapján az új eljárás lefolytatására a közgazgatási hivatal másik jegyzőt rendelt ki. A kijelölt hatóság a vonatkozó iratokat 2004. december 1-jén hiányosan kapta meg, és ezért a panaszost hiánypótlásra hívta fel.

A biztos megállapította, az alapeljárásban az építésügyi hatóság sem a 2003. augusztusi, sem az azt kiegészítő októberi építési engedélyt megadó határozatát nem kézbesítette az építkezéssel érintett ingatlannal szomszédos ingatlanok tulajdonosainak, az építető így abban a hiszemben építkezett, hogy jogerős engedéllyel rendelkezik.

Az építésügyi hatóság törvénysértő eljárása – amelyben a telek beépíthetőségi maximumát jelentősen meghaladó alapterületű épület elhelyezésére adott engedélyt – lehetőséget biztosított arra, hogy egy szabálytalan építkezést engedélyező határozat alapján kivitelezési munkák kezdődhessenek meg. Nem szerzett érvényt az építkezést leállító határozatának, végrehajtási intézkedést is csak három hónap elteltével foganatosított, gyakorlatilag lehetővé tette, hogy még a szabálytalan engedélytől is eltérően épüljön fel az épület.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a polgármesteri hivatal elhúzódo eljárása a visszásságot okozott, de az részben már orvoslást nyert, mivel a kijelölt jegyző már hozott határozatot az ügyben. A vizsgálat idején a fellebbezési eljárás még folyamatban volt, ezért a biztos további ajánlást nem tett csupán a szabálytalan eljárások jövőbeni kiküszöbölése érdekében kérte fel a közgazgatási hivatal vezetőjét és a jegyzőt, hogy folyamatosan ellenőrizzék a hatóság eljárását, a kérelmek, panaszok, bejelentések határidőben történő kivizsgálását.

OBH 5420/2004.**A bv. intézetben a meleg víz, szellőzés, illetve egyes irodákban a természetes fény hiánya közvetlenül veszélyezteti az intézet személyi állományának a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.**

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bv. Intézet személyi állományának tagjai – névtelenül – „a bv. intézet dolgozóit ért sorozatos sérelmek miatt”, munkakörülményeiket érintő panasszal fordultak Hivatalomhoz. Kifogásolták, hogy az ún. tornyos szolgálatot ellátó dolgozók több esetben is hiába kérték a leváltásukat szükségleteik elvégzésére. Az őrhelyekre semmilyen folyadékot nem vihetnek magukkal, és védőitalt sem biztosítanak a számukra. Az őrtoronyban télen a hőmérséklet a 17 °C-ot sem éri el. A panaszosok a pihenő-, illetve szabadnapok kiadásának, valamint a túlórák elszámolásának a gyakorlatát is kifogásolták.

Az ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese az emberi méltósághoz, a pihenéshez, szabadidőhöz, az érdekvédelmi szervezetek alakításához, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogokat érintő visszasság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, melynek keretében munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak az érintett bv. intézetben. Ezt követően tájékoztatást kért a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától.

A helyszíni vizsgálatra 2004. október 28-án került sor. Az általános helyettes munkatársai – a rendőrség személyi állománya munkakörülményeinek vizsgálatokor is használt – kérdőíveket hagytak az intézetben. Összesen 30 db kitöltött kérdőív érkezett a Hivatalba; a kérdőívek fele nem tartalmazott panaszt, 15 kérdőívet kitöltő személy viszont különböző panaszokról számolt be.

Szolgálati panasszal kevesen éltek, többen is a helyi „megfélemlítésre” hivatkoztak. Hátrányos megkülönböztetésről, illetve megalázó bánásmódról minden panasztevő beszámolt. Egy panaszos sérelmezte, hogy az őrtoronyban rosszul lett, de nem váltották le. Többen sérelmezték, hogy a parancsnok gyakran mások (fogva tartott, beosztott) jelenlétében, „emberhez nem méltó módon” fejezte ki nemtetszését; mindennapos a kiabálás, gúnyolódás. A megtorlástól való félelem miatt nem mertek panaszt tenni.

Kifogásolták, hogy az időbeosztás kiszámíthatatlan, a pihenőidőt nem mindig biztosítják. Előfordul, hogy nem közlik az előírt időben a következő munkába állás időpontját, valamint, hogy az éjszakai szolgálatot ellátókat lövészetre vezénylik, vagy a szolgálat után benn kell maradni oktatáson, egyéb foglalkozásokon. A mosdóban nincs szappan, WC-papír, illetve papírtörölköző, a mellékhelyiség nem szellőztethető. Az öltöző zsúfolt, kb. 100 férfikollegára három zuhanyzó jut. A biztonsági tiszti irodában, illetve a körletfelügyelői irodában nincs se természetes fény, se szellőzés. A meleg vizet 18 órakor elzárják, ezért este a szolgálat leadása után nem lehet fürdeni.

A válaszadók többsége ritkán túlórázik, a túlórákat szabadidőben vagy pénzben váltják meg. Néhányan ugyanakkor rendszeresen, havonta 10–25 óra túlszolgálatot láttak el (egyvalaki 45 óráról számolt be). A túlszolgálatot végzők kifogásolták, hogy a túlórák elszámolása nem követhető nyomon, illetve előfordul, hogy nem számolják el. Egyesek sérelmezték, hogy a munkaköri leírásuk nem igazodik a munkájukhoz, illetve a szolgálati beosztásukhoz; gyakran kell a munkaköri leírásában nem szereplő feladatokat is végezniük. Két panaszos kifogásolta, hogy az egészségi, pszichikai alkalmasságát minősítését nem ismeri, kérése ellenére nem hozták a tudomására.

A bv. országos parancsnokának tájékoztatása szerint a panaszosok beadványukat az országos parancsnokságra is megküldték. A vizsgálat megállapításai szerint a bv. intézetben 1994-ben a parancsnok kezdeményezésére alakult szak-szervezet, amely 1996-ban érdektelenség miatt felbomlott. Azóta a személyi állomány semmilyen formában nem kezdeményezte érdekvédelmi szervezet létrehozását. Az őrhelyen szolgálatot teljesítő biztonsági felügyelők a kötelező egy-órás pihenőidőt megkapják, és az egészségügyi okból történő váltásuk is megoldott. Az őrhelyekre ivóvizet be lehet vinni; a védőitallal való ellátás is megoldott. Télen az őrhelyek fűtését olajradiátorokkal oldják meg. A túlszolgálati idő elszámolása vagy szabadidő formájában való megváltása az előírásoknak megfelelően történt. Az elrendelt túlszolgálatok oka a dolgozók nagyarányú tartós betegállományban való tartózkodása volt, de emiatt a dolgozókkal szemben alkalmazott diszkriminációt nem állapítottak meg.

A bv. országos parancsnoka által végzett vizsgálat cáfolta a névtelen beadványban megfogalmazott sérelmeket. A vizsgálat eredményét ugyanakkor a kérdőívben szereplő kérdésekre adott válaszok csak részben támasztották alá. Az érdekképviselői szerv alakítása, a pihenőidő, a túlszolgálat, az őrszolgálattal kapcsolatos problémák (ivóvízzel, védőitallal való ellátás, egészségügyi okból történő váltás) tekintetében az állomány és az országos parancsnok válaszai között ellentmondás tapasztalható. Az ellentmondások feloldására, illetve a további vizsgálatra – konkrét adatok, nevek megjelölése, illetve konkrét panasz hiányában – nem volt lehetőség. A „helyi megfélemlítés”, a panaszjog gyakorlásának a korlátozása, valamint a személyi állomány emberi méltóságának a sérelme szintén nem volt bizonyítható.

Az általános helyettes megállapította, hogy a zuhanyzóban a meleg víz, illetve a szellőzés, valamint egyes irodákban a természetes fény és a szellőzés hiánya közvetlenül veszélyezteti a személyi állomány lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.

A korábbi országgyűlési biztos az OBH 8631/1997. számú ügyben, a bv. szerveknél végzett – elsősorban a hivatásos állományú személyek emberi jogi helyzetét elemző – átfogó vizsgálata során rámutatott arra, hogy a hatóságok képviselőinek emberi jogi helyzete kihát, illetve visszahát azon személyekre, akiknek az ügyeit intézik. Ha az eljáró hatóságok

tagjai a hierarchikus rendszerben kiszolgáltatottak, akkor ennek megfelelően viselkednek azokkal szemben, akiknek az ügyeivel foglalkozniuk kell. A törvényi jogkorlátozásból és az intézetek zártságából fakadó kiszolgáltatottabb helyzetük miatt a bv. intézetben dolgozók sok esetben kevésbé tudják érvényesíteni a jogaikat az előjáróikkal szemben.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása az Európai Börtön szabályokról kimondja, hogy a személyi állomány számára biztosított juttatásoknak és a szolgálat feltételeinek – a megterhelő munkát figyelembe véve – kedvezőeknek kell lenniük.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes ajánlást tett a bv. országos parancsnokának, hogy teremtse meg a bv. intézet személyi állománya lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészségének biztosításához szükséges alapvető tárgyi feltételeket. A vizsgálat során feltárt problémákra figyelemmel pedig kérte az országos parancsnokot, hogy gondoskodjon az ellentmondások és a személyi állományon belüli feszültségek feloldásáról. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta, és utasította a bv. intézet parancsnokát, hogy a szükséges fejlesztéseket 2006. március 31-ig hajtsa végre.

OBH 5508/2004.

A tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha érdemi döntését az ügyintézési határidőn túl hozza meg.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy gyermeke nagyszülői kapcsolattartásának újraszabályozása iránt benyújtott kérelmére fél év elteltével sem született érdemi döntés. Kifogásolta továbbá, hogy miközben a kapcsolattartás újraszabályozása iránt az eljárás folyamatban van, a gyámhivatal rendszeresen bírságolja – a kapcsolattartás céljának egyébként nem megfelelő – egyezségben foglaltak be nem tartása miatt.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a megyei gyámhivatal kijelölése folytán illetékessé vált gyámhivatal a nagyszülői kapcsolattartás újraszabályozása ügyében késedelmesen járt el. Az első eljárási cselekményre – a felek nyilatkoztatására az újraszabályozásról, illetve az egyezség létrehozásának kísérletére – a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn túl került sor, majd csak további három hét eltelte után rendelt ki a hatóság szakértőt.

Az általános helyettes vizsgálata megállapította, hogy a városi gyámhivatal a nagyszülői kapcsolattartás újraszabályozása ügyében indult késedelmes eljárásával a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, de megállapította azt is, hogy a nagyszülői kapcsolattartás sorozatos be nem tartása ügyében a bírság kiszabásáról hozott határozatai megalapozottak voltak, így abban alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okoztak.

Az általános helyettes felkérte a gyámhivatal vezetőjét, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen az eljárási törvény rendelkezésének megfelelő eljárás határidők betartására.

A gyámhivatal vezetője a biztos jelentését elfogadta.

OBH 5616/2004.

Nem okoz visszásságot az építésügyi hatóság eljárása, ha a határozata ellen benyújtott fellebbezést saját hatáskörében bírálja el, és ezért nem terjeszti fel a felettes hatóságának. Nem okoz visszásságot az ügyintézési határidőnél tovább tartó eljárás, amennyiben a tényállás tisztázásához a kérelmező aktív közreműködése szükséges, de az érintett a hiánypótlási felhívásnak nem tesz időben eleget.

Egy kft. ügyvezetője azt sérelmezte, hogy a kiskunfélegyházi építésügyi hatóság a használatbavételi engedély iránti kérelmét elutasító határozata ellen benyújtott fellebbezését nem terjesztette fel a közigazgatási hivatalnak az eljárás lefolytatására. Sérelmezte azt is, hogy bár az építésügyi hatóság a fellebbezésben foglaltakkal egyetértett és saját hatáskörben orvosolta hibáját, de a törvénytől döntése helyett hónapokig nem hozott új határozatot, ezzel az ő jogai sérültek, és a hatóság mulasztásából több millió forintos kára származik.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság alkotmányos elvével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a kiskunfélegyházi jegyzőtől tájékoztatást és a vonatkozó előzményi iratok megküldését kérte.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a panaszos a tulajdonában álló ingatlanon létesítendő tollraktár és toll-osztályozó csarnoképület építésére 1999-ben kapott építési engedélyt. Az épület 2004 áprilisában elkészült, de a használatbavételi engedély iránti kérelmét az építési hatóság elutasította, mert a szakhatóságok nem járultak hozzá az engedély kiadásához.

A kérelmező fellebbezést nyújtott be, amelyet az elsőfokú hatóság nem terjesztett fel elbírálásra, hanem észlelve, hogy az évekkel azelőtt kiadott építési engedélyezési eljárás szabálytalan volt, saját hatáskörében igyekezett utólag rendezni az ügyet, a szakhatósági állásfoglalásokat pótolni, majd ezt követően a kft. részére megadta a használatbavételi engedélyt.

Az országgyűlési biztos ugyan nem folytathat vizsgálatot az egy évnél régebben jogerőre emelkedett határozatok ügyében, de a jelen ügyben rá kellett mutatni arra, hogy a kft. kérelmére 1999-ben kelt építési engedélyt megadó határozatot úgy jogerősítette a hatóság, hogy több érdekeltet arról nem értesítettek. Az építető módosított építési engedély

iránti kérelmére hozott határozatról pedig csak az azon felsorolt szakhatóságok értesültek. A tervezett módosítás 30%-os bővítmenyt eredményezett ahhoz képest, amelyről a szomszédok tudomást szereztek. A meglévő iratok szerint az elsőfokú építésügyi hatóság 20 nap alatt jogerősítő záradékkal ellátott határozatot hozott.

A biztos elvi élel mutatott rá arra, hogy a 2000-ben hozott hatósági határozat jogszabálysértő volt, amit a hatóságnak és a kérelmezőnek, tervezőnek is észlelnie kellett, hiszen a vonatkozó jogszabályi előírások alapján nem kézbesítették sem a közműveknek, sem a szomszédos ingatlanokkal rendelkezni jogosultaknak. Észlelnie kellett volna a jogszabálysértést azért is, mert az 1999-ben kiadott határozaton feltüntetésre került valamennyi, az eljárásban érdekelt. Az országgyűlési biztos szerint legalábbis aggályosnak tekinthető a határozat jogerősítő záradék tudomásulvétele az építettől részéről.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a használatbavételi engedélyezési eljárásban az építésügyi hatóság az elutasító döntését a szakhatóságok nemleges állásfoglalásaira tekintettel hozta meg. A panaszos fellebbezésére, figyelemmel annak az eljárásban való együttműködése hiányára, az építésügyi hatóság igyekezett beszerezni a szükséges szakhatósági állásfoglalásokat, azok közül azonban több meghatározott hiányok pótlását írta elő. A biztos megállapította, hogy a használatbavételi engedélyhez szükséges valamennyi szakhatósági állásfoglalás csak 2004. november 26-án állt a hatóság rendelkezésére, ezért a december 9-én kelt újabb határozatával, – amellyel a korábbi elutasító határozatát visszavonta – és a 2004. december 10-én kelt a használatbavételi engedélyt megadó határozatának meghozatalával nem esett késedelembbe.

A kiskunfélegyházi polgármesteri hivatal építésügyi hatósága elhúzódó eljárásának több oka volt. A 2000-ben jogszabálysértően lefolytatott építésügyi hatósági eljárás, és az annak alapján hozott szintén jogszabálysértő határozat, továbbá az hogy a szabálytalan eljárás miatt kialakult helyzetből a kérelmező részére kedvező döntéssel záruljon az eljárás.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a határidő-mulasztást ugyan jelentős mértékű volt, de ahhoz a panaszos együttműködésének hiánya is nagymértékben hozzájárult.

A vizsgálat ideje alatt a panasz megoldódott, a használatbavételi engedély kiadásra került, a határozatok ellen jogorvoslattal senki sem élt.

Kiskunfélegyháza jegyzője arról tájékoztatta a biztost, hogy a 2000-ben aláírási jogkörrel rendelkező építésügyi hatósági osztályvezető már nem dolgozik a hivatalában, így vele szemben munkajogi felelősségre vonással nem élhet. Egyebekben pedig nyomatékosan felhívta hivatala valamennyi hatósági ügyintézőjének figyelmét a jövőbeni szabályos ügyintézésre.

Figyelemmel a megoldódott panaszra és a jegyző saját hatáskörében tett fenti felhívására, további, hatósági intézkedés megtételére az országgyűlési biztos nem látott okot a panasz tekintetében, ezért az ügyet lezárta.

OBH 5625/2004.

A jogbiztonság követelményét súlyosan sérti az önkormányzat képviselő-testülete, ha közigazgatási hivatal helyi rendeletet érintő törvényességi észrevételeit figyelmen kívül hagyja, és a rendelet módosítását elodázza.

A Magántemetkezési Szolgáltatók Országos Szakegyesülete (MATESZSZ) elnöke az egyesület nevében egy megyei jogú városi önkormányzat alpolgármesterének körlevelét sérelmezte, amelyben a központi ügyeleti szolgálatot ellátó városi kórházak orvosait és az ügyeletben, illetve alapellátásban közreműködő vállalkozó háziorvosokat és házi gyermekorvosokat arra kérte fel, hogy a halálesetek alkalmával az önkormányzat temetkezési vállalatát kérjék fel közreműködésre. Sérelmezte továbbá, hogy a helyi temetkezési rendelet egyes rendelkezései magasabb szintű jogszabállyal ellentétesek.

A biztos a közigazgatási hivatal és a Gazdasági Versenyhivatal közreműködését kérte a vizsgálatában.

A GVH korábban piaci jelzés alapján már értesült a temetkezési szolgáltatások miskolci részpiacának működésébe beavatkozó körlevél kiadásáról, de verseny-felügyeleti eljárást nem folytatott, és a beadványt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését koordináló Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkárához továbbította. A BM a közigazgatási hivatalnál a helyi temetkezési rendelet felülvizsgálatát és törvényességi észrevétel megtételét kezdeményezte, de azok módosítása az önkormányzat részéről a biztos vizsgálatának megindításáig nem történt meg.

A biztos a jogszabály alkotmányellenességére irányuló vizsgálat elvégzését visszautasította, mivel arra kizárólagos hatáskörrel az Alkotmánybíróság rendelkezik, de a jogbiztonság követelménye tekintetében visszásnak találta, hogy az önkormányzat a közigazgatási hivatal felhívásában foglaltaknak nem tett eleget.

A biztos a körlevelet értelmezve megállapította, hogy annak kibocsátója felszólításnak is értelmezhető kérést fogalmazott meg olyan személyek felé, akiknek az önkormányzat a foglalkoztatója. Ez azonban sértheti, hátrányosan érintheti az eltemetető jogát arra, hogy megválassza a temetkezési szolgáltatót. Ennek az orvos vagy az egészségügyi intézmény részéről való befolyásolása pedig tilos.

A visszáság megszüntetése érdekében a biztos felkérte a jegyzőt, hogy a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételeiben foglaltakat és a jogszabály módosítására kidolgozott koncepciót terjessze a testület elé, és hogy a vonatkozó jogszabály módosítását követően a körlevél tartalmi visszavonásáról is intézkedjen az önkormányzat.

Az önkormányzat a felhívásra módosította a temetőkről és temetkezési tevékenységről szóló rendeletet, és az alpolgármester a panaszolt körlevél címzettjeit újabb körlevélben kérte fel a korábbi levélben foglaltak figyelmen kívül hagyására, és a módosított helyi rendelet rendelkezéseinek betartására.

OBH 5686/2004.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha nem intézkedik az engedély nélkül folytatott telepengedély köteles tevékenységet megtiltó határozata végrehajtására, illetve, ha nem tiltja meg a fennmaradási engedéllyel nem rendelkező épület használatát. Ugyancsak visszásságot okoz a munkavédelmi felügyelőség, ha az általa megállapított szabálytalanságról nem tájékoztatja a jegyzőt, vagy ha – a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény felhatalmazásának hiányában – az eljárása során nem vizsgálja, hogy az ellenőrzött vállalkozás rendelkezik-e a tevékenység folytatásához szükséges más hatósági engedélyekkel.

A panaszosok a szomszédos ingatlanon felépített asztalosműhely építési engedélyezési eljárásában sérelmezték, hogy az illetékes körjegyző ideiglenes hatályú telepengedélyt adott az építetők részére a használatbavételi engedéllyel nem rendelkező épületben folytatni kívánt tevékenységre.

Az országgyűlési biztos a vizsgálata során a körjegyzőtől és az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség Nógrád Megyei Felügyelőségétől kért tájékoztatást.

Az elsőfokú építésügyi hatóság 2003 júliusában építési engedélyt adott egy asztalosműhely építésére, majd az elkészült épületre első ízben 2003 augusztusában, majd új eljárás keretében 2004 januárjában használatbavételi engedélyt is kapott. Az építésügyi hatóság újabb megismételt eljárásban legutóbb 2004 októberében adta meg az építetők részére a használatbavételi engedélyt, amelyet a panaszos által benyújtott fellebbezés elutasítása mellett a közigazgatási hivatal helyben hagyott. A panaszos keresetet nyújtott be a döntés ellen, amely alapján a másodfokú építésügyi hatóság megállapította, hogy a határozata törvénysértő, és visszavonta azt. Ezzel a harmadikban kiadott használatbavételi engedélyt is megsemmisítette, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította.

Az elsőfokú építésügyi hatóság a fennmaradási engedélyt negyedszer is megadta az építetők részére, ami ellen a panaszosok ismét fellebbezést nyújtottak be, amelynek elbírálása a vizsgálat alatt még folyamatban volt.

Az országgyűlési biztos megállapította az építésügyi – használatbavételi engedélyezési – eljárással kapcsolatban, hogy a hatóság több ízben, törvénysértően adta meg a használatbavételi engedélyt, és a másodfokú hatóság a panaszos fellebbezését elutasítva helyben hagyta az utolsó, kikötéseket is előíró első fokú határozatot. A másodfokú hatóság csak a kereset benyújtását követően észlelte, hogy a hatóság nem tartott helyszíni szemlét, amely során megállapította, hogy az építetők eltért az engedélytől.

A megalapozatlan határozat így lehetőséget adott egy engedély nélküli tevékenység gyakorlásához szükséges épület használatára. A biztos megállapította, hogy az építésügyi hatóság jogszabálysértő eljárása visszásságot okozott. Bár a műhely nem rendelkezett jogerős fennmaradási engedéllyel, az építésügyi hatóság a panaszos bejelentései alapján mégsem tiltotta meg a műhelyként funkcionáló épület engedély nélküli használatát. Mivel az intézkedési kötelezettségének nem tett eleget, módot adott a kifogásolt tevékenység folytatásához. Az építésügyi hatóság ezen mulasztása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A panaszos az engedély nélkül folytatott tevékenységre vonatkozó hatósági eljárást is sérelmezte, mert évek óta több ízben jelezték a körjegyzőnek, hogy a vállalkozó engedély nélkül, és a bejelentett 2-3 alkalmazott helyett 8-10 személlyel folytatja az asztalos tevékenységét, mégpedig a nap bármely szakában, és hétvégeken is.

A panaszosok bejelentése alapján a körjegyző szabálysértési eljárás keretében „kontárkodás” miatt pénzbírság megfizetésére kötelezte a vállalkozót. A hatóság felhívta a vállalkozó figyelmét arra, hogy tevékenysége telepengedély köteles, és e nélkül a bútorgyártást nem folytathatja. A panaszosok ezt követően is több alkalommal jelezték, hogy a vállalkozó a felhívás ellenére változatlanul folytatja a tevékenységét telepengedély nélkül úgy, hogy a műhelyre nem rendelkezik használatbavételi engedéllyel sem. A körjegyző végül 2004 áprilisában, a tevékenység gyakorlásának azonnali megszüntetését rendelte el.

A közigazgatási hivatal másik hatóságot jelölt ki a telepengedélyezési eljárásra, és a körjegyző határozata végrehajtásának ellenőrzésére. A kijelölt hatóság több ízben kísérelt meg helyszíni szemlét a telepnél, de az ingatlanra egy alkalommal sem jutottak be. A tevékenység folytatására utaló külső körülményt nem találtak, és erről panaszost is tájékoztatták.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az iratokban meglévő adatok egyértelműen alátámasztják a vállalkozó asztalos tevékenységének folytatását. Ugyanezt a megállapítást tartalmazza a körjegyző szabálysértési határozata, valamint a felügyelőségnek a vállalkozónál tartott átfogó munkabiztonsági és munkaügyi ellenőrzése, amelynek során feltárt szabálytalanságok megszüntetésére kötelezte a munkáltatót.

A biztos rámutatott arra, hogy a körjegyző, bár legkésőbb a megyei újságban megjelenő, a vállalkozóról írt újságcikk óta tudomása volt arról, hogy a vállalkozó engedély nélkül folytatja asztalosipari tevékenységét, először szabálysértési eljárást folytatott le vele szemben, és csak több mint fél évvel később tiltotta meg a tevékenység gyakorlását. A kör-

jegyző ennek ellenére 2004 áprilisában két hónapra ideiglenes telepengedélyt adott a vállalkozó részére. A közigazgatási hivatal a panaszos fellebbezésére az engedélyt megadó határozatot megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította.

A kijelölt hatóság a telepengedélyezési eljárást a fennmaradási engedélyezési eljárás jogerős és végrehajtható befejezéséig felfüggesztette. A munkavédelmi felügyelőség által megküldött iratokból kitűnt, hogy több határozatot hozott a vállalkozóval szemben, az engedély nélküli munkavégzésről azonban a jegyzőt nem értesítette.

A munkavédelmi törvény alapján az üzemeltető munkáltatónak el kell rendelnie a veszélyes létesítmény, munkahely, munkaeszköz, technológia üzemeltetését. A felügyelőségnek a bejelentés alapján észlelnie kellett volna, hogy a vállalkozó nem rendelkezik telepengedéllyel, ennek ellenére nem tájékoztatta a területileg illetékes körjegyzőt a döntéséről. Az ellenőrzés során ugyanis rögzítették, hogy a vállalkozó hány alkalmazottakat foglalkoztat.

Az országgyűlési biztos feltárta, hogy a felügyelőség a rá vonatkozó jogszabályok szerint a munkabiztonsági ellenőrzése során tapasztaltak alapján az ÁNTSZ-t keresi meg a munkaegészségügyi intézkedések céljából, de más hatósági engedélyek vizsgálata nem tartozik hatáskörébe, ezért a felügyelőség visszásságot okozott ugyan az eljárásával, de a mulasztása a jogszabályból adódott. A biztos megállapította, hogy a törvény nem ad lehetőséget a felügyelőségek számára annak vizsgálatára, hogy az ellenőrzött vállalkozás (munkáltató) rendelkezik-e a tevékenység folytatásához szükséges más hatósági engedéllyel, így például jogerős és végrehajtható használatbavételi (fennmaradási) engedéllyel, telep-, illetőleg környezetvédelmi engedéllyel.

A jogszabály hiányosságaiból eredő visszásság megszüntetése érdekében a biztos a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény kiegészítését kezdeményezte annak érdekében, hogy a munkavédelmi felügyelőségek vizsgálhassák, hogy az ellenőrzött munkáltató rendelkezik-e a tevékenység folytatásához szükséges más hatósági engedéllyel, és annak hiányában a tevékenység gyakorlását függeszthessék fel, vagy legyen kötelezettségük a tevékenység folytatásának engedélyezéséről döntő hatóságot értesíteni.

Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség elnökét intézkedésre kérte annak érdekében, hogy amennyiben a területi felügyelőségek más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárás alapjául szolgáló szabálytalanságot észlelnek, úgy arról értesítsék az illetékes hatóságokat.

Az eljárásra kijelölt jegyzőt felkérte, hogy soron kívül hozzon érdemi határozatot az engedély nélküli épülethasználat kérdésében, és a megyei munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőség vizsgálati anyaga felhasználásával soron kívül intézkedjen a telepengedély hiányában gyakorolt tevékenység folytatását megtiltó határozata végrehajtásának kikényszerítése érdekében. A körjegyző figyelmét pedig az anyagi, és az eljárási jogi szabályok maradéktalan megtartására hívta fel.

A biztosnak a munkavédelemről szóló törvény kiegészítésére tett javaslatát az illetékes miniszterek nem támogatták.

A főfelügyelőség elnöke arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy útmutatót adott ki a felügyelőségek részére a helyes jogalkalmazás érdekében.

A jegyző meghozta az engedély nélküli épülethasználatot megtiltó határozatát, majd arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy újabb kijelölés alapján a jövőben a telepengedélyezési és az engedély nélküli telepengedély köteles tevékenységet megtiltó határozat végrehajtási eljárásában másik jegyző jár el, aki a kezdeményeznek eleget téve meg is hozta határozatát.

Az országgyűlési biztos a válaszokat tudomásul vette.

OBH 5757/2004.

A jogorvoslathoz való jog sérelmét idézi elő a hatóság, ha a benyújtott fellebbezést nem bírálják el.

A panaszosok a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság másodfokú eljárásának elmaradását és késedelmes ügyintézését sérelmezték. Az egyik panaszos a rokkantsági nyugdíjának megállapítását kérte, és amikor az igénye elutasításáról szóló határozatot átvette az Igazgatóságon, rögtön be is nyújtotta a fellebbezését és a rendszeres szociális járadék megállapítása iránti igényét. Az ellátatlanság elkerülése érdekében – a hiányzó adatok beszerzését követően – először a rendszeres szociális járadék megállapítására került sor, de a II. fokú eljárás lefolytatása ügyintézői mulasztás eredményeként elmaradt.

A másik panaszban az ügyfél részére megállapították a rokkantsági nyugdíjat, de annak összegét a panaszos szerint nem az elismert szolgálati idő kezdetétől a nyugdíj megállapításának kezdő napjáig elért jövedelme alapján állapították meg. A panaszos fellebbezéseként benyújtott kérelmére azonban csupán egy tájékoztató levélben reagáltak, és abban a nyugdíj összegének kiszámítását magyarázták el. Mivel a panaszos ismételtelen nem jelentkezett, ezért az eljáró munkatársak az ügyet lezárták tekintették.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény tartalmazza a nyugdíjbiztosítással kapcsolatos igények elbírálásának szabályait, valamint a jogorvoslati lehetőségeket. A nyugdíj-biztosítási igazgatási szerv a nyugellátási igény tárgyában az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől, illetőleg ha az elbíráláshoz szükséges adatok nem állnak rendelkezésre, azok beérkezésétől számított harminc napon belül hozza meg. A nyugellátással kapcsolatban a rokkantságot jogszabályban meghatározott orvosszakértői szervek állapítják meg.

A nyugdíj-biztosítási igazgatási szerv első fokú határozata ellen a határozat kézhezvételét követő 15 napon belül fellebbezés nyújtható be az első fokú határozatot hozó nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez. A fellebbezést az igazgatási szerv vezetője másodfokú határozattal bírálja el. A másodfokú jogerős határozat ellen az érintett – a határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül – keresettel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv székhelye szerint illetékes bírósághoz.

Az Alkotmány a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az országgyűlési biztosok következetes gyakorlata szerint az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye olyan alkotmányos alapérték, amely minden jogalkalmazót kötelez. A jogbiztonság követelményének részét képezi a tisztességes eljáráshoz való jog, amelyet az eljárási garanciák betartása biztosít az állampolgárok számára. Ezek az alapelvek – mint alkotmányos követelmények – a közigazgatási szerveket kötik. Ennek megfelelően az eljáró szervek kötelesek biztosítani az Alkotmányban és a törvényekben meghatározott alapelvek, eljárási rendelkezések érvényre juttatását.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság a fellebbezések elbírálásának elmulasztásával a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Igazgatóság vezetője a biztos megkeresését követően a mulasztásokat észlelve haladéktalanul intézkedett mindkét ügyben a másodfokú eljárás lefolytatására, ezért a biztos a konkrét ügyekben ajánlást nem tett, de a jövőre nézve felhívta a szerv vezetőjének figyelmét, hogy hasonló esetek elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Kapcsolódó ügy: OBH 5992/2004.

OBH 5760/2004.

A tulajdonhoz való joggal, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha a kisajátítással kapcsolatos kártalanítási összeg kifizetéséről nem intézkedik.

A panaszos a kisajátítási eljárás kapcsán azt sérelmezte, hogy a kisajátítást kérő az „ígért” 60 napon belül nem fizette meg házasársának a telekrésze után járó kártalanítási összeget. Tájékoztatást kért arról, hogy ebben a helyzetben milyen „kártérítést” kérhet az államtól.

A beadvány vizsgálata feltárta, hogy „a kisajátítással kapcsolatos kártalanítási összeg kifizetéséről, valamint az értékkülönbözlet megfizetéséről szóló 21/1976. (IX. 5.) PM rendeletnek” a kártalanítási összeg késedelmes kifizetését szabályozó szakasza a „kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr.”-nek a kártalanítási összeg kifizetési határidejét meghatározó azon bekezdéseire hivatkozik, amelyeket az Alkotmánybíróság az 58/1991. (XI. 8.) AB határozatával megsemmisített.

Az országgyűlési biztos a pénzügyminisztertől kért tájékoztatást, aki elismerte, hogy PM rendelet 2. § (1) bekezdésében foglaltak valóban nincsenek összhangban a tvr. 20. §-ával, és ez a koherencia-zavar csak jogszabálymódosítással oldható fel.

A jogszabály módosítása 2005. május 21. napján lépett hatályba, amely szerint „a kártalanítási összeg a kisajátítás érdemében hozott határozat jogerőre emelkedésével esedékes, ettől az időponttól jár a kártalanításra jogosultnak a késedelmi kamat is. Ha a kisajátítani kért ingatlan birtokba adása a kisajátítási határozat jogerőre emelkedése előtt megtörtént, a késedelmi kamat a birtokbaadás napjától jár”.

Az országgyűlési biztos a jelentése lezárásakor megállapította, hogy a pénzügyminiszter a PM rendeletet a megkeresésére saját hatáskörében módosította, ezért a visszásság megszűnt, így további kezdeményezéssel nem él.

OBH 5813/2004.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a képviselő-testület, ha a rendeletének szövege nem egyértelmű, és a kérelmek elbírálásakor azt a jogalkalmazó tetszése szerint kiterjesztheti vagy leszűkítheti.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzat azért utasította el a közgyógyellátási támogatás iránti kérelmét, mert havi jövedelme 74 forinttal meghaladja a rendeletben meghatározott összeghatárt.

A panasz kapcsán a biztos az OBH 2772/2002. számú korábbi vizsgálatában foglaltakat is figyelembe véve megállapította, hogy a jogszabály a közgyógyellátásra való jogosultság elbírálásának két együttes feltételét írja elő, a szociális rászorultságot, és a kérelmező létfenntartását veszélyeztető magas gyógyszerköltséget. A biztos kiemelte, hogy az önkormányzatok által gyakorolható méltányossági jogkör azt jelenti, hogy a konkrét, egyedi méltányolható esetekben a méltányossági jogkör gyakorlójának a jogszabálytól eltérő, de az elbírálásnál méltányolható körülményeket kell mérlegelnie. A méltányossági közgyógyellátási kérelmek elbírálásánál azt kell vizsgálni, hogy a kérelmező háztartásában az egy főre eső jövedelem meghaladja-e a nyugdíjminimum meghatározott hányadát és az igazolványra felírható gyógyszeres költsége meghaladja-e a jövedelem rendeletben előírt százalékát.

A vizsgált esetben a települési önkormányzat kizárólag azt vizsgálta, hogy az igénylő a jogszabályban előírt egyik feltételnek nem felelt meg, így nem is vizsgálta a másik feltételt, a gyógyszerköltséget, amely a panaszos esetében meghaladta a helyi rendeletben megfogalmazott mértéket.

A biztos a helyi szociális rendeletet áttekintve megállapította, hogy különleges rendelkezésnek minősül a konkrét esetben alkalmazott rendeleti szabályozás, mely szerint az önkormányzat által az igazolványért fizetendő térítési díj egy bizonyos hányadát veszik alapul a kiszámításnál. Ez közvetve szintén az öregségi nyugdíjminimumra utal, hiszen az Szt. kimondja, hogy az igazolványért fizetendő térítés összege az átutalás időpontjában érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 75%-a. Ennek a tizenketted részében határozta meg a helyi rendelet azt a gyógyszerköltséget, melyet a kérelmező igazolt kiadásainak meg kell haladnia. A rendelet tehát az önkormányzati költségvetést terhelő fizetési kötelezettség, a térítési díj hányadosaként állapította meg a gyógyszerköltség mértékét, ugyanakkor a konkrét összeget nem határozta meg közérthetően és egyértelműen, így a jogosultsági feltételként szereplő releváns mértéket az állampolgárok a rendelet szövegéből nem ismerhették meg, az értelmező rendelkezésekben erre történő utalás nem található.

Egy rendelkezés bővítette a méltányossági jogkör intézményét, mely szerint a képviselő-testület kérelemre, évente egy alkalommal – azon kérelmezők részére, akiknek közgyógyellátási igazolvány iránti kérelmét mind első, mind másodfokon már egyszer elutasították – közgyógyellátási igazolványt adhat. A vizsgálat feltárta, hogy a rendelet méltányossági rendelkezése önkényes jogalkalmazói döntéshez vezethet, mert konkrét feltételek hiányában a képviselő-testület évente egy alkalommal a kérelmezők számára nem kiszámítható módon és feltételekkel gyakorolhat méltányosságot azon kérelmezők esetében, akiknek a kérelmét korábban már elutasították. A gyógyszerköltséget meghatározó rendelkezés sem tekinthető világosnak és érthetőnek sem az állampolgárok, sem a jogalkalmazók számára.

A biztos rámutatott arra, hogy a rendeleti szabályozás a jogbiztonság követelményének sérelmét idézte elő, ezért felkérte közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálja felül az önkormányzat szociális rendeletét, különös tekintettel a közgyógyellátásra vonatkozó szabályokra.

A közigazgatási hivatal vezetője a helyi rendelet megvizsgálta, amelynek eredményeként a képviselő-testület a rendeletét módosította.

OBH 5821/2004.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a képviselő-testület, ha a rendelete a közszolgáltatási díj megfizetésének rendjét nem szabályozza, illetve, ha a családi házas ingatlanokra, a társasházi ingatlanokra és az üdülőingatlanokra vonatkozó hulladékszállítási díj nem felel meg az arányosság követelményének. Nem okoz visszásságot, ha az állandó lakóhelyként szolgáló lakóház ingatlan és az üdülőingatlan után egyaránt hulladékszállítási díjat kell fizetni.

A panaszos sérelmezte, hogy a budaörsi lakóingatlana és a szolnoki üdülőingatlana után is köteles hulladékszállítási díjat fizetni. Kifogásolta, hogy a Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testület települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 52/2004. (IX. 15.) rendelete alapján a lakótelepi ingatlanok esetében átalánydíjat kell fizetni, így más – nem lakótelepi – lakosok is idehordják a szemetet, ami megkérdőjelezi az igazságos teherelosztást. Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálata során az érintett települések jegyzőitől kért tájékoztatást.

A Hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) szerint az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója köteles az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló létesítmények, berendezések ürítéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett települési folyékony hulladékot, valamint a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. Az üdülőingatlan tulajdonosok esetében a közszolgáltatás díját, az állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan kell megállapítani.

Az általános helyettes megállapította, hogy nem okoz visszásságot, hogy az állandó lakóhelyként szolgáló lakóház ingatlan és az üdülőingatlan után egyaránt hulladékszállítási díjat kell fizetni. A tulajdonos a közszolgáltatási díjat a budaörsi önkormányzat rendelete alapján, a szolgáltató értesítésében foglaltak szerint köteles megfizetni.

A Hgt. egyértelműen kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének a rendeletben kell megállapítania – többek között az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, és megfizetésének rendjét. Az általános helyettes megállapította, hogy a budaörsi önkormányzat rendelete a megfizetésének rendjét nem szabályozta, hanem azt a szolgáltatóra hagyta, ezzel a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A rendelet a lakótelepi övezetben a díjfizetést lakásonként fix összegben állapította meg.

Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzat Képviselő-testületének 29/2002. (XII. 23.) Kr. rendelete a családi házas ingatlanoknál kizárólag 240 literes gyűjtőedényekre alapítja a díj megfizetését, míg üdülő ingatlanoknál a fizetendő díj: 11 029 Ft/év/ingatlan. Nem egyértelmű, hogy társasházaknál az 1100 literes konténer helyett hány db 240 literes gyűjtőedényzet alkalmazható, és az sem, hogy ha a társasház vesz igénybe 240 literes gyűjtőedényzetet, úgy annak ürítési díja miért több, mintegy kétszerese a családi házaknál megállapított díjtételnek. A Hgt. kimondja, hogy a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan, a kezelt hulladék mennyisége és minősége figyelembevételével kell megállapítani.

Az általános helyettes megállapította, hogy mindkét önkormányzati rendelet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, mert a budaörsi önkormányzat rendelete a lakótelepi övezetben, a szolnoki pedig sem a családi házas, sem a társasházi és üdülőingatlanoknál nem biztosítja a jogszabályokban előírtak ellenére az arányos díjfizetés lehetőségét.

Az általános helyettes a visszásságok orvoslása érdekében a közigazgatási hivatalok vezetőit kérte fel, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörükben vizsgálják meg az érintett önkormányzatok hulladékgazdálkodási rendeleteit.

A hivatalvezetők az ajánlással egyetértettek, és az önkormányzatokat törvényességi felhívással keresték meg.

OBH 5929/2004.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz a gyámhatóság, ha késedelmesen jár el, és a jogszabályok téves értelmezésével és alkalmazásával hozza meg határozatát.

A panaszos – aki egyedül neveli az 1986-ban született tartósan beteg, szellemileg is visszamaradt fiát – azt kifogásolta, hogy a gyámhatóság a bíróság jogerős ítélete után csak másfél év múlva előlegezte meg a gyermektartásdíjat, és a gyermeke átmeneti nevelésbe vétele iránti – 2003 novemberében benyújtott – kérelméről csak 2004 februárjában hoztak határozatot.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatában a panaszt elemezve megállapította, hogy a gyámhivatal által a gyermektartásdíj megelőlegezéséről 2003. szeptember 2-án hozott határozatának jogerőre emelkedése és a panasz benyújtása között több mint egy év telt el, ezért az országgyűlési biztos vizsgálati lehetősége a panasz ezen részére nem terjed ki.

A panaszos 2003. július 2-án – saját betegségére hivatkozva – kérte, hogy fiát a gyámhatóság helyezze el ideiglenes hatállyal az édesapjánál, majd indítson pert a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában. A panaszos a gyámhatósággal közölte az apa általa ismert tartózkodási helyét. A gyermek apja azonban a panaszos által ismert lakcímen nem volt megtalálható, de a gyámhatóság tudomására jutott az apa valós tartózkodási helye. A település jegyzőjét felkérték az apa meghallgatására, aki úgy nyilatkozott, hogy anyagi és lakáskörülményei miatt még ideiglenesen sem tudja a gyermekét magához venni.

A gyámhatóság a panaszost – tévesen – gyermeke védelembe vétele ügyében idézte. Az ügyintéző a 2003. november 5-én felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint a panaszost tájékoztatta arról, hogy a gyermeket édesapja nem tudja magához venni, továbbá arról is, hogy ha a panaszosnak kórházba kell mennie, úgy fia ideiglenesen elhelyezhető a Gyermek Átmeneti Otthonában. A panaszos a tájékoztatást megértette, ígérte, ha szükséges lesz, a felajánlott segítséget igénybe fogja venni. A gyámhatóság 2004. február 19-én kelt határozatával a gyermek védelembe vételi eljárását megszüntette, amivel szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be.

A megyei gyámhivatal 2004. június 2-án kelt határozatával az első fokú határozatot megváltoztatta: tekintettel arra, hogy az eljárás nem a gyermek védelembe vétele, hanem ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában indult, a másodfokú határozat ez utóbbi eljárást szüntette meg. A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhatóság a panaszos által kezdeményezett, a gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezésére irányuló kérelmét tévesen értelmezve folytatott le védelembe vételi eljárást. A hatóság a kérelem elutasításáról az eljárás megindulását követő mintegy hat hónap múlva hozott határozatot. A panaszos fia ekkor már elmúlt 18 éves, a gyámhatóság már sem ideiglenes hatályú elhelyezéséről, sem védelembe vételéről nem dönthetett.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gyámhatóság a jogszabályok téves értelmezésével és a késedelmes határozattal a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, ezért a jegyzőt felkérte, hogy a jövőben az ügyfelek kérelmeiről a vonatkozó jogszabályok helyes értelmezésével, az eljárási általános törvényben meghatározott elintézési határidőben döntsön, indokolt esetben az ügyintézési határidőt hosszabbítsa meg, arról az ügyfelet értesítse.

A megyei gyámhivatal a másodfokú eljárásban indokolatlanul, a rendelkezésére álló ügyintézési határidőt jelentősen túllépve járt el, amivel a tisztességes eljáráshoz fűződő jog követelményével összefüggő visszásságot okozott. Az általános helyettes ezért a megyei gyámhivatal vezetőjét is az eljárási törvény szerinti határidők fokozott betartására kérte.

A megyei gyámhivatal vezetője a felhívást elfogadta, a jegyző érdemben nem válaszolt.

OBH 5949/2004.

A panaszhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség eljárása, ha a rendőrségi fogdán fogva tartott panaszosnak az országgyűlési biztosokhoz intézett beadványát nem zárt borítékban, hanem – elolvasását követően – faxon továbbítják.

A Ceglédi Rendőrkapitányságon fogva tartott panaszos – a fogdán rendszeresített kérelmi lapon – beadvánnyal fordult az Országgyűlési Biztosok Hivatalához. A beadvány faxon, a panaszos ellen eljárást folytató Monori Rendőrkapitányság kísérelével együtt érkezett a Hivatalba. A kísérelével a panaszossal szemben folytatott nyomozással, valamint a kérelmi lapban foglaltakkal kapcsolatos információkat tartalmazott.

Az általános helyettes a panaszhoz való alkotmányos jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel – hivatalból – rendelt el vizsgálatot.

Az OBH 1314/2003. számú ügyben az Országgyűlési Biztosok Hivatalának vezetője 2003 februárjában az országos rendőrfőkapitányhoz fordult. Azt a gyakorlatot tapasztalta ugyanis, hogy az eljáró nyomozó hatóságok egyes rendőrfőkapitányságok fogdáin fogva tartottak panaszbeadványait kísérőlevéllel, nyílt beadványként továbbítják a Hivatalhoz. Az országos rendőrfőkapitány közbiztonsági helyettese 2003. március 25-én kelt levelében arról tájékoztatta a hivatalvezetőt, hogy a területi rendőri szervek vezetői részére meghatározta, hogy az irányításuk alá tartozó szerveknél fogva tartott személyeknek a Hivatalhoz címzett beadványát a panaszos által lezárt borítékban, a megküldő átirat mellékleteként továbbítsák.

A vizsgált ügyben a panaszosnak a Ceglédi Rendőrkapitányságon előterjesztett beadványa a Monori Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályának vezetője által aláírt kísérőlevéllel, faxon érkezett a Hivatalba. A fogdáról a Fővárosi Bv. Intézetbe átszállított panaszos újabb beadványa a bv. intézetből már zárt borítékban érkezett.

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet 6/A. § (4) bek. értelmében a fogva tartottnak a hatóságokkal, a nemzetközi szervezetekkel és a védőjével – illetve a jogszabályban meghatározott más személyekkel – való levelezése tartalmilag nem ellenőrizhető.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrség eljárása visszásságot okozott a panaszhoz való alkotmányos joggal összefüggésben, és ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, intézkedjen, hogy a fogva tartotti panaszbeadványokat az előírásoknak megfelelően, zárt borítékban, közvetlenül továbbítsák a rendőrségi fogdáról a Hivatalba.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta.

OBH 5977/2004.

Nem okoz alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot az önálló bírósági végrehajtó, ha a hatályos jogszabályoknak megfelelően jár el, s a fokozatosság és arányosság elvének megfelelően foganatosítja a végrehajtási cselekményeket. A végrehajtónak nem feladata további egyeztetést vagy tárgyalást folytatni az adóssal a végrehajtás elrendelését követően, mivel a végrehajtási eljárás alapjául szolgáló bírósági határozat teljesítése kötelező. Amennyiben önkéntes teljesítés nem történik, az állami kényszer igénybevételével történő végrehajtásra kerül sor, amelynek keretében a bíróság határozatának végrehajtása – adott esetben állami kényszer igénybevételével – a közhatalommal felruházott végrehajtó kötelessége.

A panaszos az ellene folyamatban lévő bírósági végrehajtási eljárás során eljáró önálló bírósági végrehajtó tevékenységét kifogásolta. Sérelmezte, hogy az önálló bírósági végrehajtó nem adta át számára a végrehajtási lapot, további egyeztetésre nem került sor, fizetési felszólítást nem kapott.

Az országgyűlési biztos az iratok alapján megállapította, hogy a bíróság a végrehajtási lap kiadásával elrendelte a végrehajtási eljárást. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) szerint a végrehajtó a végrehajtási lapot személyesen átadhatja az adósnak, vagy postai úton is kézbesítheti. Jelen ügyben a panaszos a postai úton megküldött végrehajtási lapot – a tértivevény tanúsága szerint – 2004. május hó 15-én átvette.

A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el. A fokozatosság és arányosság elvének megfelelően letiltást adott ki a panaszos nyugdíjára, valamint intézkedéseket tett további végrehajtási cselekmények foganatosítása iránt. A végrehajtási lap kézbesítése szabályosan megtörtént.

Az adós már a bíróság határozatából értesült a kötelezettségéről, a végrehajtási lap a végrehajtás elrendelését jelenti önkéntes teljesítés hiányában.

A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, ezért az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 6042/2004.

Nem tekinthetők közszolgáltatást végző szervnek az internetes portálok, amelyek nem látnak el állami vagy önkormányzati feladatot, nem részesülnek semmilyen állami támogatásban, továbbá az internet-felhasználóknak lehetőségük van arra, hogy az igényelt szolgáltatást több, könnyen elérhető más szervtől vegyék igénybe, ezért eljárásuk vizsgálatára az országgyűlési biztosok hatásköre nem terjed ki.

A panaszos a www.palya.hu internet címen elérhető portáloldal (a továbbiakban: pálya.hu) eljárását sérelmezte. Álláspontja szerint az internetes portál fórum rovatában megtalálható obszcén és rasszista tartalmak a gyermeki alapjogokat sértik. A panaszos sérelmezte továbbá, hogy a pálya.hu-t az Oktatási Minisztérium, és annak háttérintézménye az Országos Felsőoktatási Felvételi Iroda (OFI) is támogatják, és nem tesznek semmit az említett tartalom eltávolítása érdekében. A beadványtevő szerint az is megengedhetetlen, és jogsértő, hogy a pálya.hu-ról elérhető a www.puska.hu (valamint www.oktaton.hu) oldalon bárki böngészhet „kész általános iskolai olvasmánynaplóktól az egyetemi diplomamunkákig bezárólag mindenféle dolgozat között.

A panasz kapcsán az általános helyettes a hatáskörének kérdését vizsgálta meg, és leszögezte, hogy 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. E törvény 29. §-a csak a hatóság fogalmát határozza meg, és az országgyűlési biztosok jogértelmezésére bízta annak eldöntését, hogy mely szervek tekinthetők közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó azon szerveket, amelyek esetében az érintettnek nincs reális lehetősége annak megválasztására, hogy az igényelt szolgáltatást kitől vegye igénybe.

A vizsgált panasszal érintett portálok nem látnak el állami vagy önkormányzati feladatot, nem részesülnek semmilyen állami támogatásban, továbbá az internet-felhasználóknak lehetőségük van arra, hogy az igényelt szolgáltatást több, könnyen elérhető más szervtől vegyék igénybe, az általános helyettes ezért megállapította, hogy hatásköre nem terjed ki a panasszal érintett tartalomszolgáltatók eljárásának vizsgálatára.

A rendelkezésre álló iratok és a honlapokról (www.om.hu; www.felvi.hu) beszerezhető adatok alapján nem volt megállapítható, hogy az Oktatási Minisztérium vagy annak háttérintézményei, valamint a panasszal érintett portálok között bármilyen hivatalos, gazdasági, nonprofit, vagy informális (hyperhivatkozás) kapcsolat lenne.

Az általános helyettes a jelentését megküldte a legfőbb ügyésznek, valamint a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének is.

OBH 6061/2004.

Az ügyintézési határidő be nem tartása a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz. Tulajdonjog visszajegyzésére irányuló eljárásban a késedelem az ügyfél tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot is okoz, mivel a visszajegyzésig a tulajdonos a tulajdonjogból fakadó rendelkezési jogát nem gyakorolhatja.

A Fővárosi Kerületek Földhivatala – egy az 1993-ban kelt adásvételi szerződés alapján – 2004. május 20-án kelt határozatával a panaszos tulajdonjogát egész ingatlana vonatkozásában megszüntette. A panaszos fellebbezése nyomán – amelyben arra hivatkozott, hogy a szerződés csak az ingatlan egy részére vonatkozott – a határozatot a Fővárosi Földhivatal hatályon kívül helyezte és a körzeti földhivatalt új eljárásra utasította. A panaszos sérelmesnek tartotta, hogy az új eljárás elrendelése óta eltelt négy hónapban nem született érdemi döntés az ügyben.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a körzeti földhivatal eljárásával megsértette az Áe.-nek az eljárási határidőre vonatkozó rendelkezését, mivel az 1993-ban tulajdonjog bejegyzése iránt előterjesztett kérelmet csak 2004-ben bírálta el. A körzeti földhivatal továbbá a megismételt eljárásban sem tartotta be az eljárási határidőre vonatkozó törvényi rendelkezést: a Fővárosi Földhivatal 2004. augusztus 10-én rendelte el az új eljárást, a körzeti földhivatalt azonban csupán 2004. szeptember 24-én intézkedett az ügyben, és adott ki hiánypótlási felhívást. Határozatot pedig ezután is csak az országgyűlési biztos tájékoztatást kérő levelét követően, 2004. december 16-án hozott: a hiánypótlási eljárás eredménytelensége miatt a vevő tulajdonjogát törölte, és egyidejűleg visszajegyezte a panaszos tulajdonjogát.

A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott a hatóság az által, hogy az adott ügyben nem tartotta be az előírt ügyintézési határidőt. A jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben az ügy elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen, a közigazgatásnak ezért alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Késedelmes eljárásával a hatóság megsértette ezenkívül a panaszos tulajdonhoz való jogát is, mivel tulajdonjogát az adásvételi szerződésben foglaltakkal ellentétben az egész érintett ingatlan vonatkozásában megszüntette, és a tulajdonjog visszajegyzésig a panaszosnak a tulajdonjogból fakadó rendelkezési joga megszűnt.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a Fővárosi Földhivatal tévesen tájékoztatta az ügyfelet, amikor 2004. augusztus 19-én kelt levelében arról számolt be, hogy a fellebbezés elbírálása még folyamatban van, holott a határozatot már augusztus 10-én meghozták.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat ideje alatt a körzeti földhivatal a visszásságokat megszüntette és határozatot hozott, a biztos a konkrét ügyben nem tett ajánlást, de felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy fokozottabb figyelemmel ellenőrizze a földhivatali ügyintézési határidők betartását, és fektessen nagyobb hangsúlyt a panaszosok valóságnak megfelelő tájékoztatása mint alapvető követelmény biztosítására.

A miniszter a jelentésben foglaltakkal egyetértett és a szükséges intézkedéseket megtette.

OBH 6087/2004.

A jogbiztonság követelményével és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a szociális intézmény, ha a hajlék nélküli, krízishelyzet miatt átmenetileg befogadott rászorulókat a fertőtlenítésre és tisztálkodásra kötelezően előírt szabályok betartásának megkövetelése nélkül a bentlakókkal egy légtérben, vagy a bentlakásos intézmény étkezőjében szállásolja el.

Az országgyűlési biztos a munkatársaival a szokásos évenkénti megyei munkalátogatásának keretén belül 2004 szeptemberében előzetes bejelentést követően a Salgótarján Megyei Jogú Város Egészségügyi és Szociális Központja által működtetett férfi és a női átmeneti hajléktalanszállókban folytatott helyszíni vizsgálatot.

A helyszínen tapasztaltak okán felmerülő kérdések tisztázására megkereste Salgótarján jegyzőjét, és felkérte, hogy saját hatáskörében folytasson vizsgálatot különös tekintettel a jogszabályban kötelezően előírt alapfeladatok ellátásával, megvalósulásával kapcsolatban. A jegyző vizsgálatának eredményeit is felhasználva a biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg, mivel egyes rászorulókat fertőtlenítés és alapvető tisztálkodás nélkül esetenként a bentlakókkal egy légtérben, vagy az étkezőhelyiségben szállásoltak el, valamint a fenntartó önkormányzat nem biztosította a törvényben egyébként kötelezően előírt éjjeli menedékhelyet.

Tekintettel azonban arra, hogy a helyszíni vizsgálatot követően a fenntartó gondoskodott a tipikusan a téli időszakban felmerülő krízis kezeléséről, valamint hogy az önkormányzat megszervezte az utcai szociális munkát, a biztos egyéb intézkedést nem kezdeményezett.

OBH 6099/2004.

A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha a kötelezést tartalmazó határozata végrehajtását nem ellenőrzi, és elévülés miatt a végrehajtási kérelemre már semmilyen intézkedés nem hozható.

A panaszos előadta, hogy a jegyző 1995-ben kötelezte a szomszédos ingatlan tulajdonosát, hogy 30 napon belül bontsa le az engedély nélkül megépített üvegházát. A teljesítési határidőn belül a bontásra nem került sor, ezért több ízben kérte személyesen a bontás elrendelését, de kérelmeit a hatóság nem rögzített jegyzőkönyvben. A bontás végrehajtásának kikényszerítését 2004 januárjában már írásban kérte, a kérelmét azonban elévülésre hivatkozással elutasították.

Az országgyűlési biztos a vizsgálata során tájékoztatást kért a közigazgatási hivatal vezetőjétől és a jegyzőtől is.

A hivatalvezető megállapította, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság a panaszos szomszédját kötelezte az engedély nélkül létesített üvegház lebontására, amit a másodfokú hatóság helyben is hagyott. Az elsőfokú építésügyi iratok között nem található arra vonatkozó adat, hogy a panaszos 2003-ig végrehajtást kért volna, és ilyen kérelemmel a közigazgatási hivatal sem kereste meg. A végrehajtási kérelmet elutasító 2003-ban hozott első fokú határozat elleni fellebbezést, miután az 1996-ban előírt kötelezettség végrehajtása elévült, a másodfokú hatóságnak el kellett utasítania.

Az elsőfokú építésügyi hatóság az építető kérelmére fennmaradási engedélyt adott a bontani rendelt üvegházra, amelyet a panaszos fellebbezése alapján másod fokú hatóság megsemmisített, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította.

A jegyző közölte, hogy a panaszos az 1996-ban hozott határozat végrehajtása érdekében csak 2003-ban fordult írásban a hivatalához, arra vonatkozóan viszont már sem adat, sem tanú nem lelhető fel, hogy a panaszos szóban kérte volna a végrehajtást.

A biztos megállapította, hogy az építésügyi hatóság az 1995-ben bontási kötelezettséget elrendelő határozatának teljesítését éveken keresztül nem ellenőrizte, és a határozata teljesítésének kikényszerítése érdekében nem tett végrehajtási intézkedést.

Az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a hatósági eljárás ugyan ügyféli bejelentésre indult, de az nem változtat azon a tényen, hogy az építésügyi hatóságnak hivatalból kell ellenőriznie a kötelezést elrendelő határozatai végrehajtását. Ennek elmulasztása visszafordíthatatlan állapotot idézett elő, hiszen a szabálytalan építmény bontásának újbóli elrendelésére az építésügyi törvény alapján – mely szerint az építésügyi hatóság a szabálytalanság tudomására jutásától számított egy éven belül intézkedhet – nincs mód.

A biztos kifejtette, hogy az építésügyi hatóság mulasztása a panaszos tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogával összefüggő visszásságot okozott, mert amiatt sérült a panaszosnak az ingatlana rendeltetésszerű használatához fűződő joga. A vizsgálattal feltárt visszásság közigazgatási úton ma már nem orvosolható, ezért a biztos ajánlást nem tett, csak a szabálytalan eljárások jövőbeni kiküszöbölése érdekében kérte fel a jegyzőt, hogy a hivatalában intézkedjen az anyagi, és az eljárási jogszabályok maradéktalan megtartásáról.

OBH 6143/2004.

A HM azon gyakorlata, miszerint „a sajtóközleményeket kizárólag a Magyar Távirati Irodának, mint közszolgálati feladatot ellátó szervnek” küldi meg, a sajtószabadsággal összefüggő visszásságot okoz. A 44/1995. (HK. 26.) HM utasítás 6. § (3) bekezdésének rendelkezése, továbbá a HM és az MH által követett gyakorlat a sajtószervek között nem ún. ésszerű indok szerint tesz megkülönböztetést, így a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.

Egy hírügynökség főszerkesztője az adatvédelmi biztoshoz előterjesztett beadványában – többek között – azt sérelmezte, hogy többszöri, nyomatékos kérése ellenére sem kapja meg a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium, valamint ezek alárendelt szervei által kiadott sajtóközleményeket. Az adatvédelmi biztos – hatásköre hiányában – a beadvány hivatkozott részét áttette az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyetteséhez vizsgálatra.

Az országgyűlési biztos általános helyettes a témával összefüggő több jelentésében (OBH 2000/2004. és OBH 5950/2004.) már kifejtette, hogy „azok az esetek azonban, amikor állami vagy önkormányzati szervek bármilyen módon lehetetlenné, vagy aránytalanul nehézé teszik egy, több, esetleg valamennyi sajtószerv részére a megfelelő tájékoztatást (így különösen, ha az állami szervtől nem, vagy a többi sajtószervhez képest aránytalan nehézségekkel jut ugyanazokhoz az információkhoz, illetve csak a valóságnak nem megfelelő információkhoz jut), már felvetik a sajtószabadsággal összefüggő alkotmányos visszásság fennállásának lehetőségét. Azonban ebben az esetben sem a cenzúra, hanem az állami és önkormányzati szervek – Sajtótv. 4. §-a szerinti – felvilágosítási kötelezettségének megsértése okozhatja a visszásságot.” Álláspontom szerint tehát, amikor indokolatlan késedelem után, kizárólag díjfizetés ellenében juthatnak egyes sajtószervek a más sajtószervek részére ingyenesen eljuttatott információkhoz, sérül a Sajtótv. 4. §-ában előírt felvilágosítási kötelezettség, vagyis a sajtószabadsággal összefüggő visszásság keletkezik.

Ebből kiindulva, a HM azon gyakorlata, miszerint „a sajtóközleményeket kizárólag a Magyar Távirati Irodának, mint közszolgálati feladatot ellátó szervnek” küldi meg, a sajtószabadsággal összefüggő visszásságot okoz.

A BM eljárásának vizsgálata során a sajtószabadsággal összefüggő visszásságra utaló körülményt az országgyűlési biztos általános helyettese nem észlelt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese azt is vizsgálta, hogy az egyes sajtószervekre vonatkozó eltérő szabályok a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben okozhatnak-e alkotmányos visszásságot. Ennek során elvégezte az „önkényes megkülönböztetés tilalma” tesztjét, amely gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági és az indokolhatósági próbából áll. Ennek során az általános helyettes meggyőződött arról, hogy a sajtó munkatársai homogén csoportot alkotnak, így közöttük csak alkotmányosan indokolható ismérv szerint tehető különbség. Álláspontja szerint az, hogy az egyes sajtószervek a „közszolgálati”; a „katonai” vagy a „nem közszolgálati” sajtóhoz tartoznak, nem tekintendő kellő súlyú alkotmányos indoknak, így nem lehet alapja a homogén csoport tagjai közötti megkülönböztetésnek. A Sajtótv. értelmében az állami szerveknek, így a HM-nek a sajtóval szembeni felvilágosítási kötelezettsége valamennyi sajtószervvel szemben fennáll. A törvény nem rendelkezik „privilegizált” sajtószervekről. Az MTI tv. ugyancsak nem tartalmaz az MTI-re vonatkozó ilyen szabályt. Az előzőekre figyelemmel az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a 44/1995. (HK. 26.) HM utasítás 6. § (3) bekezdésének rendelkezése, továbbá a HM és az MH által követett gyakorlat a sajtószervek között nem ún. ésszerű indok szerint tesz megkülönböztetést, így a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz. Az általános helyettes a BM eljárásának vizsgálata során a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságra utaló körülményt sem észlelt.

A sajtószabadsággal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese azt ajánlotta a miniszterelnöknek, hogy gondoskodjon arról, hogy valamennyi minisztérium és kormány felügyelete alatt működő szerv azonos feltételekkel tegyen eleget felvilágosítási kötelezettségének a sajtószervekkel szemben, továbbá közöttük – amennyiben annak alkotmányosan indokolható ismérv (ésszerű indoka) nincs – ne tegyen különbséget. Tekintettel arra, hogy a HM és az MH, valamint alárendelt szerveik által okozott sajtószabadsághoz való jog, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme az állami irányítás egyéb jogi eszköze rendelkezésére vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az ombudsman javasolta a honvédelmi miniszternek, hogy a 44/1995. (HK. 26.) HM utasítás egy rendelkezésének hatályon kívül helyezését.

OBH 6187/2004.

Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a rendszeres szociális segély megállapításához szükséges orvosi vizsgálatok elvégzését az ügyfél erre irányuló nyilatkozatának hiányában, illetve a szándékáról való meggyőződés nélkül kezdeményezi.

A panaszos az önkormányzat eljárását sérelmezte, mert szerinte a szociális ellátások iránti kérelmét bosszúból utasítják el, mivel nagykorú leánya nem jelent meg a szociális ügyintéző által kezdeményezett munkaképesség-csökkenés megállapítására irányuló orvosi vizsgálaton. A panaszos leánya azt kifogásolta, hogy az önkormányzat ügyintézője erre irányuló kérelme és felhatalmazása nélkül kezdeményezte a munkaképesség-csökkenés megállapítására irányuló eljárást.

A panaszos, illetve az önkormányzat ügyintézője eltérően nyilatkoztak arról, hogy a panaszos maga bocsátotta-e az ügyintéző rendelkezésére a leányára vonatkozó pszichiátriai szakvéleményt, illetve, hogy kérte-e vagy sem az ügyintézőt, hogy kezdeményezze a munkaképesség-csökkenés megállapítására irányuló eljárást. A biztos megállapította, hogy mivel panaszos lánya sem cselekvőképességet korlátozó, sem azt kizáró gondnokság alatt nem állt, nyilatkozatát a hatóság csak személyesen tőle, vagy a hatósághoz címzett meghatalmazás útján fogadhatta volna el, és csak ezek alapján kezdeményezhette volna a rendszeres szociális segély megállapításához szükséges eljárást.

A vizsgálat idején hatályos rendelkezések értelmében a szóbeli kérelemről, az ügyfél meghallgatásáról – ha az ügyfél kéri, vagy az eljárás érdekében egyébként szükséges – jegyzőkönyvet kellett készíteni, egyébként pedig, amennyiben nem készült jegyzőkönyv, az eljárási cselekményről feljegyzés készítése volt kötelező. Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy helytelenül járt el az önkormányzat ügyintézője, amikor nem készített feljegyzést panaszosnak a más személy nevében tett nyilatkozatáról, és mert nem kérte a nem saját nevében eljáró személy képviselői jogosultságának igazolását. Az, hogy a jegyzőkönyvezési kötelezettséget, illetve a feljegyzés készítését jogszabály írja elő, s ezt az önkormányzat ügyintézője elmulasztja megtenni, már megvalósítja a jogbiztonság alapjogi követelményének sérelmét.

A biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelmének lehetőségét is vizsgálta és megállapította, hogy az önkormányzat eljárása nemhogy nem veszélyeztette e jog érvényesülését, hanem – ellenkezőleg – lehetőséget kívánt biztosítani annak megvalósulására. Bár az eljárás a jogbiztonság és az önrendelkezési jog szempontjából kifogásolható volt, a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben a biztos alkotmányos visszásság hiányát állapította meg.

Az önkormányzat eljárása az adatvédelmi biztos álláspontja szerint is kifogásolható volt, hiszen az egészségi állapotra vonatkozó adatok különleges adatnak minősülnek, melyek kezeléséhez – továbbításához – kifejezett törvényi rendelkezés vagy az érintett írásbeli felhatalmazása szükséges.

Mindezekre tekintettel és a jövőbeni hasonló esetek elkerülése érdekében a biztos kezdeményezte önkormányzat jegyzőjénél, hogy hívja fel munkatársainak figyelmét arra, hogy minden esetben győződjenek meg az általuk kezdeményezett eljárásokban részt vevők ügyféli jogosultságáról, valamint hogy a jegyzőkönyvezésre, illetve annak hiányában a feljegyzés készítésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket maradéktalanul tartsák be.

A kezdeményezésben foglaltaknak a jegyző maradéktalanul eleget tett.

OBH 6216/2004.

A jogbiztonság elvével és a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a határozatai rendelkező, jogorvoslati és indokolási részei nem felelnek meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak. A kérelmező jogorvoslatához való jogával összefüggő visszásságot is okoz az önkormányzat, ha helytelenül oktatja ki a jogorvoslatról, és ezáltal megfosztja a bírósághoz fordulás lehetőségétől.

A panaszos házaspár rendszeres szociális segéllyel, valamint átmeneti segéllyel kapcsolatos ügyeikben sérelmezték az önkormányzat eljárását és a keletkezett határozatokat.

Az önkormányzat az átmeneti segély iránti kérelmüket a helyi rendelet azon előírására hivatkozva utasította el, hogy a rendeletben meghatározott éves adható keretet már kimerítették. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat azt a gyakorlatot követte, hogy bizonyos segélykeret elérése után további szociális ellátást nem állapít meg a kérelmezőknek, ezáltal azonban szűkítette a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben (Szt.) meghatározott ellátások érvényre juttatását.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A vizsgálat szerint ez az alkotmányos elv sérült, mert az Szt.-ben szabályozott megszorításokon túl az önkormányzat további korlátozást vezetett be a szociális ellátások területén, a meghatározott keretösszeg feletti bármilyen típusú szociális ellátás megállapításának kizárásával. Tekintettel azonban arra, hogy időközben az önkormányzat képviselő-testülete a helyi szociális rendelet felülvizsgálata alkalmával a kifogásolt előírást már hatályon kívül helyezte, így a biztos e tárgyban nem élt kezdeményezéssel.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos rendszeres szociális segély ügyében meghozott önkormányzati határozatok indokolási részei nem feleltek meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, a döntésekből hiányzott a jogszabályi rendelkezések megjelölése, valamint azok rövid tartalmának ismertetése, s nem derült ki egyértelműen, hogy milyen okok alapján utasították el a kérelmet. A mérlegelés szempontjairól a hatóság nem rendelkezett.

A képviselő-testületi határozat vonatkozásában a vizsgálat feltárta, hogy a határozat rendelkező része sem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. Itt ugyanis nem a segély megállapítása iránt benyújtott kérelem elutasításáról kellett volna rendelkezni, hanem a fellebbezés elbírálásáról, s az első fokú határozat helyben hagyásáról, megváltoztatásáról, vagy megsemmisítéséről stb. Ehelyett a testület a kérelmet utasította el, egyúttal a jogorvoslati lehetőségről történő kioktatást is elmulasztotta, mivel csupán arról értesítette a panaszost, hogy a határozat ellen fellebbezésnek helye nincs, azonban a bírósághoz fordulás lehetőségéről nem tájékoztatta. A képviselő-testület határozatának a felülvizsgálatát viszont jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól lehet kérni a határozat közlésétől számított harminc napon belül. A pert az önkormányzat ellen kell indítani.

A vizsgálat megállapította, hogy mindezzel az önkormányzat megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét, s a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben is visszásságot okozott. Továbbá azzal, hogy az önkormányzat helytelenül oktatta ki a panaszost a jogorvoslatról, és ezáltal megfosztotta a bírósághoz való fordulás lehetőségétől, visszásságot okozott az Alkotmányban deklarált jogorvoslathoz való joggal összefüggésben is.

A feltárt visszásság orvoslására a biztos a jegyzőt kérte fel, a jövőre tekintettel pedig arra kérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a polgármesteri hivatal munkatársai hatósági eljárásuk során maradtalanul tartsák be a vonatkozó jogszabályok eljárásra és érdemi döntésekre vonatkozó szabályait.

A címzett a jelentésben foglaltakkal egyetértett, a visszásság orvoslása érdekében a megfelelő intézkedéseket megtette.

OBH 6217/2004.

A jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Foglalkoztatási Hivatal, ha a határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nem továbbítja a Fővárosi Bírósághoz, illetve határozatát oly módon cseréli ki, hogy a kicserélt határozat mind a rendelkező részében, mind az indokolásában eltér az eredeti határozattól.

A panaszos – munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó kft. – vagyoni biztosítékként lekötött egymillió forint letéte – munkaerő-kölcsönzéssel okozott kártérítés címén kifizetésre került. Tekintettel arra, hogy a munkaerő-kölcsönzés folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet szerint a kölcsönzési tevékenység csak egymillió forint vagyoni biztosíték letétbe helyezése esetén folytatható, a Fővárosi Munkaügyi Központ felhívta a panaszost, hogy a felhasznált vagyoni biztosítékot pótolja, ellenkező esetben törlik a nyilvántartásból. A panaszos nem tett eleget a felhívásnak, ezért a nyilvántartásból törölték.

A munkaügyi központ határozata ellen a kft. fellebbezést nyújtott be, amit a Foglalkoztatási Hivatal – mint másodfokú hatóság – bírált el, és az elsőfokú törlési határozatot jóváhagyta. E döntés ellen a kft. 2004. szeptember 14-én bírósági felülvizsgálatra irányuló kereseti kérelmet nyújtott be. A Foglalkoztatási Hivatal azonban a keresetet nem továbbította a Fővárosi Bírósághoz, hanem 2004. október 26-án a határozatát kicserélte. A kicserélt határozat mind a rendelkező részében, mind az indokolásában eltért az eredeti határozattól. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény értelmében kicserélésre csak a formai hibák kiküszöbölése, pontosítása esetén kerülhetett sor, az nem érinthette a döntés érdemi részét. A kicserélés tényét az alaphatározat eredeti példányára és lehetőleg kiadmányaira is fel kellett jegyezni, és az alaphatározatra előírt módon az ügyféllel is közölni kellett.

A Hivatal nem tett eleget ezeknek a követelményeknek, ezáltal a jogbiztonság követelményével valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. A keresetet és az ügy iratait csak az általános helyettes vizsgálatának megindulása után, 2005. január 31-én küldte meg a Fővárosi Bíróságnak.

Az általános helyettes megállapította azt is, hogy a Foglalkoztatási Hivatal a jogorvoslathoz való jogot is sértette, amikor a panaszos bírósági felülvizsgálat iránti kereseti kérelmét nem továbbította a bírósághoz. Tekintettel azonban arra, hogy a mulasztás észlelésekor a sérelmet saját hatáskörben orvosolták, ajánlást nem tett.

Felkérte azonban a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztert, hogy kísérje fokozottan figyelemmel, hogy a Foglalkoztatási Hivatal úgy alkalmazza az eljárási szabályokat, hogy azok ne sértsék az alkotmányos jogokat.

A miniszter a jelentésben foglaltakkal egyetértett, a közigazgatási államtitkár útján felhívta a Foglalkoztatási Hivatalt a konkrét ügyben feltárt szabálytalanságok kijavítására, valamint az alkotmányos jogok biztosítására és a jogszabályok betartására.

Az intézkedést a biztos elfogadta.

OBH 6223/2004.

Nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha a bérlakás bérleti jogviszonyának folytatása iránti kérelem elbírálása tárgyában nem határozattal dönt, mert ilyen ügyekben nem hatóságként jár el, hanem bérbeadóként polgári jognyilatkozatot tesz.

A panaszos édesanyja egy önkormányzati bérlakás bérlője volt, akinek halála után a panaszos bérleti jogviszony folytatása iránt kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz, de az a kérését egy rövid levélben elutasította. Az elutasítás indokairól és a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről csak kifejezett kérésére tájékoztatták. Ekkor hívták fel figyelmét is arra, hogy a lakásbérleti jogviszony folytatására azért nem jogosult, mert édesanyja nem fogadta be a lakásba és életvitelszerűen nem lakott ott, ezért amennyiben a lakást nem hagyja el, annak kiürítése iránt az önkormányzat bírósági eljárás fog kezdeményezni.

Az önkormányzati lakás bérlete meghatározott személyek esetében és feltételek mellett a lakástörvény alapján folytatható. A bérleti jogviszony folytatására jogosultnak e joga a bérlő halála folytán, a jogszabály erejénél fogva áll be, míg más személyek ügyében a tulajdonos mérlegelés alapján dönt. A bérbeadó a döntését tulajdonosként hozza, és nyilatkozatára nem kötelezőek a közigazgatási határozatoknál előírt formai és tartalmi kötöttségek.

Az önkormányzat mint bérbeadó a bérleti jog folytatása iránti kérelem elbírálása során nem közigazgatási határozatot hoz, hanem bérbeadóként polgári jognyilatkozatot tesz (BH 2003. 112.). Az önkormányzat ezért nem köteles indokolt határozatot hozni a jogviszony-folytatási kérelem tárgyában.

Az önkormányzat ezért nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot azzal, hogy az elutasító határozatot magát nem kézbesítette a kérelmezőnek, hanem csupán levélben tájékoztatta a jogviszony-folytatási jog elismerésének megtagadásáról hozott tulajdonosi döntésről, és döntését csak később indokolta meg részletesen.

Tekintettel továbbá arra, hogy a bérbeadó önkormányzat döntése nem közigazgatási határozat, arra vonatkozóan az Áe. bírósági felülvizsgálatra (például a kereset benyújtásának határidejére) vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók, ezért a jogorvoslati joggal összefüggő visszásság sem történt az ügyben.

Az országgyűlési biztos felkérte a polgármestert, hogy amennyiben a jövőben megtagadja valamely bérleti jogviszony folytatására való jog elismerését, hívja fel a figyelmet arra, hogy a tulajdonos önkormányzat elutasító tartalmú nyilatkozata és a lakás kiürítésére kötelezés nem közigazgatási határozat, és azzal szemben a felek bírósághoz fordulhatnak.

A polgármester a jelentés megállapításaival egyetértett, és a szükséges intézkedéseket megtette.

OBH 6254/2004.

A jogbiztonsággal és a jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha éveken keresztül nem hoz érdemi döntést az engedély nélküli építkezés ügyében. Ezen túl a tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot is okoz, ha az egyéves jogvesztő határidőn belül nem hoz érdemi döntést.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a tulajdonában lévő ingatlanon a haszonélvező által engedély nélkül létesített lakóházra kért fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasította ugyan a győri jegyző, de annak – általa kezdeményezett – bontását időmúlásra hivatkozva nem rendelte el.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, melyben Győr jegyzőjétől és a közigazgatási hivaltól kért tájékoztatást.

Az országgyűlési biztos a részére megküldött iratokból megállapította, hogy a panaszos egy már több mint egy éve befejezett építési hatósági eljárást és döntést sérelmezett, ezért a konkrét ügyben az Obtv. 17. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel az évekig tartó eljárás során hozott döntéseket nem vizsgálta. A panaszban foglaltak azonban nem kizárólag az egyedi esetre voltak jellemzőek, hanem az elmúlt években több, hasonló eljárást sérelmező beadvány is érkezett, ezért az országgyűlési biztos a sérelmezett eljárást hivatalból vizsgálta.

A rendelkezésre álló iratok szerint a panaszos 2000 áprilisában azért kért intézkedést az elsőfokú építésügyi hatóságtól, mert a tulajdonában álló ingatlanon meglévő épületet a haszonélvező lebontotta, és a helyébe egy új lakóházat épített. A panaszos előadta, hogy sem a bontáshoz, sem az építkezéshez nem járult hozzá, a vonatkozó előírásokat nem ismeri, ezért ügye rendezése érdekében kérte a hatóság segítségét. Az építésügyi hatóság fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtására kötelezte a kérelmezőt, majd eljárását 2002 februárjában felfüggesztette a tulajdonosi hozzájárulás pótlása iránt indított bírósági eljárás jogerős befejezéséig.

A panaszos bejelentette, hogy a bíróság az építető kérelmét elutasította. Az építésügyi hatóság ezt követően az építető fennmaradási engedély iránti kérelmét elutasította, míg a panaszos által kezdeményezett építésrendészeti eljárást megszüntette. A másodfokú hatóság a panaszos fellebbezését elutasította. A határozata indokolásában rámutatott arra, hogy a hatóság intézkedési lehetőségére nyitva álló egyéves határidő már az elsőfokú eljárást felfüggesztő határozat meghozatalakor lejárt. Rámutatott arra is, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság több eljárási és anyagi jogszabálysértést követett el, de azokat közigazgatási úton már nem lehet kiküszöbölni.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az elsőfokú hatóság törvénysértő eljárása a jogbiztonsággal kapcsolatban orvosolhatatlan visszásságot okozott, és emiatt a panaszosnak a tulajdonhoz fűződő alkotmányos joga is sérült.

Az országgyűlési biztos a szabálytalan eljárások jövőbeni kiküszöbölése érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét és a jegyzőt, hogy folyamatosan ellenőrizzék a belső szervezeti egységek vezetőit, a hatósághoz érkező kérelmek, panaszok, bejelentések határidőben történő kivizsgálása érdekében általuk tett általános és konkrét intézkedéseket.

Az országgyűlési biztos rámutatott arra is, hogy a panaszos kérelmének elutasítására, így az engedély nélkül létesített épület bontásának elrendelésére azért nem került többek között sor, mert az építésügyi hatóság álláspontja szerint a tulajdonosi hozzájárulás pótlására irányuló bírósági eljárás időtartama beleszámít az Étv. 48. §-ban rögzített – a hatóság számára intézkedésre nyitva álló – egy éves határidőbe. Az országgyűlési biztoshoz érkezett, hivatkozott ügyek alapján megállapítható, hogy egyes építési hatóságok hasonló álláspontot képviselnek, megint mások azonban lefolytatják a fennmaradási engedélyezési eljárásokat a bírósági ítéletet követően akkor is, ha az Étv.-ben megfogalmazott egyéves határidő már lejárt.

Az országgyűlési biztos arra a következtetésre jutott, hogy az Étv. normaszövege nem ad iránymutatást erre a kérdéskörre, ugyanakkor számtalan esetben fordul elő, hogy az építetőt, mivel nem kapja meg a tulajdonosi hozzájárulást, az építésügyi hatóságok ennek pótlására hívják fel. Amennyiben pedig az építető igazolja, hogy a tulajdonosi hozzájárulás

pótlására keresetet nyújtott be, a hatóság az építésügyi eljárást az Áe. 37. § (1) bekezdése alapján felfüggeszti. A hivatkozott törvényhely (2) bekezdése rögzíti, hogy a felfüggesztés időtartama az eljárási határidőbe nem számít bele. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az Étv. 48. §-ban meghatározott egyéves intézkedési határidő objektív, és nem keverendő össze az eljárási határidővel. Ebből egyenesen következik, hogy addig, amíg a hatóság ilyen esetben nem sérti meg az eljárási törvény előírásait, az Étv. szabályai végül is nem adnak lehetőséget a tulajdonosi hozzájárulás hiánya esetén egy átalakítás vagy (vissza)bontás elrendelésére. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a törvényi szabályozás jelen formájában, a fentiek alapján súlyosan sérti a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogot. Bár az Étv.-nek a 2005. évi módosítása részben segít a fennmaradási engedélyezési eljárás gyakorlatán, azonban a felvetett és valós jogbizonytalanságot előidéző jogszabályi rendezés hiánya fennmaradt. A jogbiztonság azonban nemcsak az építetöt illeti meg (a szabálytalanul építkezőt ne lehessen a végletekig bizonytalanságban tartani), hanem a társtulajdonost, szomszédot is. Sajnálatos, hogy az építésügyi hatóságok a jogkövető más érdekelteket nem tekintik azonos súllyal egyenrangú ügyfeleknek a törvénysértő magatartást tanúsító építkezőkkel szemben. Ha ugyanis az ellenérdekű (társ)tulajdonos, szomszéd az engedély nélküli építkezést már a kivitelezés megkezdésekor bejelenti, elindul az egyéves intézkedési ügyintézési határidő, és a fentebb ismertetett módon a hatóság elhúzódó eljárása (ideértve a bírósági eljárásokat is) odavezet, hogy nem csak nem lehet lebontatni, szabályossá tétetni egy építményt, de még építésügyi bírságot (büntetést) sem lehet kiszabni a jogszabálysértő építkezővel szemben.

Tekintettel az eltérő joggyakorlatra és a törvény hiányos rendelkezéseire, az országgyűlési biztos álláspontja szerint a visszásság csak az Étv. kiegészítésével oldható fel, ezért a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszternek azt javasolta, hogy kezdeményezze az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítását, hogy a 48. § (8) bekezdésében szabályozott a hatóság számára intézkedés meghozatalára biztosított egyéves jogvesztő határidőbe a tulajdonostársi nyilatkozat pótlására irányuló bírósági, illetőleg a környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek esetében a környezetvédelmi hatósági engedély beszerzéséig az eljárás felfüggesztésének időtartama ne számíton be. Amennyiben más hatóság előzetes érdemi döntésének beszerzése is szükséges, úgy javaslata természetesen ezekre az esetekre is vonatkozik.

A miniszter álláspontja szerint a 2005. november 1-jén hatályba lépett, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 32. §-ában és az Étv. módosítása „már eleget tesznek az országgyűlési biztos által javasoltaknak, így további módosítás e téren nem indokolt”.

Az országgyűlési biztos a választ nem fogadta el, és törvénymódosítási javaslatát fenntartva a miniszterelnöki hivatal vezető minisztert kereste meg, aki arról tájékoztatta, hogy felkérte az ajánlással megszólított, valamint az igazságügyi minisztert, gondoskodjanak a szükséges kormány-előterjesztés kidolgozásáról.

A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter arról értesítette a biztost, hogy az érintett miniszterekkel egyeztetve utóbb arra az álláspontra helyezkedett, hogy valóban szükséges a javasolt módosítás ahhoz, hogy a hatósági eljárás felfüggesztése időtartama ne számíton be az Étv. szerinti jogvesztő határidőbe. Az Étv. újabb módosításáig elengedhetetlennek tartja a miniszter a jogalkalmazók fentieknek megfelelő tartalmú tájékoztatását.

Az országgyűlési biztos a választ elfogadta, de hangot adott annak a véleményének, hogy az Étv. legutóbbi módosításának parlamenti vitája alatt javaslatát tárgyalhatta volna az országgyűlés.

OBH 6256/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz az egészségügyi intézmény, ha nem tájékoztatja a korlátozottan cselekvőképes beteg gondnokát arról, hogy átszállítják gondnokoltját egy másik egészségügyi intézménybe.

A panaszos sérelmezte, hogy gondnokoltját az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézetből (OPNI) az ő előzetes tájékoztatása és beleegyezése nélkül szállították át egy másik egészségügyi intézménybe.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A vizsgálat eredménye szerint a gondnokkirendeléséről az OPNI-nak tudomása volt. A gondnokkal, illetve a gyámhivatallal az OPNI szociális munkása tartotta a kapcsolatot. Az OPNI alkalmazásában álló szociális munkás munkaviszonya azonban megszűnt, utódja pár hét múlva kezdte meg a munkát. A beteg utolsó áthelyezése ebben az átmeneti időszakban történt, ezért maradt el az OPNI részéről a gyámhivatal azonnali tájékoztatása.

Az általános helyettes megállapította, hogy az OPNI a tájékoztatás elmulasztásával megsértette a betegjogokat, mely visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz, ezen belül a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben.

Az általános helyettes az OPNI főigazgatójánál kezdeményezte, hogy a betegellátással kapcsolatos intézkedései során a vonatkozó jogszabályi előírások alapján járjon el, erre hívja fel az irányítása alá tartozó munkatársait, valamint gondoskodjon arról, hogy az általa irányított intézményben a betegjogok maradéktalanul érvényesüljenek.

A címzett a javaslattal egyetértett, és az általános helyettes a választ elfogadta.

OBH 6322/2004.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró szerv, ha a jogszerűen visszajáró illeték megfizetéséről is rendelkező határozatában tévesen jelöli meg az eljárni illetékes illetékhivatalt.

A panaszosok azt sérelmezték, hogy a Pest Megyei Illetékhivatal hónapok óta nem intézkedik az őket megillető fellebbezési illeték visszatérítéséről.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét felkérte vizsgálat folytatására. A közigazgatási hivatal mint másodfokú építési hatóság 2004. július 15-én kelt határozatával felhívta a Pest Megyei Illetékhivatalt, hogy a panaszosok, mint fellebbezők részére utalja vissza a lerótt fellebbezési illeték összegét. A panaszosok sérelmezték, hogy ez már hónapok óta nem történt meg.

Az általános helyettes megkeresésére a közigazgatási hivatal vezetője megállapította, hogy a közigazgatási hivatal, mint másodfokú építési hatóság tévesen kérte fel a Pest Megyei Illetékhivatalt az illeték visszatérítésére. Az illetékekről szóló törvény értelmében ugyanis az ügyfél lakóhelye szerint illetékes illetékhivatal – adott esetben tehát nem a Pest Megyei Illetékhivatal, hanem Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal Illetékhivatala – illetékes az ügyben eljárni. A közigazgatási hivatal vezetője intézkedett a II. fokú határozat kijavításáról és annak az illetékes Fővárosi Illetékhivatal részére soron kívül történő továbbításáról.

A vizsgálat megállapította, hogy a közigazgatási hivatal eljárása visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben, de tekintettel arra, hogy a határozatot a közigazgatási hivatal kijavította és soron kívül intézkedett annak az ügyben intézkedésre jogosult illetékhivatalhoz való továbbításáról, az általános helyettes eltekintett az ajánlástól. Felhívta azonban a közigazgatási hivatal vezetőjének a figyelmét a hasonló tévedések jövőbeli elkerülésére, illetve döntéseik megalapozottsága garanciális jelentőségére.

OBH 6370/2004.

Visszásságot okoz a védelemhez való joggal összefüggésben a rendőrség eljárása, ha korlátozza a rendőrségi fogdán fogva tartott személy és védője közti telefonos kapcsolattartást.

A panaszos ügyvéd korábbi beadványában a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság, valamint a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság fogdáján tapasztalt – a védelemhez való jog korlátozását eredményező – gyakorlatot sérelmezte. Az OBH 3617/2004. számú ügyben az országos rendőrfőkapitány 2004. július 26-án – többek között – arról tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, hogy a fogva tartott és a védője közti telefonhívást minden esetben a fogdaszemélyzet kezdeményezi, majd a kagylót a fogva tartottnak átadva a beszélgetést nem ellenőrzi. A nyilvántartás alapján azonban megállapítható volt, hogy a panaszos védenca a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság fogdáján egyetlen alkalommal sem kért telefonbeszélgetést.

Az ügyvéd új tényeket tartalmazó, újabb beadványa alapján ugyanakkor az általános helyettes a védelemhez való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel ismételt vizsgálatot rendelt el az ügyben.

A panaszos előadta, hogy védenca ügyében a Karcagi Rendőrkapitányság időközben befejezte a nyomozást, és iratismertertést tartott. Az iratok között megtalálható volt a fogva tartott 2004. február 23-án írt kérelmi lapja, melyben kéri az előadóját, hogy engedélyezze az ügyvédjével való telefonbeszélgetést. A kérelmi lap alján a következő megjegyzés található: „A személyesen történő kapcsolatfelvétel a védővel engedélyezett, azonban a távbeszélőn történő érintkezés nem.”

A Karcagi Rendőrkapitányság Vizsgálati Alosztályának megbízott vezetője 2004. február 24-én kelt levelében arról tájékoztatta a fogda parancsnokát, hogy a fogva tartott kérelmét 2004. március 4-én tudják biztosítani az előadó személyes megjelenésével, ugyanis csak így tudják ellenőrizni, hogy a fogva tartott távbeszélőn keresztül kivel veszi fel a kapcsolatot.

Az 1998. évi XIX. törvény (Be.) 43. § (3) bekezdés értelmében a fogva tartott terhelt jogosult arra, hogy a védőjével szóban és írásban ellenőrzés nélkül érintkezzen. A szóbeli kapcsolattartás módjai – személyes, illetve telefonos kommunikáció – között jogszerűen nem tehető különbség. Annak ellenőrzéséhez pedig, hogy a fogva tartott valóban a védőjével veszi fel a kapcsolatot telefonon, nincs szükség az előadó személyes jelenlétére. Ahogy azt az országos rendőrfőkapitány kifejtette, a fogdaszemélyzet is végre tudja hajtani ezt a technikai ellenőrzést azáltal, hogy a telefonbeszélgetést a személyzet kezdeményezi.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a Karcagi Rendőrkapitányság eljárása súlyos visszásságot okozott a védelemhez való joggal összefüggésben. Ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, hogy országosan intézkedjen, hogy a rendőrségi fogdán fogva tartottak védelemhez való joga ne szenvedjen semmilyen korlátozást. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, az érintett rendőrkapitány pedig azonnal intézkedett a helytelen gyakorlat megszüntetésére.

OBH 6431/2004.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a családi gazdálkodó panaszost – az általa használt földön keletkezett vadkár becslése céljából szakértő kirendelésére irányuló kérelmére – arról tájékoztatja, hogy az eljárás megindítására nincs lehetősége, mert kérelmét nem a vadászatra jogosulttal közösen terjesztette elő.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy az általa használt termőföldön a vadak által okozott kárt a vadászatra jogosultnak és a – termőföld fekvése szerint illetékes – jegyzőnek határidőben bejelentette, azonban a jegyző az eljárás lefolytatása helyett arról értesítette, hogy az eljárás megindítására nincs lehetősége, mert kérelmét nem a vadászatra jogosulttal közösen terjesztette elő.

Az országgyűlési biztos a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a jogbiztonsághoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított az ügyben vizsgálatot.

A vizsgálat feltárta, hogy a jegyző nevében eljáró ügyintéző a tényállás feltárását elmulasztotta, hiánypótlási felhívást sem adott ki. Tévesen vélte úgy, hogy az „eljárás megindítására közös kérelmük alapján van lehetőség” (mivel, hogy az eljárás az ügyfél bejelentésével megindult). Nem vette figyelembe a kizárásra vonatkozó szabályokat sem. Az ügyben nem hozott határozatot. Nem tájékoztatta panaszost jogorvoslati joga gyakorlásának lehetőségéről sem.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző mulasztása sértette panaszos jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jogát azáltal, hogy eljárása kiszámíthatatlanná, bizonytalanná vált, határozathozatali kötelezettségének elmulasztása következtében pedig kizárta annak lehetőségét, hogy panaszos az államigazgatási szerv döntése ellen jogorvoslati joggal élhessen. Az eljárás sértette a panaszos tulajdonhoz való jogát is, mivel akadályozta a kártérítés érvényesítésében.

A vizsgálat rögzítette, hogy a visszásság – államigazgatási jogi eszközökkel, az idő múlására is tekintettel – már nem orvosolható, ezért a biztos felhívta a panaszos figyelmét, hogy kárának megtérítését a károkozás helye szerint illetékes városi bírósághoz benyújtott keresettel kérheti.

Az országgyűlési biztos az ügy vizsgálatáról készült jelentése egy példányának megküldésével – a vizsgált ügygel azonos esetek jövőbeni elkerülése érdekében – felhívta a panaszolt jegyzőt hatáskörének jogszerű gyakorlására.

A vizsgálat megállapította, hogy az 1996. évi LV. törvény (Vtv.) 81. §-a (3) bekezdésének egyik rendelkezése is visszásságot okoz azzal, hogy a szakértő – jegyző által történő – kirendelésének feltételeként a felek közös kérelmét írja elő még abban az esetben is, ha – mint az a vizsgált ügyben is történt – a vadásztársaság nem csak a kérelem közös előterjesztésétől zárkózik el, hanem már a kár bejelentéséről sem vesz tudomást.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő említett visszásság megszüntetése érdekében arra kérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze a Vtv. 81. §-a (3) bekezdése első mondatának szövegéből a „felek közös” szövegrész törlését és annak helyébe a „károsult” szó beillesztését.

Az ajánlás elérte a célját, mert a miniszter azt elfogadta, a Vtv. módosítására azonban még nem került sor.

OBH 6436/2004.

A jogbiztonság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a központi és helyi járműnyilvántartó, ha az adatok ellenőrzésének elmulasztása, és az ezzel összefüggő jogellenes hatósági intézkedések következtében az állampolgárt kár éri.

A panaszos egy magánszemélytől használt gépkocsit vásárolt a leánya részére. A vásárlást a rendőrségen bejelentette, a bemutatott okiratok alapján a forgalmi engedélybe bejegyezték az új tulajdonos adatait, és kiállították részükre a gépkocsi törzskönyvét. A gépkocsit néhány hónap múlva eladták, de fél évvel később a rendőrség a vevőjüktől lefoglalta az autót, és kiadta a Merkantil Banknak. Az intézkedésre az adott okot, hogy az eladó a hiteltartozását nem törlesztette, a gépkocsit meghamisított forgalmi engedéllyel adta el. A panaszost a bíróság kötelezte, hogy a lefoglalást szenvedő részére a gépkocsi vételárát fizesse vissza.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az érintett hatóságoktól beszerzett iratok alapján megállapította, hogy a gépkocsi eladása előtt az első tulajdonos által felvett bankhitel biztosítására szolgáló elidegenítési korlátozást a forgalmi engedélyből kitörölték, de a korlátozás a BM központi járműnyilvántartásában változatlanul szerepelt. Amikor a panaszos a gépkocsit vásárolta, a közúti közlekedés igazgatási feladatait a rendőrhatóságok látták el.

A közúti közlekedés rendőrhatalósági igazgatásáról szóló BM rendelet alapján a rendőrség területi és helyi adatkezelő szervei felelősek voltak az adatszolgáltatás jogszerűségéért, az általuk szolgáltatott adatok helyességéért és időszerűségéért.

A tulajdonosváltáskor az átírást végző rendőrkapitányság elmulasztotta a bemutatott járműokmányok ellenőrzését a központi járműnyilvántartásban, mulasztása sértette a hatósági okmányok közhitelességének biztosításához fűződő érdekeket, és ezzel a jogbiztonság elvével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A BRFK Nyomozó Főosztály hatáskörét túllépve és jogsértő módon járt el, amikor a gépkocsi lefoglalásáról rendelkezett, és a lefoglalt gépkocsit a lefoglalást követő napon a Merkantil Bank részére kiadta, a jármű tulajdonjogának körültekintő ellenőrzése nélkül.

A gépkocsi eredeti tulajdonosa nem a Merkantil Bank volt. Az első tulajdonos a gépkocsit megvásárolta és önrész-előlegként jelentős összeget befizetett. A fennmaradó hátralékra a Banktól hitelt vett fel, amelynek havi részleteit négy hónapon keresztül törlesztette.

A szerződési kikötés alapján a Bank érvényesíthette volna a követelését az első tulajdonossal szemben, de az nem jelentette azt, hogy jóhiszemű és ellenérték fejében tulajdonjogot szerző harmadik személlyel szemben a gépkocsi tulajdonjogát követelhesse volna. Tekintettel arra, hogy a gépkocsit a tulajdonos hozzájárulásával adták el, így az adásvételek láncolatában valamennyi későbbi tulajdonos tulajdonjogot szerzett.

A BRFK Nyomozó Főosztály eljárása sértette az eljárás idején hatályos – a lefoglalásra és a lefoglalt dolog kiadására vonatkozó – büntetőeljárás szabályokat, és ezzel sértette a lefoglalt gépkocsi érintett tulajdonosainak a tulajdonukhoz fűződő jogát, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.

A panaszos az ellene indított kártérítési pert elvesztette, mert a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal a bíróság megkeresésére olyan tájékoztatást adott, amely nem volt alkalmas a tulajdoni jogok tisztázására.

Az általános helyettes az országos rendőrfőkapitány felkérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a területi és helyi nyomozó hatóságok körültekintően járjanak el a lefoglalások elrendelése, végrehajtása és a lefoglalt dolgok kiadása során, különösen, ha az eljárásra a hiteleket nyújtó pénzintézetek polgári jogi igényeinek érvényesítésével összefüggésben kerül sor.

Az általános helyettes a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetőjét arra kérte, hogy a járműnyilvántartás törvényben előírt közhitelességére tekintettel, fordítsanak fokozott figyelmet arra, hogy a tulajdonjog megállapításával kapcsolatos állampolgári és hivatalos megkeresésekre a hivatal ellenőrzött és teljes körű tájékoztatást adjon.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, utasította a megyei rendőr-főkapitányságokat és az ORFK érintett szerveit a lefoglalások és a bűnjelek kiadása körültekintő végrehajtására.

A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetője az ajánlással nem értett egyet. Az általános helyettes ajánlását változatlan formában fenntartotta, és indítványozta, hogy a címzett az Obtv. rendelkezései alapján az ajánlást és azzal kapcsolatos véleményét terjessze fel a felügyeletét ellátó szervhez. A Hivatal vezetője döntéséről nem adott tájékoztatást.

OBH 6439/2004.

A tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét okozza az ugyanolyan végzettségű, közalkalmazotti státuszban foglalkoztatott, illetőleg közhasznú szervezetnél dolgozók eltérő szakmai megítélése.

Az Alfa Magzat-, Újszülött- és Családvédelmi Szövetség főtitkára sérelmezte, hogy szervezetük – annak ellenére, hogy gyermekjóléti alapellátási, illetőleg gyermekvédelmi szakellátási, vagyis állami feladatokat lát el – állami támogatásban nem részesül.

A főtitkár diszkriminatívnak tartotta, hogy az örökbefogadást elősegítő magánszervezetek tevékenységéről és működésük engedélyezéséről szóló kormányrendelet szerint – bár a annak melléklete a szolgáltatásért felelős szakmai vezető és a szolgáltatást végző személy vonatkozásában ugyanazokat a képesítési előírásokat tartalmazza, mint az ugyanilyen tevékenységet folytató állami szervekre vonatkozó rendelet melléklete – a működési engedély kiadása iránti kérelemhez csatolni kell a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (NCSSZI) szervezésében induló felkészítő tanfolyamnak a szakmai vezető, valamint a szolgáltatást végző személy által történő elvégzését tanúsító bizonyítvány másolatát. Ezzel szemben, ha ugyanolyan képesítéssel valaki a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatnál (szakszolgálat) közalkalmazottként örökbefogadási tanácsadó, nem kell a felkészítő tanfolyamon részt vennie. A főtitkár sérelmezte azt is, hogy felkészítő tanfolyamot csak az NCSSZI indíthat.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított és felkérte az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert, hogy a beadványban foglaltakról, a jogi szabályozás indokáról fejtsse álláspontját.

I. A titkos örökbefogadások bonyolítása állami feladat. Ezt az állami feladatot – amely magában foglalja az örökbefogadók felkészítését, személyiségük vizsgálatát, a gyermek számára a megfelelő örökbefogadó szülő kiválasztását – a szakszolgálatok végzik. A szakszolgálatok feladata továbbá a nevelőszülők felkészítése, a nevelőszülői hálózat, nevelőszülői, gyámi tanácsadói, továbbá hivatásos gyámi és eseti gondnoki szolgálat működtetése, a gyermekvédelmi gondoskodásba került gyermekek személyiségvizsgálata, elhelyezési javaslat készítése, családgondozás, utógondozás.

A szakszolgálatok az állami feladatok ellátásához, egész tevékenységük biztosítására kapnak állami normatív támogatást.

A civil szervezetek a nyílt örökbefogadások közvetítésében vesznek részt, mely nem állami feladat, ezért állami normatív támogatásban nem részesülhetnek. A vonatkozó kormányrendelet szerint a közhasznú szervezetek szolgáltatásaiért közvetítői, szolgáltatási díjat nem kérhetnek, adományt nem fogadhatnak el. A kormányrendelet szerint azonban az örökbe fogadni szándékozó személy viseli az általa igénybe vett szolgáltatással összefüggésben felmerült költségek

díját. Ahogyan arra a főtítkár beadványában is utalt, ha a civil szervezet gyermekjóléti alapellátási, illetőleg a gyermekvédelmi szakellátási feladatokat lát el, akkor részesülhet állami normatív támogatásban, ha ellátási szerződést köt az önkormányzatokkal. Tekintettel arra, hogy jogszabály alapján nem kap az Alfa Magzat-, Újszülött- és Családvédelmi Szövetség állami támogatást a szóban forgó tevékenységéhez, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel a vizsgálat. Az pedig, hogy a jogalkotó szándéka az volt, hogy a civil szervezetek ne kapjanak állami hozzájárulást a gyermekjóléti alapellátási, illetőleg a gyermekvédelmi szakellátási feladatok ellátása esetén sem, nem függ össze alkotmányos joggal, ezért annak vizsgálatát az általános helyettes mellőzte.

II. A minisztérium közigazgatási államtitkára a közhasznú szervezetek szakmai vezetőinek és az örökbefogadásra felkészítést végző személyeknek a NCSSZI által szervezett felkészítő tanfolyam kötelező elvégzésének indokairól, illetőleg arról, hogy a tanfolyam elvégzése miért nem kötelező a gyermekvédelmi szakszolgálatoknál dolgozó – ugyanolyan képesítési feltételekkel rendelkező – szakembereknek, a következő tájékoztatást adta: „A magánszervezetekben, illetve a gyermekvédelmi szakszolgálatokban dolgozók tevékenysége, illetve a két szervezeti kör tevékenysége és körülményei nem azonosak. A gyermekvédelmi szakszolgálatok munkatársai az örökbefogadással kapcsolatban egy jogilag szigorúan szabályozott, viszonylag kötött tevékenységet folytatnak, fokozott állami felügyelet mellett évtizedek óta. A munkatársak tevékenysége végzettségükhöz igazodik. Ezzel szemben az örökbefogadást elősegítő magánszervezetek munkatársai döntően az örökbefogadást megelőző időszakban személyes kapcsolatot kell kialakítsanak részint a vér szerinti szülőkkel, valamint az örökbefogadókkal, bizonyos fajta jogi, pszichológiai, pedagógiai tanácsadást kell, hogy ellássonak. Feladatuk tehát összetettebb, melyre álláspontunk szerint, pl. egy védőnő, pszichológus, pedagógus külön felkészítés nélkül nem képes. A magánszervezetek munkatársai korábban hasonló feladatkört nem láttak el, ezért teljesen indokoltnak tartjuk, hogy a felkészítő tanfolyamot számukra kötelezően előírja a Kormányrendelet.”

Az államtitkár álláspontjával szemben az általános helyettes véleménye a következő volt: Az örökbefogadás nyílt és titkos formája jogilag egyaránt szabályozott. Mindkét örökbefogadási formát a gyámhatóság engedélyezi, ahol az örökbe fogadni szándékozók az eljárás jogszabályi hátteréről is felvilágosítást kapnak. Minden örökbefogadásra jelentkező személy személyiségvizsgálatát a szakszolgálatok végzik. A szakszolgálatok és a civil szervezetek egyaránt végezhetnek örökbefogadás előtt kötelező tanácsadást, szervezhetnek örökbefogadásra felkészítő tanfolyamot. Az örökbefogadásra felkészítő tanfolyam akkreditált képzés. A képzés engedélyeztetése szigorú feltételekhez kötött. Az engedélyeztetés feltételei a szakszolgálatok és a civil szervezetek esetében azonosak.

Az örökbefogadást megelőző időszakban a vér szerinti szülőkkel nem, de a jövőendő örökbefogadókkal a szakszolgálatok örökbefogadási tanácsadóinak is személyes kapcsolatot kell kialakítania. A szakszolgálatnál dolgozó örökbefogadási tanácsadó is lehet végzettsége szerint például pedagógus, lelkész vagy védőnő. Ha a jogszabály a civil szervezetnél dolgozó, ugyanilyen végzettségű szakembernek – azt feltételezve, hogy anélkül nem tudja feladatát ellátni – kötelezővé teszi a felkészítő tanfolyam elvégzését, akkor álláspontom szerint az a szakszolgálatoknál ugyanilyen munkakörben dolgozók esetében sem mellőzhető.

A vizsgálat megállapította, hogy az ugyanolyan végzettségű, közalkalmazotti státuszban foglalkoztatott, illetőleg közhasznú szervezetnél dolgozók eltérő szakmai megítélése a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét okozza, ezért az általános helyettes javasolta a miniszternek, hogy gondoskodjon arról, hogy az azonos végzettségű szakemberek esetében a munkájuk ellátására felkészítő tanfolyam elvégzésére kötelezésénél, illetőleg az az alól való mentesülésnél a vonatkozó kormányrendelet ne tegyen különbséget.

III. Az államtitkár azt, hogy felkészítő tanfolyam indítására és lebonyolítására a minisztérium egyetlen intézményt jelölt ki, azzal indokolta, hogy az örökbefogadást elősegítő magánszervezetek tevékenységéről szóló kormányrendelet készítésekor – az előzetes felmérések szerint – kevés szervezet tervezte az örökbefogadásra felkészítő tevékenység vállalását. A felkészítő tanfolyamra jelentkezők számára figyelemmel a feladatot egy intézmény el tudja látni. Az NCSSZI alapfeladatai közé tartozik a képzések szervezése, azok lebonyolításához megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel, gyakorlati tapasztalatokkal rendelkezik. Előzőkre figyelemmel az általános helyettes nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A miniszter a javaslattal nem értett egyet, azt az általános helyettes fenntartotta, válasz a minisztériumtól még nem érkezett.

OBH 6483/2004.

A szociális biztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha kizárólag azért kötelezi az ügyfelet a szociális ellátás megtérítésére, mert nem tett eleget lakcímváltozás-bejelentési kötelezettségének, és nem vizsgálja, hogy a szociális ellátást ténylegesen rosszhiszeműen vette-e igénybe.

A panaszosnak – akinek az adott időpontban sem bejelentett lakóhelye, sem bejelentett tartózkodási helye nem volt – a XIX. kerületi önkormányzat 2001-ben állapított meg ápolási díjat. Az ellátást az önkormányzat 2004. augusztus 31-vel megszüntette, és a panaszost a 2003. február 1-jétől igénybe vett támogatás és kamatai megtérítésére kötelezte. A határo-

zat indokolása szerint jogosulatlanul és rosszhiszeműen vette igénybe az ellátást, mivel 2003. január 30-tól (bejelentett) lakóhellyel rendelkezett Mezőkövesden, erről azonban nem tájékoztatta az önkormányzatot. A panaszos állítása szerint a család 2001 óta életvitelszerűen a XIX. kerületben lakik, Mezőkövesden soha nem laktak, testvére csupán szívességéből engedte meg, hogy hozzá bejelentkezzenek, mivel előtte bejelentett lakóhellyel nem rendelkeztek. 2003. december 15-től pedig Budapesten bejelentett tartózkodási hellyel is rendelkeztek.

A szociális törvény értelmében a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások, így az ápolási díj iránti kérelmet is a kérelmező lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzatnál kell előterjeszteni. A törvény tehát speciális illetékességet határoz meg, a tartózkodási hely csupán lakóhely hiányában (tehát hajléktalan személyek esetében) határozza meg az illetékességet. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. §-a az állampolgároknak lakcím-bejelentési kötelezettséget ír elő mind a lakóhely, mind a tartózkodási hely vonatkozásában, elsősorban annak érdekében, hogy az állampolgárok megtalálhatóak legyenek. A lakcímlétesítés általában az ottlakás szándékával történik, nincs azonban olyan előírás, amely szerint az állampolgárnak bejelentett lakcímén kellene élnie. A hatóság a lakcímbejelentést csupán tudomásul veszi, és nem vizsgálja, nem is vizsgálhatja a bejelentés esetleges mögöttes szándékát. A hatósági eljárások során (illetékesség megállapítása stb.) a lakcímnnyilvántartás adatait irányadónak kell tekinteni. Az önkormányzat helyesen állapította meg ezért, hogy attól az időponttól kezdődően, hogy a panaszos bejelentett lakóhellyel rendelkezett Mezőkövesden, az ápolási díj megállapításával és folyósításával kapcsolatos eljárásra a mezőkövesdi önkormányzat volt illetékes. Jogszerűen járt el tehát a XIX. kerületi önkormányzat, amikor – tudomást szerezve az illetékesség változásáról – az ápolási díj folyósítását megszüntette.

A szociális törvény értelmében azonban a pénzbeli szociális ellátás visszafizetésére csupán az ellátást jogosulatlanul és rosszhiszeműen igénybevevőt lehet kötelezni. A panaszos a kérdéses időszakban ápolási tevékenységét folyamatosan és gondosan ellátta, életvitelszerűen végig a XIX. kerületben lakott, azt lakóhelyének tekintette, és Mezőkövesden nem terjesztett elő ápolási díj iránti kérelmet. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint ezért a szociális biztonsággal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okozott az önkormányzat azzal, hogy a panaszost a támogatás visszafizetésére kötelezte kizárólag arra hivatkozással, hogy nem tett eleget lakcím-változás-bejelentési kötelezettségének, nem vizsgálva azonban ténylegesen, hogy a szociális ellátást rosszhiszeműen vette-e igénybe.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a visszafizetésre kötelező határozatát. A képviselő-testület az ügyet újból megtárgyalta, azonban határozatát változatlanul hagyta. Az országgyűlési biztos a döntést tudomásul vette.

OBH 6501/2004.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró szerv, ha a törvényben előírt ügyintézési határidőt nem tartja be, továbbá ha a kérelmet nem a tartalma szerint bírálja el. A jogorvoslathoz való jogot is megsérti, ha a fellebbezést a jogszabályban előírt határidőn belül nem terjeszti fel másodfokú elbírálásra, és ugyanígy visszásságot okoz az eljáró szerv, ha nem a méltányossági kérelmet elutasító határozatban, hanem egy külön levélben fejteti ki az elutasítás indokait.

A panaszos a jegyző építményadó-ügyben követett eljárását és határozatait sérelmezte, mert 2002. augusztus 14-én építményadó elengedésére irányuló kérelmet nyújtott be a polgármesteri hivatalhoz, de az a kérelmet a harmincnapos határidőn túl, és nem a tartalma szerint bírálta el, hanem csupán részletfizetést engedélyezett számára.

Az általános helyettes a vizsgálata során a közigazgatási hivatal vezetőjét kérte fel vizsgálat lefolytatására. Annak alapján megállapították, hogy a polgármesteri hivatal az elintézési határidő túllépésével és az érdemi döntés elmulasztásával a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a panaszos a határozat ellen fellebbezést nyújtott be, melyben az eljárási illeték megfizetése alóli mentesítését is kérte. Az elsőfokú szerv a jogorvoslati kérelem alapján nem változtatta meg döntését, és az iratokat sem terjesztette fel a felettes szervhez elbírálásra. Ezzel az eljárási törvényben foglalt kötelezettségét sértette meg, és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A hivatal 2004. január 26-án kelt határozatával állapította meg a panaszos 2004. évi építményadó-fizetési kötelezettségét. A panaszos 2004. november 8-án újabb építményadó elengedésére irányuló kérelmet nyújtott be a polgármesteri hivatalba. Kérelmét a jegyző a 2004. november 25-én kelt határozatával elutasította. Ugyanezen a napon levelet írt – a határozattal megegyező számon – a panaszosnak, melyben részletezte azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a döntését megalapozták.

A jegyző azzal, hogy nem a méltányossági kérelmet elutasító határozat indokolásában fejtette ki az elutasítás indokait, hanem egy külön levélben tette ezt, szintén a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A közigazgatási hivatal vezetője a részletfizetési engedély ügyében hozott határozatokat, a méltányosság tárgyában hozott első fokú elutasító döntést is megsemmisítette, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította.

Az általános helyettes arra tekintettel, hogy a közigazgatási hivatal vezetője saját hatáskörében intézkedett a panaszos sérelmének az orvoslásáról, továbbá felhívta a figyelmet a határidők jövőbeni pontos betartására, eltekintett az ajánlástól.

OBH 6540/2004.

A földhivatali TAKARNET rendszerrel összefüggésben az igazságügyi miniszter által felvetett szabályozási kérdések, valamint a bírósági végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó földhivatali (ingatlan-nyilvántartási) eljárás gyakorlati problémái (különös tekintettel az eljárási határidők betartására) kihatással lehetnek a jogbiztonság elvére, a tisztességes eljáráshoz való jogra; valamint közvetetten a tulajdonhoz való jogra.

A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnöke fordult az országgyűlési biztoshoz, arra kérve, hogy vizsgálja meg a TAKARNET-rendszer hiányosságait az alkotmányos jogok sérelmének veszélye szempontból. Közölte, hogy a Kamara elnöksége megállapította a következőket: „az ingatlan-végrehajtás kapcsán a szakszerű munkavégzés jelen idő szerint az önálló bírósági végrehajtók részére az ingatlan-nyilvántartás hiányosságai, illetve a TAKARNET rendszer korlátozott, technikailag fejletlen volta miatt csak rendkívüli munka- és költségráfordítással biztosítható”.

A biztos a kérdés kapcsán megkereste az igazságügyi minisztert és a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert. Időközben a kamara elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy 2005. június 1-jén hatályba lépett a 43/2005. (V. 5.) FVM rendelet, amely bizonyos javulást hozott az érintett területen.

Az országgyűlési biztos megállapította: a bírósági végrehajtás célja, hogy a jogot, az ennek megfelelő jogi szankciót a kötelezettel szemben kényszerrel is érvényre juttassa. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 1. §-a szerint: „A bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell végrehajtani.”

A bírósági végrehajtási rendszer hatékony működése meghatározó fontosságú a demokratikus jogállam alapvető fogalmából levezetett jogbiztonság követelménye szempontjából. Ugyanis a jogbiztonság érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, hogy a bíróság jogerős ítéleteiben, valamint más végrehajtható okiratokban foglaltak végrehajtása önkéntes teljesítés hiányában is megtörténjen. Ennek érdekében jár el a bírósági végrehajtó (önálló bírósági végrehajtó és megyei bírósági végrehajtó), aki jogosult az állami kényszer fokozatos és arányos alkalmazására az eljárás sikere érdekében. A hatékonyság növelése miatt szükséges folyamatosan vizsgálni azokat a lehetőségeket, amelyek a gyorsabb, eredményesebb végrehajtást biztosíthatják. Ezek körébe tartozik a megfelelő jogi szabályozási környezet kialakítása éppúgy, mint az anyagi jellegű fejlesztések megvalósítása.

A Vht. rendelkezik az adósról vonatkozó adatok beszerzéséről és kezeléséről. A Vht. 47. §-a szerint a végrehajtási eljárás eredményes lefolytatása érdekében a végrehajtó szükség esetén beszerzi az adós lakóhelyére (tartózkodási helyére), székhelyére, telephelyére, munkahelyére (egyéni vállalkozására), jövedelmére és a végrehajtás alá vonható vagyontárgyaira vonatkozó adatokat. A végrehajtó ezen eljárása során megkeresheti az adósról és vagyonára vonatkozó adatokat kezelő hatóságokat, szervezeteket.

A végrehajtás eredményességét mozdítja elő, ha megfelelő és naprakész számítógépes adatbázishoz férhetnek hozzá on-line elérési móddal a bíróságok és a végrehajtók. A magyar jogrendszerben a cégnyilvántartásról, a cégnyilvántartásról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 5. §-a, valamint az Inyvtv. 70. §-a feljogosítja a bírósági végrehajtókat csoportosított cégszűrésre, illetve arra, hogy az ingatlan-nyilvántartásból egy tulajdonosnak valamennyi ingatlanáról adatokat kérhessenek. Az Inyvtv. 73/A. §-a kötelezővé teszi, hogy a bírósági végrehajtó a bírósági végrehajtási eljárás lefolytatása és a törvényben meghatározott feladatainak a teljesítése céljából a hivatali helyiségében működtetett saját gépi adatfeldolgozó eszközzel az illetékességi területén működő földhivatal számítógépes ingatlan-nyilvántartásához kapcsolódjon. Az ismertetett on-line hozzáférések lehetővé teszik, hogy közvetlenül, az illetékes szervek megkeresése nélkül is, gyakorlatilag azonnal beszerezhetők legyenek bizonyos információk, például az adós bankszámlaszáma vagy ingatlanának adatai.

A biztos megállapította, hogy némi ellentmondás merült fel az igazságügyi miniszter és a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter véleménye között a TAKARNET rendszer működésével kapcsolatosan a bírósági végrehajtás szempontjából. Az igazságügyi miniszter levelében a következő problémákat vetette fel.

1. A földhivatalok – amelyek soron kívül kötelesek a bírósági végrehajtók végrehajtási jog bejegyzése iránti megkereséseinek teljesítésére a megelőző széljegyek elintézésével együtt – az Inyvtv. 32. §-ának (1) bekezdésére hivatkozva (amely az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés alapjául szolgáló okiratok kellékeit tartalmazza) nem jegyzik be az adósok ingatlanaira a végrehajtási jogot, a bírósági végrehajtót pedig hiánypótlásra szólítják fel az adós személyi azonosítójának, illetve az adós cégek statisztikai számjelmének közlése, beszerzése iránt. A végrehajtás elrendeléséhez azonban a hatályos jogszabályok alapján nem szükséges az adós személyi azonosítójának (személyi szám) ismerete, az az esetek többségében nem is áll rendelkezésre az eljáró bíróságnak, bírósági végrehajtónak. Nincs tehát a végrehajtási rendszer felkészülve olyan földhivatali gyakorlatra, amely ezen adatok közlését is megkívánná a megkeresés teljesítéséhez. Az érintett adatai egyébként is rendelkezésre állnak az ingatlan-nyilvántartásnak, hiszen csak az ingatlan-nyilvántartásba

bejegyzett jogosult ingatlanára vagy tulajdoni hányadára jegyezhető be a végrehajtási jog. Ha a bírósági végrehajtó megkeresésében megjelölésre kerül az ingatlan vagy az ingatlan meghatározott tulajdoni hányada, úgy a megkeresés teljesítésének nem lehet akadálya.

2. A számítógépes nyilvántartást egyenként a körzeti földhivatalok vezetik a saját maguk által nyilvántartott adatokról, és a nyilvántartás csak munkaidőben érhető el. Emiatt a végrehajtóknak nem egy lekérdezéssel, hanem a 119 földhivatal adatbázisába egyenként történő betekintéssel kell az országos ingatlan-kutatást elvégezni, amely a nyilvántartás elérésének jelzett időbeli korlátaira is figyelemmel gyakorlatilag ellehetetleníti az eljárásukat.

3. Szükség lenne arra, hogy a bírósági végrehajtók a feladataik ellátásához hiteles tulajdoni lap másolatot kérhessenek on-line módon. Egyes végrehajtási cselekmények megtételéhez ugyanis friss tulajdoni lapot kell beszerezni, így közvetlenül az árverés előtt ez az egyik bizonyítéka annak, hogy az árverés nem törvénytörő módon került lebonyolításra. Hiába adják meg a jogszabályok a lekérdezés jogát a végrehajtónak, ettől függetlenül a hiteles tulajdoni lap másolatot így is papír alapon kell beszerezniük.

4. Indokolt megteremteni a jogszabályi feltételeit annak, hogy ha a végrehajtó a lekérdezés során nem talál ingatlant, ennek tényéről hiteles igazolást szolgáltatson számára a rendszer. A végrehajtónak ugyanis anyagi felelőssége áll fenn a végrehajtás szakszerű lefolytatásáért, s így azért is felel, hogy mindent megtett az ingatlan felkutatása érdekében. Egy polgári perben ugyanakkor nem tud a lekérdezés megtörténtével és annak nemleges eredményével védekezni, ha erre vonatkozó okirat nincs a birtokában.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter levelében foglaltak alapján a felsorolásba foglalt 2. pontban felvetett probléma megoldást nyert. A csoportos lekérdezés lehetővé vált, mivel a 2005. június 1-jétől indult új szolgáltatás keretében a név szerinti keresésnél nem szükséges minden földhivatali körzetre külön-külön lekérdezést végrehajtani, ugyanis egy új menü beiktatásával a bírósági végrehajtóknak adott a lehetőség az országos kigyűjtés végzésére.

Az országgyűlési biztos néhány megjegyzést tett a földhivatalok eljárásával kapcsolatban is. Megállapította, hogy a bírósági végrehajtási eljáráshoz szorosan kapcsolódó földhivatali eljárás során szintén fokozott követelmény a jogszerűség, amelynek garanciális jelentősége van. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által szolgáltatott adatok a Fővárosban még mindig számottevő hátralékokat jeleznek. Az ügyirathátralék feldolgozása kiemelkedő feladat, melynek mielőbbi teljesítése elsődrendű cél. Az ügyintézési határidők betartásának biztosítása szintén garanciális jellegű a jogállamiság követelményrendszer szempontjából. Ez annál inkább így van, mivel a földhivatal a végrehajtási jog bejegyzését, továbbá a végrehajtónak, a feleknek és más érdekeltnek az ingatlan-végrehajtással kapcsolatos beadványait és a velük kapcsolatos széljegyeket soron kívül intézi el. A bírósági végrehajtási eljárás keretében sajnálatos módon előfordult végrehajtási jog téves bejegyzése (pl. OBH 2077/2004. sz. ügy), mely az érintett harmadik személy tulajdonhoz való jogát sérti. Ugyancsak előfordult, hogy a Vht. 138. § (4) bekezdésében foglalt szabályt nem teljesítette maradéktalanul a földhivatal, mely szerint: „A földhivatal a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatát a végrehajtónak, a feleknek és azoknak kézbesíti, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van...” Mindezek miatt szükséges a szakmai felügyelet erősítése, a jogszerű eljárás biztosítása a földhivatali, illetve minisztériumi szakmai vezetők részéről.

A biztos szerint a TAKARNET összességében hatékony, megfelelő informatikai rendszer a rendelkezésre álló adatok szerint. Továbbfejlesztése – a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által ismertett célokhoz megfelelően – támogatandó. A földhivatali eljárásban az említett hiányosságok kiküszöbölésére, az ügyszámlák feldolgozására kell hangsúlyt fektetni. Törekedni kell arra, hogy a földhivatali (ingatlan-nyilvántartási) eljárások jogszerűek legyenek.

Az országgyűlési biztos felkérte a Kamara elnökét, gondoskodjék arról, hogy valamennyi önálló bírósági végrehajtó csatlakozzék a TAKARNET rendszerhez.

Az igazságügyi minisztert és a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert arra kérte, hogy a Kamara elnökének, illetve a kamara képviselőinek bevonásával vizsgálják meg az igazságügyi miniszter által felvetett kérdéseket. Azaz: személyi számmal, illetve statisztikai számmal kapcsolatos problémák; annak esetleges lehetővé tétele, hogy a bírósági végrehajtók feladataik ellátásához hiteles tulajdoni lap másolatot kérhessenek on-line módon; annak esetleges megvalósítása, hogy amennyiben a végrehajtó a lekérdezés során nem talál ingatlant, ennek tényéről hiteles igazolást szolgáltatson számára a rendszer. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter felkérte, hogy hívja fel a földhivatalok vezetőit arra, hogy az ügyintézési határidők betartásának, az eljárások jogszerű lefolytatásának érdekében tegyenek meg minden szükséges és lehetséges erőfeszítést, s mindezt a bírósági végrehajtási eljárással összefüggő földhivatali (ingatlan-nyilvántartási) eljárásban is tartsák szem előtt.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a kezdeményezésre válaszolva kifejtette, hogy a biztos által felvetett változtatási, fejlesztési javaslatok részben megvalósultak, részben a közeljövőben meg fognak valósulni. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter meggyőzően érvelt amellett, hogy a személyi szám, illetve a statisztikai számjel az adós egyértelmű azonosításához elengedhetetlen. Tájékoztatást adott arról is, hogy regionális értekezletek keretében a minisztérium képviselői a jelentésben foglaltakkal összhangban többek között nyomatékosan felhívták a földhivatali munkatársak figyelmét az ügyintézési határidők fokozott betartásának jelentőségére. A biztos a választ elfogadta.

Az igazságügyi miniszter és a kamara elnökének válasza még nem érkezett meg.

OBH 6597/2004.

A tulajdonhoz, valamint az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a csatornahálózat tulajdonos önkormányzat, valamint a szennyvízátelő üzemeltetője, ha nem teszi meg a bűzhatás lehető legalacsonyabb szinten tartását szolgáló intézkedéseket, és e mulasztás a környéken élők életminőségének romlását okozza. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét idézte elő a Környezetvédelmi Természetvédelmi Felügyelőség azzal, hogy az általa javasolt intézkedések teljesítését nem ellenőrizte, de a felettes szervét annak teljesítéséről tájékoztatta, és a lakossági panaszt válasz nélkül hagyta.

A panaszos az utcájukban, valamint a környéken létesített szennyvízátelőkből kiáramló bűz mértékét és az ezzel járó kellemetlenségeket sérelmezte.

Az országgyűlési biztos az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől, valamint a község polgármesterétől kért tájékoztatást, melyek alapján a következőket állapította meg:

A községben üzembe helyezték a megépült csatornahálózatot. A panaszos azt sérelmezte, hogy a rendszer nem a település domborzati viszonyait kihasználva lefelé, hanem felfelé szállítja a szennyvizet, szivattyúk közbeiktatásával. E szivattyúk működésük során olyan bűzt árasztanak a környezetbe, amely lehetetlenné teszi az udvaron tartózkodást és a lakások szellőztetését. A panaszos többször fordult az ügyben a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez, amely a község alpolgármesterével és az üzemeltető műszaki vezetőjével közösen helyszíni vizsgálatot végzett. A jegyzőkönyv értelmében a teljes gombai szennyvízelvezető rendszer elkészült és megtörtént a műszaki átadás. A panasszal leginkább érintett két utcában is beüzemelésre kerültek az átemelők biofilterei. Ezen a két átemelőn keresztül jut el a szennyvíz a monori szennyvíztelepre. Erre a körülményre tekintettel a Felügyelőség e két átemelőnél javasolta ventilátorok felszerelését, melyek segítik a szaghatás hígítását és a biofilteren keresztül történő távozását. A felügyelőség javasolta a vákuumszivattyú legalább a tetőnyereg fölé történő kivezetését is.

Mivel a panaszos szerint a szaghatás nem változott, ismételt ellenőrzés történt. A helyszíni vizsgálat megállapítása szerint a panaszos utcájában lévő átemelőnél nem került sor a javasolt ventilátor beépítésére, ezért a szennyvízszag nem a biofilteren keresztül távozik, hanem kidiffundál az épület nyílásain. A felügyelőség részéről azonban további intézkedés nem történt, a hiányosságokat jegyzőkönyvben rögzítette.

A főfelügyelőség megkeresésére a felügyelőség azt a tájékoztatást adta, hogy az üzemeltető önként beszerelte a biofiltereket, ezzel a szaghatás megszűnt. Mindezt azonban helyszíni vizsgálatral nem igazolta, a korábbi jegyzőkönyv tanúsága szerint pedig – az utóbb említettekkel ellentmondóan – az átemelő légterét ventilátorral kívánta megszívni, hogy a levegő ne diffúz módon, hanem a biofilteren keresztül kerüljön ki a külső légterbe. Emellett a panaszos ismételt panaszlevelére nem válaszolt.

A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a helyi önkormányzatokról és a vízgazdálkodásról szóló törvény helyi önkormányzati feladatként határozza meg a csatornázást és a szennyvízelvezetést. Ahol lehetséges, az egyedi, kis kapacitású, természetkímélő szennyvíz-ártalmatlanítás megvalósítását ösztönözni kell.

Rámutatott arra is, hogy országos célként jelenik meg a csatornázottság arányának növelése, minél több ingatlan rákapcsolása a közcsatorna hálózatra. Figyelemmel kell azonban lenni az egészséges környezethez való alkotmányos jogra, amely alapján jogos igény, hogy az állampolgárok saját otthonukban zavartalanul éljenek, környezetszennyező, egészségkárosító tevékenységtől ne szenvedjenek. Az egészséges környezethez és a jobb környezeti állapotjellemzőkhöz az is hozzátartozik, hogy a szennyvizet zárt rendszerben, a környezetbe jutás lehetőségének kizárásával kell elvezetni és meghatározott módon tisztítani. Úgy kell tehát gondoskodni a szennyvízelvezetésről, hogy az ne járjon mások szükségtelen zavarásával.

A Ptk. a szomszédjog általános szabályával összefüggésben úgy rendelkezik, hogy a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarja, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Így pl. tilos gáz, füst, zaj útján a szomszédos telekre olyan áthatást gyakorolni, amely a szomszédot szükségtelenül zavarja, vagy amely jogai gyakorlását veszélyezteti.

A Legfelsőbb Bíróság egy korábbi ítéletével összhangban az országgyűlési biztos arra az álláspontra jutott, hogy a szükségtelen zavarás fennállása esetén az érdekek egyeztetésével lehet és kell keresni azt a megoldást, amely mellett ez a hatás már olyan mértékű, amelyet a szomszéd tűrni tartozik. A meglévő állapothoz képest kell keresni azt a legcélszerűbb megoldást, amelytől a zavaró hatás csökkenthető. Amennyiben van ilyen gazdaságosan kivitelezhető megoldás, annak megvalósítására alappal tarthat igényt a panaszos.

A szomszédság jogi fogalma tágabb, mint a köznapi értelme: a szomszédság határa jogilag addig terjed, ameddig maga a szükségtelen zavarás, behatás kiterjed. A Ptk. szövege és az ítélkezési gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy „szomszédok” nemcsak a telekszomszédok, hanem mások is lehetnek.

A biztos a visszásságok megszüntetése érdekében felkérte a község polgármesterét, és a csatornahálózatot üzemeltető cég vezetőjét, hogy tegyék meg a felügyelőség által tartott helyszíni vizsgálat alkalmával javasolt intézkedéseket, illetőleg mindazokat a lépéseket, amelyek azt a célt szolgálják, hogy a bűzhatás az átemelő-berendezés telepéről ne jusson az ingatlanokhoz, illetőleg ennek érdekében gondoskodjanak szaghatás lehető legalacsonyabb szinten tartásáról.

Felkérte továbbá a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját arra, hogy a vizsgálat során megkeresett Országos Környezet-, Természet és Vízügyi Főfelügyelőség által előírt ellenőrzést – mely arra irányul, hogy az üzemeltető végrehajtsa-e a javasolt műszaki megoldást, ennek mi a hatása, illetőleg, hogy a szennyvízszag érezhető-e továbbra is, vagy sem – foganatosítsa.

Az Országos Zöldhatóság véleménye értelmében a bűzképződés a szennyvíznek az elvezető rendszerben lévő hosszú tartózkodási idejéből és az oxigénhiányos állapotból ered. A probléma okainak feltárására határidőhöz kötött részletes vizsgálat szükséges. A vizsgálatnak a kiviteli tervek és a megvalósult állapot összehasonlítására, a próbaüzem tapasztalataira is ki kell terjednie, továbbá megoldási javaslatot is kell tartalmaznia.

Fentiek teljesülése érdekében azt kérte az országgyűlési biztos, hogy a kezdeményezéssel érintett szervek hatáskörüknek megfelelően, egymással együttműködve járjanak el. A kezdeményezéssel az érintett szervek egyet értettek, a komplex vizsgálat eredményéről és az egyes megtett intézkedésekről folyamatosan értesítik az országgyűlési biztost.

OBH 6670/2004.

A vallási előírásoknak megfelelő étkezés biztosítására vonatkozó törvényi szabályozás hiánya visszásságot okoz a szabad vallásgyakorláshoz való joggal összefüggésben.

Az OBH 2597/2004. sz. ügyben a Fővárosi Bv. Intézetben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy többszöri kérelme ellenére nem biztosították számára a vallásának megfelelő kóser étellemezést. Miután visszautasította a nem kóser étellemezés elfogyasztását, elkülönítették és fegyelmi eljárást indítottak ellene. Az OBH 6670/2004. sz. ügyben a Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézetben fogva tartott panaszos és élettársa sérelmezték, hogy noha a fogva tartott „felvette” a zsidó vallást a bv. intézetben, nem biztosítanak számára kóser étellemezést. Az OBH 1804/2005. sz. ügyben a Budapesti Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos a keresztényekkel és a mohamedánokkal szemben a zsidó vallásúak diszkriminációját sérelmezte. Kifogásolta, hogy a bv. intézetben csak ebédre biztosítanak „kóser” étellemezést, valamint, hogy a csomagolást felbontják, és ezáltal az étel elveszti kóser jellegét.

A panaszok alapján az országgyűlési biztos általános helyettese a szabad vallásgyakorláshoz való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, valamint a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetségének elnökét.

Az országos parancsnoktól kapott tájékoztatás szerint első alkalommal 2000-ben, elvi döntés alapján biztosították kóser étellemezést egy fogva tartott számára. A kérelmek számának növekedését követően az országos parancsnok kiadta az 1–1/35/2003. OP intézkedését. A kóser étellemezés biztosítására előzetesen letartóztatottak esetén a Fővárosi Bv. Intézet III. objektumát, a Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézetet, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bv. Intézetet, a Baranya Megyei Bv. Intézetet és a Szegedi Fegyház és Börtönt; elítéltek esetén a Budapesti Fegyház és Börtönt, valamint a Szegedi Fegyház és Börtönt jelölték ki. A kijelölt intézetek parancsnokainak fel kellett venniük a kapcsolatot a kóser étellemezést készítő konyhakkal. Amennyiben a kóser étellemezés biztosításából származó többletkiadásokat az intézet nem tudta kigazdálkodni, kezdeményeznie kellett a dologi előirányzat módosítását. (A fogva tartottak részére biztosított étellemezés alapnormája 320 Ft/fő/nap, a kóser étellemezés esetén viszont 777 Ft/fő/nap volt.) Az intézkedés 2003. május 1-jei hatálybalépését követően ugrásszerűen megnőtt a kérelmek száma. Sok fogva tartott visszaélt azzal a lehetőséggel, hogy a kóser étellemezés iránti igénye alapján átszállítják a kijelölt intézetbe, az intézetek ugyanis nem vizsgálhatták, hogy a kérelem valós tényeken alapult-e.

A bv. alkalmazásában álló főrabbi megítélése szerint 2003 őszén legalább ötször annyi fogva tartott részesült kóser étellemezésben, mint amennyi valóban zsidó vallású volt, és még kétszer annyian (kb. 60 fő) igényelték kóser étellemezést, mint ahányan kaptak. Az OP intézkedést az országos parancsnok – a felmerült problémák miatt – 2004. február 1-jén visszavonta. Új intézkedést nem adtak ki, de az intézetparancsnokok azt a tájékoztatást kapták, hogy a jövőben minden kérelemről értesíteni kell a főrabbit, és a döntést az ő véleménye alapján kell meghozni. Amennyiben a kérelmező olyan intézetben terjeszti elő a kérelmét, ahol a feltételek nem adták az étellemezés biztosítására, a kérelmet átszállítási kérelemként kell elbírálni. Azokban az intézetekben, amelyek a kóser étellemezés biztosítására ki voltak jelölve, továbbra is meg kell oldani az étellemezést.

Az országos parancsnok 2004. november 1-jétől hatályos 1–1/79/2004. OP intézkedésében ugyanakkor úgy rendelkezett, „a fogva tartottak vallási okból igényelt eltérő étellemezési normája megegyezik az alapnormával + 49 Ft”. Amennyiben a megemelt alapnorma nem nyújt fedezetet az igényelt étellemezés költségeire, az intézetparancsnok saját hatáskörben dönt a többletköltségek vállalásáról vagy a kérelem elutasításáról.

A Rabbitestület alelnöke tájékoztatást adott a kóser étkezéssel kapcsolatos előírásokról. A szabadon fogyasztható állatokat (a halak kivételével) a kóser vágás követelményei szerint kell levágni. A vágást csak olyan hívő ember végezheti, aki erre megfelelő rabbinátusi bizonyítvánnyal rendelkezik. A vér elfogyasztása tilos, ezért a megfelelően levágott állatokból kisózással vagy kisütéssel kell eltávolítani a vért. A húsos és a tejes ételeket, illetve ezek származékait vegyíteni – sőt ugyanabban az edényben elkészíteni – szintén tilos. A kóser konyhákban és a kóser étellemezés gyártásánál rabbi vagy rabbinátus által kijelölt vallási ellenőrnek kell működnie. (Meg kell jegyezni, hogy a rituális vágás, illetve az állatok kivérezetésének szabályai az iszlám vallás előírásaiban is megtalálhatóak.)

Az ENSZ, illetve az Európa Tanács keretében megalkotott – és hazánkban is kihirdetett – nemzetközi egyezmények deklarálják a vallásszabadsághoz való jogot. Ezt a jogot csak törvényben lehet korlátozni; annyiban, amennyiben a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. Az Alkotmány 60. §-a szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a vallás szabadságára. Az Alkotmány 8. § (2) bek. értelmében az alapvető jogokra, ill. azok korlátozására vonatkozó szabályokat törvényben kell rögzíteni. Az Alkotmánybíróság több határozatában is vizsgálta a büntetés végrehajtásával összefüggő alapjog-korlátozások alkotmányosságát az ún. szükségesség – arányosság tesztje alapján [13/2001. (V. 14.) AB határozat, 569/B/1999. AB határozat].

A hatályos Bv. tvr. 36. § (1) bek. h) pontja, valamint a 118. § (1) bek. j) pontja kimondja, hogy az elítélt, illetve az előzetesen letartóztatott jogosult vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására. Az új bv. kódex tervezete hasonló szabályozást tartalmaz. A tervezet azt is rögzíti, hogy az elítélt számára lehetővé kell tenni, hogy – a végrehajtás rendjét megtartva – vallásának szokásaiban, törvényeiben biztosított jogait gyakorolhassa, kötelezettségeit teljesíthesse. A fogva tartottak vallási igényeinek megfelelő élelmezés biztosítására – az Európai Börtön szabályokkal összhangban – a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 147. § (5) bekezdés ad lehetőséget, amikor kimondja, hogy az élelmezésnél – az intézet lehetőségein belül – az elítélt vallási igényeit is figyelembe kell venni. Ez alapján biztosítanak a bv. intézetekben ún. „sertéshúsmentes” élelmezést. Emellett lehetőség van vegetáriánus étrend igénylésére is.

A vallási előírásoknak megfelelő élelem fogyasztása nyilvánvalóan szorosan összefügg a vallásgyakorlás szabadságával, annak szerves részét képezi. A gyakorlatban ugyanakkor a valóban kóser élelem elkészítése és beszállítása komoly nehézségeket vet fel. Az élelmet a bv. intézetekben nem tudják elkészíteni, csak külső konyháról szállítható be. (Kóser konyha csupán Budapesten, Szegeden, Debrecenben és Miskolcon található.) A konyháról csomagban beszállított étel biztonsági ellenőrzését a bv. intézeteknek mindenképpen el kell végezniük. Jelenleg a kóser élelem biztosítása a kijelölt bv. intézetek aktuális anyagi helyzetétől függ.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a vallásgyakorlás szabadságának részét képező vallási előírásoknak megfelelő étkezés biztosítására vonatkozó törvényi szabályozás hiánya visszasságot okoz a vallásszabadsághoz való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügy-miniszternek, hogy az új bv. kódexben dolgozza ki a vallásgyakorlás ezen területének szabályait. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a vallási igényeknek megfelelő élelmezéssel egyidejűleg a szükséges anyagi fedezetet is biztosítani kell a bv. intézetek számára.

Az igazságügy-miniszter válaszában foglaltak szerint a bv. kódex tervezetében kidolgozták a visszaélések megakadályozását is célzó új szabályokat. 2005-ben két bv. intézetben – a Fővárosi Bv. Intézetben és a Szegedi Fegyház és Börtönben – biztosítottak kóser élelmezést, melynek többletköltségét a 2006. évi költségvetés tartalmazza.

4.3. A 2005-ben iktatott ügyek

OBH 1001/2005.

Egy meghatározott szakma végzéséhez szükséges újabb képzési feltételek bevezetéséről rendelkező szabályozás, amennyiben korlátot állít a jogalanyok egy csoportjának a foglalkozásban maradáshoz, a munkához és foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésben visszas helyeztet idéz elő.

Az országgyűlési biztoshoz több olyan panasz (OBH 4949/2003. OBH 4771/2003) érkezett, amelyek alapján indokoltnak tartotta a temetkezési szolgáltatások szakmai minimumfeltételeiről szóló jogszabályi előírások alkalmazásával összefüggésben vizsgálatot indítani. A panaszok alapja az volt, hogy a szakmai vizsgára bocsátás feltételeként bevezették a középszintű végzettség igazolását, az érettségi megszerzése azonban az idős korú panaszosoknak nagy nehézségbe ütközött.

Hivatkozva a szakmai minimumfeltételeket meghatározó rendelettel kapcsolatos panaszbeadványok gyakoriságára, a biztos a belügyminisztert kérte fel álláspontja kifejtésére. Javasolta annak megfontolását, hogy az egyes kistélepüléseken hosszú évek óta temetkezési szolgáltatást végző, a helyi szokásokat is jól ismerő szolgáltatók érdekében indokolt lehet a jogszabályba olyan méltányossági jogkör beiktatása, amely kivételes esetekben lehetővé teszi a középfokú végzettség követelménye alóli felmentést meghatározott taxatív feltételek konjunktív fennállása estén.

A belügyminiszter az érettségi vizsga megkövetelésének mellőzését szakmai szempontból visszalépésnek tekintette, a méltányossági jogkör bevezetését pedig azon az alapon vetette el, hogy az hosszú távon meghiúsítaná a szolgáltatások személyi feltételei javítását célzó erőfeszítéseket.

A biztos a diszkrimináció tilalmának alapelvét, valamint a munka és vállalkozás szabad megválasztásához fűződő jog megvalósulását vizsgálta, nagyban támaszkodva az Alkotmánybíróság e tárgyat is érintő korábbi határozataiban foglaltakra. Feltárta, hogy a hatályos magyar jogszabályok között léteznek olyan megoldások, amely egy foglalkozásba kerü-

léshez vagy valamely foglalkozás további folytatásához szükséges vizsga vagy részvizsga letétele alól felmentést adnak a jogalanyok meghatározott körének. Így vagy a jogalanyok egy meghatározott életkort elért csoportjának, vagy a szakmában már gyakorlati tapasztalattal rendelkezőknek biztosítanak kedvezményt, illetve adnak felmentést valamely vizsga letételének követelménye alól. Erre hivatkozással a biztos indokoltnak tartotta, hogy a temetkezési szolgáltatók azon körének, akik már bizonyítottan évek óta folytatnak ilyen tevékenységet, és idős korukra tekintettel nem várható el tőlük, hogy középiskolai tanulmányokba kezdjenek majd érettségi vizsgát tegyenek, és szigorúan meghatározott feltételek esetén a jogalkotó lehetővé tegye a szakmai vizsga letételét középfokú végzettség hiányában is.

A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy fontolja meg a vitatott jogszabályi rendelkezés módosításának lehetőségét.

A belügyminiszter a biztos érvelését elfogadta, a módosítással kapcsolatos szakmai egyeztetés még folyamatban van.

OBH 1015/2005.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, ha szándékosan nem veszi figyelembe a rendelkezésére álló jogerős határozatot, amely alapján igazolt az ügyfélnek a kérelmezett ellátásra való jogosultsága. A tulajdonhoz való jogot sérti a közigazgatási szerv, ha olyan juttatás követel vissza a jogosult örökösétől, amelyet már a jogosulttól sem lett volna indokolt visszakövetelni.

A panaszos néhai édesapjának kárpótlási ügyében sérelmezte, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (NYUFIG.) az édesapjának korábban kiutalt juttatást utóbb, miután az ellátás folyósításáról rendelkező határozatot saját hatáskörében visszavonta, tőle, mint egyetlen örökösétől követeli vissza.

A panaszos édesapjának kérelmét, amelyben a tartós időtartamú szabadságelvonást szenvedettek részére járó juttatásról szóló kormányrendelet alapján kérte juttatás folyósítását, a NYUFIG. elutasította, mivel azonban később az Alkotmánybíróság a hivatkozott kormányrendelet egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek ítélte, és a kormányrendelet módosított szabályainak alkalmazását a módosítás a határozattal elbírált ügyekben is alkalmazni rendelte, a határozatot felülvizsgálta. A NYUFIG. a felülvizsgálat tényéről a panaszos édesapját tájékoztatta, és felhívta a figyelmét, hogy a jogosultság alapjának bizonyításához többek között a Népjóléti Minisztérium Hadifogoly-gondozó Kirendeltsége által kiadott igazolvány fogadható el, amennyiben pedig azt nem tudja megküldeni, a szabadságában való korlátozás időtartamáról a Hadtörténeti Intézet Irattárából kérhet igazolást. Mivel a panaszos édesapjától a fogságban töltött időre nézve nem érkezett igazolás, a NYUFIG. a Központi Kárrendezési Irodától (KKI.) kérte igazolás megküldését, majd annak 1993-ban kelt jogerős határozatát, amely azt tanúsította, hogy panaszos édesapját 1945. január elseje és 1948. augusztus elseje között kényszermunkára hurcolták el a Szovjetunióba, meg is kapta. A KKI. igazolása alapján a NYUFIG. helyt adott panaszos édesapja kérelmének, és visszamenőlegesen az ellátás folyósításáról határozott.

Időközben azonban panaszos édesapja megküldte a HM Hadtörténeti Intézet Központi Irattár és Hadisírgondozó Iroda 2003-ban kelt igazolását, mely szerint polgári személyként csak másfél éven át volt internált az egykori Szovjetunió területén.

A NYUFIG. birtokában lévő két okirat a bennük foglalt időtartam tekintetében tért el egymástól: a KKI. által kiadott határozat alapján panaszos édesapja internálásának időtartama elérte a Kr. alapján juttatásra jogot adó három esztendő, míg a HM által kiadott igazolás szerinti időtartam alapján nem. Ennek következtében az ellátás folyósításáról rendelkező határozatot a NYUFIG. visszavonta, és hatályában fenntartotta a korábban kelt elutasító határozatot. Egy másik határozatában pedig a korábban folyósított juttatás részletekben történő visszafizetéséről is rendelkezett. A panaszos édesapja a visszavonó, illetve a visszafizetésre kötelező határozatok kézbesítésekor hunyt el, azokat leánya, jelen ügy panaszosa vette át.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy mivel a Kr. a juttatásra való jogosultságot megalapozó feltételek fennállását a KKI., illetőleg jogelődje által hozott jogerős személyi kárpótlási határozat alapján tekintette igazoltnak, ezért a NYUFIG. jogosulatlanul szólította fel az ügyfelet egyéb igazolások beszerzésére. Vétett akkor is, amikor a már rendelkezésére álló jogerős határozat birtokában, amely a Kr. szerint elegendő alapul szolgált a jogosultság megítéléséhez, figyelembe vette egy másik szerv igazolását. Hasonlóképpen jogszerűtlennek tartotta a biztos a már tíz éve jogerős határozat tartalmi valódiságának feltárására irányuló vizsgálat kezdeményezését azon az alapon, hogy ez a jogerős intézményéhez fűződő jogbiztonságot veszélyezteti. Ezt az eljárást a biztos hatáskör túllépésként is értékelte, mert a NYUFIG. az eljárásban csupán végrehajtó szerepkört töltött be, elvi ügyben nem rendelkezhetett döntési jogosultsággal, így nem tehetett volna meg, hogy egy jogerős határozat figyelembevételétől eltekintsen.

Eljárási értelemben véve vétett a NYUFIG. akkor is, amikor a jogosultságról rendelkező határozat visszavonásakor hatályában fenntartotta korábbi határozatát, hiszen az annak alapjául szolgáló rendelkezések azóta alkotmányossági teszten estek át, és azon részben elbuktak. Így olyan határozat maradt fenn hatályában, amelynek meghozatala során alkalmazott szabályok között azóta már alkotmányellenessé nyilvánított, és megsemmisített szabályok is voltak.

A biztos vizsgálta a határozat közléséhez kapcsolódó joghatást, és az ügyfél örökösétől való visszakövetelésre vonatkozó eljárást is. Ennek során kifogásolta, és a tisztességes eljáráshoz, az ügyfélbarát közigazgatáshoz méltatlannak találta, hogy a közigazgatási szerv egy, a magánjogi jogviszonyban jogosnak vélt követelésének – a vele ügyféli

viszonyban nem álló jogalanytól, közjogi jogviszony (látszólagos) keretein belül, hivatali eljárásban – próbál meg érvényt szerezni.

A jogbiztonsághoz való jog jövőbeni megóvása és a hasonló helyzetek elkerülése érdekében a biztos kezdeményezte az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójánál, hogy hívja fel a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság munkatársai figyelmét, hogy azokban az esetekben, amikor pusztán végrehajtói szerepkörben járnak el, tartózkodjanak a hatáskörelvonástól, és ne tegyenek lépéseket más szerv által meghozott, már jogerős határozat tartalmi felülbírálatára, továbbá kezdeményezte a juttatás visszakövetelésére irányuló eljárás megszüntetését is.

A jelentésben foglaltakkal a főigazgató egyetértett, és intézkedésre hívta fel a NYUFIG. igazgatóját, aki szintén elismerte a jelentésben megállapítottak helytállóságát, és visszavonta a jogsértőnek tartott határozatokat, valamint megállapította, hogy jogalap nélküli felvétel nem történt, így a visszafizetésről rendelkező határozatot is visszavonta.

Az országgyűlési biztos a jelentésre adott választ és eljárási cselekményeket elfogadta.

OBH 1047/2005.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, ha a fellebbezésre irányuló kérelmet nem tartalma szerint bírálja el.

A panaszos a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság eljárását kifogásolta, mert az megszüntette házastársi jövedelempótléka folyósítását.

A panaszos egyszerre lett volna jogosult rendszeres szociális járadékra és állandó özvegyi nyugdíjra is, a vonatkozó szabályok értelmében a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a rendszeres szociális járadék folyósításának szüneteltetéséről rendelkezett, és az özvegyi nyugdíjat folyósította panaszosnak, illetve a panaszosnak korábban járó házastársi jövedelempótlék folyósítását megszüntette.

A házastársi jövedelempótlék folyósítását akkor kell megszüntetni, ha a jogosult nyugellátásának összege meghaladja az öregségi nyugdíj 2001. január 1-jén érvényes legkisebb összegének a nyugellátások mindenkori emelésének mértékével növelt összegét.

A panaszos a jövedelempótlék megszüntetéséről szóló határozat ellen a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak címzett levelében tiltakozott, amelyre a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság tájékoztató levéllel válaszolt. Ebben felhívta panaszost, hogy a levél kézhez vételét követő 15 napon belül nyilatkozzon arra vonatkozóan, hogy a tájékoztatás ellenére a házastársi jövedelempótlék folyósításának megszüntetése ellen benyújtott fellebbezését fenntartja-e, és amennyiben nem nyilatkozik, úgy tekinti, hogy fellebbezési szándékától elállt. A panaszos ismételen levélben kérte a házastársi pótlék tovább folyósítását, amely kérelmét a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság határozatával elutasította.

Az országgyűlési biztos vizsgálata feltárta, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a jogszabályok helyes értelmezésével eljárva rendelkezett a házastársi pótlék folyósításának megszüntetéséről. Eljárási értelemben azonban súlyosan vétett, mivel nem a fellebbezésre előírt eljárási szabályok szerint alakította eljárási cselekményeit. Az akkor hatályos szabályozás szerint a fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kellett volna terjesztenie felettes szervéhez, kivéve, ha a megtámadott határozatot visszavonja, illetőleg a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavítja vagy kiegészíti. A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság ehelyett tájékoztató levelet küldött az ügyfélnek a fent már idézett felhívással, ami jogszerűtlen. Egyrészt eljárási szempontból, hiszen nem tett eleget a jogszabályban foglalt kötelezettségének, másrészt jogsértő tartalmát tekintve is, hiszen a szakhatóság hallgatását hozzájárulásnak értelmező törvényi vélelmet terjesztette ki az ügyfél hallgatásának esetére, bármilyen jogszabályon alapuló felhatalmazás nélkül.

A biztos a vizsgálata során jogszabálysértést állapított meg, de azt nem értékelte alkotmányos joggal összefüggő visszásságként, ezért kezdeményezést sem tett. A jövőre nézve azonban felkérte a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatóját, hogy munkatársait hívja fel az eljárási jogszabályok maradéktalan betartására.

Az igazgató a jelentésben foglaltakkal egyetértett, és a biztos kérésének eleget tett.

OBH 1052/2005.

A tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jog sérelme merül fel minden olyan esetben, amikor a közigazgatási szerv az államigazgatási eljárásról szóló törvényben foglalt tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget.

Egy martonvásári panaszos az Ercsi Város Önkormányzat Adóhatóságánál indult eljárását sérelmezte, mert annak alapján a korábban a feleségével közösen épített lakóháza felvett adó-visszatérítési támogatás felét válásuk és a vagyonszétválás megszüntetése után vissza kellett fizetnie, és nem állt módjában azt az új ingatlanára áterhelni vagy a visszafizetést felfüggeszteni.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja indított vizsgálatot, melynek során az ügygel kapcsolatos tájékoztatást kért Ercsi város jegyzőjétől.

A panaszos és felesége 2001 októberében Ercsiben épülő lakóházukra adó-visszatérítési támogatásról kötöttek szerződést egy bankkal. 2002 márciusában a házassági vagyonszétválást felbontották, és a panaszos az épülőfélben lévő

lakóház 1/2 tulajdoni hányadáról az ingatlan teljes becsült értékének 1/5 részéért felesége javára lemondott. 2003 végén Ercsi város jegyzője a panaszost a közösen felvett adó-visszatérítési támogatás fele összegének visszafizetésére kötelezte. A panaszos a határozat ellen fellebbezéssel élt, kifogásolva a visszafizetés mértékét, hiszen tulajdoni hányadáról az ingatlan értékének 1/5 részéért mondott le, így legfeljebb az adó-visszatérítési támogatás visszafizetését e rész erejéig tartotta jogosnak. A fellebbezésben arra is kitért, hogy a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendelet értelmében vásárlási szándék esetén a visszafizetési kötelezettséget egy évig fel kell függeszteni, erre a lehetőségre azonban az elsőfokú eljárás során a figyelmét nem hívták fel. A Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a fellebbezést elutasította, mivel bár a panaszos tulajdoni hányadát a feleség az ingatlan értékének valóban 1/5 részéért váltotta meg, de a panaszos tulajdonjoga, és így az adó-visszatérítési kötelezettsége is az ingatlan 1/2 részére terjedt ki. A másodfokú hatóság megállapította, hogy a panaszos figyelmét az elsőfokú eljárás során valóban nem hívták fel a visszafizetés felfüggesztésének lehetőségére, a felfüggesztés elrendelésére azonban a másodfokú eljárásban már nem volt lehetőség, mert a panaszos késedelme miatt az erre nyitva álló egy éves határidő már eltelt.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az áfa-visszatérítés megfizetésének elrendelésekor a jegyzők nem használnak formanyomtatványt, így nem tudják igazolni, hogy az ügyfelek megfelelő felvilágosítást kaptak a felfüggesztés lehetőségéről. Az ügyfél-tájékoztatás elmaradása ellentétes az államigazgatási törvény alapelveivel, ezért a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az országgyűlési biztos a hasonló visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében felkérte a BM Önkormányzati Hivatalának vezetőjét, hogy az Önkormányzati Tájékoztatásban hívják fel a jegyzők figyelmét a nyilatkozattétel fontosságára.

A Hivatal vezetője az felhívásban foglaltakat elfogadta, és az Önkormányzati Tájékoztató 2005. évi májusi számában közzétette az országgyűlési biztos jelentését.

OBH 1081/2005.

A jogbiztonság követelményével és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a magasabb szintű szabályozással ellentétesen, megszorító értelmezéssel kizárja különböző juttatások együttlétezését.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy nehéz szociális helyzete, valamint betegségek ellenére nem kap megfelelő segítséget az önkormányzattól.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során megállapította, hogy az önkormányzat a panaszost és fiát szociális helyzetük javítása érdekében többféle juttatásban részesítette, mivel a családban nagyon alacsony az egy főre jutó jövedelem. A panaszos nyugdíja nem éri el az 50 ezer forintot, ezért a család többféle juttatásra is jogosult. A panaszos felsőoktatásban tanuló gyermeke ösztöndíjban részesült, a panaszos pedig átmeneti támogatást kapott. Egy alkalommal, 2003. márciusában kapott 5000 forint összegű átmeneti támogatást.

Az általános helyettes az önkormányzattól kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy a panaszos család a Bursa ösztöndíjon felül az elmúlt két évben más pénzbeli támogatásban nem részesült, így nem fogadható el az önkormányzat azon döntése, hogy a panaszos átmeneti segély iránti kérelmét azért utasították el, „mivel fia kérelme elfogadást nyert ugyanazon a bizottsági ülésen”.

Az önkormányzat ezen gyakorlata azt bizonyítja, hogy megszorítással teljesítik a szociális törvényben megfogalmazott juttatások érvényre juttatását. Az önkormányzat szűkös költségvetési forrásaira való hivatkozása nem felmentés a szűkített ellátási formák bevezetésére és alkalmazására, még akkor sem, ha ezek az érvek tényszerűek és valóban egyre nehezedő gazdálkodási terheket rónak az önkormányzatokra. A panaszos családjában olyan alacsony volt az egy főre eső jövedelem, hogy jogosultak lettek volna átmeneti segélyre, lakásfenntartási támogatásra, és közgyógyellátásra is. A család még e juttatások esetén is rászorultnak lenne tekinthető.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alapjogként való szabályozás nem keletkeztet alanyi jogot az ellátásra, az állam kötelezettségvállalását jelenti, amelynek mértékét a törvényhozás és a Kormány az ország teherbíró képességének függvényében állapítja meg. A vizsgált esetben a panaszos olyan ellátásokra lett volna jogosult, amelyet törvény állapít meg.

Az általános helyettes megállapította, hogy az önkormányzat a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését veszélyeztette, és a helyi képviselő-testület rendeletalkotási jogosultságának azon korlátját sértette, amely szerint az nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal, amikor a támogatások nyújtásakor a magasabb szintű jogszabályokban lehetővé tett ellátásokat megszorító gyakorlatot alkalmazott, amely rászorultság esetén sem tette lehetővé többféle támogatás biztosítását.

A biztos felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg az önkormányzat szociális ellátásokról szóló rendeletét és támogatási gyakorlatát, szükség esetén kezdeményezze annak módosítását. A jegyzőt és a polgármestert arra kérte, hogy ismételten tekintsék át a panaszos család szociális helyzetét, és szükség esetén a rászorultságtól függően nyújtsanak segítséget az ellátási formák igénybevitelére.

A megszólítottak a biztos javaslatait elfogadták. A közigazgatási hivatal felhívta az önkormányzatot a rendelet módosítására, a polgármester pedig jelezte, hogy a panaszos fiát – tanulmányainak szünetelése miatt – az önkormányzat foglalkoztatja, és más módon is segítik a családot.

OBH 1119/2005.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a hatósági eljárása során nem hoz határozatot.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a szomszédja telkén összegyűlő csapadék és felszíni vizek az ő telkére folynak át, ami elárasztja a lakása falát. A panaszos kérelmére a jegyző birtokvédelmi eljárásban kötelezte a szomszédot a birtokháborítás megszüntetésére. A 2004-es szélsőséges csapadékviszonyok alapján azonban kiderült, hogy a birtokháborítás megszüntetéséhez elfogadott műszaki megoldás nem oldotta meg vízfolyás problémáját, ezért a panaszos ismételt birtokvédelmet kért, de annak vizsgálatától a jegyző – a korábbi eljárására hivatkozva – elzárkózott.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért a jegyzőtől.

A jegyző azért nem hozott érdemi döntést, mert a panaszos korábbi beadványa alapján – helyszíni szemlék tartása mellett – már lefolytatta a birtokvédelmi eljárást, és a szomszéd a birtokvédelmi határozatban foglaltakat végrehajtotta. Mivel az újabb beadvány benyújtása óta nem merült fel olyan körülmény, amely a határozat megváltoztatását, az eljárás további folytatását indokolta volna, a jegyző a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján a birtokháborítás megszűnését állapította meg, és a panaszost a bírói út igénybevételének lehetőségéről tájékoztatta. Az ismételt birtokvédelmi kérelemre tehát érdemi döntés nem született. A levél formában megküldött jegyzői tájékoztatás nem pótolja a határozatot. A birtokvédelmi ügyben arról is határozatot kell hozni, ha a jegyző azt megállapítja-e, hogy nem történt birtokháborítás, és a kérelmet elutasítja. A közigazgatási szerv a döntését köteles indokolni, és megjelölni az igénybe vehető jogorvoslati lehetőséget.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző eljárása során a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a hatósági eljárása során nem hozott érdemi határozatot.

Az országgyűlési biztos a visszásság orvoslása érdekében felkérte a jegyzőt, hogy a panaszos beadványa ügyében hozzon határozatot.

A jegyző eleget tett a felhívásnak, lefolytatta a birtokvédelmi eljárást, meghozta a határozatot.

OBH 1164/2005.

A tisztességes eljáráshoz és az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz, ha a pedagógus a tanulókat megalázza, testileg bántalmazza.

A panaszos azt sérelmezte, hogy unokáját, aki az iskola előtti buszmegállóban összeverekedett osztálytársával, az általános iskola igazgatóhelyettese – a történetek miatt – bántalmazta.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy az igazgatóhelyettes az iskola ablakából észlelte, hogy a panaszos unokája egy osztálytársát verte, a földre lökte és tovább ütötte. Nem tudta megállapítani, hogy az ellökött gyermek komolyabban megsérült-e, ezért a buszmegállóhoz sietett. Ott felszólította a panaszos unokáját, hogy fejezze be a verekedést, majd levette a gyermek fejéről a sapkát és egyszer a feje búbjára, másodszor pedig a vállára csapott vele.

Az igazgatóhelyettes a buszmegállóban történekről tájékoztatta az iskola igazgatóját, aki ennek alapján vizsgálta ki az esetet. Az igazgató a határozatban a kötelezettségszegést csekély súlyúnak minősítette, és utalt arra is, hogy az igazgatóhelyettes elismerte cselekedete jogtalanságát, ezért a fegyelmi eljárás lefolytatását mellőzte, csupán felhívta az igazgatóhelyettes figyelmét, hogy a gyermekek mindennemű bántalmazása ellentétes a közoktatási törvénnyel és az iskola szellemével.

Az általános helyettes megállapította, hogy az iskola igazgatójának intézkedése – mely során helyettesét figyelmeztetésben részesítette – mérlegelési jogkörben hozott döntés volt, mely alkotmányos elveket nem sértett. Megállapította azt is, hogy az általános iskola igazgatóhelyettese azzal, hogy a panaszos unokáját megütötte az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, de arra tekintettel, hogy az iskola igazgatója saját hatáskörében a szükséges munkáltatói intézkedést megtette, az általános helyettes további intézkedést nem tartott indokoltnak, és a vizsgálatot lezárta.

OBH 1193/2005.

A jogbiztonság elvével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak a jogalkalmazó hatóságok, ha a feladataik ellátása során normavilágosság követelményének nem megfelelő jogszabály alapján végrehajtott intézkedéseik hatástalanok.

Egy panaszos sérelmezte, hogy a lakásával szomszédos presszóban a késő esti időpont ellenére hangos zene szólt. A panaszos az éjszaka folyamán többször hívta ki a rendőröket, de a presszóban csak a rendőrök jelenléte idején halkították le a zenét. A BRFK Panaszirodája arról tájékoztatta a panaszost, hogy a rendőrség a hangoskodót csak figyelmeztetheti, sem feljelentést, sem helyszíni bírságot alkalmazni nem áll módjában. Egy másik ügyben a hangos rádióhallgatás miatt kihívott rendőrök, a kerítésen átugorva behatoltak az idős, egyedül élő panaszos házába, ahol az elektromos árammérő főkapcsolójával áramtalanították az egész házat. A panaszos ellen csendháborítás szabálysértése miatt feljelentést tettek. Az eljárást a polgármesteri hivatal megszüntette.

A határozat indoklása szerint a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló jogszabályok hatálya nem terjed ki a tényállás szerinti területekre (családi házas lakott terület) és az ott okozható zajra, ezért a cselekmény nem szabálysértés.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

Az általános helyettes megállapította, hogy az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet az elkövetési magatartást azzal a kettős feltétellel határozta meg, hogy a csendháborítás szabálysértése az „indokolatlanul és a megengedettnél nagyobb” zaj okozásával követhető el. Sem a szabálysértésekről szóló kormányrendelet, sem más jogszabály nem határozta meg ugyanakkor, hogy mi a megengedett zajkeltés mértéke, vagy határa, amellyel mások nyugalma még nem zavarják, illetve milyen módon állapítható meg a szabálysértés elkövetése. A zaj- és rezgésvédelemről, illetve a zaj- és rezgésterhelési határértékekről szóló jogszabályok az üzemi létesítmények működésével összefüggő zajkeltés mértékének mérésével és szabályozásával foglalkoznak; az embereket gyakran zavaró, eseti jellegű, vagy rendszertelenül ismétlődő zajkeltésre – mint a szomszédos vitákat és konfliktusokat okozó, mulatozással járó családi összejövetelek, a napközbeni barkácsolás, hangos zenehallgatás – nem terjednek ki.

A szabálysértés tipikus elkövetési magatartásaival szemben a rendőri intézkedés – figyelmeztetés vagy helyszíni bírság alkalmazása – megfelelő védelmet biztosítana, de a jogszabályban meghatározott feltételek miatt a rendőrség nem tud ezekben az ügyekben érdemben fellépni.

Az általános helyettes ajánlotta a belügyminiszternek, hogy kezdeményezze az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet csendháborításra vonatkozó tényállásának olyan módosítását, amely lehetővé teszi a szabálysértés elkövetőivel szemben a helyszíni bírság alkalmazását, illetve – a cselekmény el nem ismerése esetén – a szabálysértő magatartás utólagos bizonyítását a szabálysértési eljárásban.

Jelentését tájékoztatásul megküldte a legfőbb ügyésznek is, aki egyetértett a kezdeményezéssel. A belügyminiszter az ajánlást elutasította, mert álláspontja szerint a garázdaság szabálysértési tényállása alkalmazható a lakóépületekben elkövetett csendháborító magatartásra. Az általános helyettes ajánlását fenntartotta, mivel a garázdaság szabálysértési tényállását megállapító törvény a kiterjesztő értelmezést nem teszi lehetővé.

Kapcsolódó ügy: OBH 4466/2005.

OBH 1229/2005.

A károsultak tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot okoz a gépjármű-nyilvántartási rendszer, ha nem biztosítja, hogy az elsőküldés közlekedési hatóság az adás-vételről kellő időben tudomást szerezzen.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a gépjárművében másik gépjármű által okozott kárt a MABISZ nem téríti meg. A gépjármű és a gépjárművet vezető személy ismert, utóbb azonban kiderült, hogy a gépjárműnek nem volt érvényes felelősségbiztosítása, a gépjármű már a forgalomból ki volt vonva, ezért a panaszosnak a gépkocsijában keletkezett kárt saját költségére kellett megjavíttatnia.

Az általános helyettes vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a panaszos gépjárműjének egy másik gépjármű nekiment. A helyszínelő rendőr kiállította a közlekedési balesetről szóló igazolást, amelyre felvezette a károkozó kötelező felelősségbiztosítójának nevét és annak kötvényszámát. A balesetet okozó fél a helyszínen elismerte a felelősségét.

Az Allianz Hungária Biztosító Rt. – amelyet a károkozó a felelősség-biztosítójaként megjelölt – közölte a panaszossal, hogy a kárt okozó gépjárműnek nincs érvényes felelősségbiztosítása, ezért a panaszos a szívességi kárfelvételt követően a kár megtérítése iránt a MABISZ-hoz fordult. Ezt követően kiderült, hogy a baleseti bejelentőn nem a balesetet okozó szerepelt szerződő félként, és az is, hogy a gépjárműnek nincs felelősségbiztosítása, érvényes műszaki vizsgálattal nem rendelkezett, valamint a forgalomból már korábban kivonták. A panaszos kárigényét a MABISZ elutasította, mivel a balesetet okozó személy a második olyan „tulajdonosa” (birtokosa) volt a gépjárműnek, aki nem tett eleget átírási kötelezettségének és nem kötött kötelező felelősségbiztosítási szerződést a gépkocsira.

Mindemellett az eljáró rendőr elmulasztotta a biztosítási fedezet ellenőrzését. Ha azt nem mulasztja el, kiderült volna, hogy a balesetet okozója szabálysértést követett el, mert nem volt kötelező felelősségbiztosítása a gépjárműnek, másrészt bűncselekményt is megvalósított, mivel más nevére kiállított kötvénnyel igazolta a kötelező felelősségbiztosítás érvényességét.

A baleset időpontját megelőzően a szigetszentmiklósi és a miskolci önkormányzat is kivonta a forgalomból a gépjárművet.

A gépjármű elidegenítését 15 napon belül kell az eladónak bejelentenie az I. fokú közlekedési hatóságnál, ugyanakkor a vonatkozó szabályozás a bejelentés elmulasztásához az eladó szempontjából hátrányos jogkövetkezményt nem fűz. A mindenkori üzembentartó köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni, azt folyamatos díjfizetéssel hatályban tartani. A BM Központi Hivatal negyedévente összeveti a gépjármű-nyilvántartást és kötvény-nyilvántartást és megállapítja, hogy mely gépjárművek nem rendelkeznek kötelező felelősségbiztosítással. Erről értesíti az illetékes jegyzőt, aki felhívja az üzembentartót a biztosítás fennálltnak igazolására, annak sikertelensége esetén pedig intézkedik a gépjármű forgalomból történő kivonásáról.

A biztosítóknak is bejelentési kötelezettségük van a Hivatal felé abban az esetben, ha megszűnik a felelősségbiztosítási szerződés. Erről azonban csak az eladó bejelentésével vagy hónapokkal később, a díjfizetés elmaradásával értesülnek.

A Kártalanítási Számla az ismeretlen üzemben tartó által okozott kárt nem téríti meg. Ilyen esetben a károsult a károkozótól polgári peres eljárás keretében követelje a kár megtérítését. A vevők a gépjárművek adásvétele során gyakran elmulasztják bejelenteni az elsőfokú közlekedési hatóságnál a vásárlás tényét.

Az általános helyettes megállapította, hogy súlyosan sérti a károsultaknak a tulajdonhoz fűződő jogát az a rendszer, amely nem biztosítja, hogy az elsőfokú közlekedési hatóság az adás-vételről kellő időben tudomást szerezzon. A kötelező gépjármű felelősségbiztosítás intézménye ugyanis nem biztosít védelmet arra az esetre, ha az eladó az eladás tényének bejelentését elmulasztja, vagy késlekedve tesz eleget a kötelezettségének, a vevő pedig elmulasztja a felelősségbiztosítás megkötését és balesetet okoz, mert ilyen esetben a Kártalanítási Számla terhére nem fizet a MABISZ még akkor sem, ha a balesetet okozó személy és a gépjármű adatai ismertek. A biztos megállapította azt is, hogy a felelősségbiztosítások egyik védendő célja a károsultak mind dologi, mind a személyi károkra vonatkozó védelme. Mivel a szerződéskötést jogszabály kötelezővé teszi és előírja a feltételek nagy részét is, ezért biztosítani kell azt is, hogy a károsult kárának megtérítése ne azon múljon, hogy a kárt okozó gépjármű üzembentartója az átírási kötelezettség mellett a felelősségbiztosítás kötési kötelezettségének eleget tett-e.

Az előzőekre tekintettel az általános helyettes javaslatot tett a belügyminiszternek, hogy kezdeményezze a 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet módosítását úgy, hogy ha a gépjármű eladója az eladás tényét elmulasztja bejelenteni, akkor őt kelljen üzembentartónak tekinteni, ha pedig az eladó a bejelentési kötelezettségének eleget tett, de a vevő nem, akkor a tulajdonost kelljen az üzembentartónak tekinteni, vagyis ő tartozzon esetleges kárfelelősséggel. Ebben az esetben a Kártalanítási Számla kezelője a károkozó személytől – üzembentartótól – követelhesse a kifizetett összeget.

Miskolc rendőrkapitányát annak vizsgálatára kérte, hogy a balesetet okozóval szemben van-e lehetőség szabálysértési eljárás lefolytatására, valamint arra, hogy a vizsgálat tárgyát képező rendőri intézkedés, a kötelező felelősségbiztosítás ellenőrzése során elmulasztott fedezetellenőrzés miatt van-e lehetőség fegyelmi eljárás megindításának.

Felkérem a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei főügyészt, hogy tegye meg az esetleg szükséges intézkedéseket a büntető-eljárás megindítására.

A belügyminiszter hatáskörének hiányáról adott tájékoztatást. A biztos az ajánlásban foglaltakat fenntartva kiegészítő jelentésben fordult az ügyben a pénzügyminiszterhez.

A miskolci rendőrkapitány a jelentésben foglaltakkal egyetértett, és utasítást adott a rendőri állomány részére a jelentésben foglaltak betartására.

Az ügyészség magánokirat hamisítás büntette miatt nyomozást rendelt el.

OBH 1242/2005.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszátérítést okoz a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, ha a panaszos korengedményes nyugdíjigénye elbírálásakor nem veszi figyelembe az igénylő külföldön szerzett szolgálati idejét, és az igényt elutasítja.

A panaszos az őt ért sérelem orvoslásához kért segítséget. A panaszos munkáltatójával történt megállapodás alapján korengedményes nyugdíjra jogosultsága megállapítása céljából szolgálati idő elismerési kérelmet nyújtott be a nyugdíjbiztosítási igazgatósághoz. Az igazgatóság határozatában 36 év 217 nap szolgálati időt ismert el.

A fentiekre tekintettel, mivel a panaszos 1947. november 25-én született, a munkáltatójával kötött megállapodás szerint „a Munka Törvénykönyve 87. § (1) bekezdés a) pontja, és a 181/1996. (XII. 6.) Korm. rendelet alapján közös megegyezéssel korengedményes nyugdíjazás miatt” megszűnt a munkaviszonya.

A panaszos korengedményes öregségi nyugdíjigényét az igazgatóság azonban elutasította, mivel a szolgálati idő adatlap szerint az elismerhető szolgálati idő 18 év 105 nap, a többi szolgálati idejét Romániában szerezte. A határozat indoklása szerint „a magyar–román szociálpolitikai egyezmény tárgyi hatálya nem terjed ki a korengedményes öregségi nyugdíjra, az Igazgatóságnak az igényt el kellett utasítani”.

A panasz alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog sérelmének a lehetősége, ezért (annak ellenére, hogy a panaszos fellebbezése elbírálása még nem történt meg) az ügy összes körülményeire tekintettel az országgyűlési biztos vizsgálatot tartott szükségesnek. A vizsgálat lefolytatására az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatóját kérte fel.

A főigazgató megállapította, hogy jogszerűtlenül járt el az Igazgatóság, amikor a panaszos nyugdíjigényét elutasította és felkérte a határozat visszavonására. A 181/1996. (XII. 6.) Korm. rendelet szerint ugyanis a korengedményes nyugdíjra jogosultság szempontjából a szolgálati idő megszerzésének helye nem bír jelentőséggel, tehát a korengedményre jogosultság meghatározásánál a Romániában szerzett szolgálati időt is figyelembe kell venni. A nyugdíj összegének megállapításánál pedig az egyezmény szabályai szerint a Magyarországon elismert keresetet lehet figyelembe venni.

Az országgyűlési biztos szerint a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a nyugdíjbiztosítási igazgatóság azzal, hogy a panaszos korengedményes nyugdíjigénye elbírálásakor nem vette figyelembe az igénylő Romániában szerzett szolgálati idejét, és az igényt elutasította.

A biztos arra figyelemmel, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatóság a vizsgálat lezárását megelőzően már megállapította a panaszos korengedményes nyugdíját, nem tett ajánlást, de felhívta a főigazgató figyelmét „a nemzetközi nyugdíjügyek elbírálásának ügyviteli eljárásáról szóló 24/2004. (Tb.K.4.) ONYF számú utasítás 1.4.4. a szociálpolitikai egyezmények tárgyi hatálya” című pontja első mondatának a jogszabállyal és a vizsgálat megállapításával egyező összhangjának hiányára.

A módosítás 2006. elején megtörtént.

OBH 1268/2005.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az intézményvezető, ha az elhelyezési kérelem elutasításáról úgy dönt, hogy a jogorvoslat lehetőségéről az igénylőt nem oktatja ki.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Vakok Állami Intézetének vezetője az elhelyezése iránti kérelmét arra hivatkozva utasította el, hogy az előzetes orvosi vizsgálatok eredményeként nem javasolták a felvételét a budapesti intézménybe. Az elutasításról csak levélben kapott értesítést, amiben nem szerepelt a jogorvoslat lehetőségéről szóló tájékoztatás, holott az orvosi szakvéleményben erre felhívták a figyelmét. A panaszos előadta, hogy testvérével és idős, beteg édesanyjával él közös háztartásban, de édesanyja halála után a budapesti bentlakásos intézményben szeretne lakni, ahol egészségi állapotának megfelelő ápolást és gondozást kaphatna.

Az igazgatótól beszerzett tájékoztatás szerint az intézethez benyújtott elhelyezési kérelmeket követően az ellátást igénylő előzetes alapvizsgálatát végzik el, melynek célja az intézményi elhelyezést megelőzően annak megállapítása, hogy az ellátást igénylő az állapotának, képességeinek, készségeinek megfelelő ellátást kíván-e igénybe venni. Az alapvizsgálat eredményéről levélben értesítik a kérelmezőt.

A vizsgált esetben az előgondozás során bekérték a panaszos kezelőorvosának a szakvéleményét is. Az intézeti orvos, az intézetvezető-ápoló és helyettese megállapítása az volt, hogy az igénylő szükségleteinek megfelelő ellátást nem tudnak biztosítani. Erre tekintettel javasolták a panaszos szegedi intézetbe történő elhelyezését, ahol a pszichiátriai betegeknek a tartós bentlakás mellett szakorvosi, szakápolói ellátást is biztosítanak. A panaszos pszichiátriai diagnózisára figyelemmel a Fővárosi Szakértői Bizottság is a leginkább megfelelő intézménytípusként a szegedi Vakok Otthonát javasolta. A vizsgálat megállapította, hogy az ügyben két alapvizsgálati szakvélemény készült, melyek eredménye különböző lett, hiszen míg a győri vélemény a panaszos várakozó listára kerülését javasolta az intézményvezető felé, a fővárosi bizottság ennek ellenkezőjeként a szegedi otthonba történő felvételt javasolta. Az intézményvezető az utóbbi szakvélemény alapján hozta meg döntését, s értesítette a panaszost arról, hogy ha hozzájárul, a kérelmét továbbítják Szegedre.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezik arról, hogy az állami fenntartású intézmény esetén a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás iránti kérelemről az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által fenntartott szociális intézmény esetén az intézményvezető dönt. Ebben az esetben az intézményvezető írásban értesíti döntéséről az ellátást igénylőt, illetve törvényes képviselőjét. A jogorvoslati lehetőséggel összefüggésben a törvény kimondja, hogy ha az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője az intézmény vezetőjének a döntését vitatja, az arról szóló értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat. Ilyen esetben a fenntartó határozattal dönt a beutalás kérdéséről. Az adott ügyben a fenntartó az említett szakminisztérium.

A vizsgálat megállapította, hogy az intézményvezető úgy döntött az elhelyezési kérelem elutasításáról, hogy jogorvoslat lehetőségéről a panaszost nem oktatta ki. Az ellátást igénybe vevőt megilleti a tisztességes eljáráshoz való jog,

valamint a jogorvoslathoz való alkotmányos jog is, mely alapján megfelelő tájékoztatást kell kapnia arról, hogy kérelmét milyen indokok alapján utasították el, és a döntés ellen hova fordulhat, mely az adott esetben elmaradt.

A biztos ezért felkérte az intézet igazgatóját, hogy a feltárt visszásság orvoslása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, és a jövőben fokozottan ügyeljen az eljárási szabályok pontos betartására. A címzett a jelentésben foglaltakkal egyetértett és a szükséges intézkedéseket megtette.

OBH 1283/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a panaszost nem értesíti a feljelentés áttételéről, és a nyomozás elrendeléséről a feljelentés megérkezésétől számított több mint egy hónap múlva dönt.

A panaszos előadta, hogy 1999 áprilisában született gyermeke apját az apai kapcsolattartás során tanúsított magatartása – kiskorú veszélyeztetése és garázdaság bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja – miatt 2004. december 16-án feljelentette a III. kerületi Rendőrkapitányságán. Sérelmezte, hogy az országgyűlési biztoshoz 2005. január 17-én benyújtott beadványa időpontjáig a rendőrségtől feljelentésére semmilyen választ nem kapott.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A rendőrség bünyügyi osztálya vezetőjének megítélése szerint a feljelentésben foglaltak bírósági hatáskörbe tartozó eljárást indokoltak, ezért azt 2004. december 17-én megküldte a Budapesti II–III. Kerületi Bíróság elnökének.

A bünyügyi osztály vezetője 2005. január 28-án – a feljelentés adatainak újbóli áttekintése után – megállapította, hogy a bíróság hatáskörébe tartozó eljárásan kívül megállapítható a garázdaság vétség elkövetésének alapos gyanúja, ezért nyomozást rendelt el. 2005. január 29-én a rendőrségen a panaszost és az általa megjelölt tanúk többségét meghallgatták. A rendőrség a nyomozást a jelentés írásba foglalásakor még nem zárta le.

Az általános helyettes rendelkezésére bocsátott dokumentumok szerint a rendőrség a panaszost nem értesítette a feljelentés áttételéről. A vizsgálat megállapította, hogy ezen mulasztásával, továbbá azzal, hogy a nyomozás elrendeléséről a feljelentés megérkezésétől számított több mint egy hónap múlva döntött, a rendőrség a jogbiztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét keletkeztette.

Az általános helyettes a III. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjénél kezdeményezte, hogy gondoskodjon arról, hogy alárendelt szervei a jövőben a feljelentés áttételéről a vonatkozó BM–IM együttes rendelet előírásának megfelelően tájékoztassa a feljelentőt. A nyomozás elrendeléséről a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott határidőben döntsön.

A kapitányságvezető a kezdeményezést elfogadta.

OBH 1309/2005.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz az oktatási intézmény, ha a tanulót az iskolai közösségi élet egy részéből jogellenesen kizárja, továbbá az erre vonatkozó döntését nem foglalja határozatba. A művelődéshez való joggal összefüggésben is visszásságot okoz az oktatási intézmény, ha a tanulót szakértői vélemény nélkül és a szülő akarata ellenére magántanulói státuszba helyezi.

A panaszos sérelmezte, hogy nehezen kezelhető, magatartási nehézséggel küzdő gyermeke iskolában történő tartózkodását az általános iskolában korlátozták, nem biztosították számára a szükséges fejlesztéseket, végül akarata ellenére magántanulói státuszba helyezték.

Az általános helyettes a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a gyermeki jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és annak eredményeként megállapította, hogy a szülő kérelme alapján döntöttek a gyermeke iskolában történő tartózkodásának korlátozásáról, de ennek határozatba foglalására nem került sor. Ezzel az iskola nem tett eleget a jogszabályi kötelezettségének, hogy a nevelési, oktatási intézménynek a tanulókkal kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott formában – írásban közli a tanulóval, illetve a szülővel, ezzel visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban.

A határozati forma elmaradása kizárta a fellebbezés lehetőségét, amely visszásságot okozott a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. A tanuló iskolában történő tartózkodásának korlátozása felvettette a hátrányos megkülönböztetés vizsgálatának a szükségességét is. Hátrányos megkülönböztetésnek minősül minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az egyenlő bánásmód megszüntetése vagy akadályozása. Nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek az, amikor a nevelő és oktató munka jellegéből vagy természetéből egyértelműen következő különbségtétel törvényes célok érdekében, a szükséges eszközök alkalmazásával történik. Ilyen törvényes cél lehet a pedagógus kötelessége, hogy nevelő és oktató tevékenysége során gondoskodjon a gyermek, tanuló testi épségének megővéséről. Az iskola a panaszos gyermekének önmaga és társai testi épségét veszélyeztető magatartása miatt döntött az iskolában történő tartózkodásának a korlátozásáról. A panaszos gyermeke azonban – a róla készült szakértői vélemények szerint – iskolai közösségben nevelhető és oktatható. A szakértői bizottság szakvéleménye

a gyermek iskolai nevelését, oktatását továbbra is a panasszal érintett iskolában látta biztosítottak. Mindezek alapján az iskola azon döntése, melyben korlátozta a panaszos gyermekének iskolai tartózkodását, kizárta az iskolai közösségi élet egy részéből, ugyan törvényes cél érdekében, de nem a szükséges eszközök alkalmazásával történt. Ezzel hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló alapjoggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.

A szakértői véleménybe foglalt fejlesztésekre vonatkozó javaslatokat csak részben teljesültek, ugyanis az iskolapszichológussal történő fejlesztő foglalkozások tanév közben megszűntek, melynek további biztosítására intézkedés nem történt, mely a gyermeki jogok érvényesülésének sérelmét okozta.

A beilleszkedési, magatartási, tanulási nehézséggel küzdő tanuló esetében a magántanulói státusz elrendeléséhez a nevelési tanácsadó szakjavaslata szükséges, mely azonban csak a szülő egyetértésével és aláírásával válik kötelezővé. Az iskola egyetlen esetben sem dönthet a szülő helyett a magántanulói státuszról, a magántanulói jogviszony kizárólag a szülő választásán alapuló tanulói jogviszony. Az iskola a vonatkozó jogszabályok figyelmen kívül hagyásával, szakvélemény és a szülő kérelme nélkül döntött a magántanulói státusz elrendeléséről, ezzel visszásságot okozott a jogállamiság részét képező tisztességes eljáráshoz, a gyermeki jogok, valamint a művelődéshez való jogok vonatkozásában.

A polgármester – megkeresés alapján – törvényességi ellenőrző vizsgálatot tartott, ami számos jogsértést tárt fel, de azok megszüntetése érdekében nem tett semmiféle intézkedést. A polgármester e mulasztásával a tisztességes eljáráshoz, a gyermeki jogokhoz, és a művelődéshez való jogokkal kapcsolatban visszásságot okozott.

Az általános helyettes megállapította, hogy az általános iskola elmulasztotta döntésének írásba foglalását, és a panaszos gyermekének iskolában történő tartózkodását jogellenesen korlátozta, a szakértői véleményben foglalt javaslatok gyakorlatban történő megvalósulásáról kellően nem gondoskodott, ugyancsak visszásságot idézett elő.

Megállapította azt is, hogy az általános iskola azzal, hogy a panaszos akarata ellenére, valamint a magántanulói jogviszonyhoz szükséges szakértői vélemény nélkül helyezte magántanulói státuszba a panaszos gyermekét, a tisztességes eljáráshoz, és a gyermekek kiemelt védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes a polgármestert felkérte, hogy a megállapított jogsértéseket saját hatáskörében eljárva haladéktalanul szüntesse meg, és a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a fenntartása alá tartozó oktatási intézmények jogszabályoknak megfelelő működésére. Az általános iskola igazgatóját felhívta, hogy a jövőben tevékenysége során a jogszabályok figyelembevételével és betartásával járjon el, azok garanciális jelentőségére hívja fel a tantestület tagjainak figyelmét is.

A címzettek az ajánlást, illetve a kezdeményezést elfogadták, az általános helyettes az érintettek által tett intézkedésekkel egyetértett.

OBH 1406/2005.

A jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzat, ha a közszolgáltatás igénybevételének elmulasztását szabálysértéssé minősíti, illetve ha magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen a díjtétel az áfa összegét is tartalmazza. Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek a szemétszállítási közszolgáltatást igénybe venni, és ezért a díjat megfizetni, és az ingatlan tulajdonos a szerződés aláírásának hiányában átalánydíjat köteles fizetni.

A panaszos sérelmezte, hogy el nem végzett szolgáltatásért kell olyan összegű hulladékszállítási díjat fizetnie, mint egy négytagú családnak, mivel az egyedi közüzemi szerződést nem írta alá, hiszen a közszolgáltató tevékenységét nem is veszi igénybe.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálata során a jegyzőtől kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az, hogy az ingatlan tulajdonosok kötelesek a hulladék-szállítást igénybe venni, és az érte járó díjat megfizetni.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) írja elő, hogy az ingatlantulajdonosok kötelesek az ingatlanukon keletkező települési szilárd hulladékot gyűjteni és az arra feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet kimondja, hogy „nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja”.

Az önkormányzati rendelet szerint „a szolgáltató és az ingatlantulajdonos közötti szerződést írásban kell megkötni”. A kialakult gyakorlat szerint a közszolgáltató és az ingatlantulajdonosok közötti szerződéskötés hiányában a szolgáltatást kizárólag 110 literes hulladékgyűjtő edényzet igénybevételével végzi el a szolgáltató, illetve arra alapozva állapítja meg a díjfizetési kötelezettséget. A felek közötti jogviszony a jogszabályok által meghatározottak szerint azzal jön létre, hogy a Közszolgáltató a teljesítést felajánlja, a tulajdonos pedig a szolgáltatást igénybe veszi. A közszolgáltatás kötelező jellege miatt a szerződés létrejötte szempontjából nincs jelentősége, hogy a panaszos nem írta alá a szerződést.

Az általános helyettes megállapította, hogy nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az, hogy az ingatlan tulajdonosa a kölcsönös együttműködési kötelezettségének hiánya miatt kizárólag 110 literes hulladékgyűjtő edényzet után járó díjat köteles megfizetni.

Az önkormányzati rendelet szerint szabálysértést követ el és 30 000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki a közszolgáltatást nem, vagy nem e rendeletben meghatározott módon veszi igénybe és bejelentési kötelezettségének nem, illetve nem a valóságnak megfelelően tesz eleget. Ez a gyakorlatban azokra vonatkozik, akik a díjat nem fizetik meg. A törvény kimondja, hogy „a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlan tulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás”. Rendezi a díjhátralék behajtásának módját is, ezért az önkormányzata rendeletével magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen minősítette szabálysértéssé a díj megfizetésének elmulasztását, és ezzel a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes a visszásságok orvoslása érdekében felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg az önkormányzat rendeletét.

A hivatalvezető a biztos észrevételeivel egyetértve törvényességi felhívással élt.

OBH 1426/2005.

A jogbiztonság követelményét sérti a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet „termőföldért életjáradékot” program alapján kiírt pályázat keretében hozott döntése, ha a pályázó kérelmét a pályázati kiírásban kizáró feltételként nem szereplő ok miatt utasítja el.

A panaszosok sérelmezték, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet – az általa 2003. augusztus 22. és november 21-ei közti időre meghirdetett „termőföldért életjáradékot” program keretében benyújtott pályázatukat – elutasította.

Az országgyűlési biztos a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított az ügyben vizsgálatot.

Az országgyűlési biztos vizsgálata feltárta, hogy panaszosok különböző arányban – másokkal együtt – tulajdonosai egy több mint 56 hektáros, 848,5 aranykorona értékű termőföldnek, akik tulajdoni hányadukat életjáradék biztosítása fejében a kiírt pályázat szerint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetnek ajánlották fel. A panaszosok a kiírt pályázati feltételeknek megfelelő ajánlatát a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet elnöke azzal utasította el, hogy „A helyszíni szemle alapján megállapítható, hogy az ingatlan sással, náddal benőtt zombékos terület, mezőgazdasági művelésre a terület egy része nem vehető igénybe. A jelenlegi művelési ág nem egyezik a tulajdoni lappal.”

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet által kiírt, pályázati feltételek között kizáró feltételként nem szerepelt, hogy a termőföldet nem vásárolja meg életjáradék fejében, ha a felajánlott termőföld mezőgazdasági művelésre nem vehető igénybe, illetve, ha a művelési ág nem egyezik meg a tulajdoni lappal.

Az idézett okokra való hivatkozással az elutasítás nem jogszerű. A pályázati feltételeket teljesítő kérelmet nem lehet olyan ok miatt elutasítani, melyet a pályázati kiírásban kizáró feltételként nem jelöltek meg. Az ilyen gyakorlat – melyet már az OBH 4889/2004-es számú ajánlást is magába foglaló, a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek is megküldött jelentés is tartalmaz – az állampolgárok körében jogbizonytalanságot okoz. Az ügyben eljáró szervek mulasztása panaszosok alkotmányban rögzített jogbiztonsághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek címzett ajánlásában kérte a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet döntésének felülvizsgálatát, továbbá azt, hogy a hasonló visszásság jövőbeni előfordulásának elkerülése érdekében gondoskodjon arról, hogy a pályázati feltételeknek megfelelő kérelmeket ne utasítsák el olyan okokra hivatkozással, amelyek a pályázatban kizáró feltételként nem szerepelnek.

Az ajánlás elérte célját, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet elnöke arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az Egyeztető Bizottság a kifogásolt döntést felülvizsgálta és megvásárlásra alkalmasnak találta az ingatlant.

Kapcsolódó ügy: OBH 1781/2005.

OBH 1526/2005.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmához való joggal összefüggő visszásságot okoz a felsőoktatási intézmény, ha a katonai felsőoktatásban részt vevő polgári szakos hallgató kismama nem részesülhet tandíjmentességben az általános felsőoktatás költségtérítéssel hallgatóival egyezően, feltéve, hogy a hallgatók viszonylatában a képzés keretei szerint tett megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka. A jogbiztonság elvét sérti, ha a katonai felsőoktatás szabályai nem rendelkeznek a polgári szakos hallgatók számára nyújtható tandíjmentességről és -kedvezményről.

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem polgári, levelező szakos hallgatója kifogásolta, hogy nem részesülhet tandíjmentességben. Az egyetem tanulmányi osztályának tájékoztatása szerint mindegyik felsőoktatási intézményben megilleti a kismamákat a tandíjmentesség, kivéve a katonai felsőoktatásban résztvevőket. A panaszos nehezményezte, hogy érdeklődésére előbb a tanulmányi osztály arról tájékoztatta, hogy a kismama a terhesség harmadik hónapjától tandíjmen-

tességre jogosult, a következő félévet már úgy kezdheti meg, de később arról értesítették, hogy a katonai felsőoktatásban nem jár a kismamáknak tandíjmentesség.

Az általános helyettes megkeresésére a honvédelmi miniszter kifejtette, hogy a tandíj, illetve költségtérítés meghatározását tekintve a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 31. §-nak, valamint a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény 35. §-nak rendelkezései nem állnak összhangban egymással. A honvédelmi miniszter jelezte egyúttal, hogy a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény 37. § (2) bekezdése a polgári hallgató részére az állami felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályok szerint biztosít ösztöndíjra, valamint egyéb támogatásokra való jogosultságot, az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről azonban, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokról szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerint a kormányrendelet hatálya nem terjed ki a katonai felsőoktatási intézmények hallgatóira.

A honvédelmi miniszter közölte, hogy a kormányrendelet hatályának a katonai és rendészeti felsőoktatás polgári szakos hallgatóira való kiterjesztését kezdeményezi a polgári hallgatók helyzetének rendezése érdekében.

Az általános helyettes a vizsgálata során abból indult ki, hogy az Alkotmánybíróság – 857/B/1994. AB határozata alapján – az Alkotmány 70/A. §-ban foglalt, a hátrányos megkülönböztetés tilalma rendelkezését 1992-ben már az egész jogrendszerre kiterjesztve értelmezte. Eszerint „a nem alapjogokat érintő, bármely más szempont szerinti megkülönböztetés is alkotmányellenes, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Ha a megkülönböztetés önkényes és indokolatlan, vagyis nincs ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetekben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, s nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal.” Az Alkotmánybíróság 79/1995. (XII. 21.) AB határozatában rögzítette azt is, hogy a felsőoktatási intézmények hallgatói számára meghatározott tandíjfizetési kötelezettség nem sérti az Alkotmány 16. és 70/F. §-ait. Az Alkotmány 70/F. §-a a felsőfokú oktatást illetően állami kötelezettségként a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető oktatás biztosítását és az oktatásban részesülőkhöz anyagi támogatását határozza meg. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem származik az államnak alkotmányos kötelessége a felsőoktatási intézményekben az ingyenes oktatás biztosítására, így tehát nem áll fenn alapvető alanyi jogosultság a tandíjmentességre. A tandíjmentesség érvényesítése nem jelent alanyi jogosultságot, a hátrányos megkülönböztetés tilalma azonban ennek igénybevételére is kiterjed. Figyelembe vette azt is, hogy a katonai felsőoktatás speciális jellege, képzési céljai indokolják, hogy a hallgatók jogállását az általánostól eltérő szabályok rendezzék. Ezzel összefüggésben a katonai felsőoktatás felett a honvédelmi miniszter rendelkezik felügyeleti jogkörrel és a működés anyagi feltételeit is a honvédelmi ágazat biztosítja.

A polgári szakos hallgatók jogállása a katonai felsőoktatás keretein belül is különös, mivel általános jogi helyzetük azonos a más felsőoktatási intézmény hallgatóinak helyzetével, bizonyos esetekben azonban szigorúbb szabályozás alatt állnak (pl. az előadásokról való igazolatlan távolmaradás fegyelmi felelősségre vonással jár).

A katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény megteremtette annak a lehetőségét, hogy polgári hallgatók is részt vegyenek a katonai felsőoktatásban, amely a katonai intézmények nyitottabbá válását teszi lehetővé. A katonai felsőoktatás nyílt és zárt szakokat különböztet meg egymástól, azonban főszabályként a felsőoktatás rendszerét a korábban hagyományos zárt szakokhoz igazította.

A katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény 35. §-a a katonai felsőoktatásban az egyes hallgatói csoportok szerint ír elő tandíjfizetési kötelezettséget, illetve tandíjmentességet. A katonai felsőoktatásra vonatkozó szabályok a csoporton belül alkalmazható tandíjmentességre nem határoznak meg további rendelkezéseket.

A felsőoktatás általános területein az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokról szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet 22. §-a a gyermeket vállaló szülők munkaerőpiaci integrálásának elősegítése céljából a költségtérítéses képzésben résztvevő terheségi-gyermekágyi segélyben, gyed-ben, gyet-ben részesülő személyek számára költségtérítés alóli mentességet biztosít.

A honvédelmi felsőoktatás és az általános felsőoktatás a tandíj és a költségtérítés tekintetében eltérő fogalmakat használ. [A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 31. §-a értelmében tandíjat az államilag finanszírozott, költségtérítést az államilag nem finanszírozott képzésben részt vevő hallgató fizet. A katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvény 35. § (2) bekezdése a polgári szakos hallgató által fizetendő tandíj egyik részelemeként határozza meg a képzési költségtérítést.]

A szabályozás tartalmát elemezve a katonai felsőoktatásban a polgári szakos hallgatók is – az általános felsőoktatás költségtérítéses hallgatóival egyezően – államilag nem finanszírozott képzési formában, díjfizetés ellenében vehetnek részt a felsőoktatásban.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a két szabályozási csoport eltérő rendszereken belül megállapított hasonló jogállása alapján a jogi szabályozás az érintettek szempontjait nem értékelte hasonló figyelemmel és méltányossággal, ezért a különbségtételnek nincs ésszerű indoka.

Tekintettel arra, hogy a gyermekvállaláshoz kapcsolódó költségtérítés alóli mentesség igénybevételénél a hallgatók viszonylatában a képzés keretei szerint tett megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka, az negatív diszkriminációt eredményezett. Az általános helyettes megállapította, hogy a katonai felsőoktatás szabályai nem rendelkeznek a polgári szakos hallgatók számára nyújtható tandíjmentességről és kedvezményről. A jogi szabályozás hiányossága a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte a miniszterelnököt, hogy a kormányrendelet módosítása során átmeneti szabályokkal biztosítsák a jelenleg gyermeket vállaló polgári szakos hallgatók számára is a tandíjfizetés alóli mentességet. A miniszterelnök a javaslatot elfogadta, és a jogszabály módosítása 2005. szeptember 30-án hatályba is lépett.

OBH 1570/2005.

A tulajdonnal, a jogorvoslattal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a panaszos beadványa ügyében nem hoz határozatot. A jogbiztonság követelményét sérti, ha jogszabály nem rendezi a növényzet ingatlanhatártól való meghatározott telepítési távolságát.

A panaszos sérelmezte, hogy az ingatlanszomszédja facsemetéket ültetett a közös telekhatáruktól 80 cm-re. A magas növésű fajtájú facsemeték még nem érik el az 1 métert. A panaszos ingatlanán szőlőt termel, és a későbbiek folyamán várható, hogy mindezt a fatelepítés árnyékolni fogja. Az 1970. évi 36. tvr. végrehajtására kiadott 40/1977. (XI. 29.) MÉM rendeletre hivatkozva kérte a jegyzőtől hatósági eljárás lefolytatását, választ azonban nem kapott.

Az országgyűlési biztos vizsgálat során a pécsi jegyzőtől kért tájékoztatást, aki jelezte, hogy a hivatala valóban nem hozott érdemi döntést, mert azt a MÉM rendeletet, amely előírta a fák, gyümölcsök telepítési távolságát 1998. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a 106/1997. (XII. 19.) FM rendelet, így az ingatlanszomszéd sem szabálysértést, sem birtokháborítást nem valósított meg. A jegyző a panaszost levélben tájékoztatta, egyben az ügyintéző figyelmét felhívta a határidők pontos betartására.

Az ügyben tehát érdemi döntés nem született. A levél formában megküldött jegyzői tájékoztatás a határozatot nem pótolja, mivel akár szabálysértési, akár birtokvédelmi ügyben határozatot kell hozni, melyben rendelkezni kell a jegyzőnek arról, hogy megállapítja-e a birtokháborítást, vagy a szabálysértés tényét, illetve a kérelmet elutasítja, az eljárást megszünteti. Ezt a döntését a közigazgatási szerv indokolni köteles az igénybe vehető jogorvoslati lehetőség megjelölése mellett.

A hivatkozott MÉM rendelet 5. számú melléklete határozta meg a telepítési távolságra vonatkozó előírásokat. Annak hatályon kívül helyezése óta az ültetési távolságok behatárolása nem került szabályozásra, és ennek hiánya a mindennapi életben az állampolgárok között komoly konfliktusokhoz, egyben közigazgatási, illetve akár bírósági eljárásokhoz vezethet.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző mulasztása a tulajdonnal, a jogorvoslattal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte a jegyzőt, hogy a panaszos beadványa ügyében hozzon határozatot.

A jegyző az ajánlást elfogadta, a birtokvédelmi eljárásban a határozatát meghozta.

A biztos megállapította, hogy a visszásságot részben a jogszabályi rendezés hiánya okozta, mert nem szabályozza a növényzet ingatlanhatártól meghatározott ültetési távolságát. Ennek orvoslása érdekében felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy intézkedjen a jogszabályi hiányosság pótlására.

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter a környezetvédelmi és vízügyi miniszter bevonását javasolta, aki pedig a jogszabály módosítása érdekében tárcaközi bizottság felállítását kezdeményezte harmadik tárcaként a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős miniszter szakértőinek bevonásával.

OBH 1613/2005.

A jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz fűződő jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz a gyámhivatal, ha a határozat elleni jogorvoslat lehetőségéről tévesen tájékoztatja az ügyfelet, és a megyei gyámhivatal azt nem észlelve bírálja el a fellebbezést, továbbá, ha kizárja a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. A tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérül, ha a minisztérium fél évig nem hoz határozatot.

A panaszos beadványaiban gyermekével való apai kapcsolattartása ügyében eljáró érdei gyámhivatal és a pest megyei gyámhivatal eljárását sérelmezte. A panaszos 1999 óta több alkalommal kérte az elmaradt kapcsolattartások pótlását.

A panaszos sérelmezte azt is, hogy 2005 januárjában az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumnál panaszt tett az eljáró gyámhivatalok ellen, kérte az eljárásból való kizárásukat, de beadványára választ nem kapott. Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A gyámhivatal a panaszos azon kérelmét, mely a nyári időszakos kapcsolattartások ideje alatt elmaradt öt nap kapcsolattartás pótlására irányult, 2004. április 19-én kelt határozatával elutasította. A gyermek édesanyja és házastársa a gyámhivatalban idézésre megjelentek, egybehangzó nyilatkozatuk szerint az elmaradt kapcsolattartásokat pótolták. A panaszos az idézést nem vette át, így meghallgatására nem kerülhetett sor.

A határozatban a gyámhivatal a panaszost – tévesen – tájékoztatta a fellebbezés lehetőségéről. Tekintettel arra, hogy az elmaradt kapcsolattartás pótlása a végrehajtási eljárás része, így a gyámhivatalnak nem a fellebbezés lehetőségéről, hanem a határozat ellen benyújtható kifogásról kellett volna a panaszost tájékoztatnia.

A gyámhivatal 2004. május 27-én kelt értesítésével megállapította, hogy a fenti határozata – fellebbezés hiányában – 2004. május 24. napján jogerőre emelkedett.

A panaszos 2004. június 8-i keltezéssel a jogerős határozatot megfellebbezte. A fellebbezést a gyámhivatal 2004. június 16-án iktatta, majd továbbította a megyei gyámhivatalnak. A megyei gyámhivatal az első fokon hozott döntést helyben hagyta. Tekintettel arra, hogy a határozat nem minősült az ügy érdemében hozott döntésnek, mert a jogerős határozat végrehajtása tárgyában született, a bírói felülvizsgálat lehetőségét ugyan jogszerűen, de téves jogszabályi hivatkozással zárta ki a másodfokú hatóság. A panaszos – a szóban forgó elsőfokú határozat jogerősítése után – fellebbezési kérelmet nyújtott be, azt a gyámhivatal továbbította a másodfokú hatóságnak. A másodfokon eljáró hatóság nem észlelte azt, hogy az első fokon eljáró gyámhivatal a végrehajtási eljárásban hozott határozat ellen benyújtható végrehajtási kifogásról nem tájékoztatta a panaszost, így az ügyfél ezzel a jogorvoslati lehetőséggel nem élt. A megyei gyámhivatal nem vizsgálta azt sem, hogy a panaszos a fellebbezésre nyitva álló határidőn túl nyújtotta be jogorvoslati kérelmét, azt – mint határidőn túl benyújtottat – nem utasította el. A vizsgálat megállapította, hogy az első fokon eljáró gyámhivatal azzal, hogy a végrehajtási eljárás során jogorvoslati lehetőségként a fellebbezésről és nem a határozat ellen benyújtható végrehajtási kifogásról tájékoztatta a panaszost, a megyei gyámhivatal pedig azzal, hogy a fellebbezés elbírálását követően – tekintettel arra, hogy határozatát végrehajtási eljárás során hozta – kizárta a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, a jogorvoslati lehetőséget szűkítette.

Az általános helyettes megállapította, hogy eljárásával az első- és másodfokon eljáró gyámhivatal a jogbiztonsággal, továbbá a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. A minisztérium a panaszos 2005. januári beadványára nem reagált, kizárási kérelméről a kérelem kézhezvételétől számított fél év elteltével sem döntött, elhúzódó eljárásával a tisztességes eljárás sérelmét okozta.

Az általános helyettes felkérte a gyámhivatal vezetőjét, hogy a jövőben, az ügyfelet a ténylegesen igénybe vehető jogorvoslati lehetőségről tájékoztassa. A hivatalvezető a kezdeményezést elfogadta.

A megyei gyámhivatal vezetőjét arra kérte, hogy ügyeljen arra, hogy a határozatok rendelkező részében foglaltak ne mondjanak ellent a jogszabályi hivatkozásnak. Ha az ügyfél a fellebbezési határidőn túl nyújt be jogorvoslati kérelmet, azt érdemi vizsgálat nélkül, határozatban utasítsa el. A hivatalvezető a kezdeményezést elfogadta.

A minisztérium Gyermek- és Ifjúságvédelmi Főosztálya vezetőjénél kezdeményezte, hogy érdemi döntését az eljárási törvény szerinti eljárási határidők betartásával hozza meg, ha ez nem lehetséges, a határidőt hosszabbítsa meg, és erről az ügyfelet értesítse.

A főosztályvezető az általános helyettes sürgetésére sem válaszolt.

OBH 1697/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal gyakorlata, ha a gondnok jogállását a gondnokolt halálával nem tekintik megszűntnek.

A hivatásos gondnok panaszosok a gondnokoltak köztemetésével kapcsolatban adtak hangot azon meggyőződésüknek, mely szerint méltánytalan és az elhunyt végakaratóival sokszor ellenkező, ha a gondnokolt halála esetén a korábbi gondnok nem tud intézkedni az illő eltemetés iránt, még akkor sem, ha a gondnokolt vagyona ezt lehetővé tenné.

Az általános helyettes a közigazgatási hivatal vizsgálatát kérte az illetékességi területén lévő gyámhatóságok gondnokoltak eltemetésével kapcsolatos eljárások tekintetében. Annak eredményeként feltárta, hogy valóban felmerült olyan eset, amely során a hagyatéki vagyon lehetővé tette volna a köztemetésnél költségesebb, de illendőbb eltemetést, mivel azonban a hozzátartozók kiléte nem volt megállapítható, ez akadályokba ütközött. Ezek közül is a legfőbb az volt, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a vagyonkezelői jogokkal is rendelkező gondnok jogállása a gondnokolt halálával megszűnik. A vizsgálat feltárta, hogy a gyámhivatalok a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit kiterjesztően értelmezték, és a gondnok vagyonkezelői jogát a hagyatéki eljárás befejezéséig, illetve a temetési költségekkel való elszámoltatásig fennállónak tekintették. A gyakorlat a polgári törvénykönyv rendelkezéseivel ellentétesen alakult, ráadásul ebben sem volt egységes.

A biztos az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert is felkérte álláspontja kifejtésére, aki kezdeményezte a kialakult gyakorlat feltárását az ország egész területén, és arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéskört szabályozó jogszabályok áttekintése és módosítása feltétlenül szükséges. Ennek végrehajtása érdekében egyeztetést kezdeményezett az igazságügyi minisztérium és a belügyminisztérium képviselőivel. Az egyeztetés során kialakított közös álláspont az volt, hogy a célzott módosításokat az új Ptk. szakmai egyeztetése során kell majd csak bevezetni.

A kegyeleti joggal összefüggésben a biztos nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, mert a temetkezési törvény áttételesen – gyámhatóság által jóváhagyott temetkezési szolgáltatásra irányuló szerződés megkötése lehetőségének biztosításával – megteremti a feltételeket a gondnokolt saját vagyonából történő eltemetéshez.

Mindemellett, mivel maga a jogalkotó is úgy ítélte meg, hogy a joganyag módosítása mindenképpen indokolt, annak egy későbbi időpontban való megvalósítására nem elegendő indok, hogy az új Ptk. előkészítése jelenleg zajlik. Mindezekre tekintettel az általános helyettes arra kérte az igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a Ptk. hivatkozott szakaszának módosítását.

A miniszter számára előírt válaszadási határidő a beszámolási időszakot követő időpontra esik.

OBH 1940/2005.

Nem okoz visszásságot a gázszolgáltató, ha a havi leolvasásos rendszer további biztosítása mellett, folyamatosan tér át a részszámlázásos rendszerre.

A panaszos a Fővárosi Gázművek Rt. óraleolvasás gyakoriságának csökkentésével összefüggő szerződésmódosítását sérelmezte.

A biztos a vizsgálata során a Fővárosi Gázművek Rt. vezérigazgatójától kért tájékoztatást, aki közölte, hogy az ügyfelek részére biztosított a különböző számlázási módok közötti választás lehetősége. Azok az ügyfelek, akik nem fogadják el a részszámlázást, választhatják a tényleges fogyasztás alapján történő számlázást, ha vállalják, hogy a leolvasások közötti hónapokban ingyenes hívható zöld számon, vagy bérmentesített levelezőlapon közlik az aktuális mérőállást.

A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló kormányrendelet alapján az elfogyasztott gázmennyiség ellenértékének beszedése során a szolgáltató jogosult részszámlázásos módszert alkalmazni. Ezen módszer alkalmazása esetében a gázmérő leolvasására és a végszámla benyújtására meghatározott időszakonként, 3, 6 vagy 12 havonta kerül sor, a közbenső időszakban a fogyasztó előre megállapított részértéket fizet, amelyre vonatkozóan a szolgáltató részszámlát bocsát ki. A részszámlázásra vonatkozó részletes szabályokat és eljárásokat a szolgáltató az Üzletszabályzatában köteles rögzíteni.

A Fővárosi Gázművek Rt. üzletszabályzata szerint, a részszámlázás esetén a gázmérők leolvasására és a végszámla benyújtására meghatározott időszakonként, 3, 12 havonta kerül sor. A közbenső időszakban a fogyasztó előre megállapított részértéket fizet.

A gazdaságosság és a biztonság szempontjából is indokolt a részszámlázásra való áttérés. A kölcsönös együttműködés követelménye alapján a fogyasztóktól elvárható, hogy ha a havonkénti elszámolást választják, akkor az óraállást a szolgáltatónak a jelzett lehetőségek igénybevételeivel bejelentsék.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Fővárosi Gázművek Rt. nem okoz visszásságot, ha a havi leolvasásos rendszer további biztosítása mellett tér át folyamatosan a részszámlázásos rendszerre, oly módon, hogy a részszámlázást el nem fogadó ügyfelek a tényleges fogyasztás alapján történő számlázást is választhatják, és a leolvasások közötti hónapokban ingyenes hívható zöld számon, vagy bérmentesített levelezőlapon közölhetik az aktuális mérőállást.

OBH 1959/2005.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz a minisztérium főosztályvezetőjének hatáskör hiányában kiadott normatív tartalmú rendelkezése, továbbá a földügyi szakigazgatási szerveknek e rendelkezésre alapított eljárása is visszásságot okoz.

Az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában nevének elhallgatását kérő ingatlanrendező földmérő – panaszos – a földmérési tevékenység jogi szabályozását és az ügyben eljáró különböző szintű földügyi szakigazgatási szervek eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a beadvány alapján a tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Az országgyűlési biztos feltárta, hogy a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térképészeti Főosztályának vezetője „Az állami földmérési alaptérképek felhasználásával készülő egyes sajátos célú földmérési munkák végzéséről és az ezekkel kapcsolatos hatósági eljárások lefolytatásáról, valamint a földügyi szakigazgatásban működő adatszolgáltatás intézményi háttéréről és rendjéről” címet viselő „F2 Szabályzatot” a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény (Fttv.) 29. § (2) bekezdésének e) pontjában kapott felhatalmazásra hivatkozással adta ki 2002. március 8. napján, annak ellenére, hogy az Fttv. ilyen felhatalmazást csak a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek adott, a főosztályvezetőnek nem. Az F2 Szabályzat valójában nem jogszabály, s az állami irányítás egyéb jogi eszközének sem tekinthető, kötelező jogi erővel nem bír, azonban több normatív rendelkezést tartalmaz.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a már említett F2 Szabályzatra épülő egyes földhivatalok egyes eljárási cselekményei nem jogszabályszerűek, azok több hatályos jogszabály rendelkezéseivel ellentétesek, miáltal több alkotmányos joggal – a jogbiztonsághoz való joggal, a tulajdonhoz való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz való joggal, a diszkrimináció tilalmára vonatkozó joggal – összefüggésben visszásságot idéznek elő.

A panaszbeadvány szerint az ingatlanok használatbavételi engedélyezését követően egyes földhivatalok az engedélyest arról értesítik, hogy „Az egyszerűbb eljárás érdekében a vázrajzot a mellékelt megrendelő kitöltésével meg lehet

rendelni. A megrendelést földmérőnek továbbítjuk, aki a munka díjának kifizetése ellenében elvégzi a bemérést, elkészíti az ingatlan-nyilvántartási, valamint a nyilvántartási térkép átvezetéséhez szükséges munkarészeket és megküldi a földhivatal részére. A munka díja szabad áras. Amennyiben 30 napon belül nem történik meg a megrendelés, vagy a változási vázrajz benyújtása, a földhivatal minden további felszólítás mellőzésével megszünteti az eljárást, és az ingatlant az eredeti nyilvántartási állapotnak megfelelően – az új épület bejegyzésének mellőzésével – tartja nyilván.” A vizsgálat megállapítása szerint a földhivatal által írásban kiadott ilyen „megrendelést közvetítő tevékenység” összeférhetetlen a földügyi szakigazgatási szervezet jogszabályban körvonalazott tevékenységével.

A panaszos állítása szerint: „Földmérő szakmai körökben közbeszéd tárgya, hogy a földhivatalok földmérő munkatársai egyéni vállalkozóként, gazdasági társaság tagjaként is végeznek különböző, ún. sajátos célú földmérési munkákat. Magyarán a hatósági eljárásban ügyintézőként résztvevő földmérők, gyakran ügyfélként jelennek meg saját hivataluk előtt. (...) közszájon forgó információk szerint a földhivatali földmérők magánmunkáikat rendszeresen hivatali felszereléssel végzik.”

Az országgyűlési biztos – a beadvány csatolásával – határidő kitűzésével kérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert a beadványban foglaltak megvizsgálására, és ennek eredményéről való részletes tájékoztatásra.

A miniszter tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a panaszos által kifogásolt F2 szabályzat felülvizsgálata folyamatban van, a F2 szabályzatot miniszteri rendelet mellékleteként 2006. I. negyedévében tervezi kiadni. A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvényhez kapcsolódó miniszteri rendeletek módosításának kiadását is 2006. I. negyedévére tervezi. A minisztériumban megkezdődött a hatályos szabályzatok, belső utasítások teljes körű felülvizsgálata. A panaszos levelében felvetett egyes földhivatalok eljárását a földhivatalok felügyeletéért felelős szervezeti egység még ebben az évben felül fogja vizsgálni, és megteszi a szükséges felügyeleti intézkedést. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 21. § (2) bekezdése mérlegelési jogkört biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának a munkavégzésre irányuló egyéb, és további jogviszony engedélyezésénél. A minisztérium már ismertette a megyei (fővárosi) földhivatalok vezetőivel mely szempontok érvényesülését tartja kívánatosnak a jogkör gyakorlásakor. Az ügy jelentőségére tekintettel utasításban adja ki, hogy összeférhetetlennek kell tekinteni minden olyan jogviszonyt, amely miatt adott ügyben a Ket. szerinti kizárás megállapításának lehet helye, illetve amelynek gyakorlása a közigazgatási hatósági eljárás alapelveit oly módon sértené, hogy a kérelmek elbírálásakor a jogszabályban elő nem írt szempont érvényesül, így különösen akkor, ha bármely kérelem elbírálását attól teszik függővé, hogy az adott jogviszonyhoz kapcsolódó szolgáltatást igénybe vették-e.

Tekintettel arra, hogy a miniszter a biztos megkeresésére a jelentésben megállapított visszasságok megszüntetése érdekében már megtette a szükséges intézkedéseket, az országgyűlési biztos további intézkedéseket nem kezdeményeztet, de minisztert arra kérte, hogy az intézkedései eredményéről írásban adjon részletes tájékoztatást.

Az országgyűlési biztos kezdeményezése elérte célját, azok részben megvalósultak, a kilátásba helyezett intézkedésekről szóló tájékoztatásra meghatározott idő még nem telt el.

OBH 2016/2005.

A szociális biztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjoggal összefüggő visszasságot okoz a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, ha a magyar–szovjet szociálpolitikai egyezmény szabályai szerint jogos nyugdíjigényére csak a kérelemre indított vizsgálat eredményeként évekkel később kapja meg szolgálati nyugdíját.

A panaszos az Országgyűlési Biztosok Panaszirodáján személyes megjelenésekor benyújtott beadványában előadta, hogy 2000. július 19-én áttelepült Ukrajnából, ahol szolgálati nyugdíjas volt. Ott lemondott nyugdíjáról, hogy Magyarországon a magyar–szovjet szociálpolitikai egyezmény alapján kérje nyugdíja újbóli megállapítását. A kérelmet azonban az igény elbírálására hatáskörrel rendelkező nyugdíjbiztosítási igazgatóság – a Belügyminisztérium Nyugdíjmegállapító Osztály írásos véleményének is a birtokában – I. és II. fokon is elutasította jogosultság hiányában, mert nem rendelkezett a jogosultsághoz szükséges 25 év szolgálati idővel. Az áttelepülést követően Bt.-t hozott létre, járulékot azonban csak mint nyugdíjas fizetett. Mivel a nyugdíja nem került megállapításra, járuléktartozása keletkezett, melynek megfizetése – anyagi körülményei miatt – meghaladta lehetőségeit. Csak 2005. januárban tudott elhelyezkedni. Úgy véli, hogy meg kellett volna állapítani a nyugdíját, mivel tartozásából 130 000 Ft-ot megfizetett, így a többi a megállapított nyugdíjából tudná rendezni. A fenti helyzet – véleménye szerint – a nyugdíjbiztosító téves tájékoztatásának következménye.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek keretében a nyugdíjbiztosítási igazgatóság vezetőjét saját jogú vizsgálat lefolytatására kérte. A panaszos meghallgatására pedig a szolgálati nyugdíjra jogosultság megállapítására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Belügyminisztérium nyugdíjmegállapító szervének vezetőjét kérte fel.

A vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos megállapította, hogy sérült a panaszos szociális biztonsághoz, valamint a jogállamiságból levezethető tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjoga, mivel a magyar–szovjet

szociálpolitikai egyezmény szabályai szerint 2001. május 1-jétől jogos nyugdíjigényére a nyugdíjbiztosítási igazgatóság csak 2005. augusztus 10-én, a panasz alapján indított vizsgálat eredményeként hozott megállapító határozatot. A téves döntést a két nyugdíjbiztosítási szerv közötti kommunikációs pontatlanság eredményezte. Tekintettel azonban arra, hogy a vizsgálat mindkét illetékes szerv soron kívüli és gondos munkája következtében eredménnyel zárult, az országgyűlési biztos nem tett ajánlást. Mindkét nyugdíjmegállapító szerv vezetőjének figyelmét felhívta, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében a jövőben az ügyfelek érdekeit képviselve szorosabban működjenek együtt.

A biztos tájékoztatta a panaszost, hogy a 2001. május 1-jétől fennálló nyugdíjas státusza alapján, mint egyéni vállalkozó 5%-os baleseti járadék megfizetésére kötelezett, munkavállalóként azonban nincs nyugdíjárulék és egészségbiztosítási járulék fizetési kötelezettsége. A vállalkozóként jogalap nélkül befizetett járulékot az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény szabályai szerinti önellenzőzést követően az adóhatóságtól kérheti vissza. A munkavállalóként jogalap nélkül levont és befizetett járulék visszafizetését a Tbj. szabályai szerint a foglalkoztatótól kell kérnie.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 2034/2005.

A jogbiztonság követelménye, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmét okozta a jogalkotó azzal, hogy az állampolgárok nagyobb csoportját érintő, részükre minden naptári évben törvényben garantált külön juttatás, jogosultsága feltételeinek és kifizetésének, mint „szerzett jognak” a szabályait akképpen módosította, hogy a módosított jogszabály nem egyértelmű értelmezésén alapuló jogalkalmazás során a jogosultak nem kapták meg a külön juttatást.

A panaszosok azt sérelmezték, hogy a közalkalmazottak számára 2004. évben nem került kifizetésre, a számukra minden naptári évben törvényben garantált külön illetmény, az ún. tizenharmadik havi juttatás. Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság elve sérelmének gyanúja miatt rendelt el vizsgálatot, amely során a pénzügyminisztertől kért tájékoztatást.

A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (Kjt.), a hatálybalépésétől kezdve tartalmazott tizenharmadik havi juttatásra jogosító rendelkezéseket. 2004. február 1-jétől, majd 2005. január 1-jétől azonban az egyhavi külön juttatással kapcsolatos szabályozás jelentősen megváltozott. A pénzügyminiszter tájékoztatása szerint a módosítás célja a tizenharmadik havi illetmény kifizetésére vonatkozó szabályok közszférán belüli egységesítése volt. Ezáltal nemcsak a kifizetés időpontja módosult, hanem a jogintézmény funkciója is. Konceptióváltás történt, amelynek lényege, hogy míg a 13. havi illetmény az adott évben jogviszonyban töltött idő utólagos elismerésére szolgált, az egyhavi külön juttatás megszerzésének egyetlen feltétele a január 1-jei jogviszonyban állás. A módosítás a gyakorlatban számos problémát vetett fel. Kizárta a külön illetményből azokat, akiknek év közben szűnt meg a közalkalmazotti jogviszonyuk, illetve akiknek december 31-én még fennállt a jogviszonyuk, de január elsején már nem, jogosulttá vált ugyanakkor a külön juttatásra az, aki január elsejétől létesített közalkalmazotti jogviszonyt.

A módosítás okozta bizonytalanság miatt számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz a jogszabály utólagos felülvizsgálata érdekében. Az Alkotmánybíróság a 32/2005. (IX. 15.) AB határozatában megállapította, hogy az indítványok megalapozottak, és jogszabály alkotmányellenességére való hivatkozással a vitatott szabályokat részlegesen megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság határozata egyértelműen rendezte azok jogosultságát, akiknek év közben szűnt meg a közalkalmazotti jogviszonyuk, megválaszolatlan maradt viszont az az eset, akiknek 2004-ben és 2005-ben is folyamatosan, megszakítás nélkül fennállt a közalkalmazotti jogviszonya.

2005. november 11-én az Országgyűlés kihirdette a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló törvény végrehajtásáról szóló 2005. évi CXVIII. törvényt, amely visszaállította a külön juttatás eredeti koncepcióját. A törvény – a jövőre nézve – összességében egyértelműen rendezte a közalkalmazottak 13. havi illetményre való jogosultságát és annak kifizetését, de továbbra is megválaszolatlanul hagyta azoknak a közalkalmazottaknak a 2004. évre járó tizenharmadik havi illetményre való jogosultságát, akik 2004-ben és 2005-ben is folyamatosan közalkalmazotti jogviszonyban álltak.

A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A közalkalmazottak számára 2005. január hónapban kifizetett külön juttatás nem tekinthető a 2004. évi tizenharmadik havi illetménynek, hiszen más koncepció alapján és más jogosulti körnek történt a kifizetés. A szabályozás módosításai miatt mindazok, akiknek a közalkalmazotti jogviszonya a 2004-es év folyamán megszűnt, vagy akár egész évben fizetés nélküli szabadságon voltak, jogosultak a tizenharmadik havi illetményre, azok a közalkalmazottak azonban, akik 2004-ben és 2005-ben is közalkalmazotti jogviszonyban álltak, és ténylegesen munkát végeztek, elestek a 2004. évre járó külön juttatástól.

Az általános helyettes megállapította, hogy a törvény ilyen értelmezése nem felel meg sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, sem a jogbiztonság követelményének. Mindezek alapján kérte az Országgyűlést, hogy vizsgálja meg a közalkalmazottak 2004. évre járó tizenharmadik havi illetménye kifizetése elmaradásának körülményeit, a jogbiztonság követelménye és a diszkrimináció tilalma érvényesülése, valamint a „szerzett jog” alkotmányos védelme érdekében. A válaszadás határideje még nem telt el.

OBH 2086/2005.

A tárgyi feltételek, valamint a szakmai létszám hiányosságai visszásságot okoznak az ellátottak lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez és a szociális biztonságához fűződő jogokkal összefüggésben. A gondozottak részvételének mellőzésével összeállított gondozási tervek az érintettek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga sérelmének a veszélyét hordozza magában.

Egy névtelen beadványban néhány, magát Heves város közelében lakó állampolgárként megjelölő levélíró, a Heves Megyei Önkormányzat fenntartásában álló, Heves, Fő út 63. szám alatt található Idősek és Mozgásfogyatékosok Otthona működését sérelmezte. A panaszok szerint az otthonban dolgozó alkalmazottak durván és megalázóan bánnak az ellátottakkal. Az ott élők nincsenek megelégedve az étellemezzel. Panaszolták továbbá az intézményi ápolást és gondozást is, egyben sérelmezték, hogy azoktól az ellátottaktól is havi 1500 forintot szednek be, akik egyébként közgyógyellátási igazolvánnyal rendelkeznek.

Az országgyűlési biztos felkérése alapján a megyei közigazgatási hivatal helyszíni vizsgálatot tartott. Megállapítást nyert, hogy az intézmény tárgyi feltételei nem felelnek meg a vonatkozó jogszabályokban előírt követelményeknek, így az otthonban több 5, 6, 7 és 8 ágyas lakószoba van, mely nem teljesíti azt a követelményt, mely szerint lakószobákban legfeljebb 4 személy helyezhető el. A fenntartó az épület korszerűtlenségének megszüntetése érdekében több ízben sikerrel pályázott, melyek eredményeként 2003-ban megkezdődhetett az intézmény több ütemben tervezett, bővítéses rekonstrukciója, amely végeztével a tárgyi hiányosságok 2005 őszére véglegesen felszámolhatóvá válhatnak. A vizsgálat a személyi feltételekben is hiányosságokat tárt fel, az előírt létszámnorma biztosításához plusz 5 fő ápoló-gondozó, 2 fő fejlesztő pedagógus, 1 fő mozgásterapeuta alkalmazására lenne szükség.

Az étellemezzel összefüggésben a vizsgálat rámutatott arra, hogy az intézmény biztosítja a napi háromszori étkeztetést, valamint valamennyi igény szerinti diétát. Az étlapok kellő változatosságról tanúskodtak. Az étkeztetéssel kapcsolatos panaszok nem bizonyultak megalapozottnak.

A vizsgálat megállapította, hogy csak néhányan voltak tisztában azzal, hogy létezik alapgyógyszer-lista, és a gondozási terv dokumentációkat sem ismerték az ellátottak. A vonatkozó jogszabály egyértelműen rendelkezik arról, hogy a gondozási tervet, annak módosítását az ellátást igénybe vevő személlyel, illetve törvényes képviselőjével közösen kell elkészíteni. A gondozási terv eredményességének feltétele az ellátást igénybe vevő aktív közreműködése. A vizsgálat feltárta, hogy nem valós a névtelen beadványban megfogalmazott azon kijelentés, miszerint valamennyi gondozott 1500 Ft-ot fizet havonta, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e közgyógyellátási igazolvánnyal vagy sem.

A célvizsgálatot végzők kitértek arra, hogy a szakképzett dolgozók munkájuk során komoly erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a tárgyi feltételek hiányosságai ellenére az intézményt otthonossá tegyék. Igyekeznek – a lehetőségeikhez képest – megelőzni a zsúfoltságból fakadó konfliktusokat, egyben minden lakónak, korához és egészségi állapotához mérten elfoglaltságokat kínálnak. Különböző foglalkoztatási lehetőségekkel, rendezvényekkel, kirándulásokkal színesítik a gondozottak mindennapjait. A bánásmódra vonatkozó panaszt a biztos szintén megalapozatlannak találta.

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal vezetője a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében a szükséges intézkedéseket megtette, a biztos a vizsgálatát lezárta, azonban a hivatalvezetőtől tájékoztatást kért a fenntartó által tett, illetve tervezett intézkedésekről.

OBH 2094/2005.

Nem okoz visszásságot az egyetem, ha egyes nyelvszakjain a sikertelen nyelvi alapvizsga ismételtesére vonatkozó szabályozás a jóváhagyott tanulmányi és vizsgaszabályzata rendelkezései alapján eltérő.

Egy budapesti egyetem bölcsészettudományi karának neve elhallgatását kérő hallgatója kérte az általános helyettes vizsgálatát azt sérelmezve, hogy amíg az egyetem angol szakos hallgatóinak a nyelvi alapvizsga ismételtesek lehetőségük van ugyanabban a vizsgaidőszakban ismétlő vizsgát tenniük, addig a német szakon hallgatóknak ez nem áll módjukban.

A biztos arra a megállapításra jutott, hogy mivel a tanulmányi és vizsgaszabályzat lehetővé teszi, hogy az egyes karok a nyelvi alapvizsga ismételtesével kapcsolatban korlátozásokat vezessenek be, indokolt és jogszerű is lehet ugyanazon az intézményen belül eltérő szabályok alkalmazása az eltérő nyelvi szakok esetében. A panaszos által felvetett probléma megítélésakor az általános helyettes figyelemmel volt az Alkotmánybíróság hátrányos megkülönböztetésről alkotott álláspontjára, és úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben a szabályozás nem volt diszkriminatív, alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásságnak még a veszélyét sem rejtette magában, ezért intézkedést nem kezdeményezett.

OBH 2143/2005.

Az ellátottak testi és lelki egészséghez, emberi méltóságához és a szociális biztonságához való jogával összefüggő visszasságot okoz a bentlakásos intézmény, ha a tárgyi feltételek és a szakmai létszám hiányosak, a gondozási dokumentációk vezetése szabálytalan, az intézmény dolgozói pedig durva hangnemet és bánásmódot alkalmaznak.

A segesdi „Gondviselés” Szociális Otthonból a lakók és a dolgozók érdekében írt névtelen beadványban a panaszosok az intézmény működését és az ott tapasztalható visszaéléseket sérelmezték. Előadták, hogy az intézmény vezetősége a lakókat és az alkalmazottakat folyamatosan megalázza, és félelemben tartja. Az ellátottak nem vihetik fel a szobájukba az ételt, sőt ennek elkerülése érdekében az étkezések után az ápolók megmottózzák a lakókat. A panaszokat nem hallgatják meg, a lakók börtönben érzik magukat, a szóbeli figyelmeztetéseket indokolatlanul osztogatják. A beadvány szerint pénzügyi visszaélések történnek, a betegek nagy része nem kap pénzt a gondnokától, akik nem tudnak elszámolni felőlük. Elhalálozás esetén pedig előfordul, hogy amennyiben nincs közvetlen hozzátartozója az elhunyt személynek, a takarékbetétkönyvét az intézmény tovább használja.

A biztoshoz érkezett beadványhoz hasonló tartalmú levelek az intézményvezetőhöz és a fenntartóhoz is eljutottak. Az intézményvezető ezért fenntartói, ÁNTSZ és pénzügyi vizsgálatot kezdeményezett. Az otthonban a módszertani intézmény helyszíni ellenőrzést tartott, a panaszokat az ellátottjogi képviselő is vizsgálta.

Az intézmény kastélyépületében a folyamatos felújítás ellenére is zsúfoltak a lakószobák, 6, illetve 12–13 ágyasok. A műemléki védettség miatt nagyobb átalakítás nem hajtható végre. Az intézményhez tartozó telephelyen található 80 fogyatékos személy ápolására, gondozására szolgáló kolostorépület a műemléki jellege, leromlott állaga, egészségtelen vizes és salétromos falai miatt nem alkalmas a feladat ellátására. Mindkét épület kiváltása indokolt, amelyre azonban csak pályázatok benyújtásával, és címzett támogatások elnyerése esetén lenne lehetőség. A személyi feltételek hiányosak, a jogszabályban előírtak teljesítéséhez 16 fő ápoló-gondozóra lenne szükség. A vizsgálat feltárta, hogy a mentálhigiénés ellátás dokumentációja keveredett az ápolási iratokkal, és a vezetésében is hiányosságok voltak.

A biztosi vizsgálat az élelmezéssel, a motozással, a szóbeli figyelmeztetésekkel, valamint a takarékbetétkönyvek használatával kapcsolatos panaszokat nem igazolta, azonban a bánásmódra és hangvételre vonatkozó panasz részben megalapozottnak bizonyult. A durva hangnem és bánásmód három dolgozóra volt jellemző, amit az ellátottjogi képviselő javaslata alapján lefolytatott intézményvezetői vizsgálat megerősített, ezért az érintett dolgozókat fegyelmi eljárás keretében megrovásban részesítettek, és munkakörük változatlanul hagyása mellett az intézmény más részlegére helyezték át őket. Az intézményvezető munkaértekezleten nyomatékosan felhívta a dolgozók figyelmét a szakmai és etikai szabályok betartására.

A biztos rámutatott arra, hogy a durva hangnem és bánásmód alkalmazása a lakók legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogát, valamint az emberi méltósághoz való jogát sértette, de arra tekintettel, hogy az intézményvezető időközben a szükséges intézkedéseket megtette, nem élt ajánlással. A visszasságok orvoslása érdekében felkérte a megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét, hogy tájékoztassa a feltárt hiányosságok megszüntetésére tett, illetve tervezett intézkedéseikről, kiemelten a fogyatékos személyek ápolására, gondozására szolgáló épület kiváltását illetően. A közigazgatási hivatal vezetőjét felkérte, hogy az otthonban folytatott pénzügyi ellenőrzés eredményéről, valamint az intézményvezető által megtett intézkedésekről adjon tájékoztatást.

A fenntartó a jelentésben foglaltakkal egyetértett és tájékoztatta a biztost, hogy a tárgyi feltételek javítása, az épületek korszerűsítése érdekében a továbbiakban is pályázni fognak. A pénzkezelés gyakorlatában feltárt hiányosságok felszámolására intézkednek.

OBH 2150/2005.

A diszkrimináció tilalmának elvébe ütközik, ha a hitelező a nyilvántartásában szereplő több száz adós közül kettőt kiemel, és azok nevének, székhelyének, tevékenységi körének valamint tartozásuk összegének megjelölésével, hirdetésben hozza nyilvánosságra.

Az országgyűlési biztos hivatalból indított eljárást annak vizsgálatára, hogy megfelelt-e az alkotmányos követelményeknek a Széchenyi Kártya Hitelkonstrukció lebonyolításával megbízott KA-VOSZ Rt. eljárása, amikor két vállalkozó nevét, továbbá székhelyét, tevékenységi körét, valamint a tartozása összegét megyei terjesztésű lapokban, féloldalas hirdetésben hozta nyilvánosságra, kiemelve őket azon több száz vállalkozó közül, akik nem tettek eleget a Széchenyi Kártya hitelszerződésben foglalt kötelezettségeiknek.

A biztos a vizsgálat első szakaszában áttekintette, hogy vizsgálati jogköre kiterjed-e a KA-VOSZ Rt. eljárására. Az országgyűlési biztosok következetes gyakorlatuk során közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó azon szervezetet, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megvásárlására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.

A KA-VOSZ Rt. – mint a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium képviseletében eljáró közreműködő szervezet – a hitel folyósítása tekintetében monopolhelyzetben van. Kizárólag a hozzá benyújtott hiteligénylések alapján, az általa

előszűrt és megfelelőnek minősített vállalkozásokkal köthetnek a bankok hitelszerződést. Az így megkötött hitelekre a Hitelgarancia Rt. készíftető kezességét vállal, amely szintén a konstrukciót biztosító állami szerepvállalást, azaz a közfeladat ellátását bizonyítja.

A hitelkonstrukcióban való részvétel feltétele volt, hogy a vállalkozás a támogatás igénylésekor írásbeli nyilatkozatában hozzájáruljon ahhoz, hogy meghatározott feltételek fennállása esetén adósságának tényét nyilvánosságra hozzák. A KA-VOSZ Rt. élt is ezzel az eszközzel, hiszen a tartozást felhalmozó ügyfelekről a Széchenyi Kártya Hitelkonstrukció honlapján a „nem fizetők feketelistája” címen adósságlistát tart nyilván. Az így megjelentetett adósok közül, választották ki véletlenszerűen azt a kettőt, akit nagyobb nyilvánosság előtt, féloldalas újsághirdetésben is nyilvánosságra hoztak.

Az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi, komparatív funkciójából következően minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlanul, ésszerűtlenül különbséget tenni. Ezt az elvet az Alkotmány 70/A. §-a a hátrányos megkülönböztetés tilalmaként is rögzíti. Az azonos helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtétel csak abban az esetben megengedett, amennyiben a megkülönböztetésnek „kellő súlyú alkotmányos indoka”, illetve „tárgyilagosa megítélés szerint ésszerű indoka” van. A vizsgált esetben azonban nincs olyan indok, amely ezt a megkülönböztetést alátámasztotta volna. Az újságban is megjelentetett adósoknak az adósok homogén csoportjából történő kiemelése kizárólag azt a célt szolgálta, hogy ezáltal előmozdítsák a többiek fizetési hajlandóságát. Ez a bánásmód azonban az érintettekre nézve sértő, megalázó, sérti az emberi méltóságukat.

Az országgyűlési biztos a KA-VOSZ Rt. illetékes döntéshozó szervét a diszkriminatív gyakorlat felülvizsgálatára kérte, amire a vezérigazgató arról tájékoztatta, hogy a „Közvetítési Eljárási Rend és Sorsolási Szabályzat” szövegének végleges kialakítása során a Társaság figyelemmel volt az országgyűlési biztos által tett ajánlásokra.

OBH 2248/2005.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az idegenrendészeti hatóság, ha azért utasítja el a család egyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmet, mert a külföldi nem jogszerűen tartózkodik az országban. A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjához, a gyermeki jogokhoz, az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez, valamint a család védelméhez való alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz az idegenrendészeti hatóság, ha az országban nem jogszerűen tartózkodó kiskorú külföldi tartózkodási engedély iránti kérelme elutasítását követően nem vizsgálta a család egyesítési célú tartózkodási vízum kiadásának feltételeit, és az ország elhagyására kötelezi. A jogorvoslatához való joggal összefüggő visszásságot okoz a másodfokú idegenrendészeti hatóság, ha a fellebbezési eljárásban csak a tartózkodási engedély elutasításának feltételeit vizsgálta, a család egyesítési célú tartózkodási vízum kiadásának feltételeit azonban nem. A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának kötelezettségével összefüggő visszásságot okoznak az idegenrendészeti hatóságok, ha elmulasztják vizsgálni, hogy a kiskorú külföldinek az ország elhagyására kötelezése összhangban áll-e annak érdekeivel.

A magyar nemzetiségű román állampolgár panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala a román állampolgárságú 13 éves kislánya család egyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmét elutasította, és a gyermeket arra kötelezte, hogy a Magyar Köztársaság területét – rövid határidőn belül – hagyja el.

Az országgyűlési biztosnak általános helyettese a család védelméhez való jog sérelmének gyanúja indított vizsgálatot, amely szerint, a kislány a panaszos korábbi, egy román állampolgárral fennálló, élettársi kapcsolatából 1991. július 4-én született. A panaszos jelenlegi férje magyar állampolgár, akitől 1995. szeptember 29-én megszületett a második gyermeke. Időközben mind a panaszos édesanyja, mind a kislány román állampolgár édesapja elhunyt, így további neveléséről és ellátásáról az édesanyjának kellett gondoskodnia. A kislány 2003. december 20-án érkezett Magyarországra. Beutazásakor a kislány sem beutazásra és tartózkodásra jogosító engedéllyel, sőt életkorára tekintettel még önálló úti okmánnyal sem rendelkezett, adatait a román hatóság a panaszos útlevelébe jegyezte be. A kislány nevében, a panaszos család egyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságán. Az Igazgatóság a kislány tartózkodási engedély iránti kérelmét elutasította, és kötelezte, hogy a Magyar Köztársaság területét hagyja el. A határozat indokolása szerint az elutasító döntés indoka az volt, hogy a kislány – tartózkodási vízum hiányában – a tartózkodási engedély előterjesztésének időpontjában nem jogszerűen tartózkodott az országban. Az Igazgatóság felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy amennyiben a gyermek „az ország elhagyására vonatkozó kötelezettségének a rendelkező részben meghatározott időpontig nem tesz eleget, az Idtv. 32. § (2) bekezdésének a) pontja alapján beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének és kiutasításának is helye van”. Egyúttal tájékoztatták őt arról is, hogy a tartózkodási céljának megfelelő vízum birtokában nem lesz akadálya annak, hogy a kislány az országba ismételt beutazzon, sőt a család egyesítési célú vízumkérelmét majd az Igazgatóságnál is előterjesztheti.

Az általános helyettese felhívta a figyelmet arra, hogy a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló, Budapesten, 2003. április 9. napján aláírt Megállapodás kihir-

detéséről szóló 171/2003. (X. 27.) Korm. rendelet 3. Cikk (1) bekezdésének értelmében azoknak a román állampolgároknak, akik a Magyar Köztársaság területére 90 napnál hosszabb tartózkodás céljából kívánnak beutazni, előzetesen beszerzett vízummal kell rendelkezniük. A kislányt a – szülői felügyeleti jogot egyedül gyakorló – panaszos nyilvánvalóan 90 napot meghaladó időtartamú, családegyesítési célú tartózkodás céljából hozta az országba, így részére még a beutazását megelőzően családegyesítési célú tartózkodási vízumot kellett volna beszereznie. A panaszos a hiányzó vízumot a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Itv.) végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet 10. § alapján a kislány beutazását követő kilencven napon belül pótolhatta volna, amit nem tett meg. A kislány a beutazását követő 90. nap elteltével már jogellenesen tartózkodott az országban. Figyelemmel arra, hogy a családegyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmet az országban jogszerűen tartózkodó külföldi jogosult a Magyar Köztársaság területén benyújtani, helytálló volt az Igazgatóság azon megállapítása, hogy a kislány – vízum hiányában – a tartózkodási engedély kiadási feltételeinek nem tett eleget, és ezért a kérelmet elutasította. A vizsgálat a családegyesítési célú tartózkodási engedély elutasítása kapcsán alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.

Az Áe. 16. § (3) bekezdése alapján a közigazgatási szervhez, államigazgatási ügyben benyújtott kérelmet a tartalma szerint kell elbírálni. A tartózkodási engedély iránti kérelemből egyértelműen kiderült a panaszos azon szándéka, hogy kislányát a saját háztartásában, a Magyar Köztársaság területén kívánja nevelni. Az említett okból már az első fokon eljáró Igazgatóságnak hivatalból kellett volna vizsgálnia, hogy a kislány a családegyesítési célú tartózkodási vízum feltételeinek megfelel-e. A külföldi állampolgár magyarországi beutazása és tartózkodása csak akkor engedélyezhető, ha – egyebek mellett – a beutazásához és a meghatározott célú és időtartamú tartózkodásához szükséges érvényes vízummal rendelkezik. A beutazáshoz szükséges vízum hiányában, a külföldi beutazása csak humanitárius megfontolásból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése céljából engedélyezhető. Az Igazgatóság elmulasztotta azt tisztázni, hogy a kislány magyarországi tartózkodásának elbírálása kapcsán fennáll-e olyan humanitárius ok, vagy van-e olyan, a Magyar Köztársaság által nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség, amelynek teljesítése céljából a beutazáshoz szükséges vízumtól indokolt eltekinteni. Mulasztásával az Igazgatóság az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében biztosított nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjához valamint az Alkotmány 67. §-ában biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot okozott, továbbá nem tett eleget az Alkotmány 8. §-ában előírt, az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez, valamint az Alkotmány 15. §-ában előírt, a család védelmére vonatkozó kötelezettségnek.

Az első fokú döntés ellen a panaszos fellebbezett, és kérte, hogy a kislány magyarországi tartózkodását az idegenrendészeti hatóság méltányossági alapon engedélyezze. A Hivatal a fellebbezést elutasította, azonban a másodfokú hatóság sem vitatta, hogy a kislány eltartásáról a panaszos gondoskodik, aki családegyesítési célú tartózkodási engedéllyel tartózkodik az országban. A panaszos és a kislány között fennálló rokonsági kapcsolatot a kislány születési anyakönyvi kivonata igazolja. Az érvényes tartózkodási vízum hiányára hivatkozva, a Hivatal az elsőfokú hatóság döntését annyiban megváltoztatta, hogy a családegyesítést, mint a kislány magyarországi tartózkodásának célját nem „fogadta el igazoltnak”. A másodfokú hatóság a kislánynak az ország elhagyására vonatkozó kötelezettsége határidejét módosította, és ő is felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy amennyiben a kislány az ország elhagyására vonatkozó kötelezettségének a kijelölt időpontig nem tesz eleget, kiutasításának is helye van.

Az Áe. 66. § (2) bekezdése értelmében a felettes szerv mind a fellebbezéssel megtámadott határozatot, mind az azt megelőző eljárást köteles megvizsgálni. Bár a másodfokú határozat indokolása szerint a fellebbezés alapján a Hivatal mind az elsőfokú eljárást, mind az ügyben keletkezett iratokat megvizsgálta, mégsem észlelte, hogy az Igazgatóság a családegyesítési célú tartózkodási vízum kiadásának, illetve az Itv. 4. § (1) bekezdése alkalmazhatóságának körülményeit elmulasztotta vizsgálni. A másodfokú határozat alapján megállapítottam, hogy az elsőfokú határozat, illetve az azt megelőző eljárás vizsgálata valójában arra korlátozódott, hogy a kislány esetében a családegyesítési célú tartózkodási engedély kiadásának jogszabályi feltételei fennállnak-e, vagyis a fellebbezés az érdemi jogorvoslat követelményeinek nem tett eleget. Az említett okból a jogorvoslati eljárás nem észlelte, hogy az Igazgatóság az elsőfokú eljárásban az Áe. 16. § (3) bekezdésében előírt, a kérelem tartalma szerinti elbírálására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget. Mulasztásával a Hivatal az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A fellebbezés elbírálása során a Hivatal is megállapította, hogy a kislány eltartásáról a panaszos gondoskodik. Miután a kislány érvényes tartózkodási vízummal nem rendelkezett, a Hivatal úgy ítélte meg, hogy magyarországi tartózkodásának célját – a családi együttélés szándékát – nem tudta igazolni. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése értelmében, a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezésével összhangban, a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 77. § (1) bekezdése által-

nos érvényű kötelezettségként írja elő, hogy a „szülők a saját háztartásukban kötelesek gondoskodni a kiskorú gyermekük tartásáról”. Az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének rendelkezéséből „a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik”. A családi gondoskodás a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltétel, amelynek biztosítása a kiskorú hozzátartozóinak, elsősorban a szüleinek alkotmányos kötelezettsége. A családi együttélést biztosító idegenrendészeti jogszabályok célja, hogy az ott felsorolt családi kapcsolatban lévő személyek a Magyar Köztársaság területén közös háztartásban éljenek. Az idézett jogszabályi rendelkezésekből látható, hogy a családi együttélést biztosító idegenrendészeti jogszabályok alkalmazása esetén a jogszabályban felsorolt családi kapcsolatok fennállása mellett mindössze azt kell vizsgálni, hogy a kérelmező, illetve az érintett személyek a kérelem előterjesztésekor közös háztartásban élnek-e vagy annak pozitív elbírálása esetén valószínűsíthetően közös háztartásban élnek majd. Egyrészt a panaszos a közte és a kislány között fennálló anya-gyermek kapcsolatot közokirattal igazolta, másrészt – különösebb bizonyítás nélkül is – belátható, hogy a 13 éves kislány a létfenntartását önjelétől nem képes biztosítani, sőt a panaszosnak törvényi kötelezettsége, hogy keresőképtelen gyermeke eltartásáról saját háztartásában gondoskodik. A családjegyzés mint tartózkodási cél tehát nem a vízum – mint hatósági engedély – birtoklásához kötődik. A Hivatal az Alkotmány 15. §-ában előírt, a család védelméhez, továbbá, az Alkotmány 67. §-ában biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszasságot okozott, azzal, hogy az elsőfokú hatóság határozatának indokolását megváltoztatva, a 13 éves kislány magyarországi tartózkodásának családi együttélési célú szándékát a családjegyzési célú tartózkodási vízum hiányára hivatkozva, nem fogadta el.

A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 7. cikk 1. pontja alapján minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy lehetőség szerint a szülei neveljék. Az említett jog biztosítása érdekében a részes államok kötelesek gondoskodni arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenképp felett álló érdekében szükséges. Miután a kislány feletti szülői felügyeleti jogot kizárólag a panaszos gyakorolta, nyilvánvaló, hogy kiutasítása nem a gyermek mindenképp felett álló érdekében volt szükséges. A Gyermekjogi Egyezményben foglalt jogok – állampolgárságtól függetlenül – minden, a Magyar Köztársaság joghatósága alá tartozó kiskorút, így a kislányt is megilletik. A Gyermekjogi Egyezmény alkalmazása szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a kislány jogszerűen tartózkodik-e az országban. Őt a szüleitől kizárólag a „gyermek mindenképp felett álló érdekében” lehet elválasztani. Amennyiben az idegenrendészeti eljárásnak ilyen körülményt nem sikerül feltárnia, a kislány családjegyzési célú tartózkodási vízum iránti kérelmének elbírálását pusztán azon az alapon nem lehet megtagadni, hogy annak előterjesztésekor jogszerűtlenül tartózkodott az országban. Sem az első-, sem a másodfokú határozat nem részletezte azokat a körülményeket, amelyek alapján kétséget kizárólag megállapítható, hogy az idegenrendészeti hatóság a még önálló úti okmánnyal sem rendelkező 13 éves kislányt a „gyermek mindenképp felett álló érdekében” kívánta az egyetlen tartásra kötelezhető hozzátartozójától, a panaszostól elválasztani. Miután az Alkotmány 8. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége, sajnálatos, hogy – az elsőfokú hatósághoz hasonlóan – még a fellebbezés nyomán eljáró Hivatal is elfeledkezett arról, hogy a 13 éves kislány esetében, az idegenrendészeti jogszabályokon túlmenően, a Gyermekjogi Egyezményt is alkalmaznia kell. Tekintettel arra, hogy a határozathozatalhoz szükséges tényállást a közigazgatási szerv köteles tisztázni, mulasztásukkal az ügyben eljáró idegenrendészeti hatóságok az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogállamiságból, az Alkotmány 15. §-ában előírt, a család védelméhez, továbbá, az Alkotmány 67. §-ában biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszasságot okoztak.

A vizsgálat során feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasságok megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese a Hivatal főigazgatójának intézkedését kezdeményezte annak érdekében, hogy az Igazgatóság elsőfokú határozatát vonja vissza és utasítsa az elsőfokú idegenrendészeti hatóságot arra, hogy a kislány családjegyzési célú magyarországi tartózkodása iránti kérelmet a tartalma szerint bírálja el, továbbá a megismételt eljárásban a Gyermekjogi Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 9. cikk 1. pontjának alkalmazását megalapozó tényállási elemek felderítésére vonatkozó kötelezettségének tegyen eleget.

Válaszában a főigazgató tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét arról, hogy az Igazgatóság a vizsgálat tárgyát képező elsőfokú határozatát úgy módosította, hogy a kislány esetében a családjegyzést, mint tartózkodási célt igazoltnak fogadta el és esetében – a Gyermekjogi Egyezményre figyelemmel – az ország elhagyására előírt kötelezettséget törölte.

Az általános helyettes a választ tudomásul vette.

OBH 2258/2005.

A külföldi az idegenrendészeti eljárásban az állampolgársága szerint állam által kibocsátott úti okmányban szereplő nevet viseli. Az emberi méltósághoz, és jogbiztonsághoz való jog részét képező névviselés jogával összefüggő visszásságot okoz az idegenrendészeti hatóság, ha a külföldit az érvényes útlevél cseréjére kötelezi, és megtagadja a letelepedési engedélynek az érvényes úti okmányban történő elhelyezését.

Egy magyar nemzetiségű román állampolgár azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóságának VI. számú Ügyfélszolgálati Irodája a matrica formátumú letelepedési engedélyokmányt nem hajlandó a leánykori nevére kiállított útlevélben elhelyezni.

A biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz, valamint az emberi méltósághoz való alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot az ügyben.

A panaszos 2004. szeptember 4-én házasságot kötött egy magyar állampolgárral. A házasságkötést követően a panaszos a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 25. § (1) bekezdésének c) pontjában szabályozott házassági nevet választotta, azaz a férje családi nevét viseli a házasságra utaló toldással, és ehhez kapcsolja a saját teljes nevét. A panaszos a házasságkötést Romániában is anyakönyveztetette, ahol – az ott érvényben lévő jogszabályokra tekintettel – a házassági családi nevének első tagja a férje családi neve, és ezt követi az ő születési családi neve. Miután a román jog a magyar Csjt. 25. § (1) bekezdésének c) pontjában szabályozott házassági nevet nem ismeri, Romániában a panaszos számára nem állítottak ki olyan útlevelet, amelyben a házassági neve a magyar házassági anyakönyvi kivonattal megegyező módon szerepelt volna, tehát abban továbbra is a születési neve szerepel. A panaszos letelepedési kérelmet nyújtott be, amit a Bevándorlási Hivatal engedélyezett, és tájékoztatta őt arról, hogy az általa bemutatott, a magyar hatóság által kiállított házassági anyakönyvi kivonatra figyelemmel, a matrica formátumú okmányt a Csjt. 25. § (1) bekezdése szerinti házassági nevére állították ki. A Bevándorlási Hivatal a matricát a panaszos érvényes útlevelébe kívánta elhelyezni, ezért tájékoztatták, hogy a korábbi nevére kiállított útlevélbe a kiállított férjzett nevére szóló okmány nem helyezhető el. A Bevándorlási Hivatal felszólította a panaszost, hogy a személyazonosító okmányai cseréjéről gondoskodjon, aminek nem tett eleget. 2005. április 28-án a Bevándorlási Hivatal levélben értesítette a társszerveket arról, hogy miután a panaszos a házassági nevére kiállított érvényes útlevéllel nem rendelkezik, a letelepedési engedélyokmányt a birtokában lévő úti okmányba nem ragasztották be.

Az általános helyettes megállapította, hogy a házasságkötés időpontjában román állampolgár panaszos és magyar állampolgár férjének házasságkötése, valamint a házastársak személyi és vagyoni jogviszonyai tekintetében a nemzetközi magánjogról szóló 1979. tvr. (a továbbiakban: Nmj.) vonatkozó rendelkezéseit kellett alkalmazni. Miután tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiként a panaszos magyarországi lakóhellyel nem rendelkezett, a házastársi névviselés kérdésében az eljáró hatóság államának – vagyis a Magyar Köztársaság – jogát kellett alkalmazni. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 25. § (5) bekezdése alapján a házasságkötés megelőző eljárás során kell dönteniük arról, hogy a Csjt. 25. § (1)–(3) bekezdéseiben biztosított névviselési formák közül melyiket választják. Mivel a panaszos a Csjt. 25. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti névviselési formát választotta, házassági nevét az említett módon jegyezték be a házassági anyakönyvbe, illetve a házassági anyakönyvi kivonatba. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (At.) 27. § (1) bekezdésének értelmében, a „hatósági eljárásban, igazolásban, igazolványban, nyilvántartásban a magyar állampolgár a születési, illetőleg a házassági anyakönyv szerint őt megillető születési vagy házassági nevet viseli”. Miután az At. 27. § (1) bekezdése kizárólag a magyar állampolgárokra vonatkozik, ezt a rendelkezést a panaszos esetében nem lehet alkalmazni. A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Itv.) 2. § (1) bekezdésének h) pontja értelmében a külföldiek személyazonosságukat és állampolgárságukat „az arra jogosult külföldi hatóság által kiállított és a Magyar Köztársaság által elismert” érvényes úti okmánnyal igazolják. Előfordulhat olyan eset, amikor a külföldi számára a magyar hatóság által kiállított házassági anyakönyvi kivonatban szereplő házassági név, illetve az állampolgársága szerinti állam hatósága által kiállított érvényes úti okmányban szereplő név nem azonos. Arról, hogy az említett esetben melyik állam jogát kell alkalmazni az At. 29. § (1) bekezdése rendelkezik. A külföldi állampolgárok névviselésénél az állampolgárságuk joga – tehát a panaszos esetében a román jog – az irányadó. Miután az Itv. 2. § (1) bekezdésének h) pontja értelmében a külföldi személyazonosságát a birtokában lévő érvényes úti okmány igazolja, törvényes vélelem áll fenn arra nézve, hogy az állampolgársága szerinti állam joga szerint őt az úti okmányban szereplő név illeti meg, tehát az érvényes útlevelében szereplő nevet viseli. Jogalkalmazási hibát vétett a Bevándorlási Hivatal azzal, hogy a panaszos letelepedési engedélyokmányát nem az érvényes útlevelében, hanem a házassági anyakönyvi kivonatban szereplő névre állította ki.

A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében mellőzhetetlen, hogy amennyiben a Bevándorlási Hivatal az ügyfél számára kötelezettséget ír elő, akkor annak jogalapját, továbbá a teljesítésre nyitva álló határidőt, illetve határnapot is megjelölje. Sem az Itv.-ben, sem más

hatályos magyar jogszabályban nincs rendelkezés arra nézve, hogy a külföldinek a magyarországi házasságkötését az állampolgársága szerinti államban is jelentenie vagy regisztráltatni kellene. Olyan jogszabályi rendelkezés sincs, amely alapján az útlevelet kiállító állam hatóságának a külföldi nevét a magyar jog szabályainak megfelelően kellene az úti okmányába bejegyeznie. A jogbiztonsághoz, illetve az emberi méltósághoz való jog részét képező névviseléshez való joggal összefüggő visszásságot okozott a Bevándorlási Hivatal azzal, hogy panaszost a birtokában lévő, érvényes útlevele cseréjére kötelezte, továbbá azzal, hogy a matrica formátumú letelepedési engedély okmányának az érvényes úti okmányban történő elhelyezését megtagadta.

Az általános helyettese a visszásság megszüntetése érdekében felkérte a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját, hogy a Hivatal a panaszos letelepedési engedély okmányát az érvényes útlevelel szembeállítsa ki, és az okmányban elhelyezze, továbbá gondoskodjon arról, hogy a jelentés tartalmát mind az általa irányított hivatal, mind a regionális igazgatóságok letelepedési kérelmek elbírálásával foglalkozó ügyintézői megismerjék.

A főigazgató az ajánlást határidőben elfogadta és végrehajtotta.

OBH 2305/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a hatóság, ha a pályázati feltételeket pontatlanul, nem egyértelműen és kiszámíthatatlanul fogalmazza meg.

Egy Kft. ügyvezetője az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a Regionális Fejlesztés Operatív Program keretei között meghirdetett, „Turisztikai fogadóképesség javítása” című felhívásra a Kft. által benyújtott pályázatokat elutasították. A Kft. a pályázatot egy szálloda fejlesztése céljából nyújtotta be, de azt az Országos Területfejlesztési Hivatal (volt Magyar Terület-és Regionális Fejlesztési Hivatal) Regionális Fejlesztés Operatív Program és INTERREG Közösségi Kezdeményezés Irányító Hatósága elutasította, mert a pályázat szerint a háromcsillagos szállodát oly módon akarta a pályázó fejleszteni, hogy a későbbiekben lehetővé váljon a kategóriaváltás, azaz a szálloda négycsillagosra minősítése.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság követelménye, illetve a tisztességes eljárásról való jog sérelmének közvetlen veszélye miatt indított vizsgálatot.

A Kft. a pályázat benyújtását követően annak formai és jogszabályi megfelelőségéről és befogadásáról értesítést kapott, majd azt követően kapta meg a hatóság pályázatot elutasító levelét, amelynek indokolása szerint az intézkedés keretében az 1–3 csillagos szállodák, panziók, kempingek, turisztaszállók kategóriájában volt lehetséges az új szálláshelyek építése, a pályázó azonban 4 csillagos szálláshelyek kialakítását tervezte, ami a kiírás értelmében nem volt támogatható.

A Kft. ügyvezetője által benyújtott pályázat szerint a meglévő szálláshely kapacitásnövelése és minőségének fejlesztése 3 csillagos szállodát érintett volna. A benyújtott pályázat 5.1 célkitűzések pontjában az szerepelt, hogy a fejlesztéssel – több mint 50 szállóvendégnek a kellő számú saját parkolóhelyet is biztosítva – a 4 csillagos kategóriára lehet tovább lépni. A Kft. a hatóság főigazgatója részére címzett levélben a döntés felülvizsgálatát kérte. A kapott válasz szerint a pályázati felhívás és útmutató együttes értelmezése alapján arra lehetett következtetni, hogy a pályázat kiírója – a pályázati felhívásban megfogalmazott céloknak megfelelően – azokat a fejlesztéseket kívánta támogatni, amelyek eredményeképpen legfeljebb háromcsillagos szálláshelyek jöttek létre. Erre tekintettel a pályázat elutasítását megalapozottnak ítélte meg.

A pályázati kiírás nem tartalmazta azt, hogy a háromcsillagos szállodák fejlesztése esetén, amennyiben a szálloda a fejlesztés eredményeképp magasabb – négycsillagos – kategóriába lép, a pályázat nem támogatható. A pályázati útmutató 5.2.4. „Értékelés szakmai szempontból” c. pontja szerint értékelendő szempont volt az is, hogy történik-e kategóriaváltás a fejlesztés következtében. A kategóriaváltás 0–3 pontig volt értékelhető. Ezen pontozás, valamint a pályázati kiírás és a pályázathoz kapcsolódó Programkiegészítő Dokumentum együttes értelmezése alapján joggal következtethetett a pályázó arra, hogy mivel pályázata három csillagos szálloda fejlesztését érintette és annak eredményeképp esetleg lehetőség adódott volna egy későbbi időpontban a négycsillagos, magasabb kategóriába való lépéshez is, pályázata pozitív elbírálásban fog részesülni és a támogatást meg fogja kapni. Ezt sugallhatta számára az is, hogy a pályázat megfelelőségéről és befogadásáról pozitív választ kapott. A jogbiztonság elvéből levezethetően a hatóság által kiírt szóban forgó pályázatnak a címzettenek számára egyértelműnek, világosnak kellett volna lennie, az azonban félreérthető, nem pontosan értelmezhető feltételeket állapított meg a támogatás megszerzéséhez, amelyet a hatóság vezetője a megkeresésre adott válaszában el is ismert.

A hatóság vezetőjétől kapott tájékoztatás szerint a meglévő szálláshelyek fejlesztése bekövetkezhetett kategóriaváltással vagy anélkül is. A 2004. évben benyújtott pályázatok esetén a hatóság és a pályázattal szembeálló más szervezetek egységes álláspontja és gyakorlata az volt, hogy a háromcsillagos szálláshelyek fejlesztése esetén csak azon pályázatok támogathatók, amelyek nem valósítanak meg kategóriaváltást, mivel a pályázati felhívás, az útmutató és a Regionális Fejlesztés Operatív Program együttes értelmezése alapján a legfeljebb három csillagos szálláshelyek létre-

jötte volt kívánatos. E körülményről az illetékes regionális fejlesztési ügynökségek – a pályázó kérdésére – tájékoztatták a pályázókat, maga a pályázati kiírás azonban nem tartalmazta ezt a feltételt.

A vizsgálat feltárta, hogy a pályázat nem pontos, nem egyértelmű, nem számítható megfogalmazása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A hatóság vezetőjétől kapott tájékoztatás azt is tartalmazta, hogy szakértőkből álló munkacsoport a pályázat újbóli meghirdetése előtt felülvizsgálta a kiírás egyes rendelkezéseit, és éppen a korábbi, nem teljesen egyértelmű rendelkezésekre tekintettel úgy határozott, hogy a szállodákra vonatkozó, háromcsillagos korlátozást módosítja, a kiírást pontosítja, azt egyértelművé teszi az esetleges pályázók részére is. A vizsgálat ezek ismeretében kiterjedt az új pályázati feltételekre is, melynek során megállapítható volt, hogy az új pályázati kiírás szövege már megfelelően, pontosan értelmezhetően, világosan és egyértelműen tartalmazza a pályázati feltételeket.

Tekintettel arra, hogy a kiíró a tapasztalt visszásságokat saját hatáskörben orvosolta, az országgyűlési biztos további intézkedést nem tartott szükségesnek, de felhívta a hatóság vezetőjének figyelmét arra, hogy a jövőben meghirdetésre kerülő pályázatok megfogalmazása során – azok garanciális jelentőségére figyelemmel – fordítson különös figyelmet a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésére.

OBH 2315/2005.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a közigazgatási szerv, ha a határozathozatalhoz szükséges tényállást nem tisztázza, ha a határozata indokolásában nem tér ki az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyításra és a mellőzés indokaira.

A fővárosi kerületében lakó panaszosok előadták, hogy szomszédjuk hulladék égetését sérelmező panaszukat az önkormányzat környezetvédelmi irodája és a közigazgatási hivatal is elutasította. A panaszosok sérelmezték, hogy bejelentésük alapján a helyszíni szemlére indokolatlanul későn került sor, valamint azt is, hogy a hatóság sem őket, sem az általuk megnevezett tanúkat nem hallgatta meg, a határozathozatalkor csak a szomszéd tanújának vallomását vette figyelembe.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és tájékoztatást kért a jegyzőtől a panaszokkal kapcsolatos álláspontjáról.

A közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az elsőfokú hatóság a tényállás tisztázása érdekében helyszíni szemlét tartott, iratot kért be és tanút hallgatott meg.

Környezetvédelmi ügyekben legtöbbször elengedhetetlen a helyszíni szemle lefolytatása. Sokszor különösen fontos a szemle mielőbbi megtartása, mert a bizonyítékok eltűnethetők, ezért a több nappal későbbi helyszíni szemle eredménytelen lehet. A biztos megállapította, hogy a Környezetvédelmi Iroda köztisztviselői ugyan nem, de a közterület-felügyelet képviselői a bejelentés napján jártak a helyszínen. A panaszolt által bemutatott, a kötelező köztisztasági szolgáltatás igénybevételét igazoló dokumentum (az augusztusi háztartási szemétdíjról kiállított számla) még nem zárja ki a saját ingatlanon való égetést. A hatóság a panaszolt személy szomszédját hallgatta meg tanúként, a panaszosok beadványában megjelölt személyeket nem, arra hivatkozással, hogy ők nem ott laknak, ezért nem tudhatják, hogy a panaszolt hány alkalommal, mikor és milyen hulladékot éget. A tanúként meghallgatott személy a panaszolt égetési szokásairól nyilatkozott, a konkrét esetről nem, vallomása csak közvetetten értelmezhető úgy, hogy az adott napon nem történt égetés.

A panaszosok a környéket beborító sűrű füstől számoltak be, ezért a hatóság a közvetlen szomszédon kívül további, környéken lakó személyeket is meghallgathatott volna arról, hogy az adott időpontban észlelték-e a füstöt.

Az Áe. szerint a közigazgatási szerv határozatának – az indokolási részben – tartalmaznia kell a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat. Ki kell térni az indokolásban az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyításra, a mellőzés indokaival együtt. A panaszosok két tanút jelöltek meg, akik meghallgatására nem került sor. A Környezetvédelmi Iroda határozata nem szól a panaszosok által megnevezett személyekről és meghallgatásuk mellőzésének okáról.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az Áe. egyes rendelkezései, mint a tényállás tisztázási kötelezettség, a határozat indokolásának tartalmi elemei, nem érvényesültek maradéktalanul az eljárás során, ami a vizsgálattal érintett alkotmányos jog sérelmét idézte elő. Az időmúlásra tekintettel később már nem deríthető ki teljes bizonyossággal, hogy történt-e égetés, ezért a biztos a vizsgálatát azzal a megállapítással zárta le, hogy felhívta a jegyző figyelmét az eljárási jogszabályok maradéktalan betartására.

OBH 2323/2005.

Az ügyfelek szociális biztonságához való jogával összefüggő visszásságot okoz a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, ha a nyugdíjelőleg folyósításáról nem rendelkezik.

A panaszos öregségi nyugdíj megállapítása iránti kérelmét a vonatkozó kormányrendelet értelmében a kizárólagos illetékességgel rendelkező igazgatósághoz továbbították.

Ott, miután észlelték, hogy az ügyfél nem töltötte ki az igény elbírálásához a közvetlenül alkalmazandó 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeletek alapján szükséges nyomtatványt, felkérték ennek megtételére, illetve arra, hogy nyilatkozzék, kéri-e a nyugellátás megállapítását a kérelmezés előtti időponttól, mivel a rendelkezésre álló adatok szerint már korábbi időponttól fennáll jogosultsága. Panaszos a hiánypótlási felhívásnak részben tett csak eleget, ugyanis a nyomtatványokat 2004 novemberében kitöltötte és visszaküldte, a nyugellátás korábbi időponttól való megállapításának kérvényezéséről azonban nem nyilatkozott egészen 2005 márciusáig. Ekkor az Igazgatóság a panaszos részére folyamatos előleg folyósításáról határozott, a beérkezett nyilatkozatot pedig már korábban továbbította a külföldi szervnek, és kérte a kapcsolódó igazolás megküldését.

A panaszos ügyét az országgyűlési biztos vizsgálatával egy időben hivatalból felülvizsgálat alá vonták, mert az EGK rendeletek és a nemzetközi szociális biztonsági egyezmények alapján korábban megállapított nyugellátásokat felül kell vizsgálni. Mindezeket túl az igazgatóság igazgatója is elismerte, hogy mulasztottak, amikor nem válaszoltak írásban az ügyfél által feltett kérdésekre, holott erre jogszabály kötelezi. Elismerte továbbá azt is, hogy felröhatóan késedelmesen állapított meg előleget az ügyfél részére, aki emiatt egy ideig ellátatlan volt.

A biztos már több korábbi ügyben is vizsgálta a nemzetközi elemmel is érintet nyugellátások megállapításának elhúzóódását, és következetes azon álláspontjában, hogy amennyiben az eljárás lezárásának elhúzóódását a külföldi fél hallgatása, adatszolgáltatásának elhúzóódása okozta, nem állapítja meg a magyar közigazgatási szerv tevékenységével, illetve elhúzóódó eljárásával összefüggésben alkotmányos jog sérelmét. Ebben az esetben azonban a külföldi fél hallgatását nem fogadta el elégséges kimentési indokként arra, hogy miért mulasztott el az igazgatóság előleg folyósításáról rendelkezni, illetve, hogy miért nem válaszolt a panaszos által levélben feltett kérdésekre.

Mivel az igazgatóság az ismételt vizsgálata során megállapította és elismerte a biztos jelentésében is megfogalmazott hibákat és hiányosságokat, a biztos nem tett kezdeményezést. Felkérte azonban, hogy a jövőben fokozottan figyeljen arra, hogy amennyiben az arra elegendő indokot adó körülmények fennállnak, haladéktalanul hozzon határozatot a nyugellátás vagy előleg folyósításáról.

OBH 2328/2005.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez és az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz a szociális intézmény, ha a járdák és az utak állapota, a kapaszkodók hiánya, a magas küszöbök, a fölépcső rossz megvilágítása, a lift hiánya a korlátozza a lakók szabadsághoz és személyi biztonságához, valamint a szabad mozgáshoz való jogát. A zsúfoltság, a mesterségesen megvilágított és kizárólag a folyosóra nyíló lakoszobák kialakítása, az egymásból nyíló helyiségek, a betegszobák ágyainak megközelíthetlensége járókerettel vagy kerekesszékekkel, illetve a fürdőszobák és illemhelyek hiánya, a nővérhívó jelzőkészülékek hiánya, a lakoszobák és helyiségek műszaki állapota, a penészes falak, a közösségi helyiségek, a látogatók fogadására, valamint a mentálhigiénés ellátás biztosítására alkalmas helyiségek hiánya szintén visszásságot okoz. A szakmai létszámhiány, valamint az éjszakai felügyelet hiánya veszélyezteti az otthon lakóinak életét és testi épességét, és visszásságot okoz az ellátottak lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogával összefüggésben.

Több, neve elhallgatását kérő panaszos fordult az országgyűlési biztoshoz a Nagymágoacson működő, Csongrád Megyei Önkormányzat fenntartásában álló Kastélyotthon és Részleg idősek otthonából. Előadták, hogy emberi méltóságot sértő bánásmódban részesítik a gondozottakat, az ellátottak áldatlan körülmények között élnek, 10–14 fő lakik 30 m²-es lakóhelyiségekben. Az ablakokat beszögelték, ezért szellőztetni sem tudnak. A gondozottak nem kapják kézhez a nyugellátásukat, annak ellenére, hogy nem állnak cselekvőképességüket kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt. A beadvány pénzügyi visszaélésekre is utalt, sérelmezték továbbá, hogy az otthonban működő büfében szeszes italokat árúsítanak.

A biztos felkérésére a megyei közigazgatási hivatal helyszíni vizsgálatot tartott az intézményben. A vizsgálat megállapította, hogy az intézményen kívül és belül sem biztosított az akadálymentes közlekedés. Kapaszkodókat csak a fürdőszobákban és a feljáróknál szereltek fel. A lakóhelyiségek bejáratainál küszöbök találhatók. A kastélyépületben egy rosszul megvilágított falépcsőn lehet az emeletre feljutni, amely rendkívül balesetveszélyes. Tekintettel arra, hogy lift nincs, a mozgáskorlátozott személyek szabad helyváltoztatása lehetetlen. Kizárólag az ápolási részlegen szereltek fel nővérhívó jelzőkészüléket. Figyelemmel erre, valamint arra, hogy a kastélyépület 2 szintjén csupán egy-egy nővérszoba található, a lakók egészségügyi és fizikai ellátása, és szükség szerinti sürgősségi ellátása jelentősen nehezített.

Az intézményben 2–4, 5–7, 8–12 és 13 ágyas lakoszobák találhatók. A kastélyépület szobáinak egy része csak a zárt folyosóra néző ablakkal rendelkezik, ezért ezekben a helyiségekben nappal is folyamatos mesterséges megvilágítás

szükséges. Az idősök ellátása okán ez baleseti veszélyforrást jelenthet. Az intézmény egészét tekintve problémát jelent a zsúfoltság, intim tér kialakítására nincs lehetőség. Több lakószoba egymásból nyílik. A betegszobák ágyait sem járókerettel, sem kerekesszékekkel nem lehet megközelíteni. A helyszíni vizsgálat rámutatott arra, hogy az intézmény berendezési tárgyai nem felelnek meg az ellátottak életkorának, egészségi és mozgásállapotának. A tavalyi évben új szekrényeket és székeket szereztek be, azonban az ellátottak létszámának megfelelő számú szekrényrel továbbra sem rendelkeznek.

A fürdőszobák és illemhelyek száma a vonatkozó jogszabályban előírt alsó határ alatt van, s egy részük rossz műszaki állapotú. A felújított ápolási osztályon a fürdőszobák és néhány lakószoba fala is penészes. Itt csak az egyik fürdőhelyiség felújítása történt meg. A helyszíni vizsgálat rámutatott arra, hogy az intézmény valamennyi helyisége rossz műszaki állapotban van, közösségi együttlétre, mentális gondozásra, látogatók fogadására alkalmas helyiséggel nem rendelkeznek.

A telephelyen lévő épület falai salétromosak és vizesek. A lakószobák fekete falait posztterekkel próbálják eltakarni az ott lakók. A vizesblokkok állapota nagyon rossz, itt festést és meszelést nem végeztek az elmúlt években. Mindezekre figyelemmel az ÁNTSZ megyei intézete is megállapította, hogy az épület adottságai miatt nem alkalmas a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézménykénti működésre. Kiemelte, hogy a kastélyépülethez tartozó Pávilon épületben két helyiség olyan penészes, hogy az az egészségre ártalmas. A telephelyen is alapvető probléma az épület salétromosága. Rámutattak arra, hogy összesen 12 fő látja el az egész intézmény takarításának feladatát, mely rendkívül kevés.

A szakmai létszám tekintetében is hiányosságokat tárt fel a vizsgálat. Az ápolási részleghez tartozó önálló épületrészben nincs állandó éjszakai felügyelet. Problémaként jelentkezett, hogy a gyógyszerek kiadagolása sorszámozott, hitelesített gyógyszerelő füzetből történt, melyet ceruzával vezettek és a bekövetkezett változásokat kiradírozták. Valószínűleg bizonyult az a panasz miszerint több szobában beszögelték a nyílászárókat. A pénzkezeléssel kapcsolatban megállapítást nyert, hogy a mindennapos munkavégzést, az átláthatóságot, az ellenőrizhetőséget nehezíti az intézmény által alkalmazott manuális nyilvántartás és a számítógépes adtafeldolgozás hiánya, a Pénzkezelési Szabályzatot aktualizálni szükséges. A pénztáros munkakört ellátó személy nem ismeri teljes körűen a házi pénztár működésével kapcsolatos intézményi szabályozást.

Az ellátottak közül kb. 80 fő szenved alkoholbetegségben és a hozzá kapcsolódó társbetegségeiben. Általános probléma, hogy együttélési gondok jelentkeznek azokban az intézményekben, ahol az idős ellátottak alkoholbetegségben szenvedőkkel vannak közösen elhelyezve. Az ő ellátásukra szolgálna a szenvedélybetegek otthona, azonban ezek hiányát már több megyében tapasztaltuk. Az OBH 3184/2005. számú ügyben indított vizsgálat rámutatott arra, hogy a speciális intézményi ellátás kiépítése országos szinten indokolt és szükséges, mely oldaná a bentlakásos intézményekben tapasztalt zsúfoltságot és a vegyes elhelyezésből adódó konfliktusokat, s egyúttal az ellátás színvonalát is emelkedhetne. A biztos a több megyét is érintő szakosított ellátási hiányosságok orvoslására a szakminisztert kérte fel.

A nagymágocsi otthonban feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében a biztos a fenntartót és az intézményvezetőt kérte fel. A biztos felépítés eredményeként a telephelyen lévő egészségre ártalmas lakószobákat bezárták, a halaszthatatlan felújításokat elvégezték. A fenntartó tájékoztatást nyújtott arról, hogy az épületek kiváltását napirenden tartják és a költségvetési lehetőségek függvényében a tárgyi és személyi feltételeket folyamatosan javítják.

OBH 2342/2005.

A szabadságvesztésre átváltott pénzbüntetés végrehajtásával kapcsolatos jogi szabályozás hiányossága visszasságot okoz a személyes szabadsághoz való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A panaszos beadványában – fogva tartott hozzátartozója szabadítása kapcsán – a Fővárosi Bv. Intézet eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság követelményét és a személyes szabadsághoz való jogot érintő visszasság gyanúja miatt rendelt el vizsgálatot, és megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

A panaszos előadta, hogy hozzátartozóját – 50 ezer Ft-os pénzbüntetés meg nem fizetése miatt – 2005. február 11-én (pénteken) 22.30-kor, a százhalombattai lakásukról elővezették. A panaszos – a feladóvevény másolata szerint – másnap 12 órakor Budapesten befizette a pénzbüntetést, majd a Fővárosi Bv. Intézet Nagy Ignác utcai objektumához ment. Ott – állítása szerint – azt a tájékoztatást kapta, hogy a hozzátartozója nincs a bv. intézetben, de egyébként is hiába fizette be a csekket, csak hétfőn tudnak intézkedni az ügyben. Később megtudta, hogy a hozzátartozója mégiscsak a kérdéses objektumban tartózkodik. A panaszos hétfőn reggel 8-kor ismét megjelent a bv. intézetnél, de közölték vele, hogy a hozzátartozóját csak 15.30 után tudják szabadon bocsátani.

Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a panaszos hozzátartozóját 2005. február 12-én (szombaton) 0.15-kor fogadták be a Fővárosi Bv. Intézetbe. A bv. intézet a pénzbüntetés megfizetése esetén nem jogosult önállóan intézkedni a fogva tartott szabadítására, mert a 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 80. § (2) bek. értelmében a BGH-nak azonosítania kell a befizetést, és csak ezt követően lehet szabadítani a fogva tartottat. A Fővárosi Bíróság Gazdasági Hivatala 2005. feb-

ruár 14-én, hétfőn a déli órákban igazolta vissza a befizetés azonosítását. Ezt követően a bv. intézet intézkedett a fogva tartott szabadítására (ruházat, felszerelés visszavétele, szabadulási igazolás elkészítése, egyéb adminisztratív feladatok). A nyilvántartás szerint a fogva tartott kilépését 18-kor rögzítették a rendszerben.

Az 1979. évi 11. tvr. 69. § (2) bekezdés kimondja, hogy ha a pénzbüntetést a szabadságvesztés végrehajtása alatt fizetik meg, az elítéltet nyomban szabadon kell bocsátani. A pénzbüntetést a megyei bíróság gazdasági hivatala hajtja végre, és a gazdasági hivatal végzi a befizetés azonosításával kapcsolatos teendőket. A gyakorlatban a gazdasági hivatal munkarendje miatt a bv. intézetbe hétfőn (vagy péntek délután) befogadott fogva tartottak szabadítására – a szabadságvesztésre átváltoztatott pénzbüntetés megfizetése esetén – csak hétfőn kerülhet sor. Ennélfogva nem érvényesül a Bv. tvr. azon rendelkezése, mely szerint a pénzbüntetés befizetését követően a fogva tartottat azonnal szabadon kell bocsátani.

Az államnak alkotmányos kötelessége a személyes szabadsághoz való alapvető jog védelme, és az ennek érvényesülését biztosító – jogi, technikai, egyéb – feltételek megteremtése. A személyes szabadsághoz való jog természetesen korlátozható, de a jogkorlátozásnak törvényben szabályozottnak, szükségesnek és arányosnak kell lennie, az nem függhet véletlenszerű, előre nem látható körülményektől.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a pénzbüntetés végrehajtásával kapcsolatos jogi szabályozás hiányossága a személyes szabadsághoz való alkotmányos joggal és a jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okozott, ezért az igazságügy-minisztertől a törvényi előírással összhangban álló jogi szabályozás kidolgozását kérte.

Az ügyben egyeztetés van folyamatban.

OBH 2356/2005.

A jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az adóhatóság, ha nem törli az eladott gépjármű utáni adókötelezettséget.

A panaszos sérelmezte, hogy Budapest IX. kerület Polgármesteri Hivatala annak ellenére kötelezte gépjárműadó fizetésére, hogy a gépkocsit értékesítették, és azt a hivatalnak be is jelentették.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért a jegyzőtől.

A panaszos 1999-ben, az akkor hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően bejelentette a polgármesteri hivatalban, hogy értékesítette a gépjárművét. Az eljáró ügyintéző ezt helytelenül vezette át a gépi nyilvántartásban, így a számítógépes program nem törölte a panaszos adókötelezettségét. A hibát a panaszosok 2005. március 20-án kelt levele alapján a hivatal észlelte és törölte az előírt gépjárműadót és a késedelmi pótlékot.

Az általános helyettes vizsgálata megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott a hivatal azzal, hogy nem törölte az eladott gépjármű utáni adókötelezettséget, de arra tekintettel, hogy a hivatal a panaszt a tudomására jutáskor orvosolta, az ajánlástól eltekintett.

Felhívta azonban a jegyző figyelmét a hasonló adminisztrációs hibák jövőbeli elkerülésére.

OBH 2558/2005.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a rendeletében – a törvényben a bérbeadás feltételeként meghatározott szempontokon túl – olyan feltételt is szab a tulajdonában álló lakás bérbeadásához, amire nincs törvényi felhatalmazása.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa (NEK 6053/2004.) közös vizsgálatot folytatott két roma jogvédő szervezet panaszra kapcsán. A panaszosok azt sérelmezték, hogy több fővárosi kerületi önkormányzat a helyi lakásrendeletében úgy zárta ki a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségéből az önkényes lakásfoglalóként nyilvántartott személyeket, hogy tőlük még a bérbeadásra vonatkozó igényt sem fogadták be.

Az országgyűlési biztosok a vizsgálat eredményeképpen közös jelentésben fordultak a belügyminiszterhez, intézkedését kérve. Az Alkotmánybíróságnak azokra a határozataira hivatkoztak, amelyekben három fővárosi kerületi önkormányzat lakásrendeletének ilyen kizáró rendelkezést tartalmazó előírását minősítette alkotmányellenesnek és semmisítette meg [4/2005. (II. 25.) AB hat.; 5/2005. (III. 3.) AB hat.; 10/2005. (III. 31.) AB hat.].

A biztosok felkérték a belügyminisztert, hogy hívja fel a megyei közigazgatási hivatalokat, hogy országosan tekintsék át a helyi önkormányzatok lakásrendeleteinek törvényességét, és vizsgálatuk eredményétől függően intézkedjenek annak érdekében, hogy a tulajdonos önkormányzatok a lakások bérbeadását csak a jogszabályokban meghatározott – vagyoni, jövedelmi, szociális, családi – feltételekhez kössék.

A biztos a jelentés készítésekor észlelte, hogy az ügyben alkotmányos jogok ütköznek. Az önkormányzatok a tulajdonhoz való jogukkal élve, az önkényes lakásfoglalók „lakásigénylési”, pályázati lehetőségének korlátozásával az elszaporodó lakásfoglalásokat kívánták csökkenteni, és ezzel is jogkövető magatartásra ösztönözni.

Ugyanakkor a lakhatás olyan szociális szükséglet, amelyben a bérbevételi kérelem – „lakásigénylés” – benyújtásának joga nem tehető attól függővé, hogy egy családon belül az elmúlt néhány évben követett-e el valaki szabálysértést vagy esetleg kisebb súlyú bűncselekményt.

A rendeletek ilyen tartalmú részletei eleve kizárják a kérelmek elbírálására jogosultak – főként az önkormányzati bizottságok – tagjainak mérlegelési jogát és lehetőségét.

A belügyminiszter az ajánlásnak eleget tett, és a közigazgatási hivataloknál az országos vizsgálatot kezdeményezte, de a vizsgálat eredményéről a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának írásbeli felkérése ellenére nem számolt be. Ellenben a Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkára 2005 novemberében arról tájékoztatta a biztosokat, hogy a kérdés egyértelmű rendezése érdekében a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosítását kezdeményezték. A 2006. március 31-én hatályba lépő 2005. évi CXXXII. törvény azonban erre vonatkozóan nem tartalmaz semmiféle módosító rendelkezést.

OBH 2576/2005.

A szombathelyi Berzsenyi Dániel Főiskola egyik vezető oktatója fordult hozzám és a Főiskola közéletében tapasztalható visszasságokat, szabályozási problémákat, illetve azok rendezetlenségét panaszolta arra tekintettel, hogy a visszasságok károkat okoznak a szakmai munkában, a közéleti és a munkahelyi demokrácia terén.

A panaszos számos kifogást fogalmazott meg a rektori pályázattal kapcsolatban. Szerinte a pályázati eljárás nem felelt meg a nyilvánosság és a jelöltek esélyegyenlősége követelményének, sőt, az intézmény vezetői nyomásgyakorlással is igyekeztek befolyásolni a választás kimenetelét. A Főiskola alkotmányos jogokat sértő Média Kódexe alapján az intézmény vezetése rendszeresen – de különösen a rektorválasztási időszakban – korlátozta a vélemény- és szólás szabadságát.

A rektorválasztási kampány elején a két rektorjelölt között egyeztetésre került sor. Ezen a megbeszélésen nem született megegyezés a választás időpontját és programok ismertetésének, illetve megvitatásának módját illetően.

A panaszos állítása szerint a rektorjelöltek pályázatait ezt követően kerültek fel a Főiskola belső számítógépes hálózatra, de a hozzáférés csak jelszó alapján volt lehetséges, így azokról az oktatók és a hallgatók nem vagy csak nehezen értesülhettek. A panaszhoz fűzött észrevételében a rektor rámutatott, hogy a belső számítógépes hálózat – amely az intézményen belüli évek óta használt kommunikációs csatorna – mintegy négyszáz hozzáférési ponttal rendelkezik, s a belépéshez, mint ahogy ez általában szokásos, felhasználói jelszó szükséges. Ez a jelszó azonban éppen a felhasználó számára nem titkos, így kizárt, hogy a pályázatok közzétételének módja bárkit is korlátozott volna a hozzáférésben. Emellett a pályázatok a Személyügyi Irodán hagyományos (nyomtatott) formában is betekintheők voltak. A kampány időszakában információim szerint nem merült fel olyan észrevétel, amely a pályázati anyagok nyilvánosságra hozatalának módja valakinek aránytalan nehézséget okozott volna vagy lehetetlenné tette volna a pályázatok megismerését. Azt is figyelembe kell venni, hogy mindkét kandidáló személy pályázata azonos módon lett hozzáférhetővé téve, így a nyilvánosságra hozatal módja diszkriminációt nem okozott. Az egyetlen ellenvetést a pályázatok közzétételével kapcsolatban a nemzetközi diákszervezet képviselője tette, aki azt kifogásolta, hogy a főiskolai adminisztráció nem bocsátja a pályázatokat külön is rendelkezésre egy tervezett hallgatói fórum számára. A megismerhetőséget azonban ez a momentum nem befolyásolta, a fórum szervezői nem voltak elzárva a lehetőségtől, hogy a pályázatokot a résztvevők számára prezentálják.

Az általam ismert információk szerint vitát váltott ki a rektorválasztási eljárás néhány kampányfogása is. A Főiskola épületében olyan plakátok jelentek meg, amelyek a jelöltek versenyét egy bokszmeccs képével szimbolizálták. Nézetem szerint alapvetően ízlés kérdése, hogy egy fontos főiskolai eseményre a figyelmet milyen módon kívánják ráirányítani, s a „de gustibus non est disputandum” elve jegyében a plakátolás csak azért nem tiltható meg, mert valakinek nem tetszik a vizuálisan megjelenített üzenet, például azért, mert nem egyeztethető össze a rektorválasztás nimbuszával. Az sem gátja a véleménynyilvánításnak, hogy az adott vélemény egy döntési folyamat menete és végeredménye szempontjából irreleváns a vélemény kifejezésének módja, ideje vagy más sajátossága. Bár a rektort nem a hallgatók demokratikus közössége választja, hanem az intézményi tanács, mégsem lehet a választási kampányban azt az elvet követni, hogy a hallgatói vélemények nem ügydöntő jelentőségűek, ezért a véleménynyilvánítás e fajtájára korlátozó befolyást lehet gyakorolni. A hallgatói véleménynyilvánítás akkor is szabad, ha az adott kérdés szempontjából annak tartalma nem releváns. Más kérdés, hogy a vélemény kifejezésére szolgáló plakátok és más propagandaanyagok elhelyezése területileg korlátozható, és a mozgósítás e módja egyébként sem sérthet személyiségi jogokat és nem válhat olyan módon tömegessé, hogy mások hasonló véleménynyilvánítási lehetőségét eleve kizárja. A most vázolt keretek között a mindenkori intézményi vezetésnek toleránsnak és semlegesnek kell lennie a véleménynyilvánítás e sajátos formájával szemben, minthogy az a véleményszabadság része, s annak a maga hatókörében háborítatlanul érvényesülnie kell. Ez azt is jelenti, hogy az intézményi hierarchiának tartózkodnia kell a jogszerű hallgatói véleménynyilvánítás tartalmának és formájának helytelenítésétől. A hallgatói vélemények értékelése, minősítése – különösen, ha egy hierarchikus szervezet „dolgi kényszereinek” egyéb formáival is találkozhat – alkalmas lehet a véleménynyilvánítás szabadságának szubjektív befolyásolására, korlátozására.

A véleménynyilvánítás jogának súlyos sérelme, ha valakit kifejtett nézetei miatt fenyegetnek vagy hátránnyal sújtanak. A panasz szerint a rektorválasztási kampányban tevékenyen részt vevő egyik hallgatót megfenyegették magatartása és véleménye miatt. A panaszos azt állította, hogy a Főiskola egyik vezetője a hallgatóval kiabálva és fenyegetőzve beszélt telefonon a rektorválasztási kampány bizonyos eseményei miatt és az intézmény más vezetőinek magatartása is alkalmas volt arra, hogy a hallgatóban a fenyegetettség érzését tartsa fenn. Bármennyire védettek is az oktatási intézményekben a diákok jogai, az oktatók és a hallgatók közötti viszonyrendszerben bizonyos egyensúlytalanság mindig van, amelyet jogszabályok nem képesek teljesen kiiktatni. Az egyensúlyt a másik emberi méltóságának személyes viselkedésben megnyilvánuló tisztelete képes megteremteni; ennek szükségességét a jogszabályok csak jelzik, de nem kényszeríthetik ki minden esetben. A fenyegetés olyan súlyos hátrány kilátásba helyezése, amely alkalmas arra, hogy a megfenyegetettben komoly félelmet keltsen. Azt a sértett helyzetéből kiindulva kell vizsgálni, hogy a fenyegetés alkalmas-e komoly félelem keltésére, de az értékelés személyes eleme ellenére a fenyegetésnek meghatározott súlyt kell képviselnie, nem lehet túlságosan általános. Fenyegetésről tehát akkor beszélhetünk, ha az objektíve alkalmas arra, hogy a sértettet a szabad akaratával ellentétes magatartásra készítse a benne kelt alapos és komoly félelem miatt. A fenyegetés fogalmának értelmezésére irányuló bírói gyakorlat sem állapít meg jogsértést olyan esetekben, amikor valakit azzal félemlítenek meg, hogy „jó lesz vigyázni”, „ennek következményei lesznek”, „vigyázzon, ha kedves az élete”.

Az emberi jogok sérelmével kapcsolatba hozható fenyegetés kiegészítő fogalom, akkor lehet rá hivatkozni, ha más jog-sérelem nem valósult meg. Ha tehát valakit szólás- vagy gyülekezési szabadsághoz való jogában ért sérelem, nem fenyegetés, hanem az adott jog sérelme miatt kell a visszásságot megállapítani. A panaszból megállapítható eseményekből nem lehetett arra a következtetésre jutni, hogy a rektorválasztás folyamán valakit olyan atrocitás ért volna, amely lehetlenné tette volna, hogy alapvető jogait gyakorolja. Természetesen az alapvető jogok – különösen a szabadságjogok – gyakorlása feltételezi egy közösség demokratikus, nyílt és informált működését. A demokratizmus, a nyilvánosság és az informáltság követelményeinek szinte mindig vannak szervezeti, dologi és emberi korlátai, az elvek tökéletes, maradéktalan megvalósulásáról éppen ezért általában nem beszélhetünk. Ez a deficit akár a közösség tagjainak rossz közérzetét is előidézheti, amely nem kellemes és nem is kívánatos jelenség. A rossz hangulat, a rossz közérzet és az ezekből következő sikertelenség érzése pszichológiai értelemben akár fenyegetés is lehet az emberre nézve, de ez a fenyegetés nem éri el azt a mértéket, amely alkotmányos visszásságnak lenne minősíthető.

Az emberrel való durva, indulatos bánásmód önmagában nem fenyegetés ugyan jogi értelemben, de érintheti az emberi méltósághoz való jogot. Az emberi méltóság a személyes szabadság legtagabb kerete, amelybe olyan elvek is beletartoznak, mint a másik körültekintő és teljes körű tisztelete, a tapintatos bánásmód, a vele való civilizált érintkezés. A durvaság vagy a verbális agresszió sérti az emberi méltóságot, mert azt fejezi ki, hogy a másik nem ismeri el teljes és vele egyenértékű embernek azt, akit ilyen bánásmódban részesít. Annak tényállásszerű részleteit, hogy a panaszban említett durva hangú telefonbeszélgetés hogyan zajlott, a vizsgálat során nem sikerült megnyugtatóan tisztázni. Az érintett felek beszámolóit ellentmondanak egymásnak, s ezt az ellentmondást az ombudsman rendelkezésére álló eszközökkel nem sikerült úgy feloldani, hogy állást foglalhassak valamelyik fél mellett vagy ellen. Mindemellett ezúton is felhívom a figyelmet arra, hogy az emberi méltóság sokrétű követelményeinek maradéktalan megtartása különösen jelentős olyan személyek között, akik közül az egyiknek lehetősége van a másik sorsát, eredményességét, pályafutását érintő döntéseket meghozni. Ha az emberi méltóság sérelmét okozó visszásság fordul elő, a tisztességes eljárás követelményeit szem előtt tartó vizsgálatot kell folytatni az intézményben, s a vizsgálat során törekedni kell az állítások közötti ellentmondások feloldására. Az a módszer, amely nem teszi eldönthetővé, hogy a szemben álló állítások közül melyik fogadható el valóságosnak, nem felel meg a jogbiztonság eljárási követelményének sem. Általában is szükséges, hogy minden olyan ügy, amelyben szemben álló vélemények alapján kell dönteni, a lehető legteljesebb nyilvánosság mellett és az érintettek legkörültekintőbb tiszteletével nyerjen megoldást.

A panasztevő kifogásolta, hogy a Főiskola Média Kódexe olyan tartalommal jött létre, amely korlátozza a nyilvánosságot és a véleményszabadságot. A Média Kódex egyrészt szabályozza, hogy a Főiskolát érintő kérdésekben kik tehetnek nyilatkozatot, másrészt meghatározza a kinyilvánítható vélemények tartalmát. A panasz szerint a nyilatkozattételre jogosultak köre szűk, és nem felel meg annak a követelménynek, hogy az intézmény és annak polgárai szabadon vehessenek részt a demokratikus közéletben. A Kódex szabályainak megfogalmazása – folytatódik a panasz – annyira általános, hogy a visszaélésszerű alkalmazásra is módot ad. További kifogás, hogy a Média Kódex előírásainak megsértése fegyelmi felelősségre vonással járhat, amely ugyancsak eszközként használható bizonyos vélemények képviselőivel szemben.

A Média Kódex előírásainak tanulmányozása során arra a következtetésre jutottam, hogy a szabályok egy része valóban szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a főiskolai polgárok véleményének kifejezését a nagy nyilvánosság előtt, az írott, illetve az elektronikus sajtó útján. A véleménynyilvánítás szabadságának szükségtelen és aránytalan korlátozása mindenképp a szabályok sokféle módon értelmezhető, nem egyértelmű és világos megfogalmazási módjából adódik. A Kódex egyik szabálya rendezi, hogy „a főiskola egészét érintő kérdésekben általános és átfogó tekintetben” mely intézményi vezetők tehetnek nyilatkozatot. Az idézett szabály tendenciózus értelmezése arra a következtetésre is alapot

adhat, hogy például a rektorválasztás folyamán – minthogy az intézmény egészét érintő kérdésről van szó – kizárólag a hivatalban lévő rektor vázolhatja elképzeléseit a sajtó nyilvánossága számára az intézmény jövőjét illetően. Ez a lehetséges értelmezés viszont a véleményszabadság indokolatlan, szükségtelen és aránytalan korlátozása lenne. Egy további előírás szerint „szakmai kérdésekben” nyilatkozattételre jogosult személyek megnevezéséről szól. Megítélésem szerint a szakmai kérdésekben nyilatkozni jogosult személyek köre egyáltalán nem szabályozható a vélemény- és szólásszabadság sérelme nélkül. Szakmai kérdésben mindenki jogosult nyilatkozni, aki szakembernek tartja magát és akinek véleményére a sajtó kíváncsi. Ha az illető véleményét megfelelő szakmai alaposság nélkül hozza nyilvánosságra, azzal sajtó szakmai presztízsét kockáztatja, erről viszont csak a megkeresett személy jogosult dönten.

Nem értelmezhető a jogállami jogbiztonság követelményeivel összhangban az a tilalom, amely szerint nem lehet a Főiskola „belső információit” engedély nélkül kiadni. Ha ugyanis a „belső információ” azt jelenti, hogy az a Főiskolán belül keletkezett, akkor minden az intézményt érintő információ belső információ, közzétevése tehát eleve engedélyhez kötött. Véggképp értelmezhetetlenné teszi a „belső információ” fogalmát a Kódex azon további megfogalmazása, miszerint belső információ alatt azt kell érteni, ha az információ az 1986. évi II. törvény 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalomba ütközik. A felhívott törvényhely ugyanis azt mondja ki, hogy a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével. A törvényi tilalom nem a „belső információk” átadására és közzétételére vonatkozik, hanem meghatározott tartalmú, minőségű megnyilatkozásokra. Az ilyen tartalmú közlések esetében közömbös, hogy azok információtartalma hol keletkezett, és értelemszerűen engedéllyel sem hozhatóak nyilvánosságra vagy közölhetőek a sajtó útján.

Végezetül aggályosnak tartom a Média Kódex kríziskommunikációra vonatkozó előírásait, amelyek alapján ilyen helyzetben a nyilatkozattételre jogosultakat a rektor jelöli ki. A Kódex szerint krízishelyzetnek tekintendők az olyan események, amelyek előre meg nem határozható módon alakulnak és lényegileg veszélyeztetik a Főiskola pozitív megítélését. Egy oktatási intézmény lényegi pozitív megítélését sok és sokféle esemény veszélyeztetheti (pl. felvételi vagy vizsgáztatási botrány, az oktatás színvonalára vonatkozó kritika, személyek közötti nyilvánosságra került konfliktusok). Az elképzelhető krízishelyzetek jó része olyan, amelyben alapvető érdeke az érintett félnek, hogy véleményét szabadon kifejezhesse. Erre tekintettel aránytalan az a korlátozás, amely a rektor kezében összpontosítja a nyilatkozattételre jogosultak kijelölésének jogát. Egyszerűen szükségtelen is, mert nem igazolható, hogy az intézmény jó hírét veszélyeztető helyzet elhárítására a kommunikáció irányítása a megfelelő eszköz.

OBH 2595/2005.

Ha a jogalkotó a felhatalmazó szabály hatályon kívül helyezését követően a jogviszonyra vonatkozó új szabály megalkotásakor nem gondoskodik újabb felhatalmazó szabály alkotásáról, és így nincs lehetőség az elavult rendelkezések hatályon kívül helyezésére vagy módosítására, mulasztása a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az országgyűlési biztos egy hozzá érkezett olyan állampolgári beadvány kapcsán, amelynek elintézésére nem volt hatásköre, szembesült azzal, hogy az ittas személy kijózanító állomásra szállításáról szóló BM–SZEM együttes rendeletnek a kijózanító állomásra bevitt személy kötelező alkoholológiai gondozásának feltételeiről szóló rendelkezései olyan megoldási módot tartalmaznak, amelynek intézményi háttere már megszűnt az új egészségügyi törvény hatálybalépésével, ezért saját hatáskörben vizsgálatot rendelt el.

Vizsgálata során az Egészségügyi Minisztérium állásfoglalását kérte, amelyből kiderült, hogy sem a kötelező alkoholológiai gondozásra történő beutalás, sem a kötelező gondozás intézménye a gyakorlatban már nem léteznek, mégis ezt a nem létező eljárást őrzi a jogszabály, amit korábban elmulasztottak hatályon kívül helyezni. A minisztérium megállapította azt is, hogy a rendeletnek más szakaszai sem illeszkednek az egészségügyi törvényhez, mivel még az 1972. évi II. törvény alapján alkották őket. A korábbi törvény rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésével azonban a felhatalmazó jogszabályt is hatályon kívül helyezte a jogalkotó, az új egészségügyi törvényben azonban nem gondoskodott új felhatalmazó szabály megalkotásáról.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy mivel a hatályos törvényben nem található jogalkotásra szóló felhatalmazó rendelkezés, a jelenlegi jogi helyzet szerint sem a minisztériumnak, sem pedig az első helyi felelősséggel bíró Belügyminisztériumnak nincs lehetősége az elavult, a jogrendbe nem illeszkedő szabályt sem módosítani, sem hatályon kívül helyezni.

A biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapított meg, amelynek megszüntetése érdekében, kezdeményezte az egészségügyi miniszternél és a belügyminiszternél, hogy megfelelő kodifikációs eljárás keretében kezdeményezzék olyan felhatalmazó szabály megalkotását, amellyel elhárul a jogi akadály a valóságban már nem létező intézményt őrző rendelkezések deregulációja elől.

Az egészségügyi miniszter az országgyűlési biztos jelentésében foglaltakkal egyetértett, és levelében arról is beszámolt, hogy a vonatkozó rendelet tárgykörének újraszabályozását szakmai és jogi szempontból is indokoltnak tartja, ezért

kezdeményezte az egészségügyi törvény olyan módon történő módosítását, amely lehetővé teszi majd a felhatalmazó rendelkezés normaszövegbe való beillesztését. A kezdeményezést az országgyűlés elfogadta, és a 2005. évi XLIX. törvény 31. § (4) bekezdése módosította a törvény 247. § (4) bekezdését, és felhatalmazást adott az egészségügyi miniszternek és a belügyminiszternek az ittas személyek kijózanítás céljából az illetékes egészségügyi szolgáltatóhoz történő szállítása szabályainak meghatározására.

OBH 2685/2005.

Az országgyűlési biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásság hiányában zárja le a vizsgálatát, ha azt állapítja meg, hogy a bentlakásos intézményben az ételmezésre, a gyógyszerellátásra, bánásmódra utaló panaszok alaptalanok.

Az acsádi Időskorúak Szociális Intézetének lakója sérelmezte, hogy az intézményben folyamatosan romlik az ételmezés minősége, diétás étkezést az otthon nem biztosít, az ellátottak tejet nem kapnak. Kifogásolta ezen felül a gondozottak gyógyszerellátását, valamint azt, hogy csupán egy napilap áll a lakók rendelkezésére. Sérelmezte a bánásmódot is, mert a véleménye szerint az idős személyekkel ridegen, megalázóan beszélnek. Jelezte, hogy észrevételeivel fordult a Vas Megyei Önkormányzathoz is, a levelére azonban nem kapott választ. A biztos a megyei közgyűlés elnökétől kért tájékoztatást a panaszokkal kapcsolatban.

A vizsgálat megállapította, hogy az ételmezés során az intézményben kiemelt figyelmet fordítanak a változatos étrend kialakítására, a diétás menü összeállítását dietetikus szakember végzi, az étkeztetést a lakók igényeinek megfelelően biztosítják. Hetente kétszer, illetve azon személyek részére, akiknél indokolt, minden reggel és este adnak tejet a reggeli és a vacsora mellé. A tejtermékekből készült ételféleségek heti rendszerességgel szintén biztosítottak.

A vizsgálat feltárta, hogy az intézmény gondoskodik a mozgást, hallást, látást javító segédeszközök beszerzéséről és biztosítja a testközei és test távoli segédeszközöket is. Az alap-gyógyszerlistán szereplő gyógyszereket a lakók ingyenesen kapják. Az egyéni gyógyszereszküszükséglet költségeit a jogszabályban előírtak szerint az ellátást igénybe vevők, bizonyos esetekben viszont az intézmény és az ellátottak megosztva viselik. Az egyéni gyógyszereszküszükségletet az intézmény szerzi be. Az egyéni gyógyszernyilvántartóban rendszeresen vezetik a gyógyszerfelhasználást.

Az intézmény egy megyei napilapot és egy nyugdíjasoknak szóló folyóiratot rendel meg, melyek a lakók által hozzáférhető helyen kerülnek közzétételre. A panaszos által hiányolt lapok előfizetését az intézmény költségvetése nem teszi lehetővé.

A fenntartó rámutatott arra, hogy a dolgozók empátiával, elfogadással viseltek a lakók iránt, és igyekeznek megteremteni a humánus, családi légkört. Az intézmény a teherbíró képességeihez mérten, a lehetőségek figyelembevételével próbál eleget tenni a lakók kéréseinek, figyelmet fordítanak az ellátottak észrevételeire és javaslataira, és legfőképp arra, hogy az intézményben élők békés, biztonságot nyújtó környezetben tölthessék a mindennapjaikat. A közigazgatási hivatal ellenőrzésének eredménye is azt igazolta, hogy az adott intézményben jó szakmai munka folyik. A dokumentációk vezetése pontos és szakszerű, a szakmai munkavégzés ennek megfelelően jól nyomon követhető. A lakók számára folyamatosan szerveznek szórakoztató és kulturális, fizikai és szellemi programokat, foglalkoztatásokat rendszeresen tartanak. A fenntartó a panaszos beadványaira minden esetben részletes választ adott.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a felvetett panaszok nem bizonyultak megalapozottnak, az intézmény a panaszos alkotmányos jogaival összefüggésben visszásságot nem okozott.

OBH 2701/2005.

A rendszeres szociális segély iránti kérelem érdemi intézkedés nélküli irattározása, a határozathozatal elmulasztása, a jogbiztonsághoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A panaszos rendszeres szociális segély iránti kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz, a kérelme 2004-ben megérkezett a körjegyzőségre. A beadvánnyal kapcsolatban azonban semmilyen intézkedésre nem került sor, a jegyző tájékoztatása szerint azt „véletlenül, vagy talán figyelmetlenség miatt” ügyintézés nélkül irattárazták.

Az országgyűlési biztos megkeresését követően a polgármester 2005-ben intézkedett a rendszeres szociális segély visszamenőleges megállapításáról.

A polgármesteri hivatalnak az eljárási szabályt sértő azon eljárása, hogy a panaszos beadványát a körjegyzőségen érdemi intézkedés nélkül irattárazták, a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. A közigazgatási szervnek alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. Mivel a kérelmező a határozathozatal elmulasztása miatt elesett az adott ellátási formától, a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság is megállapítható volt.

Tekintettel azonban arra, hogy a vizsgálat ideje alatt a polgármester az említett alkotmányos visszásságokat orvosolva határozatot hozott, és visszamenőlegesen intézkedett a rendszeres szociális segély megállapításáról, a konkrét ügyben az országgyűlési biztos nem élt kezdeményezéssel. Felkérte azonban a körjegyzőt, hogy tegye meg a szükséges intézkedé-

seket annak érdekében, hogy munkatársai a jövőben minden tekintetben a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járjanak el, és különösen ügyeljenek arra, hogy elintézetlen beadványok ne kerülhessenek figyelmetlenségéből irattárazásra.

OBH 2718/2005.

A gyermekek kiemelt védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okoz az oktatási intézmény, ha nem biztosítja a tanulói jogok gyakorlásához a megfelelő tájékoztatást.

A panaszos sérelmezte, hogy kiskorú gyermekével a püspökladányi Karacs Ferenc Gimnáziumban tanítási idő alatt az iskolában – az ő tudomása és hozzájárulása nélkül – a Generáli Providencia Biztosítótársaság biztosítási tanácsadói magánnyugdíjpénztári tagságról szóló belépési nyilatkozatot töltetett ki.

A panaszos gyermeke, valamint tanulótársai által aláírt magánnyugdíj pénztári tagságról szóló belépési nyilatkozattal kijelentették, hogy az Évgyűriük Magánnyugdíjpénztár tagjai kívánnak lenni, és arra vállaltak kötelezettséget, hogy munkába álláskor pénztárválasztásukat minden foglalkoztatójuknál bejelentik, a nyugdíjpénztár Szervezeti és Működési Szabályzatának rendelkezéseit magukra nézve kötelezően elismerik.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz, valamint a gyermeki jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A püspökladányi jegyző – megkeresés alapján – az ügyben vizsgálatot folytatott. A vizsgálat eredménye szerint az iskola igazgatója valóban hozzájárult ahhoz, hogy a biztosítási tanácsadók részt vegyenek a tanítási órán (osztályfőnöki órán), de csak tájékoztatásra adott lehetőséget, a belépési nyilatkozat aláírására nem. A két osztályfőnök nem az igazgató útmutatásának megfelelően és nem felelősségük teljes tudatában járt el, amely a nyilatkozatok aláírásához vezetett.

A jegyző – eljárása során – felhívta az iskola igazgatójának a figyelmét, hogy hasonló esetben írásbeliséghez kösse az engedély megadását, abban rögzítse a feltételeket. Kezdeményezte, hogy az igazgató nyomatékosan hívja fel a pedagógusok figyelmét, hogy a tanítási órán a tanár felelőssége az órának arra az időtartamára is kiterjed, amikor külső személy működik közre. Kezdeményezte továbbá, hogy hasonló esetben az igazgató vagy valamelyik felelős vezető legyen jelen a tanítási órán akkor, amikor külső személyek engedélyhez kötött, a tanítási órához nem tartozó célra veszik igénybe azt.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gimnázium pedagógusai a tanulói jogok sérelmét okozták azzal, hogy nem biztosították a rendeltetésszerű joggyakorláshoz megfelelő tájékoztatást, és ezzel gyermekek kiemelt védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okoztak.

Az általános helyettes arra tekintettel, hogy a jegyző saját hatáskörben megtette a szükséges intézkedéseket, a vizsgálatát intézkedés nélkül lezárta.

OBH 2745/2005.

Nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha a szakhatóságok véleményét is figyelembe véve nem módosítja rendezési tervét, és nem teszi lehetővé erdőterület építési célú igénybevételét.

A panaszosok azt kifogásolták, hogy az önkormányzat kérésük ellenére nem módosította a rendezési tervét, és nem tette beépíthetővé az erdőterületet. Ugyanakkor a határos ingatlanok „más irányú felhasználása megengedett”.

Az országgyűlési biztos annak feltárására indított vizsgálatot, hogy az önkormányzat eleget tett-e a településrendezési feladatának, eljárása vagy mulasztás okozott-e visszásságot állampolgári jogokkal összefüggésben, és a vizsgálata során az érintett település jegyzőjétől kért tájékoztatást. A biztos megállapította, hogy az 1993-as és 1996-os szerzés idején – és azóta folyamatosan – a panaszosok területei erdő művelési ágúak voltak. Azokhoz beépítési jog soha nem tartozott. Az átminősítést kemping, egészségügyi centrum, öregotthon, parkoló kialakítása céljára kérték. Az önkormányzat az erdészeti és környezetvédelmi hatóságok álláspontjától tette függővé döntését, amelyek elutasították az erdőterület építési célú igénybevételére vonatkozó kérelmet. A polgármester az elutasításokat mellékelve tájékoztatta a panaszosokat, hogy a szakmai álláspontok alapján az önkormányzat nem kezdeményez rendezési tervmódosítást ezekre a területekre. A hatóságok döntései kapcsán a jogorvoslatot biztosították, azzal a panaszosok éltek is.

Az országgyűlési biztos nem vizsgálta, hogy a panaszosok ingatlanaival szomszédos területnek a rendezési tervvel korábban építési területté kijelölése elkerülhetetlen volt-e a gyógyfürdő kialakításához, így azt a panasz megítélésénél már adottságnak kellett tekinteni, feltételezve, hogy a terület szakmai kiválasztása a hidrogeológiai adottságok és a meglévő település egészéhez való illesztés szándékával történt. Ez azonban nem jelentheti a településrendezésben, sem a környezet- és természetvédelmi, illetve erdővédelmi eljárásban azt, hogy ha egy bizonyos be nem építhető terület beépíthetővé tettek, akkor az összes többit is beépíthetővé kellene tenni. A hátrányos megkülönböztetés ezért nem állapítható meg.

A településrendezésben az „azonos helyzetben lévők” pl. egy utcator azonos nagyságú telkeinek tulajdonosai, meghatározott telektömb utcanyitással egyformán érintett telkeinek tulajdonosai, de nem azok a település teljes kül- és belterületén ingatlanokkal rendelkezők.

Az országgyűlési biztosok töretlenül képviselt álláspontja szerint a természeti környezet, a zöldterületek megőrzése rendkívüli fontosságú, mert annak minden ma élő ember és jövő generációk javát kell szolgálnia. A biztos ezért egyetértett az erdészeti és környezetvédelmi hatóságok szakmai álláspontjával, a fürdő kijelölése után megmaradt valamennyi erdőterület erdőkénti megtartásával.

Az országgyűlési biztos már több ügyben kifejtette, hogy „A tulajdonnal összefüggő alkotmányos garanciák a meglévő tulajdon (és a hozzá fűződő jogok) sérthetlenségét mondják ki. A tulajdont csak törvényben, közérdekből elkerülhetetlenül szükséges mértékben és arányban lehet korlátozni, illetve kártalanítás ellenében elvonni. Nincs azonban alkotmányos kötelezettsége sem az államnak, sem az önkormányzatnak arra nézve, hogy egy adott, konkrét ingatlan-tulajdon érték növekedését a tulajdonhoz fűződő jogok (pl. megközelíthetőség, beépíthetőség) kiterjesztésével megvalósítsa.”

Mindezek alapján megállapította, hogy a panaszosokat alkotmányos jogaikkal összefüggő sérelem nem érte. Az önkormányzat mint közszolgáltatást nyújtó szerv a feladatának eleget tett. A panaszosoknak az ingatlanaihoz fűződő jogai nem csökkentek a területek megszerzése óta, és nem kevesebbek a község rendezési terve következtében, mint anélkül, az országos jogszabályok alapján lennének. A biztos ezért a panaszt elutasította.

OBH 2774/2005.

Nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha az ingatlantulajdonos kérését nem teljesíti, és szabályozási tervében, helyi építési szabályzatában a külterületi ártéri erdő besorolását nem változtatja meg, a területet nem teszi beépíthetővé.

A panaszos azt kifogásolta, hogy az önkormányzat kérése ellenére nem módosította a rendezési tervi elképzelését, és nem tette beépíthetővé az árterületen fekvő ingatlanát. Később kiegészítette panaszát, és kérte az önkormányzat „szabályozási tervének és helyi építési szabályzatának elkészíttetésére” vonatkozó polgármesteri előterjesztés törvényességének vizsgálatát.

A biztos a polgármesteri hivatalától kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy a panaszos 2000-ben adásvétellel szerezte meg az „erdő, árterület” megjelölésű földet, majd 2003-ban kérte, hogy az önkormányzat a készülő rendezési tervben a területen kemping megvalósítását tegye lehetővé. A terület ténylegesen és az ingatlan-nyilvántartás szerint is a Rába árterületén található, külterületi ingatlan. Az volt a szerzés idején, és az ma is. A területhez soha nem tartozott beépítési jog. A településszerkezeti terv egyeztetése folyt, a kérést a tervvel kapcsolatos észrevételként kezelték. A panaszost értesítették, hogy a képviselő-testület határozattal úgy döntött, hogy a külterületi ingatlan besorolása véderdő maradjon, mivel ártéri területen fekszik.

Időközben a panaszos a különböző szakhatóságokat megkereste, a területet az erdő művelési ágból kivonatta, „művelés alól kivett” művelési ágba „építési terület” megnevezéssel. A területre elvi építési engedélyt kért, de nem kapott. Az ügyben ezért közigazgatási per van folyamatban. A bírósági eljárásra tekintettel a biztos az elvi engedélyezés ügyében hatásköre hiányát állapította meg.

A panasz-kiegészítésben szereplő polgármesteri előterjesztésről megállapította, hogy az a településrendezési eszközök elkészíttetésére vonatkozó szerződés megkötésével kapcsolatos, így úgyszintén a hatásköre hiányát állapította meg.

Az országgyűlési biztos annak feltárására indított vizsgálatot, hogy az önkormányzat eleget tett-e a településrendezési feladatának, eljárása vagy mulasztás okozott-e visszásságot állampolgári jogokkal összefüggésben.

Az országgyűlési biztosok többször vizsgálták az önkormányzatoknak a helyi építési szabályzat és településrendezési tervek megalkotásával kapcsolatos önállóságát. Az Alkotmánybíróság állásfoglalásait is figyelembe véve a biztos megállapította, hogy az önkormányzat szabadon dönt a település területének felhasználásáról. Azt, hogy területének melyik részét milyen övezetbe sorolja, hogy kívánja-e belterületbe vonni a külterületét, hogy fent kívánja-e tartani az erdőterületet stb. – meghatározott garanciális szabályok között, de – maga dönti el.

A település területének felhasználásáról nem az egyes ingatlantulajdonosok döntenek. Nem az ingatlantulajdonos dönti el, hogy a be nem építhető területe a továbbiakban beépíthető, és nem is az egyes hatóságok egyedi aktusai, hanem az önkormányzat rendelete. A korábban be nem építhető terület beépíthetővé tétele az önkormányzat rendeletén kívül más hatóságok hozzájárulását, engedélyét is igényelheti, de a rendelet nélkül vagy ellenére nincs olyan hatósági aktus, amely be nem építhető területet beépíthetővé tehetne. (Meghatározott feltételekkel egyes esetekben a rendeletben nem tiltott beépítést megtilthatja hatóság, de a rendeletben tiltottat nem engedélyezheti.)

Az önkormányzat helyi rendelete azonban nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, jelen esetben az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény elírásaival. Megállapítható, hogy a terület be nem építhetőként való kezelése nem önkényes és nem alaptalan. Továbbá nem jár a panaszos jogainak megvonásával vagy korlátozásával, hiszen az a terület mindenkor – egyúttal a szerzőskori – ártéri helyzetének megfelelő. A panaszos annak ismeretében és tudatával vásárolta a területet, hogy az ártér és erdő.

Az országgyűlési biztosok több hasonló ügyben is kifejtették álláspontjukat: „A tulajdonnal összefüggő alkotmányos garanciák a meglévő tulajdon (és a hozzá fűződő jogok) sérthetlenségét mondják ki. A tulajdont csak törvényben,

közérdekből elkerülhetetlenül szükséges mértékben és arányban lehet korlátozni, illetve kártalanítás ellenében elvonni. Nincs azonban alkotmányos kötelezettsége sem az államnak, sem az önkormányzatnak arra nézve, hogy egy adott, konkrét ingatlantulajdon értéknövekedését a tulajdonhoz fűződő jogok (pl. megközelíthetőség, beépíthetőség) kiterjesztésével megvalósítsa.”

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a panaszost a földterületének árterületként és véderdőként való besorolásával kapcsolatos eljárásból következő, alkotmányos jogaival összefüggő sérelem nem érte. Az önkormányzat, mint közszolgáltatást nyújtó szerv a feladatának eleget tett. A panaszosnak az ingatlanhoz fűződő jogai nem csökkentek a terület megszerzése óta, és nem kevesebbek a város rendezési terve következtében, mint anélkül, az országos szabályok alapján az ártéren lennének.

A biztos ezért a vizsgálatot intézkedés kezdeményezése nélkül lezárta, a panaszt elutasította.

OBH 2784/2005.

A jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz a környezetvédelmi hatóság, ha kivizsgálja ugyan a hulladékkezelést végző társaság tevékenységét, de a vizsgálata eredményeként nem tesz megállapítást és intézkedést amiatt, hogy a társaság a begyűjtött hulladékot nem a „közelség elvének” megfelelően a termelők telephelyéhez legközelebb lévő hulladék begyűjtésére és szállítására vonatkozó engedélyben meghatározott területre szállítja.

A Köztisztasági Egyesülés beadványában általában a gazdálkodó szervezetek hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségét, valamint Tatabánya megyei jogú városban az EURAL Kft. által kialakított azon gyakorlatot kérte felülvizsgálni, amely szerint a Kft. a települési szilárdhulladék kezelését úgy oldja meg, hogy a környezetvédelmi szempontból a közszolgáltatást végző RWE Umwelt Tatabánya Rt.-nél kedvezőtlenebbnek minősített Varga és társa Kft.-vel kötött szerződést hulladékkezelésre (szállításra). A tatabányai jegyző – pénzbírság kiszabása mellett – kötelezte az EURAL Kft.-t, hogy az RWE Umwelt Tatabánya Rt.-vel kössön szerződést. Az EURAL Kft. fellebbezése nyomán eljáró közigazgatási hivatal a jegyző határozatát megsemmisítette és új eljárás lefolytatására utasította, melynek során a jegyző az eljárást megszüntette.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot, mely során tájékoztatást kért Tatabánya jegyzőjétől.

A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségeket a 164/2003. (X. 19.) Korm. rendelet szabályozza, mely alapján a hulladék termelőjének, birtokosának és kezelőjének – a szállító kivételével – telephelyenként napra kész nyilvántartást kell vezetnie a tevékenysége során képződő vagy egyéb módon birtokába jutott, valamint a mástól átvett és az általa kezelt, illetve másnak átadott hulladék mennyiségéről és fajtánkénti összetételéről.

A környezetvédelmi felügyelőség a Varga és Társa Kft. hulladékkezelési tevékenységének ellenőrzését dokumentációkon keresztül elvégezte. Megállapította, hogy a cég „a begyűjtött hulladékot Bicskére szállította”, tehát a Tatabánya területén begyűjtött hulladék lerakását nem a hulladék begyűjtésére és szállítására vonatkozó engedélyben meghatározott területen és nem a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényben (Hgt.) meghatározott „közelség elvének” megfelelően végezte és végzi. Az engedély szerint a hulladék begyűjtése csak a termelők telephelyein és a Kft. telephelyén történhetne.

Az országgyűlési biztos helyettese megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott az Észak-Dunántúli, Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség azzal, hogy a jogszabályban foglaltaknak megfelelően kivizsgálta ugyan az eljárást, de a vizsgálata eredményeként nem tett megállapítást és intézkedést arra, hogy a Varga és Társa Kft. a begyűjtött hulladékot nem a „közelség elvének” megfelelő területre szállította.

A Hgt. 13. § alapján a hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. A hasznosításra vagy ártalmatlanításra vonatkozó kötelezettségét a kötelezett vagy a jogszabályokban meghatározott feltételekkel megfelelő hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás, berendezés, létesítmény alkalmazásával saját maga teljesíti, vagy az erre feljogosított és engedéllyel rendelkező kezelőnek történő átadással, a kezelés költségeinek megfizetésével teljesíti. A 21. § szerint a gazdálkodó szervezet akkor köteles a közszolgáltatás igénybevételére, ha a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett települési hulladékának kezeléséről nem gondoskodik, vagy azon a településen, ahol a gazdálkodó szervezet települési hulladéka keletkezik, a közszolgáltatás keretében nyújtott települési hulladékkezelés – a környezetvédelmi felügyelőség által igazoltan – környezeti szempontból a 13. §-ban meghatározottaknál lényegesen kedvezőbb megoldással történik.

A környezetvédelmi hatóság igazolása szerint a közszolgáltatást végző RWE Umwelt Tatabánya Rt. „által nyújtott települési hulladékkezelési közszolgáltatás, a hulladékkezelési tevékenysége környezeti szempontból a legkedvezőbb”.

Az országgyűlési biztos helyettese megállapította, hogy visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben a Komárom-Esztergom Megyei Közigazgatási Hivatal II. fokú döntése, valamint a Tatabánya Város Jegyzője által megismételt eljárása és annak során hozott eljárást megszüntető határozata, mert a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényben foglaltaknak nem feleltek meg.

Az országgyűlési biztos helyettese a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérte az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy intézkedjen a Varga és Társa Kft. által begyűjtött és szállított hulladékok engedélyben meghatározottak szerinti telephelyeken (a „közelség elvének” megfelelően) történő elhelyezésének biztosítása iránt. Felkérte továbbá a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja felül a döntését, és az ezt követő eljárást megszüntető jegyzői határozat jogszerűségét, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszabálynak megfelelő eljárás lefolytatására és döntés meghozatalára.

A környezetvédelmi felügyelőség az ajánlást elfogadta, és jelezte, hogy a továbbiakban a határozatok előírásai között szerepeltetni fogják, hogy a begyűjtött hulladékot a legközelebbi engedéllyel rendelkező hasznosítóhoz, illetve ártalmatlanítóhoz kell eljuttatni.

A közigazgatási hivatal vezetője a kezdeményezést nem fogadta el, és azt megküldte állásfoglalásra a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumnak.

A minisztérium állásfoglalása megerősítette a vizsgálat megállapításait, így az országgyűlési biztos helyettese ismét felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy tegye meg a korábban kért jogszerű intézkedéseket.

OBH 2793/2005.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha – a szakértők leterheltsége, és a forráshiány miatti késedelmes eljárása következtében – a rendkívüli haláleset ügyében folytatott államigazgatási eljárása elhúzódik.

A panaszos az édesapja eltűnése, illetve a Tiszában talált férfi holttest rendkívüli halála ügyében folytatott államigazgatási eljárás elhúzóadását sérelmezte.

A panasz alapján az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste a Belügyminisztérium helyettes államtitkárát, valamint a Szerencsi Rendőrkapitányság vezetőjét.

A megállapított tényállás szerint 2004. június 6-án a Tiszában, Tiszaladány külterületén egy férfi holttestet találtak, az ügyben a Tokaji Rendőrőrs intézkedett. Az elhunyt személyazonosságát nem tudták megállapítani, ezért kiemelt körözését rendelték el, és június 8-án elrendelték a holttest hatósági boncolását. A boncolás végrehajtásával a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság Egészségügyi Osztályának vezetője által kijelölt igazságügyi orvosszakértőt bízták meg. A hatóság vezetője június 8-án telefonon felvette a kapcsolatot a kirendelt szakértővel, aki tájékoztatta, hogy leterheltség miatt nem tudja vállalni a boncolást. Ezt követően felhívta az Igazságügyi Orvosszakértői Intézet vezetőjét, aki szintén nem tudta elvállalni a boncolást. A kirendelt szakértő végül 2004. július 6-án elvégezte a boncolást, a szakvéleményt pedig november 30-án készítette el. A vélemény szerint az ismeretlen férfi halála vízbe fulladás következtében állhatott be.

A panaszos nagynénje 2004. május 29-én bejelentést tett a Miskolci Rendőrkapitányságon a testvére május 26-i eltűnése miatt. A Szerencsi Rendőrkapitányság által kiadott körözést követően a két esetet kapcsolatba hozták egymással, és 2004. június 10-én felismerésre bemutatták a holttestet a panaszosnak és a nagynénjének. A panaszos valószínűsítette, hogy az elhunyt az édesapja, de kérte a hatóságtól, hogy végezzenek genetikai vizsgálatot. A hatóság vezetőjének hozzájárulásával a holttest eltemetésére augusztus 4-én, Tokajban került sor.

2004. július 18-án a hatóság – a BM Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet (intézet) vezetője által kijelölendő – igazságügyi hemogenetikus szakértő kirendeléséről határozott. A belügyminiszter irányítása alá tartozó intézet Hemogenetikai Osztályának vezetője július 19-én tájékoztatta a hatóságot az eljáró szakértő kijelöléséről, valamint arról, hogy a megadott határidőt nem tudják tartani, és kérték a határidő meghosszabbítását. Jelezte, hogy az osztály folyamatos anyag- és eszközellátását finanszírozási problémák nehezítik. A rendelkezésre álló, fenntartási keret összege a kirendelésekben igényelt bűnjelminták kb. 20%-ának laboratóriumi feldolgozását teszi lehetővé, az intézetet ugyanakkor nem tájékoztatták pontosan arról, hogy a laboratóriumok folyamatos működtetését milyen formában fogják biztosítani. A hatóság erre tekintettel július 23-án az eljárást felfüggesztette. A hemogenetikai szakértői vélemény végül 2005. május 27-én készült el. (A szakértői vélemény költsége összesen 267 740 Ft volt; ebből 254 800 Ft költségátalány, 8000 Ft szakértői munkadíj és 4940 Ft egyéb díj). A szakvélemény szerint az elhunyt személy azonos a panaszos édesapjával. A hatóság – bűncselekmény gyanújának hiányában – 2005. június 13-án az eljárás befejezéséről határozott.

A BM rendészeti és bűnmegelőzési helyettes államtitkárának tájékoztatása szerint a szakértői vélemény rövidebb időn belül történő elkészítését akadályozta az intézet nagyszámú ügyhátraléka, a növekvő létszámban beküldött vizsgálati anyag, valamint a laborkapacitás szűkösége. Az államtitkár mindazonáltal ígéretet tett arra, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítanak a szakértői vizsgálatok teljesítésére.

Az OBH 3178/2004. számú ügyben az általános helyettes már megállapította, hogy a rendkívüli haláleset miatt államigazgatási eljárást folytató rendőri szervek, valamint az eljárásba szakértőként bevont SOTE Igazságügyi Orvostani Intézet késedelmes eljárása súlyos visszásságot okozott a jogállamiság, jogbiztonság követelményéből levezethető tisztességes eljárásból való joggal összefüggésben. Figyelemmel arra, hogy álláspontja szerint a feltárt visszásság a jogi szabályozás hiányosságaira is visszavezethető volt, javasolta a belügyminiszternek, hogy – az igazságügyi orvosszakértőkre tekintettel az igazságügy-miniszterrel és a pénzügyminiszterrel együttesen – fontolja meg a rendkívüli halálesetekben folytatott államigazgatási eljárásra vonatkozó szabályok felülvizsgálatát, illetve új szabályok alkotásának a szükségességét.

A belügyminiszter tájékoztatása szerint a 2005. november 1-jétől hatályos 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 32. § (6) bekezdés alapján „jogszabály lehetővé teheti, hogy a szakértői vélemény megérkezéséig a hatóság a közigazgatási eljárást felfüggeszse”. Ennek érdekében intézkedett a 34/1994. (X. 26.) BM rendelet módosítására. A Ket. lehetővé teszi, hogy a szakvélemény előterjesztésével indokolatlanul késedelmeskedő szakértővel szemben megfelelő szankciót (akár 500 ezer Ft-ig terjedő eljárási bírságot) alkalmazzanak. Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvényjavaslat indoklása szerint pedig piaci alapokra helyeződne a szakértői tevékenység, ami kedvezően befolyásolhatja a közigazgatási eljárások gyors, eredményes lefolytatását.

A 34/1994. (X. 26.) BM rendelet 2005. november 1-jétől hatályos módosítása már valóban tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a szakértő kirendelésével egyidejűleg a hatóság az eljárást felfüggeszse. A Ket. szabályai alapján a kirendelt szakértő nyilatkozhat úgy, hogy nem vállalja a kirendelést, vagy kérheti a határidő meghosszabbítását, illetve akadályközléssel is élhet. Ezek elmulasztása esetén – amennyiben késedelmesen terjeszti elő a szakvéleményét – eljárási bírsággal sújtható. Az új jogszabályi előírások ugyanakkor önmagukban nem tudják megakadályozni az eljárások elhúzódását. A vizsgált ügyben ugyanis a megkeresett orvosszakértők (szakértői intézet vezetője) leterheltségre, illetve finanszírozási problémákra hivatkoztak, és nem, vagy határidőben nem tudták elvállalni a kirendelést. A boncjegyzőkönyv és a szakvélemény a kirendelést követő hat hónap elteltével, a homogenetikai szakértői vélemény pedig tíz és fél hónap múlva érkezett meg az eljáró hatósághoz. A 2004. június 6-án indult államigazgatási eljárást a hatóság így csak 2005. június 13-án tudta befejezni. A BM helyettes államtitkára tudomással bírt az intézet működését akadályozó finanszírozási problémákról.

Az általános helyettes megállapította, hogy a rendkívüli haláleset ügyében folytatott államigazgatási eljárás elhúzódása súlyos visszásságot okozott a tisztességes eljárásból való joggal összefüggésben. A visszásság alapvetően a szakértők – előzetesen jelzett – késedelmes eljárása miatt következett be. A Ket. 7. §-ában foglalt eljárási alapelv szerint a közigazgatási hatóság úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen. Mindezekre figyelemmel az általános helyettes ajánlást tett a belügyminiszternek, hogy biztosítsa az irányítása alá tartozó szakértői és kutatóintézet folyamatos működéséhez szükséges anyagi feltételeket; továbbá vizsgálja meg a rendőrfőkapitányságokon tevékenykedő orvosszakértők leterheltségét, és tegyen intézkedéseket a hasonló esetek jövőbeni elkerülésére.

A belügyminiszter az ajánlást elfogadta, és közölte, hogy 2005 végén soron kívül 80 millió Ft-ot utaltak át a kutatóintézetnek, 2006-ban pedig 200 millió Ft-ot biztosítanak anyagellátás céljára.

OBH 2880/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a kórház, ha elmulasztja a beteg írásbeli tájékoztatását a gondnokság alá helyezés szükségességéről.

A panaszos beadványában előadta, hogy férjét, D. G.-t 2005. február 25-től, március 8-áig a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Pszichiátriai Szakkórházában kezelték. A kórházban a bíróság személyes meghallgatást tartott, ennek során az igazságügyi orvos-szakértő megállapította, hogy szükséges D. G. gondnokság alá helyezése. A panaszos sérelmezte, hogy a kezelőorvos sem őt, sem férjét nem tájékoztatta a gondnokság alá helyezésének szükségességéről, arról csak 2005 márciusában – a nagyállói gyámhivatal idézéséből – szereztek tudomást.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. D. G.-t a nyíregyházi kórház belgyógyászati osztályán kezelték. Magatartása 2005. február 25-én zavart és agresszív volt, ezért a kórház kérte sürgősségi felvételét a pszichiátriára.

A pszichiátriai osztály kórház a felvételt követő napon kezdeményezte a bíróságon D. G. sürgősségi pszichiátriai intézeti gyógykezelésének elrendelését. A pszichiátrián a bíróság 2005. február 28-án helyszíni meghallgatást tartott. Az igazságügyi elmeorvos szakértő ezen a napon töltötte ki a „Szakértői véleményi adatlap kötelező pszichiátriai gyógykezelés elrendeléséhez” című nyomtatványt. Az adatlap – többek között – azt is rögzítette, hogy D. G. gondnokság alá helyezése indokolt. A rendelkezésemre álló iratok között nem volt D. G. erről való tájékoztatását igazoló dokumentum.

A kórház főigazgatójának tájékoztatása szerint a tervezett gondnokság alá helyezésről a panaszost nem, de D. G.-t az őt vizsgáló orvos szóban tájékoztatta. A szakvélemény alapján a bíróság határozatlan időre elrendelte D. G. sürgősségi pszichiátriai intézeti gyógykezelését.

Az elmeorvos szakértő javasolta gondnokság alá helyezését. A bíróság a gondnokság alá helyezési eljárás megindítása céljából a szakértői véleményt megküldte a gyámhivatalnak.

A gyámhivatal a panaszost 2005 márciusában idézte férje gondnokság alá helyezése tárgyában. A gyámügyi ügyintéző tájékoztatta a panaszost arról, hogy ha ő férje gondnokság alá helyezési eljárását nem indítja meg 60 napon belül, akkor a pert a gyámhivatalnak kell megindítania.

A vizsgálat megállapította, hogy a kórház azon eljárása, mely során D. G. pszichiátriai osztályra való felvételét követő 24 órán belül kezdeményezte a bíróságnál a beszállítás indokoltságának megállapítását és a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelését, az egészségügyi törvény előírásainak megfelelt, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

A vizsgálat nem igazolta a panaszos azon állítását sem, hogy 2005. február 28-án nem vizsgálta férjét elmeorvos. A beadvány ezen részében alkotmányos joggal összefüggő visszásságot ezért az általános helyettes nem tárt fel.

Az általános helyettes megállapította, hogy a kórház azzal, hogy elmulasztotta a beteg írásbeli tájékoztatását a gondnokság alá helyezés szükségességéről jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A gyámhivatal jogszabályszerűen járt el, amikor a bíróság végzésének kézhezvételét követően idézte a panaszost, és tájékoztatta arról, ha ő nem indítja meg a pert, akkor az a gyámhivatal kötelessége.

Az általános helyettes a pszichiátriai kórház főigazgatójánál kezdeményezte, hogy a jövőben maradéktalanul tegyenek eleget az egészségügyi törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségüknek. A főigazgató a kezdeményezést elfogadta.

OBH 2921/2005.

A vagyonbiztosítás döntően önkéntes alapon történő biztosítása éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófa-károk, elemi csapások esetére nem bizonyultak elegendőnek, ezért szükség van ezeket kiegészítéseként egy Katasztrófavédelmi Alap létrehozására.

Az országgyűlési biztos a Fejér megyei munkalátogatása során a katasztrófavédelmi igazgatóság a megyei vezetőivel is találkozott, akikkel a természeti csapások következtében kialakult károk kompenzációjának megyei tapasztalatait beszéltek meg, és folytattak egyeztetést egy sárbogárdi és egy perkátai konkrét panasz ügyében.

A panaszokat tekintve, a helyreállítási feladatok közül (amely jól elkülöníthető a kárfelmérésre, a helyreállítás és a végelszámolás ellenőrzésére) a legtöbb állampolgári kifogás a károk összegszerű meghatározása és a helyreállítási támogatás mértéke között mutatkozó különbség miatt érkezett. A panaszosok általában azt kifogásolták, hogy a kapott támogatás összegéből nem fedezhető a helyreállítás, illetve egyáltalán nem részesültek helyreállítási támogatásban.

Az országgyűlési biztosok az elmúlt években több jelentésben megállapították, hogy a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. Az erre vonatkozó jogalkotási javaslatot a kormány elfogadta, de átfogó jogszabály megalkotására még nem került sor. A jogalkotási javaslatok alapján a kormány az egyes természeti csapások következtében károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében több ízben is kormányrendelet kiadásával döntött a károk enyhítése és a szükséges eljárások lefolytatására. Ilyen volt például a Hernád folyói áradásával, majd a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei jégkárral, viharkárral, illetve a Mátra északi térségében lehullott nagy mennyiségű csapadék miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló kormányrendelet. Ezek a jogszabályok jól körülhatárolják a kedvezményezettek körét, a támogatás hozzájutásának feltételét, és e körben az önkormányzat feladatát.

A helyszíni vizsgálat során az országgyűlési biztos ismételt meggyőződött, hogy a települési önkormányzatoknak és a katasztrófavédelmi szervezeteknek a vis maior események következtében követendő eljárásáról, a felmérések alapján elvégzendő kárenyhítési támogatások elbírálásakor mennyire fontos és elengedhetetlen a mindenre kiterjedő szabályozás. Csak ennek alapján történő eljárás és döntés eredményezhet alkotmányos működést, és az állampolgároknak ez biztosíthatja a jogorvoslati jog mindenkori érvényesítését. A megyéből érkezett korábbi kárenyhítési panaszok ügyében készült vizsgálati jelentéseket a biztos megküldte a katasztrófavédelmi igazgatóságnak, és tájékoztatta a belvíz- és árvíz-károkkal és más természeti, ipari katasztrófákkal kapcsolatos jogalkotási kezdeményezéséről is, a Katasztrófavédelmi Alap létrehozásáról.

A vagyonbiztosítás döntően önkéntes alapon történő biztosítása mellett (lakásbiztosítás, nyaralóbiztosítás, mezőgazdasági biztosításfajták, casco biztosítás, a különböző kötelező biztosítások), éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófakárok, elemi csapások esetére azonban ezek a tradicionális – egyébként nagyon fontos – nagy súlyú jogintézmények nem bizonyultak elegendőnek. Ezért vált szükségessé, mintegy ezeket kiegészítendő, a Katasztrófavédelmi Alap létrehozása. A kárfedezési technikára az ipari katasztrófák bekövetkezése miatt is szükség van. Pl. a törökbálinti petárdaraktár felrobbanásakor számos ház romba dőlt vagy súlyosan károsodott. Az özönszerű esőzések nyomán sárlavinák, földcsuszamlások okoztak súlyos károkat, löszfalomlás történt, vasúti és közúti veszélyes szállítmányok robbanása vagy tüzesete, esetleg súlyos közlekedési baleset okán ugyanilyen súlyos katasztrófák következtek be, amelyek mind emberéletben, mind dologi javakban súlyos károkat okoztak. A klímaváltozás egy külön nyomós ok, amely előre vetíti hasonló súlyos környezeti katasztrófák veszélyét, és ez az alap alkalmasnak tűnik az ebből eredő károk legalább részleges, utólagos kezelésére, de finanszírozhat megelőző intézkedéseket is.

A Kormány az 1048/2005. (V. 19.) Korm. határozatával elfogadta a 2005. évi katasztrófavédelmi feladatokról szóló kormányhatározatot.

Elrendelte, hogy a költségvetési fejezetek katasztrófavédelmi célú alcímei tervezési rendszerére az illetékes tárcák bevonásával készüljön javaslat a Kormány részére. Elrendelte, hogy az érintett tárcák és országos hatáskörű szervek, megyei védelmi bizottságok és szervezetek a szükséges mértékben vegyenek részt a különböző nemzetközi nukleáris-baleset-elhárítási gyakorlatokon. Elrendelte, hogy a belügyminiszter koordinációjával az érintett tárcák, országos hatáskörű szervek vegyenek részt a Nemzeti Katasztrófa-előrejelzési Rendszerek és az Európai Unió katasztrófa-előrejelző és segítségnyújtó szervezetei létrehozásában, és kérje fel a Magyar Tudományos Akadémiát az ebben a munkában történő közreműködésre.

OBH 2937/2005.

A jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz, ha a jogszabály a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben foglalt előírásnak nem felel meg.

Egy országgyűlési képviselő fordult az országgyűlési biztoshoz a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendeletnek, a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos egységnyi díjtétel meghatározására vonatkozó, 2005. január 1-je óta hatályos szövegezését tartva aggályosnak.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság követelményének lehetősége miatt indított vizsgálatot, és a jogalkalmazás kiszámíthatósága érdekében megvizsgálta a kormányrendelet előírásait. A 7. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint „az egységnyi díjtétel a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás esetén: *ba)* a *bb)* pontban foglalt kivétellel, az elszállításra kerülő folyékony hulladék egységnyi térfogatának kezelési díja, *bb)* az ingatlanon keletkező folyékony hulladékmennyiség egységnyi térfogatának, illetve külön jogszabály alapján engedélyezett szennyvíz-elszikkasztás esetében az elszállításra kerülő folyékony hulladék egységnyi térfogatának kezelési díja. Az ingatlanon keletkező folyékony hulladék mennyiségének kiszámításánál, az ingatlanon fogyasztott (számlázott) vízmennyiséget kell alapul venni.”

A kormányrendelet vizsgált szakaszai nem adnak egyértelmű választ arra, hogy a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás esetén az egységnyi díjtétel megállapítása során az önkormányzatok főszabályként az elszállításra kerülő folyékony hulladék egységnyi térfogatának kezelési díját, valamint kivételként az ingatlanon keletkező folyékony hulladékmennyiség egységnyi térfogatának kezelési díját együttesen alkalmazhatják-e, vagy a két jelzett szabályozás alternatív lehetőséget ad a részükre.

A Kormányrendelet 7. § *ba)* pontja ugyan 2007. július 1-jén hatályát veszti. Ez valószínűsíti azt is, hogy a jogalkotó felkészülési időt kívánt biztosítani az önkormányzatoknak – az engedélyezett szennyvízelszikkasztás esetét kivéve – a vízfelhasználás mennyiségével arányos díj megállapítására való áttérésre. Ezen szándék azonban a jogalkalmazásra nem hat ki, ugyanis ez a norma szövegének jelenleg nem egyértelmű, nem világos megfogalmazásán nem változtat.

Az általános helyettes megállapította, hogy a kormányrendelet megfogalmazása nem egyértelmű és nem kiszámítható, ezért az a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, ezért annak orvoslása érdekében felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy vizsgálja meg a kormányrendelet jelzett szakaszai jogalkalmazásának gyakorlatát. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy a szabályok alkalmazásának helytelen, eltérő gyakorlata valóban a norma nem világos, nem egyértelmű szövegezésére vezethetők vissza, úgy kezdeményezze annak módosítását.

A miniszter a jogszabály módosítását nem tartotta indokoltnak, mert tapasztalataik szerint nem jelent nehézséget a jogszabály értelmezése. Az általános helyettes a miniszter álláspontját tudomásul vette, de jelezte, hogy amennyiben a problémát érintő újabb panasz érkezik a hivatalba, úgy nem zárkózik el annak ismételt vizsgálatától és az újabb jogalkotással összefüggő javaslatától.

OBH 2977/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz közgyűlés, ha a tervezett lakásotthoni átalakítások során – az eredeti előterjesztéstől eltérően más lakásotthont szüntet meg – a módosított előterjesztést nem véleményeztet, és az új szakvélemények ismeretében nem hoz új – akár a korábbival megegyező – határozatot. A gyermekek tájékoztatáshoz és véleménynyilvánításhoz való jogát sérti, és az őket megillető kiemelt védelemhez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a lakásotthon megszüntetése során gyámhivatali határozat nélkül helyezik őket új gondozási helyükre, azzal kapcsolatban nem kéri ki véleményüket, a költözésre nem készítik fel őket, továbbá nincs tudomásuk arról, hogy panasszal fordulhatnak a gyermekjogi képviselőhöz.

A panaszos beadványában a több telephelyen működő Fejér Megyei Lakásotthon-hálózat átszervezésével kapcsolatban sérelmezte, hogy az egyes lakásotthonok gondozottjainak áthelyezése gyámhivatali határozat nélkül, a gyermekek érdekeit figyelmen kívül hagyva történt. Sérelmezte továbbá, hogy annak ellenére, hogy az előterjesztésében a Rácal-

mási Lakásotthon megszüntetését nem is tervezték, a közgyűlés módosított előterjesztésében ennek az intézménynek a megszüntetése mellett döntött. A Rácalmási Lakásotthonban gondozottak 80%-a a roma kisebbséghez tartozott, ezért a panaszos véleménye szerint az intézkedés kisebbségi jogokat is sértett.

A gyermeki és kisebbségi jogok sérelmének gyanúja miatt az általános helyettes és a kisebbségi biztos közös vizsgálatot indított.

A biztosok rendelkezésére bocsátott dokumentumok szerint az ügyben érintett lakásotthonokból a gondozottak áthelyezése nem volt összefüggésbe hozható kisebbségi származásukkal, tehát nem történt hátrányos megkülönböztetés. A vizsgálat ezért a gyermeki jogok érvényesülése szempontjából tekintette át a lakásotthon átszervezése során tett intézkedéseket.

A közgyűlés 2004 áprilisában tárgyalta a lakásotthonok átalakítására vonatkozó javaslatokat. A Fejér Megyei Lakásotthon-hálózat gondozási helyei közül – a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők létszámának csökkenése miatt – mintegy 50 férőhelyet tartósan nem tudtak betölteni. A közgyűlés megállapította, hogy a takarékos gazdálkodás érdekében a férőhelyek számának a gyermeklétszámhoz kell igazodnia.

A közgyűlés javaslata szerint Mezőfalván két, Lepsényben és Sárosdon egy-egy lakásotthont kellett volna megszüntetni. A javaslatot a megyei gyámhivatal a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) előírása alapján véleményezte. Véleményéhez mellékelte az Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet véleményét is. Az intézet véleményében közölte, hogy a tervezett – jelentős mértékű átalakítást – a rendelkezésére álló idő rövidsége miatt nem tudta felelősen értékelni, ezért csupán néhány, nem szakmai, hanem jogértelmezési problémát, kérdést elemzett. A tervezett racionalizálásról az intézet átfogó szakmai véleményt nem tudott alkotni.

Az eredeti tervtől eltérően a közgyűlés 2004. november 25-én kelt határozatával a rácalmáson működő négy lakásotthon megszüntetéséről döntött. A közgyűlés a módosított előterjesztést – amely eredményeként a Rácalmási Lakásotthonokat megszüntették – sem a megyei gyámhivatallal, sem az intézettel nem véleményeztette.

A biztosok megállapították, hogy a közgyűlés ezzel a mulasztásával a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.

A közgyűlés döntését az érintett lakásotthonok dolgozói és a megyei gyámhivatal vezetője is – elsősorban eljárási hibákra hivatkozva – sérelmezte. A közgyűlés a mulasztást pótolta, a módosított előterjesztést mind a megyei gyámhivatallal, mind pedig az intézettel véleményeztette. A vélemények a Rácalmási Lakásotthon megszüntetését nem támogatták. A közgyűlés a vélemények ismeretében a Lakásotthoni-hálózat racionalizálásáról szóló előterjesztésről nem szavazott újra, korábbi határozatát hatályban tartotta. A rácalmási lakásotthonokban gondozott gyermekek új gondozási helyét 2005. december 31-éig kellett.

A megyei önkormányzat a tulajdonával szabadon rendelkezik, tulajdonosként dönthet lakásotthonai megszüntetéséről, átalakításáról is. Az önkormányzati ellátó rendszerek átalakítására vonatkozó javaslatokat az önkormányzatnak döntése előtt véleményeztetnie kell, de azok nem kötik és nem kötelezik. A közgyűlés a lakásotthon megszüntetéséről döntő határozata meghozatala után szerezte be a szükséges szakvéleményeket. Azzal, hogy az új szakvélemények ismeretében a Lakásotthoni-hálózat átalakításával kapcsolatban a közgyűlés nem hozott új – akár a korábbival megegyező határozatot –, a jogbiztonság sérelmének közvetlen veszélyét keletkeztette.

A biztosok rendelkezésére bocsátott dokumentumok tanúsága szerint 2004. december elején a lakásotthon-hálózat több lakásotthonából egyes gyermekek gondozási helyét gyámhivatali határozat nélkül változtatták meg. A közgyűlés elnöke a törvénysértést megállapította, az intézmény igazgatóját figyelmeztetésben részesítette.

Azok a jegyzőkönyvek, amelyek a gyermekek áthelyezésével kapcsolatban készültek, rögzítették, hogy a gondozási hely megváltoztatása több gyermek esetében iskolaváltással is járt. Volt olyan gyermek, akinél kétszeri iskolaváltás történt. Ez új tankönyvek beszerzését tette szükségessé. Több esetben – a beilleszkedési gondok mellett – a kényszerű változtatás a gyermekek tanulmányi eredményét is negatív irányba befolyásolta.

A jegyzőkönyvek arról is tanúskodtak, hogy a gyermekeknek nem volt módjukban választani, hogy hová szeretnének kerülni, sőt egyes esetekben egy nappal a költözés előtt tudatták velük, hogy másik lakásotthonba helyezik őket. A gyermekeket nem készítették fel a gondozási hely megváltoztatására, hanem kész tények elé állították őket. A gyermekek elmondása szerint senki nem adott tájékoztatást nekik arról, hogy panasszal fordulhatnak a gyermekjogi képviselőhöz.

Az előzőekre figyelemmel a biztosok megállapították, hogy a gyámhatósági határozat nélkül hozott döntések nem „csupán” eljárásjogi, hanem tartalmi szempontból is sértették a gyermeki jogokat. Az intézkedés sértette a gyermekek tájékoztatáshoz és véleménynyilvánításhoz való jogát, továbbá visszasságot okozott az állam és a társadalom részéről őket megillető – a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges – kiemelt védelemhez fűződő jogokkal összefüggésben.

Az időmúlásra és arra való tekintettel, hogy a megyei gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint az áthelyezett gyermekek mára megszokták az új gondozási helyüket, ezen gyermekeket érintő, konkrét intézkedést nem kezdeményeztek.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében a biztosok a közgyűlés elnökénél kezdeményezték, hogy jelentésüket ismeresse a közgyűléssel, a jövőben a tervezett átalakítások előtt minden tervezetet véleményeztessen, csak az előzetesen véleményezettett előterjesztésekről hozzon határozatot. Végül, hogy hívja fel a közgyűlést, hogy a jövőben körültekintőbben, a gyermeki jogok tiszteletben tartásával hozza meg döntését, és azok végrehajtását közvetlenül ellenőrizze.

A biztosok a lakásotthon-hálózat igazgatójánál kezdeményezték, hogy a jövőben a gyermekvédelmi gondoskodásban élő kiskorúak gondozási helyének megváltoztatását kezdeményezzék az illetékes gyámhivataloknál. Gondoskodjon arról, hogy gondozottjaik a róluk szóló és őket érintő döntésekről ésszerű időpontban kapjanak tájékoztatást és a gyermekjogi képviselő személyét, eljárásának feltételeit és a vele való kapcsolat felvételének módját megismerhessék.

Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

OBH 2987/2005.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha birtokvédelmi eljárása három és fél hónapig tart, és ha a feleket nem a törvényben rögzített szabályok alapján idézték a hatóság helyszíni szemlájére.

A panaszos lakása felső szomszédja felől beázik, ezért birtokvédelmet kért a jegyzőtől. Véleménye szerint az eljárás jelentősen elhúzódott, a szomszédja lakásában tartott helyszíni szemléről nem értesítették, az ügyintéző előzetes tájékoztatása ellenére az ügyben szakértő bevonására nem került sor.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított. A panaszos 2004. november 23-án szóban terjesztett elő birtokvédelmi kérelmet, melyet jegyzőkönyvbe foglaltak. A hatóság következő intézkedésére azonban csak 2005. január 5-én került sor, ekkor született az eljárási határidőt meghosszabbító határozat. Az egyes eljárási cselekmények lefolytatását követően a panaszos kérelmét a 2005. március 4-én kelt határozattal utasították el.

Az Áe. lehetővé tette az eljárási határidő indokolt esetben egy alkalommal 30 nappal történő meghosszabbítását. Problémát vetett fel azonban, hogy a hatóság első eljárási cselekményének foganatosítására, nevezetesen az eljárási határidő meghosszabbítására csak a panaszos kérelmének jegyzőkönyvbe vétele után hét héttel került sor. A kérelem tárgyáról döntő határozat pedig csak további két hónappal később született meg. Így összességben az eljárás majdnem három és fél hónapig tartott.

Az aljegyző álláspontja szerint az ügyintézési határidő elhúzódását az indokolta, hogy az eljárásba szakértő bevonása vált szükségessé. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a második alkalommal megtartott helyszíni szemléről készült jegyzőkönyv nem tartalmazott utalást szakértő jelenlétére, továbbá az ügyet lezáró határozat indokolásában sem hivatkozott a hatóság szakértői véleményre. A biztos álláspontja szerint így ellentmondás merült fel annak kérdésében, hogy az eljárásban egyáltalán került-e sor szakértő bevonására.

Végül a biztos vizsgálata megállapította, hogy a második alkalommal megtartott helyszíni szemlére szóló idézést a megküldött iratanyag nem tartalmazta. Az aljegyző álláspontja szerint „az eljárási határidő lerövidítése érdekében a feleket telefonon értesítettük.” Erről azonban feljegyzés az iratok között nem szerepelt. Ez ellentétes volt az Áe. szabályaival, amelyek értelmében idézni írásban vagy távbeszélőn lehet, a távbeszélőn történő idézésről pedig feljegyzést kell készíteni.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a jegyzőt, hogy a birtokvédelmi ügyek intézése során a jövőben fokozottan figyeljen a 2005. november 1-jével hatályba lépett, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénynek az ügyintézési határidőre és az idézésre vonatkozó szabályaira. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 2999/2005.

Nem okoz visszásságot, ha a sürgősségi betegellátó rendszer keretében az egészségügyi szolgáltató a külön jogszabályban meghatározott szakmai minimumfeltételeknek megfelelő szolgálatot alakít ki.

Az országgyűlési biztos Fejér megyei munkalátogatása során hivatalból folytatott vizsgálatot a megyei mentés és sürgősségi betegellátás működését, az esetlegesen fellelhető problémákat, az egészségügyi szolgáltatók közötti együttműködés intenzitását feltárva. Vizsgálata célja a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog, illetve az élethez való alkotmányos jog érvényesülése a sürgősségi ellátás kapcsán egy-egy kiemelt intézmény működésén keresztül.

A mentés és sürgősségi ellátás Fejér megyei gyakorlatának megismerése érdekében az országgyűlési biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak az Országos Mentőszolgálat Székesfehérvári Központjában, valamint a Fejér Megyei Szent György Kórházban.

2005 tavaszától megkezdődött az Országos Mentőszolgálat átszervezése. A statisztikai régióknak megfelelő ellátási területre alakul át az egész rendszer, ezzel szervezetileg megszűnt a régi megyei struktúra. A volt Fejér megyei mentő szervezet 2005. április 15-től a Közép-Dunántúli Régió szervezeti részekét működik tovább. Az OMSZ Székesfehérvári

Központja külön erre a célra épült épületben, közvetlenül a Megyei Kórház mellett működik. A megyében 35 kocsik (ebből: 1 rohamkocsi, 3 esetkocsi) áll a szolgálat rendelkezésére. A gépkocsik műszaki állapota megfelelő, és a gépkocsik technikai mentőfelszereltsége is megfelel a jogszabályi követelményeknek. Az ún. konténeres állomásokat a finanszírozás hiánya miatt felszámolták. Az azonnali feladatok esetében az európai normának tartott, 15 perces helyszínre érkezési időt az országos átlagnak megfelelően tudja tartani a szolgálat. A mentési és betegszállítási feladatok megoszlása a megyében: 30 a 70%-hoz. Ez megfelel az OMSZ hasonló országos adatának.

A mentőszervezet az egészségügyi ellátókkal kitűnő kapcsolatban végzi a munkáját, a struktúraváltás pedig nem érinti az ellátás minőségén. Ugyanakkor a mentőszolgálatnál is érződnek a rezidensképzés anomáliái. A kivonuló orvosok között részmunkaidős orvosok is dolgoznak, akik a megye területén működő kórházak valamelyikében töltenek be állást. A vonuló állomány tagjai mentőtisztek, mentő ápolók, gépkocsivezetők. A jelenleg érvényes rendeleteknek megfelelő képesítéssel rendelkezik a szervezet minden dolgozója.

A Fejér Megyei Szent György Kórház megyei fenntartású és ellátási területű kórház, 11 telephelyén látja el a rászorulókat. Az országban elsőként – és ez idő szerint – egyetlenként hozta létre a gyermek sürgősségi betegellátó osztályát. Impozáns új épületegyüttesben alakították ki a sürgősségi osztály mellett a gyermek ambulanciát, a gyerek és újszülött intenzív részleget, természetesen a gyerekosztályt és a szülésetet is. A kisgyermek mellett folyamatos szülői jelenlétet az erre rendszeresített fürdőszobás szobák teszik lehetővé. Az intézményben (az anonimitás egyidejű biztosításával) babamentő inkubátor is működik.

A kórház hozzávetőleg kétszázezer, de például az idegsebészet tekintetében közel négyszázezer rászorulóat lát el. A vizsgált intézményen túl, kisebb kapacitással működnek más kórházak is a megyében. A jelenlegi struktúrában 11 éve működő sürgősségi ellátás (SBO) a jónak mondható tárgyi feltételek mellett, meglehetősen kevés szakemberrel működik. Nagy kihívás a kórház vezetése számára a szakember-utánpótlás, hiszen közel háromszáz főre lenne szükségük. Ugyancsak anomáliák jellemzik a rezidens képzést. Ezzel együtt nincs elegendő jelentkező a kórházba. Így, a hiányszakmák tekintetében nem ritka a 70 évesnél idősebb orvos, például a radiológusok között. A kórház fenntartási költségeihez egyéb forrást sem a megyei, sem a városi önkormányzat nem biztosít, a kórház kizárólag az OEP finanszírozási keretéből gazdálkodik. A tárgyi feltételeket pedig pályázatok útján tudják biztosítani.

Összességében a megfelelő működéshez szükséges műszerezettség és diagnosztikai háttér mindkét intézményben megoldott, bár az évkorlátozás (szavatosság lejárt) miatt a kórház – ideértve természetesen a sürgősségi osztályt is – műszerparkjának cseréje akuttá vált. Úgy a mentőszervezetnél, mint a Megyei Kórházban a működési problémák részben az állandósult létszámihiányból adódnak. Mindkét egészségügyi szolgáltatónál, minden területen küzdenek a munkaerőhiánnyal, ennek következtében az egészségügyi szakemberek rendkívül túlterheltek.

Az egészségügyről szóló törvény deklarálja a mentés és a sürgősségi ellátás igénybevételéhez való jogot, ami a Magyar Köztársaság területén állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül mindenkit megillet. A sürgősségi ellátás pedig a mentés szerves része, ami annyit jelent, hogy a beteg a legrövidebb időn belül (ún. „arany óra”) megkapja az állapotának megfelelő ellátást, ennek elengedhetetlen feltétele a sürgősségi osztályok, más néven diagnosztikai centrumok létrehozása. Az egészségügyi törvény meghatározza az állam felelősségét a lakosság egészségi állapotáért. Az állam kötelezettségét képezi különösen az egészségügyi ellátórendszer, az egészségügyi ellátási kötelezettség és felelősség meghatározása, az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése, ideértve az egészségügyi szolgáltatások minőségének biztosítását és ellenőrzését is. A mentés biztonságos, egységes és összehangolt működéséhez szükséges feltételrendszer biztosítása és megszervezése ugyancsak állami feladat. A helyi önkormányzat feladata biztosítani a tulajdonában vagy használatában levő járóbeteg-szakellátást, illetőleg fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények működését.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vizsgált egészségügyi intézmények tekintetében mind a mentés, mind pedig az ezzel szorosan összefüggő sürgősségi betegellátás a megyében kiegyensúlyozottan működik. Mindkét vizsgált intézmény szakszerű és összehangolt tevékenysége, valamint a megyei kórházban létrehozott sürgősségi betegellátó osztály működése lehetővé tette az ellátás színvonalának és hatékonyságának zökkenőmentessé válását. A vizsgált alkotmányos jogok szempontjából visszasságot nem tárt fel.

OBH 3013/2005.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszasságot okoz a jegyző, ha az azonos élethelyzetben lévő önkormányzati képviselő építész-tervezőket hatósági eljárása során eltérően kezeli.

A panaszos – önkormányzati képviselő – azt sérelmezte, hogy a magántervezői tevékenysége keretében tervezett épületek építési ügyében a jegyző más hatóság kijelölését kérte, míg a szintén magántervező képviselőtársa által tervezett épületek esetén nem így tett.

Az országgyűlési biztos a vállalkozáshoz és a gazdasági verseny szabadságához való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és megállapította, hogy az összeférhetlenséggel kapcsolatos ügyek közül a legtöbb a jegyzők sajátos helyzetéből következik. A biztos korábban is vizsgálta már az épí-

tésztervező önkormányzati képviselők ügyében ugyanazon önkormányzat jegyzőjének mint építési hatóságnak az eljárási jogosultságát, és leszögezte, hogy a képviselő-tervező által tervezett építkezések engedélyezési eljárásában az ugyanazon önkormányzat jegyzőjétől az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható el.

Az Alkotmány és az államigazgatási eljárási törvény (Áe.) megfogalmazza a törvény előtti egyenlőség, és pártatlan eljárás követelményét. Ennek érdekében az Áe. a kizárás intézményével gondoskodik arról, hogy az általános illetékségi szabályoktól el kell térni, ha az adott szervnél nem biztosítható a részrehajlás nélküli ügyintézés.

A képviselő-testület hivatala, amelyet a jegyző vezet, a képviselő-testületnek alárendelt szerv. Feladatait jelentős mértékben a képviselő-testület határozza meg, a jegyző köteles a testület döntéseit előkészíteni és végrehajtani.

A helyi önkormányzatok építésügyi feladatai jelentős kihatással vannak a jegyző feladatellátására. A területrendezéssel, különböző (épületekben megvalósítható) tevékenységekkel (állattartás, ipar stb.) kapcsolatos önkormányzati rendeletalkotás előkészítésében (testület elé terjesztésében) a jegyzőnek meghatározó szerepe van. A képviselő részt vesz a testületi döntésekben. A döntésben ésszerűen meghatározó szerepe lehet a testületen belül annak a képviselőnek, akinek magántervezői, építészeti-építésügyi felkészültségénél fogva a legmagasabb fokú a hozzáértése. Mindezen túl még a hivatal működési feltételei (pénzügyi lehetőségei) is a képviselő-testülettől függenek, amely hivatalt a jegyző vezeti.

A fentiekből kitűnően az önkormányzati képviselő-testületi, valamint jegyzői, államigazgatási és polgármesteri hivatali igazgatási feladatok, döntési kompetenciák jelentős mértékben egybekapcsolódnak. Így nemcsak elfogadható, hanem az Alkotmány és az Áe. előírásainak, a pártatlanság követelményének egyedül megfelelő a jegyző eljárása, ha jelentős ügyben más eljáró hatóság kijelölését kéri.

A biztos szerint tehát a közigazgatási hivatal az Áe.-nek megfelelő döntést hozott a kizárás és a más hatóság kijelölése ügyében, és helyes volt a jegyzőnek tett javaslata, mely szerint valamennyi építésügyi ügyet, amelyben az önkormányzati képviselők tervezőként vagy ügyleti képviselőként eljárnak, más eljáró hatósághoz tegyen át. A jegyző azonban ezzel nem értett egyet, és nem is követte a gyakorlatában ezt az utat.

A biztos a hátrányos megkülönböztetést vizsgálva megállapította, hogy ez esetben a panaszos helyzetét nem a többi magántervezőével, hanem az olyan önkormányzati képviselő magántervezőével lehet csak összehasonlítani, akiknek építési terveit önkormányzatuk jegyzőjének kellene elbírálnia.

Az Alkotmánybíróság ugyanis több határozatában foglalkozott a munkavégzéssel, foglalkozással, vállalkozással összefüggésben a személyek közötti hátrányos megkülönböztetés kérdésével. Megállapította, hogy összehasonlítani, alkotmányosan egy összetartozó csoportként értékelni azonos élethelyzetben lévő, a csoportba azonos ismérvek alapján besorolható helyzetű embereket, foglalkozásokat, vállalkozásokat (vállalkozókat) lehet, illetve kell.

Nem fogadható el tehát a jegyző azon álláspontja, hogy „ugyanakkor bármely települési képviselő-építészmérnök Úr szerepeinek keveredése esetén az áttétléről intézkedni fogok”.

Az Áe. nem az ügyfél szerepeinek a keveredését kívánja – mint szubjektív elemet – kizárni az eljárásból, hanem az eljáró hatóságát, jelen esetben a jegyzőt, mint elsőfokú építési hatóságát.

A jegyző az őt alkalmazó önkormányzat képviselő-testületének tagjaival sajátos (ha nem is közvetlen) függő viszonyban áll. Hogy ez indokolja más eljáró hatóság kijelölését, a panaszos által becsatolt – az ő ügyében a jegyző kizárási kérelmének helyt adó – határozatból is kitűnik: „(...) tekintettel arra, hogy az épület tervezője (...) önkormányzat képviselő-testületének tagja (...)”

Az eljárásból akkor kell kizárni az alapesetben eljárásra jogosult személyt vagy szervet, ha az ügy tárgyilagosa megítélés tőle nem várható el. Nem képezheti a jegyző egyedi megítélésének tárgyát, hogy mikor következik be a „képviseelő-építészmérnök szerepeinek a keveredése”. E szerepkeveredés nem csak akkor következik be, ha a képviselő e pozíciójából adódóan megtesz, vagy nem tesz meg valamit, hanem már azzal is megvalósult, hogy ez a módjában áll. Nincs tehát alapja olyan különbségnek, amelyben a köztisztviselő az önkormányzati képviselő – egyben építésztervezők közül „viselkedésük” alapján egyesek ügyében kéri más eljáró hatóság kijelölését, mások esetében nem. A tárgyilagosa megítélés ellehetetlenülése nem egyesek konkrét ügyekben bekövetkezett magatartásától, hanem helyzetük kettőségéből automatikusan következik.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a panaszosnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmához fűződő állampolgári jogaival kapcsolatban visszásság keletkezett, és ez a visszásság a jegyző azon gyakorlatára vezethető vissza, hogy az azonos élethelyzetben lévő tervezőket hatósági eljárásaiban nem azonos módon kezelte.

Az országgyűlési biztosok már több korábbi vizsgálatukban – OBH 3735/1998., 8565/1998., 5920/1999., 4680/2000., 4113/2004. – foglalkoztak az építésügyi hatósági feladatok ellátásával kapcsolatosan a jegyző sajátos helyzetével. Ezen ügyekben tett ajánlásaikban már felhívták a figyelmet arra, hogy szükség lenne az építési hatóság függetlenségének erősítésére, az összeférhetetlenség és a kizárási helyzet csökkentésére. Az ajánlásokat a Kormány, az érintett tárcák elfogadták. Az építési törvény ilyen értelmű módosítása folyamatban van, ezért a biztos erre vonatkozóan újabb ajánlást nem tett.

A konkrét panasz megoldására kezdeményezte, hogy a jegyző a képviselő-testület valamennyi építésztervező tagjának hatósági ügyeit egyformán intézze, a hasonló ügyekben minden esetben kérje más eljáró hatóság kijelölését.

A közigazgatási hivatal vezetőjének javasolta, hogy szerezzen érvényt az általa is helyesnek ítélt gyakorlatnak, és a képviselő-tervezők hatósági ügyeiben minden esetben jelöljön ki másik eljáró hatóságot.

Az érintettek az ajánlással egyetértettek.

OBH 3040/2005.

A jogbiztonsághoz, az emberi méltósághoz és a legmagasabb szintű testi és lelki egészségéhez fűződő jogokkal összefüggő visszasságot okoz a bentlakásos intézmény, ha a lakószobákban több mint négyen laknak, és ezen szobák alapterülete nem éri el a jogszabály által előírt minimális lakóterület nagyságot, ha nem alakítanak ki a látogatók fogadására alkalmas helyiséget, ha az intézmény a cselekvőképességet érintő gondnokság alatt álló személyt a költőpénze, a munkajutalma kezelése és felhasználása kérdésében önálló – gondnoka nélküli – nyilatkozat megtételére kötelezi, és ha a gondozottak költőpénzét az otthon folyószámláján kezelve a kamatokat az intézet a gondozottak közösségi céljaira használja fel, illetve ha az Érdekképviselői Fórum a jogszabályi, illetve az intézmény saját szabályzata rendelkezései ellenére sem működik.

Az országgyűlési biztoshoz egy névtelen és egy neve elhallgatását kérő panaszos által benyújtott beadvány érkezett, amelyekben a Fejér Megyei Ápoló Gondozó Otthon polgári intézmény működését sérelmezték. A panaszok szerint a gondozók bántalmazzák a lakókat, nem engedik őket kimenőre, a ruházatukat elzárják, a higiéniai szabályokat nem tartják be, az ápolók végzettsége nem megfelelő. Kifogásolták, hogy az intézmény vezetőjének lánya kozmetikai szalon alakított ki az intézetben. A beadványok alapján a 2005. májusában tartott Fejér megyei munkalátogatás keretében, a biztos helyszíni vizsgálatot végzett az otthonban. Az intézményben lévő körülmények az 1997-ben végzett vizsgálathoz képest jelentősen javultak, az ellátottak jóval emberibb, állapotukat fejlesztő körülmények között élnek.

Az otthon fogyatékos személyek szakosított ellátását, ápolását, gondozását nyújtó intézmény, 120 fő egy évnél idősebb értelmi fogyatékos gyermek és felnőtt ellátását biztosítja. Fejér megyében kizárólag ez az otthon látja el a fiatalok fogyatékkal élők gondozását. A lakók többsége cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt áll. A lakószobák 2, 3, 4 és 6 ágyasak, vannak szobák, ahol négyenél többen laknak, és a szobák alapterülete nem biztosítja a jogszabály által előírt minimális lakóterület nagyságot. Tekintettel az intézmény fizikai lehetőségeire, és a fenntartó által is ismert túlszűfolt-ságra – melyre megoldást az intézmény új helyen történő kialakítása ad –, a szobák kialakítása és a rendelkezésre álló lakóterület nagyság biztosítása érdekében a biztos nem élt kezdeményezési jogával. A kapott tájékoztatás szerint az intézmény egy szakminisztériumi pályázaton lakóotthon kialakítására pályázott, mely csökkentheti majd a zsúfoltságot. Megállapítást nyert, hogy az étterem funkcionál egyúttal a látogatók fogadására alkalmas helyiségként is.

Problémaként értékelte a biztos azt a gyakorlatot, mely szerint a beköltözéskor a lakóktól nyilatkozatokat kérnek, melyben ők hozzájárulnak ahhoz, hogy a költőpénzüket az intézet kezelje és annak kamatait az intézet a gondozottak közösségi céljára használja fel. A nyilatkozatot tevő hozzájárul ahhoz is, hogy munkajutalom esetén ezt az összeget az intézmény számlájára utalják, vagy kisebb összegekben a pénztárból önállóan felvehesse, és saját céljaira fordíthassa. A vizsgálat kiemelte a Ptk. cselekvőképtelenekre vonatkozó szabályait, mely szerint a cselekvőképtelen személy jognyilatkozata – a törvényben meghatározott kivételekkel – semmis, az ő nevében a gondnoka jár el. A szabály alóli törvényi kivételekre is kitért a vizsgálat. A korlátozottan cselekvőképes személy jognyilatkozata – szintén törvényben rögzített kivételekkel – csak akkor érvényes, ha azt a gondnoka beleegyezésével vagy utólagos jóváhagyásával tette.

A vizsgálat megállapította, hogy nincs az intézménynek olyan lakója, aki a költőpénze és a munkajutalma kezelése és felhasználása kérdésében önállóan – a gondnoka nélkül – nyilatkozatot tehetne. Úgyszintén problémaként merült fel a nyilatkozatoknak azon kitétele, mely értelmében a lakók költőpénzét az otthon folyószámláján kezelik, és a gondozott hozzájárul ahhoz, hogy költőpénze kamatait „az intézet a gondozottak közösségi céljaira használja fel”.

A biztos rámutatott arra, hogy a számlán kezelt pénzösszegek kamatai minden esetben a pénz tulajdonosát illetik, függetlenül attól, hogy az összeg tulajdonosa cselekvőképes, cselekvőképességében korlátozott vagy cselekvőképtelen (ez utóbbi két esetben azonban a gondnok kezeli a pénzösszeget).

Problémaként jelölte meg a vizsgálat, hogy az Érdekképviselői Fórum a jogszabályi, illetve az intézmény saját szabályzata rendelkezései ellenére nem működik az otthonban.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte az intézmény vezetőjét, hogy gondoskodjon az Érdekképviselői Fórum megfelelő működéséről; szabályozza úgy az ellátottak költőpénze és munkajutalma intézményi kezelését, hogy az megfeleljen a Ptk. korlátozottan cselekvőképes, valamint a cselekvőképtelen személyekre vonatkozó rendelkezéseinek; gondoskodjon a látogatók fogadására alkalmas helyiség kijelöléséről.

Az intézményvezető a jelentésben foglaltakkal egyetértett és a szükséges intézkedéseket megtette.

OBH 3068/2005.

A tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okoz az oktatási intézmény, ha nem biztosítja a tanulói jogok rendeltetésszerű gyakorlásához megfelelő tájékoztatást, és ha a tanulói jogviszony megszüntetéséről szóló döntését nem foglalja határozatba.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Csonka János Műszaki Szakközépiskola tanulói jogviszonyát orvosi alkalmatlanság miatt év közben megszüntette.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és a pest megyei főjegyzőt kérte fel vizsgálatra.

A szakiskola annak alapján létesített tanulói jogviszonyt a panaszossal, hogy a házi orvos számára „karosszerialakatos szakmára alkalmas” igazolást állított ki. Az iskolaorvos a szakiskolai pályaalkalmassági vizsgálaton azonban a panaszost alkalmatlannak minősítette, amit a másodfokú egészségügyi vizsgálat is helybenhagyott. A szakiskolában csak karosszerialakatos szakmában folyik szakmai képzés, ezért a panaszost nem tudták más szakképző évfolyamra átvenni. A szakiskola a panaszos tanulói jogviszonyát megszüntette.

A vizsgálat eredménye szerint a szakiskola a tanulói jogviszony létesítésekor jóhiszeműen járt el. A tanuló jogviszony megszüntetése ugyan jogszerű volt, de a szakiskolában nem volt felelhető olyan dokumentum, amely a panaszos egészségügyi alkalmatlanságát igazolta volna. A szakiskola továbbá az egészségügyi alkalmassági vizsgálatról, a vizsgálat eredményeinek következményeiről nem tájékoztatta a panaszost, azaz nem biztosította a tanulói jogok rendeltetésszerű gyakorlásához megfelelő tájékoztatást. A tanulói jogviszony megszüntetésével kapcsolatban a törzskönyvben csak az „egészségügyi alkalmatlanság miatt kimaradt”, a beírási naplóban pedig a „szakmai alkalmatlanság” bejegyzés található. A szakiskola ezzel tanügyi-igazgatási tartalmi és eljárási hibákat követett. A főjegyző felszólította a szakiskola vezetőjét a tanügyi dokumentáció törvényes rendjének betartására, melyet vizsgálat keretében a jövőben ellenőrizni fog.

Az általános helyettes – a főjegyző által tett megállapításokon túl – megállapította azt is, hogy a szakiskola a tanulói jogviszony megszüntetéséről szóló értesítése nem felelt meg a vonatkozó jogszabályoknak, azt ugyanis nem foglalta határozatba, nem indokolta, továbbá nem tájékoztatta a tanulót jogorvoslati lehetőségeiről sem. A Csonka János Műszaki Szakközépiskola eljárása során jogállamiság részét képező tisztességes eljáráshoz, a tanulói jogviszony megszüntetésére vonatkozó határozat meghozatalának elmulasztásával pedig a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben is visszásságot okozott.

Az általános helyettes a főjegyző megállapításait és intézkedését elfogadta, így csak az általa tett külön megállapításra vonatkozóan kezdeményezte a Csonka János Műszaki Szakközépiskola igazgatójánál, hogy a jövőben az eljárási cselekményeknél – a vonatkozó jogszabályi előírások garanciális jelentősége miatt – a tanulók érdekeinek a figyelembevételével járjon el, függetlenül attól, hogy a tanulóra nézve kedvező vagy kedvezőtlen döntést hoz.

A címzett a kezdeményezéssel egyetértett. A panaszos ismételt egészségügyi vizsgálaton vett részt, melyen alkalmasnak minősítették karosszerialakatos szakma tanulására, ezért szakiskolai tanulói jogviszonyát visszaállították.

Az általános helyettes az érintett választát elfogadta.

OBH 3069/2005.

A gyermeki jogokkal összefüggő alkotmányos követelmények érvényesülése közvetlen veszélyét okozza, ha az oktatási intézmény, illetve a szülők közötti együttműködési kötelezettség nem valósul meg.

A panaszos sérelmezte, hogy gyermeke a kőbányai általános iskolában vallási meggyőződése miatt folyamatos bántalmazásnak van kitéve, az iskola sérti szabad vallásgyakorláshoz fűződő jogukat.

Az általános helyettes a vallásszabadsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A vizsgálat eredménye szerint az iskola, illetve a panaszos között jelentős nézetkülönbség volt mind a gyermek bántalmazása, mind a szabad vallásgyakorlás akadályoztatása tekintetében. A gyermek bántalmazására vonatkozóan megkeresett szerv tájékoztatása, valamint a csatolt dokumentumok tartalma ellentétben álltak a panaszos beadványában foglaltakkal, ezért a panasz ezen részében alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság megállapítása nem volt lehetséges.

A panaszosnak a gyermeke vallásgyakorlásával kapcsolatos kérelmeit, hogy ne vonják be a vallásukkal össze nem egyeztethető iskolai rendezvényekbe, ünnepekbe, az iskola az oktatás során eleget tett, tehát az iskola nem okozott visszásságot a szülő és a gyermek szabad vallásgyakorláshoz való jogával összefüggésben. A gyermek azonban éppen azzal, hogy az iskolai programokon nem vett, vehetett részt, többször került olyan helyzetbe, amely a kiközösítés érzését keltette benne. Az általános helyettes megítélése szerint a kiközösítés érzetének kialakulásához az iskola is hozzájárult, pl. akkor, amikor az iskola nem tisztázta a szülőkkel, hogy a gyermek a farsangon részt vehet-e vagy sem, így az előkészületekbe bevonta, de már az ünnepségen nem volt jelen. Egy gyermek esetében a nem megfelelő nevelési, oktatási módszer kiválasztása alkalmas lehet arra, hogy a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődésében sérülést okozzon. Az iskola nevelési, oktatási kötelezettsége nem egy objektív és kizárólagos pontossággal meghatározható mérce, hanem a tanulók nevelési szükségletei, és más pedagógiai szempontok szerint változhat. Az iskola tanulókkal szembeni kötelezettsége mindig egyedi és személyre szabott. Ha egy adott képzési, oktatási feladat ellátása az iskolától többet kíván,

akkor nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, ha az iskola szükséges és a jogszabályok adta lehetséges mértékben figyelembe veszi a szülő kérését, és személyre szabottan alakítja ki a gyermek oktatását és nevelését. A gyermek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének biztosítása alkotmányos követelmény, mely a pedagógusok és a szülők együttes feladata és felelőssége. A szülőknek ezt a nevelés, az iskolának pedig az oktatás és nevelés során kell biztosítania.

Az általános helyettes megállapította, hogy az iskola és a panaszos közötti kölcsönös együttműködési kötelezettség nem valósult meg, amely a gyermeki jogok alkotmányos követelményének veszélyeztetését idézte elő. Tekintettel arra, hogy magánszemélyek magatartásának, mulasztásainak vizsgálatára nincs hatásköre, ilyen irányú vizsgálatot nem folytatott, és csak az iskola vonatkozásában állapította meg a gyermeki jogokkal összefüggő alkotmányos követelmények érvényesülése veszélyét. Ezért az iskola igazgatóját olyan szempontok és elvek megfogalmazására, és a pedagógusok körében való ismertetésére kérte, amelyek a panaszos gyermekével kapcsolatos személyre szabott bánásmód fontosságát és követelményeit tartalmazzák. A címzett a kezdeményezéssel egyetértett.

Az általános helyettes az érintett választát elfogadta.

OBH 3116/2005.

Nem okoz visszásságot a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, ha az átmeneti járadék megállapításánál az átlagkereset kiszámításához szükséges béradatok hiánya miatt – annak felkutatása érdekében jogszerűen és kellő gondossággal eljárva – a hiányzó időre az akkor érvényes minimálbért alkalmazza.

A panaszos a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság határozatát sérelmezte, mivel az alacsonyabb összegű átmeneti járadékot állapított meg, mint a rendszeres szociális járadéka volt, mert az 1980-tól 1986-ig eltöltött 6 év béradataival nem rendelkeztek, így azt nem vették figyelembe. A panaszos az akkori munkáltatójának felszámolójától sem tudta beszerezni a vonatkozó iratokat. Az Igazgatóság a panaszos által bemutatott munkakönyvben szereplő béradatokat nem fogadta el, fellebbezését is elutasította.

A panasz alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének lehetősége, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, melynek lefolytatására a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság igazgatóját kérte fel.

Az 1946. augusztus 30-án született panaszos 1990. március 1-jétől rendszeres szociális járadékban részesült. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) szabályai szerint az 1946-ban született nők öregségi korhatára 61 év. A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet (Rehab.R.) szabályai értelmében átmeneti járadékra jogosult, aki az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel rendelkezik és a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt öt éven belül eléri, és a munkaképesség-változásának mértéke az OOSZI orvosi bizottságának véleménye szerint legalább 50%. Az átmeneti járadék a megváltozott munkaképességű dolgozó várható öregségi nyugdíjának 75%-a, de a rendszeres szociális járadék havi összegénél kevesebb nem lehet. A panaszos átmeneti járadékigényét az Igazgatóság megállapító határozatával elbírálta.

Elismert szolgálati idő: 23 év 256 nap, 1960. január 1-jétől 1986. december 17-ig. Havi átlagkereset az 1975–2004-ig terjedő évek alapján 38 433 Ft. A rendszeres szociális járadék összege 2004. november 4-én 20 920 Ft volt.

Az átlagkereset és a szolgálati idő alapján az átmeneti járadék összege 18 259 Ft. Mivel azonban az átmeneti járadék összege a rendszeres szociális járadék összegénél kevesebb nem lehet, ezért az átmeneti járadékot 20 920 Ft-ban kellett megállapítani.

A havi átlagkereset megállapításában az irányadó időszak 1988. január 1-jétől 2004. november 3-ig terjedő idő. Az 1988. január 1. nappal kezdődő átlagszámítási időszaknak legalább a felében nem rendelkezett a nyugdíjszámítás alapjául szolgáló keresettel, jövedelemmel. A hiányzó időre eső napokra a keresetet, jövedelmet az 1988. január 1. előtti legközelebbi időszak keresete, jövedelme alapján kellett megállapítani. Amennyiben ez sem áll rendelkezésre, keresetként – a nyugellátás megállapításának kezdő napjától folyamatosan visszszámítva – a hiányzó időre érvényes, külön jogszabályban meghatározott minimálbér harmincad részét kell figyelembe venni azokra a naptári napokra, amelyekre nyugdíjalapot képező kereset, jövedelem nem volt, és ezek a napok egyébként osztószámnak minősülnek.

A panaszos az I. fokú határozat ellen fellebbezéssel élt, melyben kérte a saját munkabérei alapján az ellátás megállapítását, becsatolva a munkáltató igazolását a besorolási alapbérre vonatkozóan. A becsatolt okmányokból a kereseti adatokat, a kieső időket az Igazgatóság megnyugtatóan nem tudta megállapítani, mivel a megszűnt munkáltatóra vonatkozó béradatokat az Igazgatóság megkeresésére sem tudta az iratmegőrző cég szolgáltatni, ezért a II. fokú határozattal a fellebbezést el kellett utasítani.

Az Igazgatóság a II. fokú eljárás keretében próbaszámítást végzett a panaszos által bemutatott besorolási alapbérek figyelembevételével, mely szerint nyugellátása 23 200 Ft lenne, tehát kevesebb, mint a határozatban megállapított 23 345 Ft, mely az átmeneti járadék alapja. A próbaszámítás eredményét tartalmazó jegyzőkönyvet azonban a panaszos személyes megjelenésekor nem írta alá.

Mindebből következően a vizsgálat alkotmányos jogokkal összefüggésben nem állapított meg visszásságot. A Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság jogszerűen járt el a panaszos igénye elbírálásához szükséges és hiányzó adatok felkutatása érdekében. Az ellátás megállapítása pedig a hatályos jogszabályoknak megfelelően történt.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

OBH 3129/2005.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy a Magyar Köztársaság az ún. svájci alvószámlákon elhelyezett pénzüsszegekre vonatkozó tulajdoni igények elbírálási feltételeit nem határozta meg, illetve e tulajdoni igényeket nem bírálta el.

Több panaszos sérelmezte, hogy az ún. svájci alvószámlák ügyében az igénybejelentések megtörténte – 1997 – óta a jogos igények kifizetése érdekében semmilyen érdemi lépés nem történt. A panaszok alapján felmerült a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese az ügyben vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat során kiderült, hogy a Svájci Államszövetség és a Magyar Népköztársaság 1950-ben és 1973-ban vagyoni jogi kérdéseket érintő megállapodásokat kötött. Az 1973-ban megkötött megállapodásba foglalt elszámolás alapján magyar állampolgárok Svájcban lévő olyan ingóságainak értékét, amelyekre tulajdonosaik, vagy azok leszármazói igényt nem jelentettek be, globális kártalanítási értéként a Magyar Állam megkapta. Ebből adódóan a Magyar Állam köteles helytállni a II. világháborút megelőzően svájci bankokban betétet elhelyezett betét/számla-tulajdonosokkal szemben. A Svájci Külügyminisztérium 1997-ben átadott egy 33 nevet tartalmazó listát a Magyar Külügyminisztériumnak, amelyet később további 4 névvel egészített ki, és amely egykori magyar számlatulajdonosok nevét tartalmazta. A Kincstári Vagyoni Igazgatóság a sajtó útján tett felhívásában szólította fel a tulajdonosokat, illetve örökösüket igények bejelentésére.

Az ügy rendezése érdekében az érintett minisztériumok között az elmúlt években folyamatos egyeztetések történtek a megfelelő jogi megoldás megtalálása, kialakítása végett, de ezek az egyeztetések nem vezettek eredményre. Mindez ideig nem sikerült meghatározni az ügy rendezéséhez szükséges eljárási kereteket és a jogos igények elfogadására vonatkozó döntés kritériumait.

A tulajdonhoz való jog, mint az egyéni cselekvési autonómia alapja alapjog [7/1991. (II. 28.) AB határozat, 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. A tulajdonjog csak más alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható. Ilyen korlátozási ok lehet a közérdek is azzal a megszorítással, hogy minden tulajdonjogi korlátozásra csak teljes, feltétlen és azonnal kártalanítás mellett kerülhet sor. Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálat során megállapította, hogy a svájci alvószámlák ügyének érdemi rendezése, e körben különösen a tulajdoni igények elbírálási feltételei – jogszabályi vagy bármely más formában történő – meghatározásának, illetve a tulajdoni igények elbírálására vonatkozó érdemi döntésnek az elmaradása a tulajdonhoz való jog mint alkotmányos alapjog sérelmét okozza, és nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével sem.

Minderre tekintettel, mivel a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok az ügyben érintett minisztériumok eljárásának, érdemi döntésének, valamint a jogalkotás elmaradására, hiányára vezethető vissza javaslatot tett a miniszterelnöknek, hogy gondoskodjon az ügy rendezéséhez szükséges jogszabályok megalkotásáról, és hívja fel a pénzügyminisztert és az igazságügy-minisztert, hogy hozzák meg saját hatáskörben azokat a döntéseket, amelyek mielőbb érdemben megoldják a szóban forgó problémát.

A miniszterelnök nem vitatta, hogy a fennálló helyzet alkotmányos joggal összefüggő visszásságot eredményez, elismerte a követelések fennállását és kinyilvánította az állam fizetési hajlandóságát. Tájékoztatott arról, hogy a közeljövőben kormány-előterjesztés készül, amely fel fogja hatalmazni a pénzügyminisztert arra, hogy a svájci alvószámlák tulajdonosainak, illetve ezek örökösének a svájci fél által közölteken alapuló összegek kifizetését bírósági letét útján teljesítse. Erről az érintetteket közlemény formájában fogja a pénzügyminiszter tájékoztatni. A konkrét igények jogosságáról a bíróság fog dönteni.

A visszásságot okozó helyzet rendezésének fent vázolt módja kétségtelen előrelépést jelent a probléma megoldása felé, az azonban továbbra sem derült ki, hogy a helyzet rendezésére a „közeli jövőben” pontosan mikor fog sor kerülni.

OBH 3132/2005.

A tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, valamint az egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz az ÁNTSZ városi intézete, ha nem gyakorolja hatáskörét, nem hoz érdemi döntést, vagy nem tartja be a szakvéleménye megadására vonatkozó határidőt. Az ÁNTSZ megyei intézete is ilyen visszásságot okoz, ha hatósági ellenőrzéséről nem készít jegyzőkönyvet, csak feljegyzést.

A panaszos a hatóságok eljárását sérelmezte, mert 2003-ban az ÁNTSZ városi intézetéhez, 2004-ben pedig az önkormányzathoz fordul azzal, hogy szomszédja a lakásában állatokat tart, azt nem takarítja, az erkélyén nagy mennyiségű limlomot, lejárt szavatosságú élelmiszert halmozott fel, az odaszoktatott madarak ürüléke fertőzésveszélyes, a társasház

folyosója pedig bűzös, ezért azt, a terjengő bűz miatt nem tudják használni, de érdemi előrelépés nem történt az ügyben. Az panasz kapcsán már másik kijelölt jegyző jár el, de a szomszédos lakás teraszán egyre több szemét található és egyre nagyobb a bűz.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és a kijelölt jegyzőtől tájékoztatást kért, aki előadta, hogy a közigazgatási hivatal 2004. március 25-én jelölte ki a birtokvédelmi eljárás lefolytatására. Ennek során személyesen meghallgatta a kérelmezőket, majd az ÁNTSZ városi intézetét az eljárásba szakhatóságként bevonta és felkérte helyszíni ellenőrzésre. A városi intézet véleményében kifejtette, hogy a „lakás rendkívül elhanyagolt. Oda belépve, az ajtó előtt kellemetlen szag érződik. A lakásban különféle lomok, ruhaneműk, cipők, üres üvegek vannak felhalmozva. A lakás hónapok óta nem volt takarítva. A tapéta elpiszkolódott. A tavalyi év folyamán egyszer már tartottunk a lakásban helyszíni szemlét. Az akkor tapasztaltakhoz képest a lakás állapota jelentősen romlott. A lakás jelen állapotában a szomszédos lakásban élőket a normál életvitelükben gátolja, a szaghatás révén folyamatos zavaró hatást fejt ki”. A jegyző ezt követően 2004. július 6-án határozatban kötelezte a szomszédot, hogy a lakásában szüntesse meg a kellemetlenül erős szaggal járó és ezzel más lakók nyugodt birtoklását zavaró tevékenységét.

A kérelmezők 2004. augusztus 13-án a végrehajtás megindítását kérték, mivel a panaszolt a határozatban foglaltaknak önként nem tett eleget. A végrehajtási eljárás során az önkormányzat köztisztviselői több alkalommal helyszíni szemlét tartottak, a lakókat személyesen meghallgatták, illetve a kérelmezettet végrehajtási bírsággal sújtották. Végül a jegyző elrendelte a lakás lomtalanítását, annak lebonyolítására egy kht.-t kért fel, amely arról tájékoztatta a jegyzőt, hogy felszólításukat követően a kötelezett a lakását 2005. július 28-án kiürítette.

Az ÁNTSZ városi intézetének a helyszíni szemlék alapján tudnia kellett, hogy a lakás egyre rosszabb állapotban van. Az ÁNTSZ a törvény értelmében meghatározott ügyekben hatósági jogosítványokat gyakorol. Ennek ellenére a városi intézet egy alkalommal sem hozott a panaszos és szomszédjai által benyújtott beadványokat követő eljárásai lezárásaként határozatot. Ezzel egyrészt figyelmen kívül hagyta mind az Áe, mind pedig ÁNTSZ törvény határozathozatali kötelezettséget előíró rendelkezéseit, másrészt a helyzet folyamatos rosszabbodása ellenére sem élt az ÁNTSZ törvényben biztosított jogosítványaival. Nem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyekre a törvény 11. §-a alapján jogosult lett volna, és amely révén a hatóság korábbi beavatkozásával a 2005. június 16-i állapotok elkerülhetőek lettek volna. Az érdemi intézkedés hiánya alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos megállapította azt is, hogy az önkormányzat birtokvédelmi eljárásában a szakhatóságként részt vevő városi intézet az Áe. szabályaival ellentétesen szakvéleményét nem 15, hanem csak 29 nap alatt készítette el, mely úgyszintén visszásságot okozott.

Az ÁNTSZ megyei intézetének 2005. június 16-i helyszíni szemléje kapcsán az országgyűlési biztos megállapította, hogy a szemléről csupán feljegyzés készült, annak ellenére, hogy az ÁNTSZ törvény értelmében a lakás megtekintése hatósági ellenőrzésnek minősült, amelyről jegyzőkönyvet kellett volna felvenni. Ez úgyszintén alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

A feltárt visszásságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos az ÁNTSZ városi intézetét felhívta, hogy a jövőben hatósági eljárása során az ÁNTSZ törvény szabályait teljes körűen alkalmazza, és a szakhatósági nyilatkozatait a törvényi határidőnek megfelelően tegye meg. Az ÁNTSZ megyei intézete vezetőjét arra kérte, hogy a hatósági ellenőrzésen tapasztaltakat minden alkalommal foglalja jegyzőkönyvbe.

A kezdeményezésben foglaltakkal mind a két szerv egyetértett.

OBH 3141/2005.

A gyermek kiemelt védelemhez és tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, valamint művelődéshez való jogát veszélyezteti az oktatási intézmény, ha a tanulót fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül, azonnali hatállyal kizárja a kollégiumból.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a gyermekét a fegyelmi eljárás utólagos lefolytatásával, azonnali hatállyal kizárták a kollégiumból.

Az általános helyettes a vizsgálat során a fenntartó önkormányzat főjegyzőjétől kért tájékoztatást, amiből kiderült, hogy a panaszos gyermekét a kollégium igazgatója verekedés miatt, az azt követő napon azonnali hatállyal kizárta, majd a fegyelmi eljárást lefolytatta. A főjegyző megállapította, hogy a kollégium eljárása jogszabálysértő volt, és erre fel is hívta a kollégium vezetésének a figyelmét, de miután a fegyelmi eljárást már lefolytatták, és a fegyelmi ügyben határozatot hoztak, további intézkedést nem tartott szükségesnek. A főjegyző ezért az azonnali végrehajthatás miatt sem látott okot intézkedésre.

A panaszosok fellebbezését a főjegyző elutasította.

Az általános helyettes a főjegyző megállapításait csak részben fogadta el. Egyetértett azzal a megállapítással, hogy a kollégium nem a jogszabályoknak megfelelően járt el, de azt is megállapította, hogy a főjegyző sem kellő gondossággal járt el, amikor nem gondoskodott az azonnali végrehajtás felfüggesztéséről. Részletesen kifejtette a jogerő intézményének garanciális jelentőségét és rámutatott arra, hogy a fegyelmi eljárás azonnali végrehajtását a vonatkozó jogszabályok

nem teszik lehetővé. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az eljárás alá vont személy tankötelezett. A vizsgálat szempontjából ennek azért volt jelentősége, mert a tanuló tankötelezettségének a teljesítése elsőbbséget élvez az esetleges magatartásával összefüggő fegyelemsértésekkel szemben. A tankötelezettség fennállásáig meglévő elsőbbséget jogszabály is nevesíti; a kizárás fegyelmi büntetés nem alkalmazható akkor, ha a kollégiumi tagsági viszony fennállása nélkül a tanuló nem tudja teljesíteni tankötelezettségét. A fegyelmi eljárásra vonatkozó kogens szabályok a jogállam, jogbiztonság követelménye mellett, tehát a tankötelezettségből származó kötelezettségre is visszavezethetők. Ebből következik, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatása nem mellőzhető, a fegyelmi döntés meghozatalakor mérlegelni kell, hogy a kollégiumból való kizárás veszélyezteti-e a tanuló tanulmányi kötelezettségének a teljesítést, valamint hogy a fegyelmi döntés azonnali végrehajtása kizárt.

Az általános helyettes összességében megállapította, hogy a kollégium eljárása több ponton megszegte a fegyelmi eljárásra vonatkozó jogszabályokat. Megállapította továbbá, hogy a főjegyző eljárása során jogszabályi előírásokból származó kötelezettségét nem teljesítette, tévesen ítélte meg a végrehajtással kapcsolatos intézkedései indokolatlanságát. Az érintettek ezzel a gyermek kiemelt védelemhez és tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak.

Az általános helyettes a főjegyzőt arra kérte, hogy a jövőben tevékenysége során a jogszabályokat maradéktalanul tartsa be. Jogsértés esetén haladéktalanul tegye meg a szükséges intézkedéseket kiemelten akkor, ha eljárása kiskorú és tankötelezett személyt érint. A kollégium igazgatóját felhívta, hogy a jövőben, fegyelmi ügyekben különös gondot fordítson a jogszabályi előírások betartására, különös gondossággal járjon el fegyelmi büntetés kiszabásakor, mivel a fegyelmi eljárás lefolytatása kötelező, a fegyelmi döntés azonnali végrehajtása pedig a jogszabály erejénél fogva kizárt.

A főjegyző a kezdeményezéssel egyetértett, és az általános helyettes a választ elfogadta. A kollégium igazgatójának válasza szerint az eddig felmerült fegyelmi ügyek intézése során megtartották a fokozatosság elvét, de ebben az esetben a tanuló kihívóan súlyos kötelezettségszegést követett el. Az általános helyettes válaszában hangsúlyozta, hogy a fegyelmi eljárást minden esetben – kihívóan súlyos kötelezettségszegés esetén is – a vonatkozó eljárási szabályok megtartásával kell lefolytatni.

OBH 3162/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha az országgyűlési biztos megkeresésére nem ad érdemi választ, mert azzal akadályozza alkotmányos feladatának ellátásában.

A panaszos azt sérelmezte, hogy egy álláshely betöltésével kapcsolatban fordult beadvánnyal az önkormányzathoz, de annak ellenére, hogy a beadványának átvételét igazolták, nem kapott választ.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során az önkormányzat jegyzőjét kereste meg, de a levelére több mint három hónapig nem kapott választ.

Ezt követően a polgármestert kereste meg, és magyarázatot kért a válasz elmaradásának okára, és a panaszos ügyében korábban feltett kérdéseire is választ várt. A polgármester közölte, hogy a jegyzőt a mulasztásért figyelmeztetésben részesítette.

A panaszos jelentkezése kapcsán előadta, hogy a panaszos egy 16 tagú kistérségi szövetkezés pályázatára jelentkezett, amelyet nem ő nyert el. A panaszos a Munkaügyi Központtal több éve együttműködő, regisztrált munkanélküli volt, akit jelenleg az önkormányzat közcélú munkásként foglalkoztat.

A polgármester válaszával egy időben – tehát négy hónap elteltével – a jegyzőtől is válasz érkezett, amelyben a jegyző arról számolt be, hogy a panaszos érdekeit szem előtt tartva igyekezett elhelyezkedését segíteni, és felvette a kapcsolatot egy PHARE pályázat keretében dolgozó programvezetővel, és a polgármester által is ismertetett kistérségi szervezet munkatársával. Lehetővé tette, hogy a panaszos e-mailben figyelemmel kísérje pályázatát. Hozzáfűzte, hogy a panaszos foglalkoztatására figyelemmel úgy érezte, hogy az írásos válasza csak bonyolította volna a helyzetet, mert nem tudott olyan állapotról beszámolni, ami érdemben segítette volna a munkájukat.

Az általános helyettes megállapította, hogy a jegyző – a hozzá intézett megkeresés válasz nélkül hagyásával – sértette az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultságát, akadályozta alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, de tekintettel arra, hogy a polgármester a jegyzőt a mulasztásért már figyelmeztetésben részesítette, a további felelősségre vonás érdekében ajánlással nem élt.

Felhívta azonban a jegyző figyelmét arra, hogy a jövőben mindenkor határidőben gondoskodjon a megkeresések megválaszolásáról, és a polgármestertől ennek figyelemmel kísérését kérte.

Az általános helyettes a jelentését megküldte a közigazgatási hivatal vezetőjének is.

OBH 3179/2005.

A tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a bentlakásos intézmény, ha cselekvőképességet érintő gondnokság alatt nem álló lakó a jövedelmével nem rendelkezhet szabadon.

A Tolna Megyei Önkormányzat Hétszínvilág Otthonának lakója panaszolta, hogy nem rendelkezhet szabadon a keresetével annak ellenére, hogy gondnokság alatt nem áll, mert annak csak a felét kapja kézhez, azt is részletekben, és a fennmaradó összeget az otthon kezeli.

Az általános helyettes a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, a beadványban foglaltakról az otthon igazgató főorvosától tájékoztatást kért.

Az igazgató főorvos a beadványban foglaltakat kivizsgálta. A vizsgálat a beadvány valóságtartalmát igazolta, vagyis a panaszos valóban nem áll gondnokság alatt, keresetével nem rendelkezhet szabadon. Korábban a panaszos fizetését bankszámlájára kapta, azzal szabadon rendelkezett. A panaszos azonban képtelen volt fizetését beosztani, bankszámláját – az ő beleegyezésével – megszüntették. A bankszámla megszüntetését követően a panaszos fizetése 50%-át kézhez kapta, 50%-át az otthon egy elkülönített számlán gyűjtötte számára. A panaszost egyedileg, egyéni foglalkozás keretében tanítják a pénz beosztására, önálló gazdálkodásra.

Az általános helyettes megállapította, hogy az intézmény – előzőekben ismertetett – eljárása a tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az otthon igazgatója a vizsgálat lezárása után munkatársait utasította a jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére. A panaszos 2005. június 1-jétől havi fizetését, a bérfizetés napján egy összegben felveszi.

Tekintettel arra, hogy a feltárt visszásságot az igazgató főorvos saját hatáskörében orvosolta, az általános helyettes további intézkedést nem tett, az otthon igazgató főorvosának azonban javasolta, hogy ha a jövőben intézményük valamelyik lakója segítséggel sem képes a jövedelmét beosztani a gondnokság alá helyezés szükségességét jelezzék az illetékes gyámhivatalnak.

OBH 3183/2005.

Az országgyűlési biztos nem tapasztalt alkotmányos jogsérelmet a Fejér megyei FM Hivatal működésének ellenőrzése során.

Az országgyűlési biztos Fejér megyei 2005. májusi látogatása alkalmával a Megyei Földhivatalnál (FM Hivatal) vizsgálta a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fkbtv.) egyes rendelkezései végrehajtását.

A vizsgálat azt kívánta feltárni, hogy a földkiadási munka hol tart a megyében, továbbá, hogy a védelemre tervezett természeti területek kiadása milyen tapasztalatokkal járt, a nemzeti földalap termőföldkészletéből hány arra jogosult, mennyi aranykorona értékű termőföldet igényelt, a termőföld értékesítés céljából tartott árverések száma hogyan alakult, és az árveréseken értékesített termőföld után befolyt és a költségekkel csökkentett összeg érdekelték közötti felosztása megtörtént-e. Továbbá arra is, hogy az FM Hivatal – és a földkiadási munka során vele együttműködő szervek – és a földkiadásra jogosultak kapcsolata hogyan alakult, valamint hogy a földkiadási munkához biztosított anyagi, technikai és személyi feltételekkel hogyan gazdálkodtak.

A vizsgálat feltárta, hogy a földkiadó bizottságok tevékenysége a megyében 68 gazdálkodó egység gazdálkodási területén lévő termőföld kiadására terjedt ki. A földkiadó bizottságok működésük megszűnéséig – 1996. december 31. napjáig – a megye közigazgatási területén a részarány föld-magántulajdonosok részére elkülönített 127 580 hektár termértékű és 2 962 771 aranykorona értékű megfelelő termőföldből 79 044 hektár termértékű és 1 702 092 aranykorona értékű termőföldet adtak ki 67 800 jogosult részére.

A földkiadó bizottságok tevékenységének megszűnését követően a megyében a földkiadási feladatokat a 68 gazdálkodó egység gazdálkodási területén 1997. január 1. napjától az FM Hivatal vette át, és egyebek mellett feladatát képezte ettől az időponttól a földkiadó bizottságok által ki nem adott részarány-tulajdonnak megfelelő 48 415 hektár területű és 1 258 449 aranykorona értékű termőföld kiadása is, amely 14 079 részarány-tulajdonost érintett.

A földkiadási munka során az FM Hivatal – az Fkbtv. 7/A. § (3) bekezdése szerinti – jogosultakat összesen 2400 aranykorona értékű részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld fejében részesítette kártalanításban. E munka során a kártalanításra jogosultak felkutatása nem kis gondot okozott, azonban e feladatot az FM Hivatal a települési önkormányzatok jegyzőinek segítségével eredményesen oldotta meg.

Az FM Hivatal az Fkbtv. szabályainak betartásával a 2000., illetve a 2001. évben 17, a 2004. évben pedig további egy árverésen összesen 570 aranykorona értékű termőföldet árverezett el 2 187 722 Ft értékben, mely összegből a költségeket levonta, s az így megmaradó összeget 699 jogosult között – tulajdoni hányaduk arányában – felosztotta.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy az Fkbtv. 9/D. § (1) bekezdésében megfogalmazottaknak megfelelő kérelmet – mely szerint meghatározott részarány-tulajdonos választása szerint a Nemzeti Földalap termőföldkészletéből termőföldet igényelhet, vagy pénzbeli kártalanításra tarthat igényt 4000 Ft/aranykorona értékben –, az FM Hivatalnál nem tartanak nyilván, s oda ilyen kérelem nem is érkezett. Nem fordult elő olyan eset, hogy a földkiadási munka során magántulaj-

donba adtak volna olyan védett vagy védelemre tervezett területet, amelyek kisajátítás alóli felmentéshez az illetékes nemzeti park hozzájárulását nem adta.

A vizsgálat azt tapasztalta, hogy az FM Hivatal vezetője és illetékes munkatársai a földkiadási munkára vonatkozó Fkbtv. szabályait ismerik, s azokat a gyakorlatban is helyesen alkalmazták. A törvényben foglalt feladatok végrehajtása érdekében elismerésre méltó szervezőmunkát végeztek. A földkiadási munkához biztosított anyagi, technikai feltételeket jól használták fel. A törvényben foglalt feladatok megvalósítására kellő időben képesek voltak mozgósítani a földkiadási munkában résztvevőket (földhivatal, önkormányzat, gazdálkodó szervek), velük jó kapcsolatot alakítottak ki és tartanak fenn ma is.

A vizsgálat megállapította, hogy a megyében a földkiadási munka lényegében már 2001. év végén befejeződött. A vizsgálat időpontjában csak egyetlen földkiadással kapcsolatos ügyben folyik peres eljárás a Legfelsőbb Bíróság előtt. Az ügyben döntés még nem született.

A földkiadási munka befejezését, a színvonalas szervezőmunkán túl az említett szervekkel kialakult jó együttműködés mellett a földkiadásra jogosultakkal való megfelelő bánásmód (tájékoztatás, egyeztetés, gyors ügyintézés) is elősegítette. A földkiadási munka során a termőföldhöz jutott tulajdonosok az FM Hivatal tevékenységét elismerik. Jellemző, hogy a földkiadásra jogosultak közül az Fkbtv. 9/C. § (10) bekezdése szerinti kifogással – az FM Hivatal által vezetett sorsolás ellen – egyetlen jogosult sem élt. A vizsgálat megállapította azt is, hogy az FM Hivatal által 14 079 jogosult részére hozott földkiadási határozat ellen mindössze 145 jogosult élt fellebbezéssel, melyből 31 esetben a jogorvoslati kérelmet az FM Hivatal saját hatáskörében orvosolta. A Hivatal által hozott határozatok ellen benyújtott fellebbezések másodfokú elbírálásra való felterjesztésére mindössze 114 esetben került sor, mely a jogosultak részére kiadott határozatok 0,8%-a.

Arra is tekintettel, hogy a megyében a földkiadási munka befejeződött, s hogy a vizsgálat nem tárt fel olyan, az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot, melyek kiküszöbölése a vizsgált szerv vezetőjének, illetve felettes szerve vezetőjének intézkedését igényelné, ezért az országgyűlési biztos a vizsgálatról készült jelentésében – melyet mind az FM Hivatal vezetőjének, mind a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek megküldött – ajánlást nem tett.

OBH 3184/2005.

A szociális biztonság, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az élethez és az emberi méltósághoz fűződő jogokkal összefüggő visszasságokat okoz az Ápoló-Gondozó Otthon, ha nem biztosított a portaszolgálat vagy más ellenőrző rendszer; ha nagy a zsúfoltság, és a tárgyi körülmények hiányosak; ha az otthon bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények nem felelnek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának; ha hiányoznak a nővérhívó jelzőcsengők, a kádak és zuhanyzók, és a mellékhelyiségeket nem egyértelműen különítik el; ha a zuhanyzóknak az intimitás alapfeltételül szolgáló elválasztó függönyök hiányoznak; ha az alkoholbetegséggel küzdő személyek, illetve a mentálhigiénés ellátás rendszere nem megfelelő; ha hiányzik a közösségi együttlétre szolgáló, a látogatók fogadására alkalmas, a mentális gondozásra szolgáló helyiség.

Az országgyűlési biztos és munkatársai 2005 májusában általános vizsgálatot végeztek Fejér megyében, melynek keretében került sor a Fejér Megyei Ápoló-Gondozó Otthon (2433 Sárosd, Szabadság tér 1.) helyszíni vizsgálatára.

A biztos megállapította, hogy nem tisztázott pontosan az intézmény ellátási területének kérdése. A vizsgálat feltárta, hogy az intézményben hiányzik a portaszolgálat vagy más ellenőrző rendszer kialakítása, az egyik ellátott szokott a portán tartózkodni napközben, a feladata ellátásáért díjazásban részesül. A főbejárat előtt közvetlenül egy forgalmasabb úttest található, mely balesetveszélyesnek tűnt, eddig ebből probléma nem adódott, mégis igényként merült fel egy gyalogos átkelőhely létesítése.

A kastélyépületben a gondozottak átlagosan 8–10–12 ágyas termekben vannak elhelyezve. A kastély építészeti adottságai miatt a szobák az épület egyes szárnyaiban egymásból nyíltak, több szobának nincs folyosóra nyíló ajtaja, így azok csak másik szobán áthaladva közelíthetők meg. Külön bejáratral csak néhány lakóhelyiség rendelkezik. A vizsgálat megállapította, hogy az intézmény az épület jellegéből adódóan nem felel meg a jelenlegi funkciójának, a lakóhelyiségek rendkívül zsúfoltak.

A nagy belmagasságra tekintettel a lámpák nem tudják bevilágítani a szobákat, több helyiségnek csak a folyosóra nyílnak ablakai, ezért szép időben is félhomály van, természetes napfény ezeket a szobákat nem éri, a szellőztetésük is kizárólag a folyosóról oldható meg. A vizsgálat szerint a szobák bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények csak részben feleltek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának. A betegszobák szintén 8–10 ágyasak, ahol körülbelül 50 fekvőbetegét látnak el, mely szintén zsúfoltságot eredményez. Nővérhívó jelzőcsengőket nem szereltek fel.

A mellékhelyiségek nemenkénti elkülönítése nem volt egyértelmű. Szappan, WC-papír, törölköző több helyen hiányzott. Nem alakítottak ki megfelelő számú zuhanyzót, és ezeket nem különítették el nemek szerint. A zuhanyzóknak magas peremük volt, elválasztó függönyöket nem szereltek fel.

Az ebédlő nagysága a gondozotti létszámhoz viszonyítva nem elegendő. Egyúttal jelentős problémát okoz az alkoholbetegek jelenléte az otthonban, a mindennapi együttélés során több konfliktus ebből adódik. Az ittas állapotban lévő lakók agresszívek és megfélemlítik a gondozottakat. A probléma elsődleges oka az, hogy a megyében nincs külön szenvedélybetegek ápolását, gondozását végző szakosított intézmény.

A biztos vizsgálatai során több megyében tapasztalta a szenvedélybetegekre, különösen az alkoholbetegséggel küzdő célcsoportra koncentráció- és segítő személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos intézmények hiányát. Rámutatott arra, hogy a speciális intézményi ellátás kiépítése országos szinten indokolt és szükséges, mely oldaná a bentlakásos intézményekben tapasztalt zsúfoltságot és a vegyes elhelyezésből adódó konfliktusokat, s egyúttal az ellátás színvonala is emelkedhetne.

Az intézményben nincsenek az ellátotti létszámhoz igazodó közösségi együttlétre szolgáló helyiségek. Nem található az otthonban sem látogatók fogadására alkalmas, sem mentális gondozásra szolgáló helyiség. A mentálhigiénés csoport mindössze 3 ápolóból áll, akik a lakók pénzkezelésével, gyógyszerek kiváltásával, bevásárlással, ezek adminisztrációjával, szociális ügyintézésrel is foglalkoznak. Évek óta problémát jelent a csoport alacsony létszáma, amely miatt nem tudják megfelelően ellátni az előírt mentálhigiénés feladatokat. Ennek következménye az is, hogy a gondozási tervek csak részben készültek el. A vizsgálat szerint a csoport jelenlegi működése aggályosnak tekinthető. A vizsgálat megállapította, hogy a személyi, szakdolgozói feltételek is hiányosak az intézményben: az ápolói létszám alacsony, diétás nővért, foglalkoztatás-szervezőt nem foglalkoztatnak. A szakdolgozókon felül 15 fős technikai személyzet segíti az intézmény zavartalan működését, mindössze 6 fő látja el az épületek takarítását, mely az ellátotti létszámhoz viszonyítva alacsonynak tekinthető.

A folyamatos erőfeszítések, valamint a rendelkezésre álló csekély összegekből kivitelezett kisebb-nagyobb felújítások ellenére a vizsgálat szerint az épület nem alkalmas idős otthoni feladatok ellátására, a szenvedélybetegekkel történő elhelyezés pedig az idősekkel történő foglalkozástól vonja el a szakdolgozók energiáit.

Az országgyűlési biztos felkérte az ifjúsági, családlügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert, hogy a szenvedélybetegek (különös figyelemmel az alkoholbetegséggel küzdők) ellátása kapcsán felmerült helyzetet tekintse át és vizsgálata eredményeként, a több megyét is érintő szakosított ellátási hiányosságok megoldása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. A vizsgálat során feltárt további visszasságok orvoslása érdekében felkérte a megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét, hogy fontolja meg a kastélyépület kiváltását. A jelenlegi intézmény kapcsán pedig felhívta a fenntartót és az intézményvezetőt a szükséges intézkedések megtételére. Felkérte továbbá a sárosdi polgármestert, hogy az érintett szervek bevonásával tartsanak egyeztetést, s vizsgálják meg az adott intézmény előtti útszakaszon a gyalogos-átkelőhely kijelölésének lehetőségét.

Az érintettek a jelentésben foglaltakkal egyetértettek, a feltárt hiányosságokat a költségvetési keretek függvényében orvosolták. A miniszter asszony arról tájékoztatta a biztost, hogy a szenvedélybetegek ellátása kapcsán felmerült helyzet áttekintése érdekében a Szendélybetegek Országos Módszertani Intézetét kutatás folytatására kérték fel, melynek eredményeit összefoglaló helyzetértékelés alapján az intézkedési javaslatok elkészítése folyamatban van.

OBH 3237/2005.

A fogyatékos személyeknek joguk van a számukra akadálymentes és biztonságos épített környezethez.

Az országgyűlési biztos 2005 májusában Fejér Megyében munkalátogatást tartott, melynek keretében hivatalból vizsgálta a DDGÁZ Rt. székesfehérvári ügyfélszolgálatán tapasztalható munkakörülményeket, az ügyfelek fogadását és a kiszolgálás körülményeit.

A biztos vizsgálatot a tisztességes eljáráshoz és a panaszhoz fűződő joggal összefüggésben indított.

A vizsgálat alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot nem tárt fel.

Az ügyfélfogadási idő, a munkatársak felkészültsége megfelelő, az ügyfélkapcsolatok működtetéséhez a személyi, tárgyi és technikai feltételek adottak. Az iroda jól megközelíthető helyen van, kialakítása kulturált, modern, a tágas terek biztosítják az ügyintézés során a diszkréciót. A panaszok intézése az egész régióban egységes eljárás szerint történik.

A vizsgálat során feltárt egyetlen hiányosság, hogy a mozgáskorlátozottak segítség nélkül nem jutnak be az épületbe, továbbá, hogy részükre nincs mosdó kialakítva, ahogy nincs kifejezetten az ügyfelek részére szolgáló mosdó sem, az ügyfelek a munkatársak mosdóját vehetik igénybe. Ez a megoldás azonban a nagy ügyfélforgalom miatt mind a dolgozók, mind az ügyfelek részére kényelmetlen és kellemetlen lehet.

Az országgyűlési biztos felhívta a szolgáltató figyelmét, hogy a fogyatékos személyeknek joguk van a számukra akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre. Az akadálymentesítéshez hozzátartozik a nemektől független, kerekesszéket használó személyek részére alkalmas illemhely létesítése is.

A vizsgálat által érintett szolgáltató vezérigazgatója a jelentésben tett figyelemfelhívásra nem reagált.

OBH 3238/2005.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzati szabálysértési hatóság, ha az eljárása jelentősen túllépi az ügyintézési határidőt. Ugyanilyen visszásságot okoz a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mulasztása is, ha az internetes honlapján a fogyasztókat félreinformáló, téves tájékoztatását késedelmesen javítja ki.

A panaszos a IX. kerületi Rendőrkapitányság, a Ferencvárosi Önkormányzat szabálysértési hatósága, valamint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség eljárását, illetve mulasztását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el, és megkereste az érintett szervek vezetőit.

A panaszos korábbi, OBH 6517/2004. számú beadványában előadta, hogy 2004. március 31-én a Spar kft. egyik boltjában egy vagyonőr felszólította, hogy mutassa meg a táskáját, majd – miután erre nem volt hajlandó – feltartóztatta és rendőrt hívott. A panaszos a kiérkező rendőröknek megmutatta a táskáját, melyben máshol vásárolt áruk voltak; ezt állítása szerint a helyszínen blokkal is igazolta. Miután a személyazonosságát nem tudta igazolni, előállították a IX. kerületi Rendőrkapitányságra. A rendőri intézkedésről készült jelentés szerint a boltban igazoltatták a panaszost, majd átvizsgálták a csomagját, melynek során 3 tábla, 637 Ft összértékű csokoládét találtak nála. A panaszos azt állította, hogy a termékeket máshol vásárolta. A rendőri jelentés ugyanakkor nem tartalmazta, hogy a panaszos a termékek blokkját felmutatta volna. A panaszost – adatai egyeztetését követően – szabadon bocsátották. A IX. kerületi Rendőrkapitányság feljelentést tett a panaszos ellen, mely alapján az illetékes Ferencvárosi Önkormányzat tulajdon elleni szabálysértés miatt eljárást indított. A hatóság az eljárást 2004. szeptember 22-én – szabálysértés hiányában – megszüntette.

Tekintettel arra, hogy a Spar kft. tevékenységét az általános helyettes – hatáskör hiányában – nem vizsgálhatta, a beadványt – a kft. tevékenységére vonatkozó részben – áttette az illetékes Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez. A felügyelőség igazgatójának tájékoztatása szerint a hatályos jogszabályok az üzlet részére nem írnak elő határidőt a vásárlók könyvébe tett bejegyzések megválaszolására, ennek ellenére 2005. február 14-én határozatban kötelezték a kft.-t a válaszadásra. A kft. 2005. március 11-én ismételten megküldte a panaszosnak a 2004. szeptember 15-én kelt – nem kereste jelzéssel visszaérkezett – levelét, melyben tájékoztatták a panaszost, hogy nem kívántak ellene eljárást kezdeményezni. A kft. 2000 Ft-os vásárlási utalványt ajánlott fel a panaszosnak, és elnézést kértek tőle. A panaszost az általános helyettes tájékoztatta a vizsgálat eredményéről.

A panaszos ezt követően újabb beadványában kifogásolta, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség honlapján a vásárlók könyvével kapcsolatban továbbra is az az információ található, hogy a bejegyzésre a bolt vezetője köteles 30 napon belül írásban választ adni. A panaszos írásban kérte a felügyelőségtől a félrevezető tájékoztatás módosítását, de – állítása szerint – telefonon azt válaszolták neki, hogy semmit sem tudnak tenni az ügyben. Az önkormányzat eljárásával kapcsolatban a panaszos sérelmezte, hogy a 2004. szeptember 22-én kelt határozatot csak november 5-én postázták a részére, valamint, hogy a szabálysértési eljárás indokolatlanul elhúzódott. A panaszos azt is kifogásolta, hogy a rendőrség annak ellenére tett feljelentést vele szemben, hogy a nála levő blokkot bemutatta.

A főfelügyelőség főigazgatója 2005 júliusában arról tájékoztattott, hogy korábban valóban adódtak nehézségeik a honlapon szereplő jogszabályi tájékoztatás frissítésével kapcsolatban, de időközben megtörtént a jogszabályi tájékoztatás aktualizálása.

A rendőri feljelentés 2004. április 19-én érkezett meg a hatósághoz, a szabálysértési eljárás pedig április 20-án indult. Az eljárás során meghallgatták a panaszost, aki bemutatta a kérdéses termékek blokkját (a 3 tábla csokoládét március 30-án vásárolta a Profi egyik üzletében), és az eljáró vagyonőrt. A Spar kft. ügyvédje – írásbeli megkeresést követően – szeptember 15-én kelt levelében azt a tájékoztatást adta, hogy félreértés történt, mert nem kívántak feljelentést tenni a panaszos ellen. Az eljárást a hatóság 2004. szeptember 22-én kelt határozattal – szabálysértés hiányában – megszüntette. A határozatot – a tértivevény szerint – november 5-én postázták, a panaszos pedig november 11-én vette át.

A jegyző tájékoztatása szerint adminisztrációs hiba miatt került sor a határozat késedelmes kézbesítésére. Megállapította, hogy az ügyben jelentős mulasztás történt, és az eljárás indokolatlanul húzódott el. Mindezért a panaszos elnézését kérte.

Az első fokú, eljárást megszüntető határozat valóban jelentős késedelemmel, az eljárás megindulásától számított öt hónap elteltével született meg; az iratokban a határidő 30 napos meghosszabbításának sem volt nyoma.

Az általános helyettes mindezekre tekintettel megállapította, hogy a szabálysértési hatóság eljárása, illetve mulasztása – az eljárási határidő túllépése, illetve a határozat késedelmes kézbesítése miatt – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Felkérte a jegyzőt, hogy a szabálysértési eljárások lefolytatása során minden esetben tartsák be a törvényes eljárási határidőt. A jegyző a kezdeményezést elfogadta.

A rendőrség eljárása tekintetében az általános helyettes visszásságot nem állapított meg, figyelemmel arra, hogy sem a boltban készült jegyzőkönyv, sem a rendőri jelentés nem tartalmazta azt az információt, hogy a panaszos a helyszínen a termékek blokkját felmutatta volna, és ezt a körülmény utólag már nem lehetett bizonyítani.

Az általános helyettes megállapította, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mulasztása – az internetes honlapján a fogyasztókat félreinformáló, téves tájékoztatását késedelmesen javította ki – visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben. A megtett intézkedésre tekintettel az ügyben kezdeményezéssel nem élt, de felhívta a figyelmet a fogyasztók pontos tájékoztatásának szükségességére.

OBH 3266/2005.

A jogbiztonság követelményét sérti az érettségi vizsga szervezésével megbízott szervezet, ha a hiányos jogi szabályozásra visszavezethető okok miatt az érettségi vizsgakérdések nyilvánosságra kerülhettek.

Több panaszos fordult beadvánnyal az országgyűlési biztos általános helyetteséhez a 2005. évi középszintű magyar nyelv és irodalom, illetve matematika érettségi vizsga lebonyolításával kapcsolatban.

Az általános helyettes a jogbiztonság követelménye, és a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, amely szerint a középszintű magyar nyelv és irodalom érettségi vizsgakérdések a vizsga időpontját megelőzően nyilvánosságra kerültek, majd később a középszintű matematika és történelem vizsgakérdésekkel is ez történt.

Az oktatási miniszter határozatával megsemmisítette a középszintű matematika érettségi vizsga eredményét, és a vizsgázóknak alternatív lehetőségként biztosította, hogy megismételhetik a vizsgát, vagy kérhetik, hogy a középiskola utolsó évfolyama végén elért osztályzatot ismerjék el középszintű matematika érettségi vizsga eredménynek. A középszintű magyar nyelv és irodalom érettségi vizsga eredményeit azonban nem semmisítette meg, történelemből pedig új kérdés-sor alkalmazását rendelte el.

A biztos azt vizsgálta, hogy sérült-e az érettségizőknek művelődéshez való joga. Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. E jogszabályi feltételeket a közoktatásról szóló törvény, valamint az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló kormányrendelet (Évsz.) szabályai jelentik.

A közoktatási törvény szerint az érettségi vizsgát országosan egységes vizsgakövetelmények szerint kell megtartani, a vizsgakövetelményeket a vizsgaszabályzat és az érettségi vizsga vizsgakövetelményei alapján kell meghatározni. A vizsgát főszabályként az iskola szervezi. Az érettségi vizsga megszervezésére, lebonyolítására, az érettségi vizsga vizsgatantárgyaira, az érettségi vizsga vizsgatantárgyainak követelményeire, a vizsgázók teljesítményének értékelésére, a jelentkezésre és az ügyvitelre vonatkozó rendelkezéseket az Évsz. határozza meg.

A vizsgálat megállapította, hogy noha az Évsz. elkülönülten utal az érettségi vizsga előkészítésére, megszervezésére, illetve lebonyolítására, e fogalmakat azonban – az előkészítést kivéve – nem határozza meg egzakt módon. Emellett rendszertanilag sem rögzíti egy jogszabály sem, hogy a vizsga megszervezése és lebonyolítása pontosan kinek – oktatási minisztérium, OKÉV, vagy az oktatási intézmények – hatáskörébe tartozik, hanem egy ettől eltérő fogalmi struktúrában szabályozott a vizsga megszervezése, lebonyolítása, és ezzel összefüggésben ezen intézmények feladatköre. Ez azért lényeges, mert a közoktatási törvény 95. § (7) és (9) bekezdéséből nem derül ki világosan, hogy a miniszter mikor (országos, illetve ennél kisebb probléma esetén elkülönülten) és pontosan milyen intézkedést tehet, vagyis túl tág teret enged a miniszter egyedi, de adott esetben az összes vizsgázót érintő mérlegelési jogkörben hozott döntésének. Nincs meghatározva az sem, hogy a megszervezés fogalma alatt pontosan mely cselekményeket kell érteni, illetve hogy a megszervezés miben különbözik a vizsga megtartásától, valamint lebonyolításától, avagy ezek egymással szinonim fogalmak-e. Mindez a szabályozás tartalmi bizonytalanságát eredményezi, és ezáltal – a normavilágosság követelményének eleget nem téve – a szabályozás sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. A szabályozásnak biztosítania kellene, hogy akár az oktatási miniszter, akár más intézmények milyen esetekben milyen intézkedéseket tehetnek az érettségi vizsga tisztaságának biztosítása érdekében. A szabályozás nem tudja megfelelően kezelni a vizsgakérdések esetleges országos szintű nyilvánosságra kerülésének problémáját.

A vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy az a döntés, hogy a vizsgát meg kell ismételni, nem tekinthető semmilyen szempontból alkotmányellenesnek, hiszen a felvételi eredményt befolyásoló vizsgakövetelmény az egyszerre felvételítő, de eltérő években érettségizettek esetében is más és más lehet. Az általános helyettes nem tartotta helytállónak azt az érvelést sem, hogy nyilvánosságra került magyar nyelv és irodalom érettségi vizsga eredményének meg nem semmisítése sértette a vizsgázók esélyegyenlőségét. Tekintettel azok kis számára, akik a feladatsort el tudták érni, továbbá a feladatok jellegére, a biztos szerint nem volt jogszerűtlen az oktatási miniszter azon döntése, hogy a vizsga eredményeket megsemmisítette meg. Minden ilyen döntésnél ugyanis mérlegelni kell azt is, hogy mi okoz nagyobb hátrányt, a vizsga eredményének megsemmisítése vagy az ezzel ellentétes döntés. A biztos álláspontja szerint ebben a helyzetben a vizsga eredményének megsemmisítése okozta volna a nagyobb hátrányt.

Az oktatási miniszter hivatkozva a közoktatási törvény, valamint az Évsz. módosítására arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály-módosítások a jelentésben felvetett problémákra választ adtak.

Az általános helyettes a miniszter válaszát nem fogadta és ajánlásait továbbra is fenntartotta.

OBH 3273/2005.**Az országgyűlési biztos nem tapasztalt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a Fejér megyei látogatásakor a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és a kihelyezett ügyfélszolgálati tevékenységében.**

Az országgyűlési biztos a helyszíni vizsgálat alapján megállapította, hogy jól szervezett, magas színvonalon működő ügyfélszolgálati munka folyik a Fejér Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságon. A kihelyezett ügyfélszolgálatok az ügyfelek tájékoztatását és kényelmét szolgálják.

A munkakörülmények és a technikai felszereltség jónak mondható, a munkatársak biztonságára beépített riasztórendszer vigyáz. Bár az ügyfélfogadást gyakorlott, korábban az igényelbírálás területén dolgozó munkatársak végzik, munkájuk sokrétűsége mellett közvetlenül az ügyfelekkel történő tevékenységük pszichikailag is megterhelő.

A korábbi évekhez viszonyítva pozitívan változott az ügyfélszolgálat helyzete, azonban a jelenlegi létszám-lehetőségek miatt a rendszeresen ügyfeleket fogadó munkatársak száma kevés. Fejlesztésre csak az igényelbírálás területéről volna lehetőség, ami jelenleg szintén megoldhatatlan problémát jelent.

A fent vizsgált tárgykörben az Igazgatóság lehetőségét és hatáskörét meghaladó problémákra az országgyűlési biztos szükségesnek tartotta felhívni az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójának figyelmét.

OBH 3274/2005.**Alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot okoz a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnál a korszerű ügyfélszolgálattal szemben támasztható körülmények hiánya.**

Az országgyűlési biztos és munkatársai 2005. májusban általános ellenőrzést végeztek Fejér megyében. Ennek keretében a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár ügyfélszolgálati munkájának vizsgálatára is sor került.

A biztos a helyszíni vizsgálat során megállapította, hogy a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár, valamint az irányítása alatt működő dunaújvárosi kihelyezett osztályon a korlátozott anyagi, személyi és technikai feltételek mellett is jól szervezett és magas színvonalú az ügyfélszolgálati munka. Az ügyfélszolgálat munkáját akadályozó létszám-gondokon, a helyhiányon, és az ügyfelek által is kifogásolt sorban álláson a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár a korlátozott lehetősége miatt saját erőből nem tud segíteni.

Az országgyűlési biztos ezért az OEP főigazgatójának azt javasolta, hogy vizsgálja meg – a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár lehetőségeit meghaladó – korszerű ügyfélszolgálat megteremtésének lehetőségét.

A főigazgató szerint erre a 2006. évi költségvetés keretében lesz lehetőség.

Az országgyűlési biztos a választ elfogadta és a vizsgálatot lezárta.

OBH 3297/2005.

A kérelemhez és a panaszhoz, a szabad mozgáshoz, a szociális biztonsághoz, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az élethez és az emberi méltósághoz fűződő jogokkal összefüggő visszásságokat okoz a bentlakásos idősok otthona, ha lakóépületének kialakítása nem felel meg az akadálymentesítés követelményének. Továbbá, ha az idős emberek a szobájuk és az épület más emeletén lévő közösségi helyiségek között kizárólag lépcsőn tudnak közlekedni; ha nem alkalmaznak diétás nővért, mozgásterapeutát, mentálhigiénés munkatársat és foglalkoztatás-szervezőt; ha a mellék helyiségekben penészesek a falak, nincsen fürdetést segítő fürdetőszék és az alapvető intimitást biztosító zuhanyfüggöny; ha nincs megfelelő jelzőrendszer; ha nem alakítanak ki a látogatók fogadására, a mentálhigiénés foglalkoztatás biztosítására alkalmas helyiséget, nincs orvosi szoba, illetve elkülönítő helyiség; továbbá, ha nem biztosított a mentálhigiénés foglalkoztatás; ha a gyógyszereket nem elzárva tárolják; ha nem ülésezik az érdekképviseleti fórum. Nem okoz azonban visszásságot az intézmény fenntartója, ha a személyi térítési díj mértékét a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározottaknak megfelelően az ellátottak jövedelme 80%-ának mértékéig emeli fel.

Egy országgyűlési képviselő juttatta el az országgyűlési biztoshoz a zebegényi Időskorúak Otthonában élő asszony panaszbeadványát, aki a személyi térítési díj mértékének emelkedését sérelmezte. A biztos vizsgálatot indított és a közigazgatási hivatal vezetőjétől, illetve a megyei önkormányzat főjegyzőjétől kért tájékoztatást, és helyszíni vizsgálat keretében is megtekintette az Otthont.

Az intézmény korábbi fenntartója, a Katolikus Kereszt Alapítvány csődhelyzete miatt 2003. május 20-tól a megyei főjegyzőtől kérte az ellátás biztosítását. A biztos az OBH 2945/2003. számú jelentésében a Katolikus Kereszt Alapítvány által létrehozott és 2003. májusáig fenntartott idősok otthona helyzetét már vizsgálta az alapítvány csődjét követően.

Az országgyűlési biztos a jelen vizsgálatában megállapította, hogy az ellátottak által fizetendő térítési díj emelkedésének mértéke nem haladta meg a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározott százalékarányos határt, ezért a térítési díjak emelkedése nem okozott visszásságot.

Az országgyűlési biztos 2005. október 12-én helyszíni vizsgálatot végzett az intézményben. Ennek során megállapította, hogy az intézmény lakóépületének kialakítása nem felel meg az akadálymentesítés követelményeinek.

Az ellátottakkal közvetlenül foglalkozó szakdolgozók képzettségének aránya az intézményben megfelel a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló SZCSM rendeletben előírtaknak. Hiányos azonban az intézmény szakmai személyzete, ugyanis nem foglalkoztatnak diétás nővért, mozgásterapeutát, mentálhigiénés munkatársat, továbbá foglalkoztatás-szervezőt.

A mellékhelyiségek száma megfelel az SZCSM rendeletben előírtaknak, állapotuk azonban már problémákat vet fel. A zuhanyzók fala penészes, a nehezen mozgó idősök számára nincs fürdetőszék, hanem egy kerti műanyagszéket állítanak be a zuhanyzóba, zuhanyfüggönyök nincsenek a helyiségben, mindez az ellátottak alkotmányos jogait sérti.

A lakószobákban nincs nővérhívó csengő, így pl. a ház emeleti szintjén egyedül élő idős, vak és folyamatos segítséget igénylő asszonyra úgy figyelnek az ápolók, hogy óránként felmennek és ellenőrzik az állapotát.

További hiányossága az intézménynek, hogy nincs a látogatók fogadására és a mentálhigiénés foglalkoztatás biztosítására alkalmas helyiség, nem létezik a mentálhigiénés foglalkoztatás, továbbá nincs orvosi szoba és elkülönítő helyiség.

A gyógyszerek tárolásának módja sem felel meg a vonatkozó jogszabályban előírtaknak, a gyógyszereket ugyanis a főnővér szobájában egy nyitott polcon található dobozban tárolják, nincsenek külön szekrényben elzárva.

Bár megalakult, ténylegesen azonban nem működik az intézményben érdekképviselési fórum, mely hiányosság az ellátottak alkotmányos jogaival összefüggésben szintén visszásságot okoz.

Összességében a vizsgálat megállapította, hogy az intézményben a feltételek a korábbi ombudsmani vizsgálatokhoz képest javultak, mely betudható a fenntartó folyamatos odafigyelésének és komoly anyagi hozzájárulásának, valamint az intézményt működtető Magyar Vöröskereszt szakmai munkájának.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében a biztos felkérte az intézmény fenntartóját, hogy gondoskodjon a hiányzó szakszemélyzet mielőbbi pótlásáról, a jelzőrendszer kialakításáról, a gyógyszerek szakszerű tárolásáról, a csökkenő ellátotti létszámra tekintettel a most még hiányzó helyiségek ki- és átalakításáról, a közös mellékhelyiségek megfelelő állapotának biztosításáról, és az idősök igényeinek megfelelő felszereltségéről, valamint az érdekképviselési fórum szabályszerű működtetéséről.

A válaszára nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 3326/2005.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatban visszásságot, ha az éjjeli menedékhelyen ellátást igénybe vevőt magaviselete miatt huzamosabb ideig kizárják az ellátást igénybe venni jogosultak köréből, amennyiben erre az intézmény házirendje lehetőséget biztosít, és a házirendben foglaltakat bizonyíthatóan az ellátott tudomására hozták.

A panaszos egy budapesti éjjeli menedékhelyen őt ért sérelemmel összefüggésben fordult az országgyűlési biztoshoz, és arról számolt be, hogy intézményi jogviszonyának megszűnéséhez és a menhelyről öt évre szóló kitiltásához egy félreértés vezetett, amelynek tisztázására nem kap lehetőséget. A menhelyre történő befogadásra várva egy alkalommal a sorban állók közt dulakodás kezdődött, és a szociális munkás helyszínre érkezésekor a panaszossal dulakodó másik személy volt a földön, ezért a szociális munkás panaszost nem engedte be a szállóra. Később az ellátást igénybe vevő ismerőseitől arról értesült, hogy őt évre kitiltották, de erről semmilyen határozatot, írásbeli tájékoztatást nem kapott. Utóbb panaszos arról is beszámolt, hogy az országgyűlési biztosnak címzett panaszbeadványára küldött első válaszlevelet beleegyezése és tudta nélkül felbontották.

A biztos tájékoztatást kért a szálló intézményvezetőjétől is, amely eltért a panaszos állításaitól. Mivel a biztos megállapította, hogy az ellentmondások feltárása semmiképpen nem tartozik hatáskörébe, vizsgálata megállapításait csak a kitiltás alapjául szolgáló szabályzat vizsgálatára korlátozta.

Így vizsgálta a szálló házirendjének azon kitételét, mely szerint az intézménnyel jogviszonyt létesítők köréből, az intézmény munkatársainak döntése által meghatározott ideig lehetséges a kitiltás. A szálló házirendjének értelmében az intézményi jogviszonnyal összefüggő intézkedés ellen 8 napon belül panasszal fordulhat a fenntartóhoz az, akinek a szociális ellátását felfüggesztették. A panaszos ezt nem tette meg, ezért a konkrét sérelmének vizsgálatával kapcsolatban a biztos hatáskörének hiányát állapította meg.

Az intézményi jogviszony felfüggesztésének időtartamával, az időtartam felső határával kapcsolatban a házirend nem tartalmazott pontos szabályozást. Az erre vonatkozó döntést az intézmény Team-ülésének hatáskörébe utalta, de nem rendelkezett arról, hogy a „Team”-nek nevezett csoportnak kik a tagjai, milyen gyakran tart ülést és milyen szabályok vonatkoznak eljárására. Ellentmondásosnak találta a biztos a házirendnek azt a fordulatát, amely a felfüggesztés időtartamáról rendelkezett, de mégsem tartotta visszásnak oly mértékben, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásságot állapítson meg, egyrészt, mivel biztosított volt a jogorvoslati jog a döntés ellen, másrészt, mivel az intézménnyel való szerződéskötés lehetőségéből kizárt panaszosnak lehetősége volt más intézményekkel is hasonló szerződéses jogviszonyt létesítenie.

Az országgyűlési biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg, és intézkedést nem kezdeményezett, de a hasonló panaszok megelőzése érdekében felkérte az intézmény vezetőjét, hogy fontolja meg a házirend módosításának lehetőségét.

OBH 3343/2005.

A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a földhivatal, ha az eljárása során nem vizsgálja a földhasználatban történt változást, a földhasználati szerződés tényének megszűnéséről nem vesz tudomást, és elutasítja a tulajdonos földhasználatra vonatkozó szabályszerű bejelentését.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a saját tulajdonában álló földjének használatára vonatkozó bejelentését az Encsi Körzeti és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Földhivatal is elutasította azzal az indokkal, hogy az ingatlanra, mely a panaszos és társai közös tulajdonában áll, az Ináncsi Mezőgazdasági-Ipari és Kereskedelmi Szövetkezet is bejelentette a földhasználatot. A panaszos azért tartja sérelmesnek az eljárást, mert a szövetkezettel kötött haszonbérleti szerződése 2003. szeptember 30-án megszűnt, és a részarány-tulajdona alapján kapott osztatlan közös tulajdonú termőföld ingatlanon gazdálkodni szeretne. Az országgyűlési biztostól a földhivatal eljárásának kivizsgálását kérte, és segítséget az ingatlanra vonatkozó földhasználat bejelentéséhez. Az országgyűlési biztos a vizsgálathoz az Encsi Földhivaltól kért iratokat, ami alapján a következőket állapította meg:

A panaszos és felesége társtulajdonos az osztatlan közös tulajdonú, ináncsi 043 hrsz.-ú termőföld ingatlanon. A tulajdonostársak külön-külön kötött szerződéssel a teljes ingatlant a szövetkezetnek haszonbérletébe adták. A panaszos és a felesége is rokkantnyugdíjas, és amikor a növénytermesztő és növényvédelmi technikus fiuk munkanélkülivé vált, elhatározták, hogy családi gazdálkodásba kezdenek az ingatlanon. Ezt közölték a szövetkezettel, amikor az új szerződés megkötése érdekében hívták meg őket. A szövetkezet földügyi előadója az előkészített szerződés 2. pontját ezek alapján úgy javította, hogy a haszonbérlet idejét 2003. január 1-jétől 2003. szeptember 30-ig állapították meg.

A panaszos megkereste a földhivatal egyik földmérő mérnökét, aki elkészítette a jogszabály szerint megkívánt vázlatot, és figyelmeztette őket, hogy a kitűzés csak ideiglenes jellegű, nem jelenti a közös tulajdon megszüntetését, mert ahhoz valamennyi tulajdonostárs hozzájárulása szükséges. A közös tulajdonú ingatlan megosztása során előfordulhat, hogy az ő területük máshová kerül. A panaszos ezt tudomásul vette, szándéka nem az ingatlan megosztására, csak használatára irányult. A földmérő ideiglenesen kitűzte a terület határait jelző karókat, a panaszos ezután benyújtotta a földhasználati nyilvántartásba vételhez szükséges adatlapot és vázlatot a földhivatalhoz.

Augusztus végén a szövetkezet azonban felszántotta az egész ingatlant, és levélben közölte a panaszossal, hogy csak a közös tulajdon megszüntetése után adja át a területet.

A földhivatal hiánypótlási felhívásban értesítette a panaszost, hogy az ingatlanra a szövetkezet is földhasználati jogot jelentett be újabb 5 évre, és hogy földhasználatának bejegyzése csak akkor lehetséges, ha a szövetkezet a bejelentését csökkenti a szükséges AK értékkel. A panaszos ekkor bemutatta a földhivatalban a 2003. január 15-én kötött szerződéseket, de tájékoztatták, hogy a szövetkezet a régi szerződéseket nyújtotta be a földhasználat bejelentéséhez.

A panaszos birtokvédelmet kért, de kérelmét a jegyző elutasította azzal, hogy a panaszos és felesége a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó szabályainak figyelmen kívül hagyásával, a tulajdonostársak hozzájárulása nélkül méretett ki területet az ingatlanból.

A földhivatal a panaszos és a szövetkezet kérelmét is elutasította. A megyei földhivatal az elutasító határozatot helybenhagyta, és az indokolásban kifejtette, hogy a földhasználati nyilvántartás hitelességének, valamint a földhasználatok jogszerűségének biztosítása érdekében a földhivatal nem regisztrálhat olyan földhasználatot, mely jogcím nélküli, vagy annak jogszerűsége vitatható.

A fenti tényállás alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vizsgált esetben különbséget kell tenni a közös tulajdonú ingatlan megosztása iránti kérelem és a földhasználatra vonatkozó bejelentés között. Az ingatlan megosztásához szükséges okiratokról és műszaki munkarészekről az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, a földhasználati nyilvántartásba vételhez benyújtandó okiratokról a 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet tartalmaz szabályokat. Ez utóbbi nem írja elő valamennyi társtulajdonos hozzájáruló nyilatkozatát a regisztrációhoz.

A panaszost mint tulajdonost megilleti a birtoklás, használat és a rendelkezés joga. A szövetkezet haszonbérleti jogának megszűnését követően nem volt alapos indok arra, hogy a panaszos kérelmét a földhivatal elutasítsa. Az arra való hivatkozás, hogy a felek a hiánypótlási felhívásnak nem tettek eleget, nem volt jogszerű, mert a feleket olyan hiány pótlására hívták fel (ti., hogy egyezzenek meg a földhasználat kérdésében), mely már a 2003. január 15-én megkötött haszonbérleti szerződésben teljesült. Szükségtelen, hogy ezt a felek újabb szerződésben megerősítsék.

A földhivatal eljárása során nem vizsgálta a földhasználatban történt változást, a szerződés tényének megszűnéséről nem vett tudomást. A szövetkezet által kötött szerződés megszűnésének tényét a megyei földhivatal sem vette figyelembe. A földhivatal és a megyei földhivatal e mulasztásának következtében a panaszost a jogbiztonsághoz való joggal és a tulajdonhoz való joggal összefüggésben sérelem érte.

A megyei földhivatal határozata a panaszos fellebbezésének hiányában jogerőre emelkedett. Ezért az elutasító határozat megváltoztatására már nincs mód, a panaszos azonban kérelmét ismételtel előterjesztheti.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében felkérte a földhivatal vezetőjét, hogy a jövőben a vizsgált ügyhöz hasonló esetekben, ha a benyújtott okiratokból vagy a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 25/A. §-ának (4) bekezdésében foglalt ellenőrzési kötelezettségével élve a földhivatal megállapítja, hogy a korábban

bejelentett földhasználóval kötött haszonbérleti szerződés megszűnt, a tulajdonos földhasználati nyilvántartásba vételi kérelmének tegyen eleget. Ennek megfelelően járjon el akkor is, ha a panaszos kérelmét a földhivatalhoz ismételten benyújtja.

A hivatalvezető jelezte, hogy a panaszos újabb földhasználati bejelentést tett, melynek alapján földhasználati jogát a földhasználati nyilvántartásba bejegyezték.

OBH 3360/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az adóhatóság, ha különböző dokumentumok benyújtására vonatkozó határidő elmulasztása esetén úgy szab ki mulasztási bírságot, hogy az adózónak nincsen lehetősége annak bizonyítására, hogy a kérdéses dokumentumot az adóhatóság részére megküldte, benyújtotta.

A panaszos – egy betéti társaság ügyvezetője – az APEH mulasztási bírságot kiszabó határozata miatt nyújtotta be panaszát. Abban azt kifogásolta, hogy az APEH adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása miatt mulasztási bírságot szabott ki a Bt.-vel szemben, mivel a hozzájuk beérkezett borítékban az adatszolgáltatási nyomtatványt nem lelték fel. Holott a panaszos egyazon borítékban nyújtotta be az adóbevallási és az adatszolgáltatási nyomtatványt az APEH részére, így véleménye szerint a nyomtatvány csak postabontáskor tűnhetett el.

A biztos általános helyettese a jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat során alapvető kérdés az volt, hogy az adóhatóság részére postai úton megküldött dokumentumok érkeztetése, iktatása, és nyilvántartása garantálja-e a jogbiztonság érvényesülését az adóhatóság eljárása során.

Az Alkotmány 70/I. §-a mindenki részére előírja a jövedelem és vagyonarányos közteherviselési kötelezettséget. Az adófizetési és eljárási kötelezettségek részletes szabályait az adózás rendjéről szóló törvény határozta meg, amely eme adókötelezettségek teljesítésének elmulasztása esetére különböző szankciók alkalmazását írja elő az adóhatóságok részére.

A közteherviselési kötelezettséggel kapcsolatban fontos követelmény, hogy e kötelezettség teljesítése mind anyagi, mind eljárási szempontból az egyes adótörvényekben meghatározott mértékig várható el az adózóktól. A vonatkozó szabályozásnak értelemszerűen ki kell terjednie, és ki is terjed az adókötelezettségek teljesítése elmulasztásának szankcionálására, így a mulasztási bírság kiszabásának feltételeire is. A szankció azonban akkor hatékony és célravezető, ha kiszabására teljes körűen feltárt, és bizonyítékokkal alátámasztott tényállás alapján kerül sor.

Az adóhatóság az általa megállapított tényállás alapján – kifogásolva az adatszolgáltatási nyomtatványt be nem nyújtását – határozott a Bt.-vel szembeni mulasztási bírság kiszabásáról. Az adóhatóság, valamint a Pénzügyminisztérium is a tényállás tisztázása szempontjából megfelelő bizonyítéknak tekintette az APEH iktatási rendszerében alkalmazott „garanciákat”. Ugyanakkor az adózók visszaigazolást nem kapnak az általuk benyújtott dokumentumok, illetve azok mellékleteinek nyilvántartásba vételéről.

A biztos általános helyettese vizsgálata során megállapította, hogy sem a vonatkozó szabályozás, sem az adóhatóság gyakorlata nem biztosít megfelelő garanciákat a tekintetben, hogy bármelyik fél – vagyis az adózó és adóhatóság – megfelelően bizonyítani tudja bármilyen dokumentum határidőben történő benyújtását/beérkezését, avagy ennek elmaradását. Az APEH iktatási-nyilvántartási rendszere nem nyújt védelmet az iktatás, nyilvántartásba vétel során, vagy azt közvetlenül megelőzően esetlegesen bekövetkező hibák feltárására, kiküszöbölésére, és mint ilyen a jogbiztonság sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A dokumentumok iktatásának megtörténteire vonatkozó tájékoztatás lehet az a garanciális elem, amely lehetővé teszi a panaszos által sérelmezett hasonló helyzetben a jogbiztonság érvényesülését, és ezáltal minimálisra csökkenti annak az esélyét, hogy az adózó már csak egy bírságot kiszabó határozatból értesüljön arról, hogy valamely általa benyújtott dokumentum az adóhatósághoz nem érkezett meg.

Tekintettel arra, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélye az Art. és az adóhatóság eljárásának hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében a biztos általános helyettese javasolta a pénzügyminiszternek, hogy kezdeményezze az Art. módosítását, kiegészítését olyan rendelkezésekkel, amely kötelezővé teszi az adóhatóságok részére benyújtott dokumentumok, és azok mellékletei iktatásának visszaigazolását az adózók részére, illetve ajánlást fogalmazott meg az APEH elnökének, hogy hagyományos, vagy elektronikus módon tegye kötelezővé, hogy az állami adóhatóság az általa átvett és iktatott dokumentumokról adjon igazolást az adózók részére.

Az ügyben a biztos általános helyettese, a Pénzügyminisztérium és az APEH között a visszás helyzet megoldása érdekében egyeztetés van folyamatban.

OBH 3412/2005.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a polgármester, ha az országgyűlési biztos megkeresésére nem ad érdemi választ.

A panaszos az árvízvédelemmel kapcsolatos kárigénye ügyében első ízben 2003 októberében fordult az országgyűlési biztoshoz, amikor azt panaszolta, hogy a 2002. évi dunai árvíz során alkalmazott védekezési munkálatokkal kapcsolatban felmerült kárait az esztergomi önkormányzat nem térítette meg. Az országgyűlési biztos leveleire azonban nem kapott választ.

Az ombudsman már a korábbi vizsgálata során megállapította, hogy a polgármesterhez intézett megkeresései teljesítésének megtagadása sérti az országgyűlési biztosnak a vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal visszásságot okoz, ezért felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy szólítsa fel a megkeresett polgármestert, hogy a feltett kérdéseire válaszoljon, és intézkedjen a szükséges döntés meghozatala és a keletkezett kár megtérítése érdekében.

Az önkormányzat osztályvezetőjétől 2005. év elején mindössze annyi válasz érkezett, hogy „2004. december végén felvettük a kapcsolatot a panaszossal. A kár mértékének megállapítása folyamatban van.”

A panaszos 2005 májusában arról értesítette a biztost, hogy panasza még mindig nem rendeződött.

Az országgyűlési biztos az ismételt beadványt követően újra megkereste a polgármestert. Az ügyben minden fontos előzményt részletezett, és ismételten kérte a választ arra vonatkozóan, hogy miért nem rendeződött a három éve húzódó panasz, és milyen intézkedéssel, mely időpontig kívánja azt véglegesen megoldani.

Az új eljárásban négy hónap elteltével sem érkezett válasz. Az országgyűlési biztos ezért ismételten megállapította, hogy a polgármesterhez intézett megkeresések teljesítésének megtagadása sérti a törvényben meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza az alkotmányos feladatának ellátásában, ezzel a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Ismételten felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja ki a polgármester és a jegyző felelősségét, szükség esetén gondoskodjon más önkormányzat kijelölésével az eljárás mielőbbi lefolytatására, illetve kezdeményezzen felelősségre vonást a panasz orvoslása érdekében.

A polgármester késedelmesen megküldte az ügyben kiadott határozatot.

OBH 3503/2005.

A tulajdonnal, a jogorvoslattal, valamint a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a hatósági eljárás során a határozat meghozatalát elmulasztja.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakásával egybeépített presszó működtetője elzárja lakásában a víz- és gázszolgáltatást, valamint azt, hogy a presszóból jövő zaj miatt esténként és hétvégeként sincs nyugalma.

Az országgyűlési biztos Berettyóújfalu jegyzőjétől kért tájékoztatást.

A panaszos először 2001. november 15-én kelt levelében fordult a jegyzőhöz, aki azóta több birtokvédelmi eljárást folytatott le közte és a közben elhunyt férje között, rendszerint a két közös gyermekük tulajdonában lévő lakás és az azzal egybeépített presszó üzemeltetése, közös víz- és gázfogyasztása miatt. A panaszos 2004. december 9-én kelt levelében a korábbi panaszait ismételte meg. A panaszos 2005. január 11-én megjelent a hatóság előtt, ahol tájékoztatták arról, hogy a kötelezett halála miatt vele szemben már nem lehet a követelését érvényesíteni. A presszó újabb üzemeltetőjével szemben indíthatna birtokvédelmi eljárást, de mivel a probléma már évek óta fennáll, erre a bíróságon van lehetősége. Az ismételt birtokvédelmi kérelem ügyében tehát érdemi döntés nem született. A jelzett szóbeli tájékoztatás a határozatot nem pótolja, tekintettel arra, hogy birtokvédelmi ügyben határozatot kell hozni, melyben rendelkeznie kell a jegyzőnek arról, hogy biztosít-e újabb birtokvédelmet, illetve a kérelmet elutasítja. Ezt a döntését a közigazgatási szerv indokolni köteles az igénybe vehető jogorvoslati lehetőség megjelölése mellett.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a mulasztásával visszásságot okozott, mivel a hatósági eljárása során nem hozott érdemi határozatot.

Az országgyűlési biztos a visszásságok orvoslása érdekében felkérte a jegyzőt, hogy hozzon határozatot az ügyben, aminek a címzett eleget is tett.

OBH 3543/2005.

A megválasztott képviselő-testület, annak bizottsága, illetőleg a polgármester eljárása nem valósítja meg az országgyűlési biztos által vizsgálható alkotmányos visszásságot, hanem politikai és törvényességi ellenőrzési ügy.

A panaszos – mint a község egyetlen gyógyszerárának gyógyszerésze – azt kifogásolta, hogy az önkormányzat a község közforgalmú gyógyszerárának bezárásával a lakosság gyógyszerellátását veszélyezteti.

Az országgyűlési biztos a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálat során a polgármestertől kért állásfoglalását. A dokumentumok alapján megállapította, hogy az önkormányzat a jogszabályokban foglalt előírásoknak megfelelően gondoskodott a lakosság gyógyszerellátásáról. Biztosította az

ellátás tárgyi feltételeit, valamint a gyógyszerész személyes szükségleteit. A működése megkezdését követő fél évig eltekintett a helyi adó, lakbér és gyógyszertár-bérlet, közüzemi díjak fizetésének kötelezettségétől. A gyógyszerész személye körül ellentmondásos helyzet alakult ki, a patika nyitva tartásának körülményei, a háziorvossal való rossz szakmai és munkakapcsolat, a különböző díjak, tartozások nem fizetése miatt, ami megosztotta a község lakosait is. Az ezzel összefüggésben keletkezett indulat, és etikai kifogás nem került el ugyan az országgyűlési biztos figyelmét, de a reá vonatkozó hatásköri szabályok nem teszik lehetővé az alapjogi vizsgálat erkölcsi-etikai tárgyú kiterjesztését.

Ezzel összefüggésben az a tény, hogy az önkormányzat lehetőséget biztosított a gyógyszerész részére a megfelelő működésre, ezzel lehetőséget kínált a lakosság számára a gyógyszerész munkájának elfogadására, az általa nyújtott ellátás tekintetében semmiképpen sem jelenti a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét. A patika működési engedélyének ÁNTSz Megyei Tisztiorvosi Szolgálatára általi bevonása, és a bérleti jogviszony felmondása után, a polgármester a falugondnoki szolgálat segítségével enyhítette a legrászorultabb lakosok gyógyszerbeszerzési gondját úgy, hogy a távolabbi községben lévő gyógyszertárból beszerzik a rendelt patikaszerkeket. A polgármester hangsúlyozta, hogy a hátrányok enyhítése, illetve az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatáshoz való hozzájutást mindaddig biztosítja, míg a közösségi szintű szükségletek teljesítése elől elhárul minden jogi akadály és a gyógyszerési állásra ismét pályázatot írhat ki.

Mindebből következően az egészségügyi – azaz a gyógyszer – ellátást érintő panasz tekintetében a biztos megállapította, hogy az egészségügyi alapellátásra vonatkozó és ehhez kapcsolódó gyógyszerellátási feladatának eleget téve az önkormányzat nem idézte elő a felhívott alkotmányos alapjog sérelmének a veszélyét.

Mivel panaszos a község önkormányzata képviselő-testületének, a képviselő-testület bizottságának, illetőleg a polgármesternek az eljárását is kifogásolta ezzel kapcsolatban a biztos a következőket fejtette ki. Az Obtv. értelmében az országgyűlési biztos feladata, hogy az állampolgár alkotmányos jogait védje a hatóságokkal szemben, nem feladata viszont az egész államszervezet, a társadalom jogszerű működésének felügyelete. Ennek értelmében az országgyűlési biztos hatásköre nem az önkormányzat szerveinek belső működésére, hanem az állampolgárok felé ható tevékenységükre terjed ki, azt vizsgálhatja. Mindezt az Obtv. 16. § (1) bekezdése egyértelműen kifejezi, s erre utal az is, hogy a 29. § (1) bekezdése hatóságként jelöli meg a felsorolt szerveket, közöttük a helyi önkormányzatot.

A helyi önkormányzás Alkotmányban foglalt joga – áll a jelentésben – valójában a központi államhatalommal szemben védi a helyi közösséget. Erre tekintettel tehát az jelentené az alkotmányos visszasság megvalósulását, ha az állam alkotmányellenesen korlátozná az önkormányzat számára biztosított jogokat, például valamely önkormányzati jogot elvonna.

A helyi önkormányzat alkotmányos, törvényes működésének vizsgálatára az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény értelmében az Alkotmánybíróság, a bíróság jogosult, az eljárást a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. A képviselő-testület és a polgármester működésének törvényességi szempontból történő vizsgálatát ugyancsak a közigazgatási hivataltól lehet kérni, s ha a közigazgatási hivatal eljárását nem tartják kielégítőnek, a belügyminiszterhez lehet fordulni. Az előbbieket alapján a közigazgatási hivatal köteles vizsgálni azt is, hogy a testületi döntésben érdekelt személy részt vett-e.

Mivel a képviselő-testület a gyógyszertár épületére vonatkozó döntését mint tulajdonos hozta meg, e tekintetben a Polgári Törvénykönyv általános és a bérleti szerződésre vonatkozó különös szabályai hívhatók fel. Alapjogi szempontból tehát nem vitatható a gyógyszertár épületének, illetve a szolgálati lakás bérleti szerződésének sorsa. Az ilyen, ún. civiljogi ügyletek felülbírálására ugyancsak nincs jogi felhatalmazása az országgyűlési biztosnak, hiszen ezzel az igazságszolgáltatásra hivatott bírósági szervezet feladat- és hatáskörét vonná el, azaz sértené a bírák függetlenségét s ugyancsak a jogállamiság alapjogi doktrínáját.

A biztos végül kiemelte, hogy a személyi jog jogosultja (gyógyszerész) és a helyi autonómia letéteményese (képviseelő-testület) közötti együttműködésből fakadó megállapodásnak részletes, körültekintő és elsősorban a lakosság, a betegek érdekeit szolgálónak kell lennie. Abban az esetben azonban, ha a gyógyszerész ellen szakmai kifogások (is) merülnek fel, a megyei tisztifőgyógyszerész, illetve a gyógyszerész kamara etikai bizottsága hívható fel a szükséges intézkedések megtételére.

OBH 3666/2005.

A tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a másodfokú hatóság eljárása, ha a fellebbezéssel megtámadott határozatot érdemben nem vizsgálja ki, és az ügy szempontjából lényeges kérdésben levélben közli álláspontját.

A panaszos az ábrahámhegyi kishajó-kikötő működésének környezetvédelmi engedélyezése, valamint az ügyféli jogállásának el nem ismerése miatt fordult a biztoshoz, aki az országos környezetvédelmi főfelügyelőségtől kért tájékoztatást.

A panaszolt ügy tárgyában az országgyűlési biztosok már korábban is folytattak vizsgálatot, és annak eredményeként készült jelentés az OBH 848/1995. és az OBH 8945/1996. számú ügyekben. A biztos ezért a vizsgálata megkezdésekor kifejtette, hogy a korábbi biztosi jelentéseket nem vizsgálja felül, mert az ügyben azóta jogerős határozat született, és az országgyűlési biztoshoz annak közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A biztos azonban megállapította az is, hogy az elsőfokú környezetvédelmi hatóság engedélyt adott a kishajó-kikötő üzemelésére. A határozatot a panaszossal nem közölték. A határozatról értesültek fellebbezése hiányában a határozat jogerőre emelkedett.

A panaszos a megyei főügyészség révén vette kézhez a határozatot, amely ellen fellebbezést terjesztett elő az elsőfokú hatóságnál. Annak felterjesztése alapján a másodfokú környezetvédelmi hatóság a fellebbezést „fellebbezés tárgyú” közérdekű bejelentésnek tekintette. A beadvány érdemi vizsgálatába nem bocsátkozott. Levélben arról tájékoztatta a panaszost, hogy az ügyféli minőségét az engedélyezési eljárás során nem igazolta. A levél tartalmában megegyezett a felterjesztésében foglaltakkal.

A vitorláskikötő földrajzi elhelyezkedését meghatározó iratok és térképek tanúsága szerint a kikötő ingatlanának területe határos a 898/2 helyrajzi telkekkel.

A biztos által bekért ingatlan-nyilvántartási adatbázisból (TAKARNET) származó tulajdoni adatok alapján az ingatlan tulajdonosai: G. G. és G. Sz. 1/2–1/2 tulajdoni arányban, a panaszos és G. G.-né haszonélvezeti jogával terhelt 2009. 12. 20-ig.

A biztos jelentésében leszögezte, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény külön is kimondja, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárásokra – az e törvényben foglalt eltérésekkel – az Áe. szabályait kell alkalmazni.

A törvény kommentárja szerint „ügyfél azonban az államigazgatási eljárásban az is, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti”. A Legfelsőbb Bíróság következetes álláspontja szerint (BH 1994.453) például építési eljárásban a szomszéd ügyfél. Ugyancsak a hivatkozott bíróság a 20/2004. Közigazgatási jogegységi határozatában kimondta, hogy az ügyféli érintettségnek mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia, továbbá ügyfél az, akire a határozat rendelkezésének közvetlen hatása van. A környezetvédelmi joggal foglalkozó szakirodalomban az ügyféli joggal kapcsolatban a szerzők kifejtették azt is, hogy az ügyféli jog valójában nem jog, hanem jogok összességét jelentő státusz.

A biztos álláspontja szerint az elsőfokú környezetvédelmi hatóság nem tett eleget a tényállás tisztázását előíró törvényi kötelezettségének és nem vizsgálta a panaszos ügyféli jogosultságát. Nem gyakorolta továbbá a másodfokú hatósági jogkörét, amiért az elsőfokú környezetvédelmi hatóság határozatát és az azt megelőző eljárást nem vizsgálta meg.

A fentiekén kívül az ügyféli jogról való döntés – véleménye szerint – az ügy szempontjából olyan érdemi kérdésben való döntés, amelyet határozatba kellett volna foglalnia a másodfokú hatóságnak, a határozat tartalmára vonatkozó szabályok betartásával.

A vizsgálat megállapításaira tekintettel kezdeményezte az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség főigazgatójánál az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslását. A beszámoló készítésekor a válaszadásra nyitvaálló határidő még nem telt el.

OBH 3674/2005.

Az állampolgárok jogbiztonságát jelentősen érinti, hogy a személyes okmányokkal való ellátásuk során ügyfélként milyen kapcsolatba kerülnek az okmányirodákkal, ahol évek óta egyre több, nélkülözhetetlen okmányaik – a személyazonosító igazolványtól a gépkocsi forgalmi engedélyig – kiadását kell kérelmezniük.

Az országgyűlési biztos a Fejér megyei és a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkalátogatásai keretében a munkatársaival a székesfehérvári, bicskei, jászberényi és a szolnoki körzetközponti okmányirodákon is tájékoztódtak az egyes feladatok ellátásának körülményeiről, az ügyintézés módjáról, illetőleg lakossági szolgáltatás megszervezésének helyi lehetőségeiről.

A biztos megállapította, hogy a települési önkormányzatok az állami feladatok ellátásában a kormányzati szervekkel együttműködnek és saját pénzügyi forrásaik terhére is segítik, illetve kiegészítik az állami finanszírozást. Ezzel kapcsolatban a személyes konzultáció alkalmával az önkormányzat jegyzői és az okmányiroda vezetői külön is kitértek arra, hogy az okmányirodai személyi és tárgyi feltételek biztosítása – állami szinten – a lakosok számának arányában történik, holott a feladatok ellátása ennél szélesebb körű munkatevékenységet jelent a valóságban. Ezért is minden feladatnövekedés komoly próbatétel, és a települési önkormányzat segítő együttműködését igényli.

A biztos álláspontja szerint a bővülő feladatokhoz igazodóan a tervezett és finanszírozott személyi és technikai feltételek biztosítása azért is kiemelt jelentőségű, mivel a közigazgatási szakma nagy kihívással szembesült az új közigazgatási hatósági eljárási törvény (2004. évi CXL. tv. Ket.) hatálybalépése miatt, amelynek ha nem tud megfelelni, hátrányos következményekkel járhat a polgárok számára. E körben az okmányirodák kiemelten érintettek, mint a lakosság részére közvetlenül szolgáltatást végző szervezetek.

A biztos megállapította, hogy az ügyfélforgalom koordinálására és a lakosság tájékoztatására a rendelkezésre álló internetes szolgáltatórendszer és a helyi médiák által kínált lehetőségeket az okmányirodák jól kihasználják. Az ügyintézők szakmai képzettségüknél és jártasságuknál fogva egymás helyettesítését is végezhetik. A teljes ügymenetet ismerik, így az ügy érdemi elintézésére, a jogszabályok alkalmazására önállóan képesek. Az önkormányzatok jegyzői és az okmányirodák vezetői kiemelt figyelmet fordítanak a szakmai továbbképzésre, és minden esetben konzultációs segítséget nyújtanak egy-egy bonyolultabb jogi probléma megoldásában. A feladatok állandó bővülése miatt ugyanakkor a nap-

rákés ügyintézés a legjobb munkaszervezéssel is lehetetlen, az ügyintézők túlterheltek. Szükségük lenne az önkormányzatoknak arra, hogy megismerhessék az okmányirodai fejlesztések hosszú távú koncepcióját, hogy arra kellő időben felkészülhessenek.

Az egyes ügykörökben jelentkező ügyforgalmi-mutatók alapján a közlekedési igazgatási feladatok vannak többségben az okmányirodákon. A biztos kifejtette, hogy a közúti közlekedési-igazgatási feladatokról és a közlekedési okmányok kiadásáról szóló jogszabály gyakori változása a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézhet elő.

A biztos a megyei munkalátogatások tapasztalatairól készült jelentéseit tájékoztatásul megküldte a belügyminiszternek azzal, hogy az abban foglaltakat szíveskedjék figyelembe venni az okmányirodák tevékenységének jövőbeni tervezése, illetőleg alakítása során.

A belügyminiszter válaszaiban megköszönte a biztosnak a tárca számára hasznos megállapításait. A jelzett problémákkal kapcsolatban arról értesítette, hogy jelentős erőfeszítéseket tesznek az ügyfélbarát okmányirodai ügyintézés javítására, egyidejűleg részletes tájékoztatást adott az ezt alátámasztó konkrét intézkedésekről. A biztos a miniszteri válaszokat tudomásul vette, és további együttműködéséről biztosította a minisztert.

Kapcsolódó ügy: OBH 4723/2005.

OBH 3797/2005.

A tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásságot okoz az építési hatóság, ha a fennmaradási engedélyezési eljárásban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy az építető a telekalakítással megszüntette a szabálytalanságot, amit azzal idézett elő, hogy a törvényi előírásokkal ellentétben a telekhatárra építkezett.

A panaszosok autójavító műhelyt építettek Tiszakécskén, az épület azonban nem a jogerős építési engedély szerinti 6 méteres hátsókerth-mérettel, hanem a telekhatáron került elhelyezésre. A panaszosok szerint a szomszédos telek megvásárlása folyamatban volt. A Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal építésfelügyeleti helyszíni ellenőrzés során észlelte a szabálytalanságot, a jegyző ezt követően fennmaradási engedélyezési eljárást folytatott le. A földhivatal időközben bejegyezte az ingatlan-nyilvántartásba, hogy az építetők telke a szomszédos telek rovására megnőtt, mert az építetők egy 6 méteres sávot megvásároltak a szomszédos telekből. A panaszosok azt sérelmezték, hogy ennek ellenére a fennmaradási engedély megadásával egyidejűleg építésügyi bírságot is kiszabtak az ügyben. A döntés ellen fellebbeztek, a közigazgatási hivatal a bírság összegét megemelte, egyebekben a határozatot helyben hagyta. Megállapította, hogy a telekalakítás a fennmaradási engedély megadásának egyik feltétele volt, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az építmény elhelyezése eltér a tervezett és jóváhagyott állapottól.

Az Étv. 49. § (2) bekezdése értelmében, a bírság elengedésére akkor van mód, ha az építető a szabálytalanul megépített építményt, építményrészt a kiszabott építésügyi bírság megfizetésére előírt határidő lejárta előtt lebontja, vagy a szabálytalanságot megszünteti. Az építési engedély az OTÉK rendelkezéseinek érvényre juttatása érdekében rendelkezett úgy, hogy az épület nem kerülhet a telekhatárra. Mivel a szabálytalanságot jelen ügyben az jelentette, hogy az építmény elhelyezése nem felelt meg az építési engedéllyel érvényre juttatott jogszabályi rendelkezéseknek, a telek 6 méterrel történő megnövelése – amely lényegében az építkezés fizikai paramétereinek a megváltoztatását is jelenti – a szabálytalanság megszüntetésének tekinthető. Az épület elhelyezése jelenleg azért nem ütközik jogszabályba, mert a szabálytalanságot az építető a telekalakítással megszüntette, a jogsértést kijavította.

A fennmaradási engedélyezési eljárásban kiszabott építésügyi bírság – amely objektív közigazgatási jogi szankció – nem csupán a jogellenes magatartás egyszerű következménye, a jogsértés ára, hanem represszív, illetve preventív funkciója is van. Amennyiben a szankció végeredményben – mint jelen esetben is – olyan cselekmény következménye, amely érdemben semmilyen magán- vagy közérdeket nem sért, és az eljáró hatóság nem veszi figyelembe a jogsértőnek a szabálytalanság megszüntetése érdekében tett erőfeszítéseit, úgy a szankció diszfunkcionálisan hat, és nem a törvény tiszteletét mozdítja elő.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az építésügyi hatóság alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a fennmaradási engedélyezési eljárásban nem vette figyelembe azt a tényt, hogy az építető mindent megtett a jogsértés megszüntetése érdekében: a telekalakítással lényegében megszüntette a szabálytalanságot, amit azzal idézett elő, hogy a törvényi előírásokkal ellentétben a telekhatárra építkezett. A biztos a közigazgatási hivatal vezetőjét felkérte, hogy a visszásság orvoslása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. De a hivatalvezető nem értett egyet a javaslattal.

A biztos vizsgálatával párhuzamosan az OLÉH – a panaszosok erre irányuló kérelmére – felügyeleti jogkörben eljárva megvizsgálta a másodfokú határozatot, és azt megsemmisítette. Nem osztotta ugyanis a közigazgatási hivatal álláspontját a bírság alapjául szolgáló építményrész térfogatának a kiszámítása, az alapozás beszámítása tekintetében. Az ügyben 2005. december 13-án született új másodfokú határozat, a közigazgatási hivatal a bírság összegét csökkentette. A panaszosok a határozat bírósági felülvizsgálatát kérték.

OBH 3881/2005.

Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot, ha a nyugdíjbiztosító a különböző ellátásokra benyújtott igényeket a jogszabályban előírt jogosultsági feltételek hiányában elutasítja, illetőleg a pontatlanul benyújtott igények elbírálása elhúzódik.

A panaszos a MÁV Rt. Nyugdíj Igazgatóságához ellátásokra benyújtott igényei elbírálásának elhúzódását és a számára anyagi hátrányt okozó döntéseket kifogásolta. Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és annak lefolytatására a panaszolt szerv igazgatóját kérte fel.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos 2003. október 16-án érkezett rokkantsági nyugdíj megállapítása iránti igényét az Igazgatóság a 2004. február 10-én kelt határozatával elutasította, mivel az Országos Orvosszakértői Intézet I. fokú orvosi bizottsága szakvéleménye szerint munkaképesség-csökkenésének mértéke 50% (nem rokkant). A határozat tartalmazta a rendszeres szociális járadékra jogosultság feltételeiről szóló tájékoztatást.

A panaszosnak a 2004. július 23-án érkezett rendszeres szociális járadék iránti igényét az Igazgatóság megállapító határozattal elbírálta. A rendszeres szociális járadékot az Igazgatóság 2004. április 24-től 2004. november 31-ig folyósította.

A fenti igény benyújtásakor a panaszos nem jelezte a munkanélküli járadékra benyújtott igényét, az erről tett nyilatkozata csak a határozat meghozatalát követően érkezett meg az Igazgatósághoz.

A panaszos fellebbezéssel élt a rendszeres szociális járadékot megállapító határozat ellen, és kérte szolgálati ideje felülvizsgálatát. Majd a fellebbezése kiegészítéseként a panaszos a 2002. és 2003. évi béradatainak felülvizsgálatát kérte. A rendszeres szociális járadék igényének elbírálása alatt 2004. június 29-én a panaszos állapotrosszabbodás címén új rokkantsági nyugdíjigényt nyújtott be. Az Igazgatóság két ízben tájékoztatta a panaszost, hogy a nyugellátásának megállapítása és a szolgálati idejének kiszámítása az utólag kért adatok alapján folyamatban van. Kérelme csak részben, a szolgálati idő tekintetében vezetett eredményre.

A panaszos állapotrosszabbodásra tekintettel benyújtott rokkantsági nyugdíjigényét az Igazgatóság megállapító határozatával elbírálta. A rokkantsági nyugdíjat az Igazgatóság 2005. január 23-tól havi 50 415 Ft összegben folyósította.

A fentiekre tekintettel a panaszos nem volt jogosult munkanélküli járadékra, ezért amikor visszafizetésre kötelezte a munkaügyi központ az Igazgatóságnak a rokkantsági nyugdíjat megállapító határozatát módosítani kellett. A jogosultság kezdő napja 2004. május 7-re változott visszamenőleg, ezért a szolgálati idő és a nyugdíj alapját képező átlagkereset is módosult. Továbbá, mivel a panaszos egyidejűleg két ellátásra nem jogosult, a 2004. május 7. után folyósított rendszeres szociális járadék nem illette meg. Az új határozat 2005. október 6-án kelt, mely ellen a jogorvoslati határidő a vizsgálat idején még nem telt el, ezért az országgyűlési biztos hatáskör hiányára tekintettel a vizsgálatot lezárta.

OBH 3941/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a földhivatal, ha egy olyan ingatlant tart nyilván útként, amely nem vezet sehova, az országos közúthálózatnak nem része, és egyetlen funkciója az, hogy egy magántulajdonú útról más tulajdonosok ingatlanjai megközelíthetők legyenek, illetve ha a magántulajdonú területet anélkül tünteti fel az ingatlan-nyilvántartásban közterületként, hogy a közhasználatra való átadásáról szóló dokumentummal rendelkezne.

A panaszos beadványában a Galyatetőn működő szálloda tulajdonosának eljárását sérelmezte. Előadta, hogy a szálloda felújítását követően a szállodához, illetve a Kodály Zoltán sétányhoz vezető utat a szálloda tulajdonosa sorompóval lezárta. Ezzel, a panaszos véleménye szerint, a Kodály Zoltán sétány melletti ingatlanok tulajdonosai számára szinte lehetetlenné vált az általuk működtetett üzletek áruval történő ellátása. Problémája megoldása érdekében a Gyöngyösi Körzeti Földhivatalhoz (körzeti földhivatal) fordult, melynek vezetője arról tájékoztatta, hogy a Mátraszentimre (Galyatető) belterületi 907 hrsz.-ú ingatlan tulajdonosa egy Kft., az ingatlan megnevezése közút.

Az országgyűlési biztos – a körzeti földhivatal vezetőjének válasza alapján – megállapította, hogy a 907 hrsz.-ú út megnevezése az ingatlan-nyilvántartás tanúsága szerint közterület. Felhívta a panaszos figyelmet arra, hogy a tulajdonosok szerzésekor „tudomása lehetett arról, hogy az út, illetve a közterület kinek a tulajdonát képezi és, hogy az ingatlan csak ezen keresztül közelíthető meg”.

A jegyző tájékoztatása szerint a tömegközlekedést biztosító busz megállója és fordulója a szálló előtt a 907 hrsz.-ú úton volt éveken át. Az új autóbussz-forduló kialakításának igénye már több éve felmerült a lakosok körében, a menetrendszerű buszjáratok vezetői is több alkalommal jelezték, hogy a buszokat és a parkoló autókat veszélyeztető módon tudnak csak közlekedni, továbbá a szálloda tulajdonosa is kifejtette, hogy le kívánja zárni a tulajdonában álló 907 hrsz.-ú utat. A buszmegálló és az autóbusszforduló létesítésére építési engedélyt a Heves Megyei Közlekedési Felügyelet 2005. február 10-én kelt határozatával adott, az engedély március 1-jén emelkedett jogerőre. Álláspontja szerint az új buszforduló kialakításának célja a tömegközlekedés szálloda előli kiszervezése volt, így a helyközi járatok nem veszik igénybe a 907 hrsz.-ú utat. Kifejtette, hogy a gépjárműforgalom kizárását nem támogatja, mivel az út lezárása több,

az önkormányzat tulajdonában álló létesítmény megközelíthetőségét lehetetlenítené el. Végül közölte azt is, hogy a 907 hrsz.-ú utat nem zárták le.

Az ingatlanok elhelyezkedése a következő. A panaszos tulajdonában álló ingatlan egy, a Magyar Állam tulajdonában lévő útra nyílik (1182/11 hrsz.), amely út a 907 hrsz.-ú, a Kft. tulajdonában álló úttal párhuzamosan fut. A biztos megállapította, hogy a 1182/11 hrsz.-ú ingatlan egyetlen végpontján sem kapcsolódik más úthoz, ezért gyakorlatilag kizárt, hogy az országos úthálózatnak a része legyen, az út – a közúti közlekedésről szóló törvényben, illetve a közúti közlekedés szabályairól szóló KPM–BM együttes rendeletben rögzített – fogalmi elemeinek az ingatlan nem felel meg. Álláspontja szerint nem nevezhető útnak egy olyan ingatlan, amelynek kizárólagos funkciója az, hogy egy magántulajdonú útról más tulajdonosok ingatlanjai megközelíthetőek legyenek, az ilyen nyilvántartás a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A 907 hrsz.-ú magánkézből lévő út megnevezése az ingatlan-nyilvántartás szerint közterület. A vonatkozó jogszabályok szerint a közterület vagy állami, önkormányzati tulajdonban álló földterület, vagy külön szerződésben a közhasználat céljára átadott területrésze. A hivatalvezető által megküldött iratok között nem szerepelt a magántulajdonban álló terület közhasználatra való átadásáról szóló szerződés. Amennyiben ilyen szerződés a 907 hrsz.-ú út kapcsán nem lelhető fel a körzeti földhivatalnál, akkor az ingatlan közterületként való megnevezése az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felhívta a jegyzőt és a körzeti földhivatal vezetőjét, hogy gondoskodjanak az ingatlanok rendeltetésének tisztázásáról, illetve tényleges helyzetének megfelelő nyilvántartásáról.

A megkeresettek egyetértettek az országgyűlési biztos álláspontjával, és az ingatlan-nyilvántartásban átvezetésre került a két ingatlan – tényleges funkcióinak megfelelő – megnevezése.

OBH 4011/2005.

A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az építési hatóság, ha a szabálytalan építkezés fennmaradásának megítélésében a tűztávolság megtartását mint közérdeket nem vizsgálja.

A panaszos a szomszédja engedély nélkül és szabálytalanul épített melléképülete miatt fordult több ízben az országgyűlési biztoshoz, mert az építési hatóság elrendelte a szabálytalanul épített épület bontását, a bíróság azonban a határozatot megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el. A megismételt eljárásban az építési hatóság kiadta a fennmaradási és továbbépítési engedélyt.

A panasz benyújtásakor a másodfokú eljárás még folyamatban volt, de a biztos megítélése szerint az ügyben a panaszos alkotmányos jogai sérelmének közvetlen veszélye fenyegetett, vizsgálatot indította, és tájékoztatást kért a közigazgatási hivatal vezetőjétől.

Megállapította, hogy az elsőfokú hatóság 2001 decemberében kötelezte a panaszos szomszédját az engedély nélkül és szabálytalanul megépített melléképület elbontására. A másodfokú hatóság a határozatot új eljárás elrendelése mellett megsemmisítette. Az új eljárásban a hatóság ismét bontásra kötelezte az ingatlan tulajdonosait. A közigazgatási hivatal határozatot helybenhagyó döntését a bíróság megsemmisítette, és az elsőfokú építési hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

2004. januárban a jegyző végleges fennmaradási engedélyt adott, és a továbbépítést engedélyezte. A határozat indokolása szerint az oldalkertben szabálytalanul bővített tároló esetében a „szabálytalansággal okozott érdeksérelem jelentéktelen és közérdeket nem sért”. A közigazgatási hivatal megállapította, hogy az elsőfokú hatóság elmulasztotta indokolási kötelezettségét, mivel nem fejtette ki, hogy a „szabálytalan épület milyen érdeksérelemet okoz (pl. a szomszédos ingatlanra nézve), ez a sérelem jelentős-e vagy nem, és miért, valamint sérül-e a közérdek az épület fennmaradása esetén”, ezért a határozatot megsemmisítette.

A biztos vizsgálat közben ismételtelen lefolytatott elsőfokú eljárásban, 2004. júniusában az építési hatóság kiadta a fennmaradási engedélyt, engedélyezte továbbá a befejező munkák elvégzését. A közigazgatási hivatal a döntést helybenhagyta.

A biztosnak el kellett fogadnia a hatóságok azon megállapításait, amely szerint az épületnek a szomszédos ingatlan felé eső fala – egy rövid szakaszt leszámítva – nem új építésű, és az ügyben lényegében csupán egy évtizedek óta fennálló épület átalakításáról van szó, ezért a szomszédos ingatlan használatára kiható körülmények alapvetően nem változtak meg. Ennek, valamint annak a felülvizsgálatára nincs lehetősége, hogy a hatóság szerint nem nyert bizonyítást, hogy a szabálytalanul (át)épített épület túlnyúlna a telekhatáron.

Megállapította ugyanakkor azt, hogy az építési hatóság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény 48. § (2) bekezdésére hivatkozott, amely úgy rendelkezik, hogy a fennmaradási engedély akkor is kiadható, ha a szabálytalansággal okozott érdeksérelem jelentéktelen, közérdeket nem sért. E rendelkezés értelmében tehát a hatóság nem adhatja ki a fennmaradási engedélyt a szabálytalanul épített ingatlanra, amennyiben az közérdeket sértene.

Az ügyben érintett két épület távolsága nem éri el az egy métert, felmerült a tűzvédelmi előírások sérelmének lehetősége. A tűzbiztonsági követelmények be nem tartása pedig nem csupán egyéni érdeksérelemként jelentkezhet, hanem

adott esetben a közérdek sérelmét is jelentheti. 2002. augusztusi határozatában még maga a közigazgatási hivatal hivatkozott arra, hogy a tűzvédelmi előírások szerint az épületek közötti tűzvédelmi távolság nem éri el a szükséges tűzvédelmi távolságot, a bíróságnak címzett beadványában megállapítja, hogy egyik épület falazata sem tűzfal kialakítású. A határozatot a bíróság hatályon kívül helyezte, azonban a megismételt eljárásban ezeknek a tűzvédelmi szempontoknak a vizsgálatára nem került sor.

A biztos megállapította, hogy a hatóság az engedély megadása során nem vizsgálta érdemben a közérdek esetleges sérelmét, amelyet a tűzvédelmi előírások be nem tartása okozhat, és ezzel a tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel azonban arra, hogy a határozat módosítása vagy megsemmisítése jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene, kezdeményezéssel, illetve ajánlással nem élt, de felkérte a jegyzőt, és a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a jövőben lefolytatott engedélyezési eljárásaik során – a közérdek védelmében – minden esetben a tűzbiztonsági követelmények szem előtt tartásával hozzák meg határozataikat.

OBH 4140/2005.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz az okmányiroda, ha településen – település-szintű – lakcímbejelentéssel rendelkező személytől nem fogadja be a vezetői engedély kiadása iránti kérelmet. A lejárt „kategória érvényességű” vezetői engedélyek cseréjének – a BM rendelet hiányosságára visszavezethető okból – alkalmazott módszere a jogbiztonság követelményével, és a szabad mozgáshoz való joggal, és – a gépjárművet munkavégzéssel összefüggésben használók esetében – a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Több panaszos fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert a gépjárművezetői engedélyek kiadásával kapcsolatban az okmányirodák eljárását kifogásolta. Sérelmezték, hogy a vezetői engedélyeket annak ellenére, hogy az okmányon feltüntetett érvényességi idő még nem járt le, a kategória érvényesség lejártja miatt nem hosszabbítják meg, hanem cserélik. Ezzel kapcsolatban többen is felvetették, hogy a vezetői engedélyeken a legkésőbb lejárató „kategória érvényesség” lejártánál több évvel hosszabb érvényességi időt tüntetnek fel, ami – álláspontjuk szerint – alkalmas arra, hogy az állampolgárokat megtévessze. Sérelmezték továbbá, hogy eltérő életkorú személyek eltérő egészségi érvényességi időre kapnak vezetői engedélyt. Az egyik panaszos a „kategória érvényesség” lejártát megelőzően kérte vezetői engedélye meghosszabbítását (tulajdonképpen új vezetői engedély kiadását), de erről csak adatlapot kapott nem ideiglenes vezetői engedélyt. Hajléktalanok jogvédelmével foglalkozó társadalmi szervezet beadványa szerint egyes okmányirodák csak település, utca, házsám megjelölésű lakcím esetén fogadják be a vezetői engedély iránti kérelmeket, település-szintű lakcím esetén nem, lakcím rovatot azonban a vezetői engedély nem tartalmaz. Ugyancsak többen sérelmezték, hogy a régi típusú vezetői engedélyeket a lejárt egészségi alkalmassági idejét követően – annak ellenére, hogy az okmányban még van „üres ablak” – új típusúra kell cserélni, nem hosszabbítják meg. Volt olyan panaszos is, aki az új, illetve a meghosszabbított vezetői engedélyek kiállításának időtartamát hosszúnak tartotta.

Az azonos tárgyú panaszokat az általános helyettese együtt vizsgálta, és a belügyminisztert kérte fel vizsgálatra.

A miniszter nem vitatta, hogy egyes okmányirodákban települési szintű lakcímbejelentéssel rendelkező személyektől valóban nem fogadták be a vezetői engedély kiadása iránti kérelmeket. Az ilyen eljárás a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, a miniszter ezért az egységes jogalkalmazói gyakorlat kialakítása érdekében intézkedett arra, hogy a települési szintű bejelentést igazoló hatósági igazolvány bemutatása esetén a vezetői engedély kiadására irányuló eljárás minden esetben meginduljon. Felhívta a körzetközponti jegyzők figyelmét arra is, hogy a közlekedési igazgatási eljárás során a magyarországi lakóhely igazoltnak tekintendő, így a vezetői engedély kiadására irányuló kérelem elutasításának nincs helye.

Az általános helyettes vizsgálata kiterjedt arra is, hogy a különböző életkorú gépjárművezetőkre vonatkozó eltérő egészségi alkalmassági vizsgálatról szóló szabályok okozhatnak-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot. Ennek során az általános helyettes megállapította, hogy az eltérő életkorú gépjárművezetők – figyelemmel arra, hogy az életkortól függően jelentős eltérés tapasztalható a járművezetési képességekben beálló változás lefolyásának időtartamában – nem alkotnak homogén csoportot, így közöttük életkoruk és egészségi állapotuk szerint tehető különbség.

A belügyminiszter szerint a lejárt vezetői engedély, az adatlap és a megfelelő egészségi vélemény együttes bemutatása igazolja a közúti forgalomban való részvétel jogszerűségét. A BM rendelet 2. § a)–c) pontjai szerint járművezetésre jogosító okmány a vezetői engedély, az ideiglenes vezetői engedély, valamint a nemzetközi vezetői engedély. A BM rendelet nem szabályozza azonban azt az esetet, amikor csak a vezetői engedély „kategória érvényességének” lejártja után kerül az új vezetői engedély kiállításra. A belügyminiszteri válaszban foglaltak tehát nincsenek teljes összhangban a BM rendelet előírásaival.

Az általános helyettes megállapította, hogy a lejárt „kategória érvényességű” vezetői engedélyek cseréjének – a BM rendelet hiányosságára visszavezethető okból – alkalmazott módszere a jogbiztonság követelményével, a szabad moz-

gáshoz való joggal, és – a gépjárművet munkavégzéssel összefüggésben használók esetében – a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézi elő.

A biztos ezért arra kérte a belügyminisztert, hogy egészítse ki a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendeletet, és ellenőrizze a Központi Okmányirodában és a körzetközponti okmányirodákban a felhívása érvényesülését.

Kapcsolódó ügyek: OBH 2591/2003.; 5226/2003.; 2415/2004.; 1560/2004.; 1957/2004.; 2777/2004.; 6106/2004.; 6673/2004.

OBH 4174/2005.

A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, ha a családi házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatalok után – jogszabályi rendelkezés alapján – senki sem jogosult családi pótlékot igényelni, és az is ha a jogszabály nem szabályozza a szülő tartási kötelezettségét a szülői házat elhagyó 16 éves fiatalok esetén.

A panaszos fiát a bíróság az édesanyjához helyezte, de a 16 éves fiú a gyámhivataltól kérte, hogy apai nagyszülőjéhez költözhessen. A gyámhivatal az engedélyt megadta, és a fiú a szülői házat elhagyta. Ettől kezdve a 18. életéve betöltéséig senki sem kapott utána családi pótlékot.

A nagyanya előbb azt jelezte a gyámhivatalnak, hogy unokája édesanyja nem adja át neki a családi pótlékot és a gyermek tartásához semmilyen módon nem járul hozzá, ezért az unokája után bejelentette a családi pótlékra az igényét. A családtámogatási osztály a kérelmét elutasította, amivel szemben fellebbezést nyújtott be, de a Magyar Államkincstár az első fokú határozatot helybenhagyta.

A gyámhivatal bejelentésre észlelte, hogy a családi pótlékot senki nem veszi fel, ezért az anyát levélben felszólította, hogy igényelje meg visszamenőleg is a családi pótlékot, és azt adja át a fiának, de az nem járt eredménnyel. A fiú nagykorúságát elérve 2005-ben már saját jogán igényelte a családi pótlékot, és a fel nem vett családi pótlékot visszamenőlegesen is kérte. A panaszos apa, akinek a háztartásában a fiú tartózkodott, szintén igényelte a családi pótlékot. A családtámogatási osztály a panaszos és fia visszamenőleges megtérítés iránti kérelmét elutasította, a családi pótlékot csak 2004. december 1-jétől – két hónapra visszamenőleg – folyósította az apának. A panaszos a határozatot megfellebbezte, méltányos elbírálást kért.

A családtámogatási osztály azonban levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a családok támogatásáról szóló törvény alapján a családi pótlékot csak a benyújtást megelőző két hónapra folyósíthatnak visszamenőleg. A panaszost tájékoztatták arról is, hogy fia 2003 decemberében elhagyta édesanyja háztartását, az anya ettől kezdve nem kaphatta a családi pótlékot, a nagyszülő igénylését pedig gyámnevezés hiányában kellett elutasítani. A hatályos jogszabály sem az első-, sem a másodfokú eljárásban nem teszi lehetővé a méltányossági elbírálást. A családtámogatási osztály a családi pótlékot a fiú középiskolai tanulmányainak befejezéséig folyósította.

A kormányrendelet szerint a szülői házat elhagyó fiatalok szülőjének szülői felügyeleti joga a gondozás nevelés tekintetében szünetel, törvényes képviselői joga, továbbá tartási kötelezettsége azonban továbbra is fennáll. A családjogi törvény kimondja, hogy „a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll”. Tekintettel arra, hogy a szülői házat elhagyó fiatalok továbbra is szülői felügyelet alatt állt, számára a gyámhivatal nem rendelhetett gyámot.

A törvény alapján családi pótlékra a vér szerinti szülő a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató saját háztartásában nevelt gyermekekre tekintettel jogosult. A vér szerinti szülő tehát nem igényelhet családi pótlékot a vele életvitelszerűen nem egy háztartásban lévő, gyámhivatali engedéllyel a szülői házat elhagyó, 16. életévét betöltött gyermeke után. Nem teszi lehetővé a jogszabály, hogy a szülői házat elhagyó fiatal befogadó, őt nevelő, gondozó személyt a gyámhivatal gyámul rendelje. Tehát, ha a szülői házat elhagyó fiatal közoktatási intézményben folytatja tanulmányait, családi pótlékot az őt gondozó személy jogszabályi felhatalmazás hiányában nem kaphat, azt a vér szerinti szülő sem igényelheti.

A vizsgálat megállapította, hogy a konkrét ügyben a gyámhivatal, a családtámogatási osztály és a Magyar Államkincstár határozatai a vonatkozó jogszabályoknak megfeleltek, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okoztak, de az általános helyettes megállapította azt is, hogy jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a szülői házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatal családi pótlékát – a jogosultság fennállása esetén – ki igényelheti. A jogszabályi hiányosság miatt a panaszos gyermeke 12 havi családi pótléktól esett el.

Végül a vizsgálat megállapította azt is, hogy a kormányrendelet rendelkezik a szülő tartási kötelezettségének fennállásáról a 16. életévét betöltött fiatalok szülői házat elhagyása esetén, de annak módját nem szabályozza.

Összességében a jogi szabályozás hiányossága visszásságot okoz a gyermekeket megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával. Sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a családi házat engedéllyel elhagyó fiatalok után 18. életévének betöltéséig senki nem jogosult családi pótlékot igényelni.

Az általános helyettes az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszternek javasolta, fontolja meg a családok támogatásáról szóló törvény oly módon való módosítását, hogy ha a gyámhivatali engedéllyel a szülői házat

elhagyó fiatakorú tanulmányait közoktatási intézményben folytatja, akkor az öt nevelő, gondozó személy legyen jogosult a családi pótlék igénylésére. A gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet kiegészítését azzal, hogy a gyámhivatal a szülői ház elhagyását engedélyező jogerős határozatot – a tartásdíj megállapítása céljából – küldje meg az illetékes bíróságnak.

A miniszter a jogi szabályozás hiányosságát elismerte, de az általános helyettes javaslatát nem fogadta el, helyette megoldást nem ajánlott. Az általános helyettes javaslatát fenntartotta, a miniszter 2006 januárjában egyeztető tárgyalást kíván összehívni.

OBH 4251/2005.

A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a főiskola kari tanácsa, ha előírja, hogy határozatát visszamenőlegesen is alkalmazni kell, és ezzel a hallgatókat a jogviszonyuk létesítésekor ismert követelménynél nehezebb helyzetbe hozza a képzettséget igazoló oklevél megszerzése tekintetében.

A panaszosok főiskolájuk nyelvvizsga letételére vonatkozó követelményrendszerét, és annak kapcsán a főiskolai végzettséget tanúsító oklevél kiadásával kapcsolatos eljárást sérelmezve fordultak az általános helyetteshez.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszosok hallgatói jogviszonyának létesítésekor kiosztott tájékoztatóban nem szerepelt nyelvvizsga megszerzésére vonatkozó kötelezettség sem a záróvizsgára bocsátás feltételei, sem az oklevél kiadásának feltételei között.

A hallgatói jogviszony létesítésekor hatályban lévő szabályanyag vizsgálata kapcsán a biztos az akkor hatályos felsőoktatási törvény, valamint a panaszosok szakjára nézve további feltételeket előíró kormányrendeletet vizsgálva megállapította, hogy a bizonytalanságot előidéző helyzetet nem önmagában a két eltérő szintű jogszabály látszólag ellentmondó rendelkezési okozták, hanem a főiskola szabályzata, illetve a pontos normaszöveg megalkotásának elmulasztása.

Az általános helyettes vizsgálta a főiskola Kari Tanácsának egy határozatát, amely a panasszal érintett évfolyam tekintetében a hallgatókra eredetileg előírtnál nehezebb követelmény teljesítését határozta meg az oklevél kiadása feltételeként, és megállapította, hogy a határozat rendelkezéseinek panaszosokra történő kiterjesztése ellentétes a visszamenőleges hatály tilalmának elvével. Az pedig, hogy hibás jogértelmezése következtében a főiskolán záróvizsgára engedték a hallgatókat, nem indokolta, hogy visszatartsák az eredményesen záróvizsgázott hallgatók oklevelét. A biztos megállapította, hogy az oklevelek visszatartása ellentétes a jogbiztonság követelményével, ezen túlmenően önkényes és méltánytalan jogalkalmazáson alapul, de arra is felhívta a figyelmet, hogy záróvizsgájuk utólagos érvénytelenítése ugyan csak méltánytalan lenne, figyelemmel arra is, hogy az országgyűlési biztoshoz fordulás miatt senkit nem érhet hátrány.

A feltárt visszásság a panasszal érintett évfolyam esetében nem volt orvosolható a tanulmányi és vizsgaszabályzat módosításával. Az egyetemi autonómiát tiszteletben tartva a biztos csak azt kezdeményezte, hogy a főiskola igazgatója fontolja meg a vizsgálatlal érintett évfolyam hallgatói oklevele kiadásának lehetőségét.

Az igazgató a jelentésben foglalt érveléssel egyetértett, és az okleveleket kiadta.

OBH 4376/2005.

A jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a birtokvédelem iránti kérelem beérkezésétől számított három hónapon túl hoz határozatot.

A panaszos Berettyóújfalu Város Önkormányzatának eljárását sérelmezte. Előadta, hogy 2005 márciusában a települési rendőrkapitányságon feljelentést tett volt férje ellen a közös tulajdonukat képező ingatlanon lévő növényzet „megcsonkítása” miatt. A rendőrség az ügyet áttette a polgármesteri hivatalhoz, ahonnan választ nem kapott.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A jegyző által megküldött iratok szerint a panaszos birtokvédelmi kérelme 2005. április 5-én érkezett a Polgármesteri Hivatalhoz. Az ügyintéző a panaszost és férjét április 29-én személyes meghallgatásra idézte, és meghallgatásuk május 11-én megtörtént, nyilatkozataikat jegyzőkönyvben rögzítették. Az ügyintéző helyszíni szemlét tartott, melyről jegyzőkönyv is készült, majd a hatóság a panaszos kérelmét a július 22-i határozatában elutasította.

A biztos megállapította, hogy az eljárás formailag és tartalmilag is megfelelt a hatályos államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (Áe.) tényállás tisztázására vonatkozó szabályainak.

Problémát vetett fel azonban az eljárási határidő. Az Áe. értelmében az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül kellett meghozni, az eljárás idejét a közigazgatási szerv vezetője indokolt esetben egy alkalommal legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatta. A vizsgált iratanyagban a határidő meghosszabbításáról rendelkező irat nem volt fellelhető, így a hatóságnak legkésőbb a kérelem beérkezését követő 30. napon meg kellett volna hoznia a határozatát. A polgármesteri hivatal érkeztető bélyegzője tanúsága szerint a panaszos beadványát 2005. április 5-én vették nyilvántartásba, a határozat kelte július 22-e, a hatósági eljárás tehát három és fél hónapig tartott. Az eljárás elhúzódása a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A feltárt visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a jegyzőt, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen az eljárási határidők betartására, és erre a munkatársait is figyelmeztesse.

A jegyző a kezdeményezésben foglaltakkal egyetértett.

OBH 4482/2005.

A jogbiztonsághoz való alapjogot sérti, ha a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendelet a jogalkalmazók számára nem értelmű, nem kiszámítható.

A panaszos – három gyermeket nevelő – házaspár azért fordult kérelemmel az országgyűlési biztoshoz, mert a nagyszülők tulajdonában álló családi házban a tetőtér beépítéséhez nem kapták meg a lakásépítési kedvezményt, mivel a bank szerint „a tetőtérben kialakítandó lakás nem lesz önállóan forgalomképes”.

Az országgyűlési biztos az OBH 3693/2004. számú jelentésében a lakáscélú állami támogatásokról szóló kormányrendelet alkalmazása kapcsán számos visszásságot tárt fel. A tetőtérbeépítés és az emeletráépítés elhatárolásának ellentmondásai miatt is a miniszterelnök intézkedését kérte. A kormány nevében adott válaszban ígéretet tettek arra, hogy „a kormány áttekinti a rendelet módosításának szükségességét”.

A vizsgált panasz szintén a tetőtérbeépítés és az emeletráépítés elhatárolásának olyan újabb megoldandó problémájára hívta fel a figyelmet, amelyre a jogszabálmódosítás során, szintén figyelmet kell fordítani.

A panaszosok számára adott banki tájékoztatás feltehetően azért hangsúlyozta az újonnan épülő tetőtéri lakás önálló forgalomképtelenségét, mert a családi ház – amelynek a tetőterét be kívánják építeni – nem az igénylő házaspár, hanem azok szülei tulajdonában állt.

A kormányrendelet a három gyermeket nevelők számára több kedvezményt is biztosít, így olyat is, amikor a támogatást a saját tulajdonukban lévő lakás bővítésére, tetőtér beépítésére is felhasználhatják, addig ezt a támogatást nem igényelhetik azok, akiknek korábban nem volt saját tulajdonuk, és a tetőtérbeépítéssel a szülőkkel közös tulajdonú ingatlan jönne létre.

A jogszabály ellentmondásosságát fokozza, hogy miközben a tetőtér ilyen beépítéséhez a bankok biztosítják a hitel felvételének lehetőségét, az állami támogatások kifizetésére a kiemelten támogatott három vagy több gyermeket nevelő családok számára nincs lehetőség.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hivatkozott jogszabály alapján alkalmazott korlátozások alkalmasak a jogbiztonsághoz, a jogi normák kiszámíthatóságának követelményéhez fűződő állampolgári jogokkal kapcsolatos visszásság előidézésére, ezért az OBH 3693/2004. számú jelentésben foglalt ajánlását kiegészítette, és arra kérte a miniszterelnököt, hogy fontolja meg a lakástámogatásokról szóló kormányrendelet tervezett módosítása során az osztatlan közös tulajdonú ingatlanokra vonatkozó támogatási szabályok rendezését.

A válaszadásra nyitvaálló 60 napos határidő eltelt, de válasz még nem érkezett.

OBH 4490/2005.

A jogbiztonsághoz, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az építési hatóság, ha fennmaradási engedély iránti kérelem elutasítása után nem rendeli el a közös tulajdonban álló telken szabálytalanul épült épület lebontását.

Egy esztergomi ingatlan tulajdonosai a telket egymás között természetben megosztva birtokolják és használják, közöttük – bírósági végzéssel jóváhagyott – egyezség van érvényben, amely szerint bármilyen melléképületet csak az ingatlant megosztó kerítéstől mért 50 cm-es távolságra fognak elhelyezni. A panaszosok tulajdonostársai építési engedély nélkül létesítettek kamrahelyiséget a kerítéstől néhány centiméterre. Mivel a kamra az egyezséggel ellentétes módon épült, panaszosaink nem adták meg a fennmaradási engedélyhez szükséges tulajdonosi hozzájárulásukat. Kifogásolták, hogy a tulajdonostársaik folyamatosan nagy mennyiségű szemetet tárolnak és égetnek az udvarban.

Az esztergomi jegyző a fennmaradási engedély iránti kérelmet két ízben is elutasította, határidőben érkezett fellebbezés hiányában mindkét határozat első fokon jogerőre emelkedett. Fennmaradási engedély hiányában az engedély nélkül épített kamrahelyiséget le kellett volna bontani. A jegyző azonban azt követően sem intézkedett határozatai végrehajtásáról, hogy a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 2005. április 13-án jogerősen elutasította a tulajdonosi hozzájárulás – mint jognyilatkozat – ítélettel történő pótlása iránt indított keresetet, és a panaszosok 2005. május 17-én kelt beadványukban a végrehajtás elrendelésére irányuló felhívással éltek az építési hatóság felé.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az építési hatóság eljárása – jelesül az, hogy hatóság a panaszosok kifejezett kérésére sem kényszerítette ki a fennmaradási engedélyt elutasító határozatát – a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel továbbá arra, hogy a szabálytalanul épült építmény közös tulajdonban álló telken áll, mulasztásával a hatóság a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot is okozott.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy az esztergomi jegyző hajtsa végre a fennmaradási engedély iránti kérelmet elutasító határozatát, a beadványnak a panaszolt szeméttárolásra és égetésre vonatkozó részét pedig vizsgálat céljából az ÁNTSZ illetékes területi szervéhez áttette. A jegyző a kezdeményezésnek eleget téve 2006. január 10-én kelt határozatával a végrehajtást elrendelte.

OBH 4550/2005.

A jogbiztonság követelményével, és a gyermek családi kapcsolathoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha a kapcsolattartás újraszabályozásáról a kérelem benyújtása után csak nyolc hónappal hoz határozatot. A jogorvoslathoz való jogot sérti a gyámhivatal, ha nem határozati formában, hanem levélben figyelemzeti az ügyfelet magatartása következményeire.

A panaszos a gyermeke apai kapcsolattartása ügyében eljáró gyámhivatalok eljárásait sérelmezte, mert amikor a gyermek apja és az apai nagyszülők 2004 áprilisában a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalnál kérték az apai és nagyszülői kapcsolattartás újraszabályozását, a gyámhivatal a kérelem iktatását követően közel két hónapig semmilyen eljárási cselekményt nem tett. A kapcsolattartás újraszabályozását 2004 júniusában a panaszos anya is kérte, és a gyámhivatal 2004 júniusában megkísérelt a felek között egyezségeket létrehozni. A panaszos, valamint az apa és az apai nagyszülők azonban nem kötöttek egyezségeket. A vonatkozó jogszabály értelmében, egyezség hiányában a kapcsolattartás újraszabályozásáról a gyámhivatalnak döntenie kellett volna, de a következő eljárási cselekményét – az apa és a nagyszülők lakóhelyéről környezettanulmány kérését – csak egy hónap múlva foganatosította, és további egy hónap múlva ismét idézte az apát és az apai nagyszülőket. Pszichológus szakértő kirendelésére a kérelem benyújtását követő közel öt hónap múlva, a kapcsolattartás újraszabályozására pedig mintegy nyolc hónap múlva került csak sor.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gyámhivatal az indokolatlanul elhúzódó eljárásával a jogbiztonságot érintő visszásságot okozott. A határozatokat a gyermek apja, az apai nagyszülők és a panaszos is fellebbezték. A fellebbezésről a megyei gyámhivatal is csak az ügyintézési határidőn túl hozott érdemi döntést, amivel szintén a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta.

Az apa és a nagyszülők elfogultságra hivatkozva kérték a gyámhivatal kizárását. A megyei gyámhivatal az apai és nagyszülői kapcsolattartás ügyében eljárásra másik gyámhivatalt jelölt ki.

Az apa a kijelölt gyámhivatalnál is jelezte, hogy a panaszos nem biztosítja számára a jogerős határozatban foglalt kapcsolattartást, amire a gyámhivatal a panaszost levélben, azaz nem határozati formában figyelmeztette annak következményeire, ha a kapcsolattartást nem biztosítja.

A gyámhivatal – figyelmeztetést követően – az anyát pénzbírsággal sújtotta, majd kezdeményezte a gyermek védelembe vételét. Az anya írásban közölte, hogy a gyermeket nem hajlandó átadni kapcsolattartásra. A további pénzbírság kiszabásától eredmény nem volt várható, ezért a szeghalmi gyámhivatal a panaszos ellen kiskorú veszélyeztetése vétségének gyanúja miatt feljelentést tett. A vizsgálat idején még folyamatban volt mind a gyermek védelembe vétel tárgyában indult, mind a rendőrségi eljárás.

Az általános helyettes megállapította: azzal, hogy a gyámhivatal nem a vonatkozó jogszabályi előírásának megfelelően, határozatban figyelmeztette a panaszost a kapcsolattartás meghíúsításának következményeiről, ezért az eljárása a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. Megállapította azt is, hogy a gyámhivatal további eljárási cselekményei, a panaszos bírságolása, a gyermek védelembe vételének kezdeményezése, a büntetőeljárás kezdeményezése megfeleltek a jogszabályoknak, azok a gyermek családi kapcsolathoz való alkotmányos jogának érvényesülését szolgálták.

A biztos a gyámhivatalok vezetőit arra kérte, hogy a jövőben az érdemi döntéseiket az eljárási törvény betartásával hozzák meg. A megyei gyámhivatal vezetője a kezdeményezést elfogadta, az elsőfokú gyámhivatal vezetője a biztos kezdeményezésére nem adott választ.

OBH 4639/2005.

A jogbiztonság és a jogorvoslathoz való jog sérelmét okozza a vámhatóság, ha a fellebbezések elintézése során, a nyilvánvalóan alaptalan, elkésett vagy egyéb okból hibás fellebbezéseket érdemben nem bírálja el, és a döntésről nem hoz határozatot.

A panaszos szerint gyermeke jóhiszeműen aláírt egy képviseleti meghatalmazást, amely alapján a meghatalmazott személy – az adatokkal visszaélve – a vámhatóságnál egy személygépkocsi vámkezelését kezdeményezte. Az ügyben eljáró vámhatóság 632 999 Ft különbözeti vámterhet és 316 500 Ft vámigazgatási bírságot szabott ki a panaszos gyermekére, aki a határozatot megfellebbezte és egyúttal az ügyben illetékmentességet, illetékfeljegyzési jog megadását kérte.

Az általános helyettese vizsgálatot rendelt el, és megállapította, hogy a panaszos gyermeke szívésségi alapon megadta nevét és egyéb személyi adatait egy ismerősének, valamint aláírt egy teljes hatályú, határozatlan időre szóló meghatalmazást és egy gépjármű adásvételi szerződést. E dokumentumok alapján az ügyben eljáró vámhivatal a panaszos gyermeke nevére személygépkocsit vámkezelt. A vámkezelés során felmerült a gyanú arra vonatkozóan, hogy a benyújtott

adásvételi szerződésen szereplő számlanyilatkozat nem valódi, ezért VPOP a számlanyilatkozat megerősítésére kérte a holland vámhatóságot, mivel az eljárás tárgyát képező gépjárművet Hollandiából hozták be Magyarországra. A holland vámhatóság arról tájékoztatta a magyar vámszerveket, hogy a származási nyilatkozat szabálytalanul lett kiállítva, a számlán az eladó vonatkozásában az adatokat meghamisították.

Az ügyben eljáró vámhivatal a fenti összegű vámteher megfizetésére kötelezte a panaszos gyermekét, majd annak meg nem fizetése miatt vámigazgatási bírság megfizetését is előírta. A két határozat ellen a panaszos gyermeke fellebbezést terjesztett elő, amelyben az eljárás megszüntetését, az ügy érdemi felülvizsgálatát, valamint illetékmentességet, és illeték-feljegyzési jog megadását kérte. A vámhatóság az ügy érdemére és az illeték-feljegyzési jog megadására vonatkozó fellebbezést elutasította. Nem döntött ugyanakkor az illetékmentesség iránti kérelem tárgyában.

Az általános helyettes megállapította, hogy a vámhatóság az ügyben döntően a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szem előtt tartásával járt el, de nem határozott a fellebbezésében előterjesztett illetékfizetés alóli mentesítés iránti kérelemről is. Nem fogadta el ezzel kapcsolatban a vámhatóság azon álláspontját, amely szerint a kérelmet azért nem bírálta el, mert az illetéktörvény szerint vámigazgatási ügyben illetékmentes eljárásnak csak a vámhatóságnál kezdeményezett elsőfokú eljárás minősül, a jogorvoslati eljárás nem. A vámhatóság akkor járt volna el helyesen, ha a kérelmet elutasító határozatot hoz. E mulasztással a jogorvoslati eljárás joggal összefüggő visszásságot okozott. Az általános helyettes a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében felkérte a vám és pénzügyőrség országos parancsnokát, hogy a vámhatóság érintett szervei a hatáskörükbe tartozó vám- és adóigazgatási ügyekben előterjesztett fellebbezések elintézése során, a nyilvánvalóan alaptalan, elkésett, vagy egyéb okból hibás fellebbezéseket is érdemben bírálják el, és a döntésükről hozzanak a jogszabályoknak megfelelő határozatot.

OBH 4853/2005.

A jogorvoslatihoz, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha a beadványról nem határozatban dönt, és a jogorvoslat jogszabályi lehetőségéről tévesen tájékoztatja az ügyfelet. Nem okoz visszásságot, ha a gyámhivatal a minisztérium állásfoglalásának és a másodfokú hatóság utasításának megfelelően eljárási hibáit maga kijavítja.

A panaszos válásakor a bíróság a két közös gyermeküket az édesanya gondozásába helyezte. Az anya a jogerős bírói végzésben megállapítottaktól eltérő helyen és időben biztosítja az apa számára a kapcsolattartást. A panaszos két éve többször kérte – hiába – az eljáró gyámhivatalok segítségét.

Az általános helyettes vizsgálatot indított, és a beszerzett iratok alapján megállapította, hogy a panaszos 2004 szeptemberében kérte a gyámhivaltól, hogy gyermekei anyját 2002 októberétől kezdődően tételesen számoltassák el a mintegy 2,5 millió forint gyermektartásdíj felhasználásáról. A panaszos sérelmezte, hogy az anya a kapcsolattartás helyszínét önkényesen megváltoztatta, a 2002. augusztus 14–15-én esedékes kapcsolattartást megakadályozta, lehetlenné tette az időszakos kapcsolattartásokat. A panaszos novemberben kelt levelében korábbi kérelmeit megismételve arra is kérte a gyámhivalt, hogy az anyát szólítsa fel arra, hogy a gyermekek TAJ-számát közölje vele, továbbá születési anyakönyvi kivonatuk és útlevelük másolatát adja át neki.

A gyámhivatal az elmaradt apai kapcsolattartások pótlásának elrendelését, az anya figyelmeztetését, gyermektartásdíj felhasználásáról tételes elszámoltatását, továbbá gyermekei iratainak fénymásolata átadására kötelezést határozatban elutasította. A határozat indoklása szerint a 2004. augusztus 14–15-ei kapcsolattartás elmaradásáról az anya tájékoztatta a panaszoszt, azt a következő héten pótolta. A panaszos és volt felesége között érvényben levő egyezség az időszakos kapcsolattartást nem szabályozta, így annak pótlását sem rendelhette el a gyámhivatal. Az anya gyermektartásdíj-felhasználásról való tételes elszámoltatásának elutasítását a gyámhivatal a gyermekjóléti szolgálat véleményére alapozta, jogszabályi felhatalmazás hiányában pedig nem kötelezhette az anyát a gyermekek okmányai másolatának átadására. A panaszos a határozatot megfellebbezte, egyúttal kérte a gyámhivatal ügyintézéséből való kizárását.

A megyei gyámhivatal az első fokú határozatot helyben hagyta, a panaszos kizárási kérelmét elutasította. 2005 januárjában a gyermekek anyja jelezte, hogy a panaszos nem a jogerős bírói végzésben meghatározott időpontban viszi vissza a gyermekeket. A gyámhivatal levélben felhívta a panaszos figyelmét, hogy ha nem a végzésben meghatározottak szerint él a kapcsolattartási jogával, a bíróság – kérelemre – a már megállapított kapcsolattartási jogot korlátozhatja.

A panaszos az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumtól a gyámhivatali határozatok megsemmisítését, és a városi gyámhivatal kizárását kérte. A megyei gyámhivatal a minisztérium szakmai álláspontja alapján a városi gyámhivatal határozatát megsemmisítette, és új eljárásra utasította. Felhívta a gyámhivatal figyelmét arra, hogy az új eljárás során külön kell választania az érdemi és a végrehajtás körébe tartozó intézkedéseket, azokat külön eljárásban, önálló határozatban kell elbírálnia. Az elsőfokú gyámhivatal az új eljárásban a panaszos – elmaradt apai kapcsolattartása pótlására, volt felesége figyelmeztetésére, valamint gyermekei iratai fénymásolatának átadására – vonatkozó kérelmét elutasította. Külön határozatban utasította el a gyermektartásdíj felhasználásának tételes igazolására irányuló, továbbá a panaszos volt felesége valótlan állítása miatti bírságolását célzó kérelmét. A panaszos a határozatot megfelleb-

bezte, kérte a megyei gyámhivatal ügyintézésből való kizárását. A megyei gyámhivatal az első fokon hozott döntést helyben hagyta. A minisztérium a panaszos megyei gyámhivatal kizárására irányuló kérelmét elutasította.

A vizsgálat megállapította, hogy az első fokon eljáró gyámhivatal a minisztérium állásfoglalásának és a másodfokú hatóság utasításának megfelelően eljárási hibáit kijavította, döntései a jogszabályoknak megfeleltek, alkotmányos joggal összefüggő sérelmet nem okoztak. Figyelemmel arra, hogy mérlegelési jogkörben hozott döntések vizsgálatára az országgyűlési biztos hatásköre nem terjed ki, erre vonatkozólag vizsgálatot nem folytatott.

A panaszos volt felesége ezt követően is több alkalommal jelezte, hogy a panaszos nem a szabályozásnak megfelelően él kapcsolattartási jogával, kérte a panaszos figyelmeztetését, bírságolását. A gyámhivatal a panaszos figyelmeztetését először levélben hívta fel a kapcsolattartást szabályozó végzésben foglaltak betartására, majd a panaszos volt feleségének kérelmét határozatban azzal az indoklással utasította el, hogy a vonatkozó jogszabály a kapcsolattartásra vonatkozó szabályozás megszegése esetén csak a gondozó szülő figyelmeztetését, bírságolását teszi lehetővé, a jogosultét nem. A jogosulttal szemben alkalmazható szankció a kapcsolattartás korlátozása. A jogi szabályozás szerint „ha a gyermeket nevelő szülő vagy más személy a kapcsolattartást szabályozó határozatnak önhibájából nem tesz eleget, a gyámhivatal határozatban figyelmezteti magatartásának következményeire”. Az általános helyettes álláspontja szerint a hivatkozott jogszabály a figyelmeztethetők, illetve a bírsággal sújthatók körét nem szűkíti a kötelezett oldalra. Értelemszerűen a „más személy” nem csak a kötelezett, hanem a jogosult is lehet. A vizsgált esetben, ahol a kapcsolattartás szabályozásáról két éven belül a bíróság döntött, a bírói végzésben foglaltak be nem tartása esetén a bíróság csak a kapcsolattartás korlátozásáról dönthetne, azt nem előzhetné meg enyhébb szankció (a jogosult figyelmeztetése, bírságolása).

Az általános helyettes megállapította, hogy a pécsi gyámhivatal azzal, hogy a panaszos volt feleségének kérelméről nem határozatban döntött, hanem levélben hívta fel a panaszost kötelezettsége teljesítésére, a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot.

A határozatot a panaszos és volt felesége egyaránt fellebbezte, azt a megyei gyámhivatal helybenhagyta. A határozat rendelkező része a következőképpen zárul: „A határozatom jogerős, ellene fellebbezésnek helye nincs.” Az indoklásban a megyei gyámhivatal tájékoztatást adott arról, hogy a jogorvoslat lehetőség az akkor hatályos eljárási törvényen alapul. A hivatkozott törvényhely az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé, amiről az ügyfélnek nem kell, hogy tudomása legyen, arról a határozat rendelkező részében kell tájékoztatást adni.

Az általános helyettes megállapította, hogy az első és másodfokon eljáró gyámhivatal a tisztességes eljárással összefüggésben visszásságot okozott azzal, hogy téves jogszabályi tájékoztatást adott az ügyfélnek minősülő panaszos volt feleségének.

Az általános helyettes a gyámhivatal vezetőjét kérte fel, hogy ha a kapcsolattartásra jogosult személy önhibájából nem tesz eleget a kapcsolattartást szabályozó jogerős határozatnak, akkor határozatban figyelmeztessék magatartása következményeire. A határozatok meghozatalakor fordítson kiemelt figyelmet a helyes jogszabályi hivatkozásra.

A megyei gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a határozataikban az ügyfelet megfelelő módon tájékoztassák a jogorvoslat lehetőségéről, illetőleg annak kizártságáról.

A kezdeményezésre válasz még nem érkezett.

OBH 4875/2005.

A jogbiztonsághoz, az egészséges környezethez és a tulajdonhoz való alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoznak a természetvédelmi hatóságok, ha a Natura 2000 területek kijelöléséről szóló jogszabály részszabályainak hiányában nem képesek eleget tenni a velük szemben támasztott követelményeknek.

A panaszos azt kifogásolta, hogy az Ercsi Város Önkormányzata a tulajdonában lévő európai jelentőségű természetvédelmi területekből kívánja az ipari területet bővíteni. Az országgyűlési biztos az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste a Természetvédelmi Hivatal Natura 2000 Osztályát és felvilágosítást kért valamennyi hazai nemzeti park igazgatóságának a Natura 2000 hálózattal foglalkozó köztisztviselőjétől.

A biztos az ügyben hivatalból indított vizsgálatot annak tisztázására, hogy – figyelemmel a Natura 2000-rel életre hívott és képviselt, a jövő generációk érdekében is álló természetvédelmi célkitűzésekre – a települési önkormányzatoknak, illetve egyéb érintetteknek volt-e megfelelő információjuk az ökológiai hálózat életre hívásáról.

Megállapította, hogy a jogalkotói szándék a tervezett ökológiai hálózatról és az ehhez kapcsolódó korlátozásokról már 2004-ben nyilvánosságot kapott. Az érintett ingatlanok tulajdonosai, használói számíthatnak többek között a terület-felhasználási előírások megváltozására, és arra is, hogy az előírások a természet védelmét szolgáló szigorúbb feltételeket fognak meghatározni. Hangsúlyozta, hogy eszközei nem elégségesek annak teljeskörű felderítéséhez, hogy az érintettekhez kellő információ, kellő időben eljutott-e vagy sem, továbbá azt sem vizsgálhatja, hogy mi az esetleges hiányságok oka, illetve okai.

A földrészletek pontos meghatározására azok természeti értékei alapján került sor, függetlenül attól, hogy volt-e valamilyen eljárás ezeket érintően folyamatban, illetve van-e már kiadott érvényes (szerzett) joga ezekre valakinek.

Aggályosnak tartotta, hogy a hatóságok – illetve a nemzeti park igazgatóságok – hogyan tudják érvényesíteni a környezeti és természeti érdekeket, ha a Natura 2000 területeken lévő földek használata nincs megfelelően szabályozva, illetve kérdéses, hogy a meglévő korlátozások a kártalanítási rend megléte nélkül mennyire jogszerűek. Az említett részletszabályok hiánya álláspontja szerint mind a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló Tanácsi Irányelv, mind az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló kormányrendelet céljainak a megvalósulását veszélyeztetheti.

Jelezte azt is, hogy a kormányrendelet nem rendelkezik arról, hogy ki, milyen eljárásban dönthet a Natura 2000 területekkel érintett földrészeket tartalmazó, miniszteri közleményben szereplő lista jogszerűségéről, illetve a későbbiekben felvetett hibák a jövőben miként korrigálhatók. E körben hangsúlyozta, hogy a kormányrendelet nem ad olyan eljárási szabályokat, melyek a listán szereplő területek és az életkörülmények esetleges változásához kötődnek. Utalt arra, hogy a jogalkotó elmulasztotta szabályozni, hogy mi a teendő akkor, ha a valakinek a tulajdonában álló földrészlet indokolatlanul van a listán, vagy éppen ellenkezőleg, a listán kellene lennie.

A biztos megállapította, hogy a Natura 2000 ökológiai hálózat kiépítése és védelme olyan közérdekű célnak tekintendő, amelynek vonatkozásában a jogalkotó alkotmányosan rendelhet bizonyos korlátozásokat, tekintettel arra, hogy a természeti környezet minőségének védelme, a természeti feltételek megőrzése és javítása össztársadalmi érdek. Hangsúlyozta, hogy bár megtörtént a Natura 2000 területek kijelölése, ezzel az aktussal azonban még nem biztosított, hogy a hálózat betöltse célját.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a feltárt visszasság orvoslása érdekében javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek és az igazságügy-miniszternek, hogy együttműködve szabályozzák, hogy a Natura 2000 listával kapcsolatos kifogásokról ki, milyen eljárási rendben jogosult dönteni. Javasolta, hogy szükség esetén dolgozzák ki a megfelelő hatósági eljárást, illetve jelöljék ki a hatósági jogkör gyakorlóját.

A környezetvédelmi és vízügyi miniszter közölte, hogy a Natura 2000 területté történő kijelölés nem érinti a már érvényesen kiadott engedélyeket, a már jogszerűen engedélyezett tevékenységeket, sem a folyamatban lévő engedélyezési eljárásokat. Megítélése szerint a jóhiszeműen szerzett jogok nem sérülnek. Közölte, hogy a Natura 2000 területen folytatott földhasználat részletes szabályairól szóló kormányrendelet jelenleg előkészítés alatt áll, ezen túl álláspontja szerint az élőhelyvédelmi irányelv céljainak megvalósulása a kártalanítás kérdésben nem akadályozott. Jelezte, hogy várhatóan 2006 első félévében miniszteri rendeletben kerül kihirdetésre a Natura 2000 területek korrigált helyrajzi számos jegyzéke. A kifogások elbírálásról rendelkező eljárási szabályoknak a kormányrendeletben való megalkotását sem tartja indokoltnak.

Az igazságügyi miniszter egyetértett azzal, hogy a kijelölt földrészek jegyzéke a változásokra tekintettel korrigálható legyen. Kifejtette, a Natura 2000 területek mintegy fele nem tartozik a védett természeti területek körébe, s ezeken a területeken a védelem az élőhelyre alapozott. Állatfajok egyedei esetében az élőhely természetes módon változékony lehet, ami a kijelölés (minősítés) felülvizsgálatát teheti szükségessé. A miniszter egyetértett a kártalanítás szabályozásának, valamint az érintett területekre vonatkozó használati szabályozás megalkotásának szükségességével is. Utalt arra, hogy a Natura 2000 területek rendkívül sokfélék, a problémát a védett természeti területnek nem minősülő természeti területek használati és kártalanítási szabályai jelentik. Végül tájékoztatta a biztost, hogy felhívta a környezetvédelmi és vízügyi minisztert a hiányzó szabályozások fokozott ütemű, a garanciális szempontokat szem előtt tartó előkészítésére, szorgalmazta, hogy tételes szabályozás készüljön a kijelölt területek minősítése megváltoztatásának eljárási rendjére is.

OBH 4921/2005.

A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszasságot okoz a bentlakásos intézmény, ha nem alakít ki a látogatók fogadására és a mentálhigiénés ellátás biztosítására alkalmas helyiségeket. Az otthon lakóinak testi épségét, életét veszélyezteti, ha nem hoz létre portaszolgálatot vagy más ellenőrző rendszert.

Az országgyűlési biztos a 2005 szeptemberében Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartott általános vizsgálata során munkatársaival a megyei önkormányzat fenntartásában álló fegyverneki „Angolkert” Csecsemőotthon és Idősek Otthonában is előre be nem jelentett vizsgálatot végzett. A biztos a vizsgálat során az intézmény tárgyi és személyi feltételeit, valamint az ellátottak állampolgári jogainak érvényesülését tekintette át. Megállapította, hogy az intézmény eleget tesz a vonatkozó jogszabályi követelményeknek, az ellátás körülményei, tárgyi és személyi feltételek megfelelőek, a szakmai munka magas színvonalúnak bizonyult. Az egyszintes épületben az akadálymentes közlekedés feltételeit biztosítják. A főbejáráshoz a lépcső mellett rámpa vezet, az épületen belül küszöbök nincsenek, kapaszkodókat szinte mindenhol felszereltek, a vizesblokkokban egy-két helyen hiányoztak ezek. Nővérhívó jelzőcsengőket kialakítottak, azonban a biztos problémaként jelölte meg ezek elérhetőségét, tekintve, hogy az ajtók mellé kerültek, s nem az ágyakhoz, ahol az idősök könnyebben használhatnák.

A vizsgálat feltárta, hogy az intézményben nem alakítottak ki külön a látogatók fogadására és a mentálhigiénés ellátás biztosítására alkalmas helyiségeket, amit már a közigazgatási hivatal is észlelt és több ízben jelzett. A látogatókat a szobákban, a kertben és a társalgóban szokták fogadni. A hozzátartozók kapuzárásig szabadon bejárhatnak, portaszolgálat

viszont nem működik, a bejárati kaput csak éjszakára zárják be. Portaszolgálati épület található a főbejáratnál, de évek óta nincs használatban.

A biztos felkérte a megyei közgyűlés elnökét, hogy gondoskodjon az otthon portaszolgálatának megszervezéséről, vagy olyan ellenőrző, biztonsági rendszer kialakításáról, amely az otthon zavartalan működésének biztosítása mellett alkalmas az ellátottak bejelentés nélküli eltávozásának észlelésére, a nővérhívó jelzőcsengők átszerelési lehetőségének tisztázásáról, a hiányzó kapaszkodók felszereléséről, a látogatók fogadására és a mentálhigiénés ellátás biztosítására alkalmas helyiségek kialakításáról és rendeltetésszerű használatának biztosításáról.

A fenntartó tájékoztatta a biztost, hogy az intézmény kettős szakmai profiljának átalakítása jelenleg folyamatban van. 2006 őszétől az egész épületegyüttes idősek tartós bentlakásos ellátását szolgálja. A biztos jelentésében megjelölt hiányosságokat részben már fel is számolták, és a beruházás keretében a továbbiakat is orvosolni fogják.

OBH 4922/2005.

A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való, valamint a diszkrimináció tilalmára vonatkozó joggal összefüggő visszásságot okoz a földügyi szakigazgatási szerv, ha a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló jogszabályok egyes rendelkezéseinek végrehajtása során hatályba sem léptetett miniszteri utasítás rendelkezéseit alkalmazza.

Az országgyűlési biztos 2005 szeptemberében Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartott látogatása során a Megyei Földhivatalnál is vizsgálatot végzett, aminek lényegi kérdése a földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fkbtv.) egyes rendelkezései – valamint a végrehajtására kiadott 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet (R.) szabályai – szerint történő végrehajtásának megyei helyzete volt.

A vizsgálat azt kívánta feltárni, hogy a megyében mennyi az élő részarány-lapok száma, az azokon szereplő aranykorona értéke; mennyi az ingatlan-nyilvántartásba még be nem jegyzett osztatlan közös tulajdonnal rendelkezők száma, azok aranykorona értéke; illetve hány földrészlet megosztására kerül sor, és ezek utóbbiak mekkora aranykorona-értékel bírnak. A biztos azt is vizsgálta, hogy e munka elvégzésére milyen összegű forrás áll rendelkezésre, az mikorra fejeződik be, és annak végrehajtását mely tényezők akadályozzák.

Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a megyében 77 településen lévő, az ingatlan-nyilvántartásba osztatlan közös tulajdonként már jogerősen bejegyzett 2475 földrészletet érint. Összesen 85 ezer hektár területű, 1,7 millió aranykorona-értékű földrészlet megosztása iránt nyújtottak be kérelmet. Az osztatlan közös tulajdon megszüntetésével járó feladat összetettségét és mértékét jól mutatja, hogy a részarány-tulajdonnak megfelelő aranykorona-értéke a megyében összesen közel 4 millió. Az R.-ben szabályozott elsőbbségre igényt tartó kérelmezők száma 987. A kérelmek átvizsgálása során az is megállapításra került, hogy közülük az R. szabályainak 322 felel meg. Ez a szám megegyezik az elsőbbségi kérelmek teljesítése során kialakítandó földrészletek számával. Megállapítható, hogy a megyei földművelésügyi hivatal által hozott osztatlan közös tulajdon bejegyzésére alkalmas – de az ingatlan-nyilvántartásba még be nem jegyzett – földkiadási határozatok száma mindössze 22, ami jól mutatja, hogy a határozatokban szereplő termőföldek tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése naprakész.

A vizsgálat időpontját megelőzően már a megye valamennyi településén – körzeti földhivatalonként, kirendeltségenként – közzegző jelenlétében – sorsolás útján – elvégezték a települések R.-ben előírt módon való sorrendjének meghatározását. Ezt követően helyrajzi számonként meghatározták az elsőbbségi kérelemmel rendelkezők tulajdoni hányadának – az ilyen kérelemmel nem rendelkezők tulajdoni hányadához viszonyított – arányát. A körzeti földhivatalok a megye valamennyi településén nyilatkozattételre szólították fel az elsőbbségi kérelemmel érintett földrészletek jogosultjait. A beérkezett nyilatkozatok feldolgozása részben megtörtént, illetve folyamatban van, ugyanis a földrészlet megosztására csak abban az esetben kerülhet sor, ha ahhoz a megosztandó ingatlant terhelő és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogok jogosultjai valamint az érintett szakhatóságok hozzájárultak.

Az elsőbbségi követelményeknek meg nem felelő kérelmek elutasítása megtörtént, egyes hivatalok már túljutottak a jogosultak nyilatkozatának elemzésén is, már a megosztás kiindulási helyéről és irányáról is határoztak, és e határozatokat ki is függesztették. A vizsgálat időpontjában e határozatok még nem emelkedtek jogerőre. Megállapítható, hogy az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére irányuló elsőbbségi kérelmek teljesítésére a megyei földhivatal részére előirányzott 58,2 M Ft-ból 24,8 M Ft-ot már a vizsgálat előtt visszavontak.

A megyei földhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint az elsőbbségi kérelmek jogosultjai részére a földek kimérésére és birtokba adására – különösebb akadályozó tényezők hiányában – várhatóan 2006 márciusában kerül sor.

A feladat végrehajtását akadályozó, hátráltató tényezők, amelyek a jogszabályok egyes rendelkezéseiből fakadnak, és amelyek alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot idéznek elő, a következők:

Az Fkbtv. 12/F. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezés állja útját annak, hogy az egyébként jogosult részére a részarány-tulajdonának megfelelő földet az állami költségvetés terhére kimérik. Ez az eljárás azért okoz az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, mert az említett rendelkezés diszkriminatív azokra nézve, akik az ingatlan megoszt-

tását kérték; ugyanis egyetlen jogosult (az ingatlan megosztását nem kérő társtulajdonos, vagy haszonélvező) tiltakozása is elegendő ahhoz, hogy a földrészlet megosztása meghiúsuljon.

A 12. § (4) bekezdése szerint „A kialakítandó földrészletek megközelíthetősége érdekében kitűzött helyi közutak a települési önkormányzat tulajdonába kerülnek, azokat a földhivatal önálló földrészletként jegyzi be az ingatlan-nyilvántartásba. A földrészletek megközelítésére szolgáló közutak kialakításához szükséges terület AK értékével a kiadásra kerülő részarány földtulajdonokat kártalanítás nélkül arányosan csökkenteni kell.” Ettől eltérő a vizsgált eset, amikor hatósági határozattal a jogosult tulajdonába adott termőföld út céljára történő elvonására kártalanítás nélkül kerül sor. Erre az Fkbtv. nem tartalmaz rendelkezést.

A 9/C. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezés egyet jelent azzal, hogy az osztatlan közös tulajdon megszüntetését eredményező önálló ingatlanok kialakítását a törvény a földügyi szakigazgatási szervekre bízta, továbbá azzal, hogy ezzel egyidejűleg a földmérési tevékenységet egyéni vállalkozóként vagy társasági formában gyakorló jogalanyokat e tevékenységből kizárta, mely a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszasságot eredményez.

Az R. 4. § (1) bekezdése szerint: „A körzeti földhivatal a talajvédelmi, megközelíthetőségi, és művelhetőségi szempontoknak megfelelően – figyelemmel a helyszínen kialakult használati állapotra is – meghatározza a kiindulás helyét és irányát. Az erről szóló határozatot – az illetékes települési önkormányzat polgármesteri hivatalánál, illetve a körjegyzőségnél – közzszemlére tétel útján kell közölni. Az eljárás csak a határozat jogerőre emelkedése után folytatható.” Az R.-nek a megosztás kiindulási helyére és irányára, valamint a birtokbaadásra vonatkozó szabályai nem veszik figyelembe az Fkbtv. 7. § (5) bekezdésében foglaltakat.

Az R. 5. § (6) bekezdése szerint: „A sorsolási jegyzőkönyvet 48 órára közzszemlére kell tenni a települési önkormányzatnál, vagy a körjegyzőségen. Az eljárás csak abban az esetben folytatható, ha a sorsolás ellen ezen időtartamon belül kifogás nem érkezett, vagy a kifogással kapcsolatos eljárás befejeződött”. A vizsgálat tapasztalatai szerint bizonytalan-ság mutatkozott abban a kérdésben, hogy a hirdetmény levételét követően lehet-e még kifogást elfogadni.

A vizsgálok találkoztak olyan konkrét – az ügyel kapcsolatos – miniszteri utasítás-tervezetnek nevezett irattal, amelynek kiadmányozására nem került sor. Tapasztalatuk szerint a földhivataloknak tartott eligazítás során ezt felhasználták. Az alkotmányos visszasságot az okozza, hogy az említett iratban – mely nem jogszabály – olyan normatív rendelkezések is találhatóak, amelyek nem felelnek meg a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak, továbbá az eligazítások során anélkül használták fel a miniszteri utasítás tervezetet, hogy az hatályba lépett volna.

A visszasságok megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az Fkbtv. olyan módosítását, amely szerint, ha a kérelmező igazolja, hogy a jogosultnak a földrészlet megosztásához szükséges nyilatkozata pótlására keresetet nyújtott be a bírósághoz, az eljárást fel kell függeszteni, melyet a bírósági döntés szerint kell folytatni. Olyan módosítását, amely – az alkotmányos követelményeknek megfelelően – rendezi a közös tulajdon megszüntetése során kialakítandó utak tulajdoni helyzetét. Az R.-nek a megosztás kiindulási helyének és irányának meghatározására, valamint a birtokba adásra vonatkozó szabályainak és az Fkbtv.-ben említett, a tárgyra vonatkozó szabályainak összhangba hozatalát. Az R. tartalmazza utalást arra, hogy az 5. § (6) bekezdésében említett határidők számításánál az Áe. 39. §-ában, illetve a majd hatályba lépő Ket. 65. §-ában foglaltak szerint kell eljárni, továbbá hogy az R. 5. § (6) bekezdésének szövegéből a „vagy a körjegyzőségen” szövegrész törlésre kerüljön. A földmérési munkákra – mint már említett szakmai tevékenység elvégzésére vonatkozó – szabályok olyan módosítását, hogy a tevékenység végzéséből ne zárja ki a gazdaság más földmérésre jogosult alanyait.

A miniszter a válaszában kifejtette: egyetért a törvény azon módosításával, amely rendezi az új önálló ingatlanok megközelítéséhez szükséges úthálózatok kialakításának kérdését, és amely pontosítja a jogok jogosultjainak hozzájárulását szabályozó rendelkezést, továbbá az R. 4. § (1) bekezdés olyan módosításával, hogy az „önkormányzat polgármesteri hivatalánál, illetve a körjegyzőségnél” szövegrész helyébe „az önkormányzat hirdető táblájára” szövegrész kerüljön. A miniszter közölte, hogy 2005. évben kiadni tervezett miniszteri utasítást felülvizsgálják, hogy ne tartalmazza az állampolgárokra vonatkozó normatív rendelkezéseket, és az majd a sorsolás elleni kifogás benyújtásával kapcsolatos szabályokat illetően kellő eligazítást ad a földhivataloknak.

A miniszter azt is kifejtette, hogy az R.-nek a megosztás kiindulási helyének és irányának meghatározására, valamint a birtokba adásra vonatkozó szabályainak és az Fkbtv.-ben említett tárgyra vonatkozó szabályainak összhangba hozatalára irányuló ajánlással nem értett egyet. A miniszter indokaira tekintettel ezt az ajánlást az országgyűlési biztos visszavonta.

A miniszter nem fogadta el az R.-nek, mint földmérési munkákra vonatkozó szabályainak olyan módosítására irányuló ajánlást, hogy e tevékenységből ne zárják ki a más földmérésre jogosult alanyokat. Az országgyűlési biztos az említett ajánlásra adott választ nem fogadta el, s ajánlását változatlan formában fenntartotta, melyről a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert írásban tájékoztatta. Az országgyűlési biztos fenntartott ajánlását – a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter által megfogalmazott indokokra tekintettel – visszavonta.

Az ajánlások elérték céljukat.

OBH 4923/2005.**Nem okoz visszasságot az egészségügyi szolgáltató, ha a sürgősségi betegellátó rendszer keretében a külön jogszabályban meghatározott szakmai minimumfeltételeknek megfelelő szolgálatot alakít ki.**

Az országgyűlési biztos a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkalátogatása során – a testi és lelki egészséghez és az élethez való alkotmányos jog érvényesülése kapcsán – megvizsgálta a megyei mentés és a sürgősségi betegellátás működését, az esetlegesen fellelhető problémákat és az egészségügyi szolgáltatók közötti együttműködés intenzitását is. A biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak az Országos Mentőszolgálat Szolnoki Központjában, valamint a megyei Hetényi Géza Kórház-Rendelőintézetben.

Az OMSZ átszervezése miatt a megyei mentő szervezet ma az Észak-Alföldi Régió szervezeti részekét működik, és a régió három megyéjét Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Hajdú-Bihar megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye területét látja el. Jelenleg még a régi megyei struktúra szerint működnek, csak a felső vezetői szinten történt meg az átalakulás. A régióban három vezető megyei mentőtiszt van, ők intézik megyei szinten az irányítást. Az eddigi tapasztalatok szerint az átszervezés a betegellátást nem befolyásolja. A megyében 13 mentőállomás van, ami megyei szinten jó „lefedettséget” mutat. A jászapáti önkormányzat által saját költségen létrehozott új épületben a mentőállomás egyben orvosi ügyelet is. Újabb mentőállomások létesítésére úgy van lehetőség, ha az OMSZ vagy az önkormányzat létesít, vagy össze-fogva együtt létesítenek.

A régiósítás során a mentőállomásokat A-B-C típusok szerint sorolták be, a C számít a legkorszerűbbnek. A megyében egy rohamkocsi áll rendelkezésre, és a 13 állomásból négy rendelkezik csak esetkocsival, ami az országos átlag fele. A megyében három főállású oxyológus teljesít szolgálatot, e mellett még három részállású orvos is dolgozik, valamint közel húsz mentőtiszt. A kocsiparkhoz képest kevés a személyi állomány létszáma, ezért 45-ről 41-re kellett csökkenteni a futó kocsik számát. A megyében az OMSZ-tól elkülönülten, az országos lefedettséget biztosító rendszerben önállóan működik a Magyar Koraszülött Mentő Közalapítvány. A két szervezet között jó a kapcsolat. Az OMSZ feladatainak megoszlásában a mentés a feladatok 25%-át, a betegszállítás pedig a feladatok 75%-át tették ki, ez megfelel az országos átlagnak. Ugyanakkor a mentőszolgálatnál is érződnek a rezidensképzés anomáliái, és ebben a pályáiv kilátástalansága, illetve a szakvizsgák elismerésének megváltoztatása miatt (oxyológus nem lehet második szakma!) belátható időn belül nem is várható változás.

Mindkét egészségügyi intézményben felvetették a betegszállítással kapcsolatos anomáliákat. 2004-ben átszervezésre került az OMSZ betegszállítással kapcsolatos feladatainak az ellátása, vagyis ez a tendencia jól láthatóan arra irányul, hogy az OMSZ elsődlegesen a sürgősségi feladatokat lássa el. Gyakran okoz gondot a betegszállításra lekötött mentőkapacitás – főként egy akut mentési hívás teljesítésekor – és a mentőorvos/mentőtiszt számarány eltolódása miatt is.

A megyei kórház vezetői által elsőként feltárt problémák is éppen a betegszállítással kapcsolatban merültek fel. Tekintettel arra, hogy az általuk megrendelt betegszállításra gyakran napokat is várni kell, a már „elbocsátott” beteg helyére másik beteg elhelyezése okoz gondot. Mindezekből következően mind a mentő, mind a kórház vezetői felvetették egy a fekvőbeteg-ellátó intézmények számára létrehozandó ún. saját beteg(haza)szállító szolgálat indokoltságát, amelyhez azonban szükséges vagy az OEP általi befogadás (ti. finanszírozás), vagy a fenntartó költségvetésének erre irányuló bővítése.

A Sürgősségi Betegellátó Osztály átlagosan 126 beteget lát el naponta, ebből 45–60 fő drog, alkohol vagy egyéb pszichiátriai jellegű akut igénylő. A kórház megyén belüli topográfiai elhelyezkedése folytán (vasúti és főközlekedési csomópont, közeli katonai bázis) felkészült sürgősségi katasztrófa ellátási stratégiával, és ennek megfelelő infrastruktúrával rendelkezik. Ugyanakkor a működését – csakúgy mint az ország valamennyi kórházának – a finanszírozási volumenkorlát miatti 2003. évi kerettel finanszírozza az OEP. Ebből következően fejlesztésekre csak pályázati forrásokból, valamint a város áldozatkész vállalkozóinak köszönhetően tervezhetnek.

Összességében a megfelelő működéshez szükséges műszerezettség és diagnosztikai háttér mindkét intézményben megoldott, bár az évkorlátozás (szavatosság lejárt) miatt a kórház – ideértve természetesen a sürgősségi osztályt is – műszerparkjának cseréje akuttá vált. Ugyanakkor úgy a mentőszervezetnél mint a Megyei Kórházban az volt a tapasztalat, hogy a működési problémák részben az állandósult létszámihiányból adódnak. Mindkét egészségügyi szolgáltatónál, minden területen küzdenek a munkaerőhiánnyal, ennek következtében az egészségügyi szakemberek rendkívül túlterheltek.

Az egészségügyről szóló törvény deklarálja a mentés és a sürgősségi ellátás igénybevételéhez való jogot, ami a Magyar Köztársaság területén állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül mindenkit megillet. Sürgős szükség, illetve veszélyeztető állapot fennállása esetén, a beteget az egészségi állapota által indokolt sürgősségi ellátásban kell részesíteni. Az egészségügyi törvény meghatározza az állam felelősségét a lakosság egészségi állapotáért. Az állam kötelezettségét képezi különösen az egészségügyi ellátórendszer, az egészségügyi ellátási kötelezettség és felelősség meghatározása, az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése, ideértve az egészségügyi szolgáltatások minőségének biztosítását és ellenőr-

zését is. A mentés biztonságos, egységes és összehangolt működéséhez szükséges feltételrendszer biztosítása és megszervezése ugyancsak állami feladat.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a vizsgált egészségügyi intézményekben mind a mentés, mind az ezzel szorosan összefüggő sürgősségi betegellátás kiegyensúlyozottan működik. Szakszerű és összehangolt a tevékenységük, a megyei kórházban létrehozott sürgősségi betegellátó osztály működése pedig lehetővé tette az ellátás színvonalának és hatékonyságának zökkenőmentessé válását.

A vizsgált alkotmányos jogok szempontjából visszásságot nem tárt fel.

OBH 4926/2005.

A tisztességes eljáráshoz és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és az Egészségbiztosítási Pénztár is, ha az ügyfélszolgálatukon nem biztosítják a váróhelyiségtől elkülönített ügyfélfogadás lehetőségét.

Az országgyűlési biztos 2005. szeptemberben a Jász-Nagykun-Szolnok megyei munkalátogatása során munkatársai-val az alkotmányos jogok érvényesülését vizsgálta a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár ügyfélszolgálati munkájának ellenőrzése keretében.

A biztos a helyszíni vizsgálat alapján megállapította, hogy jól szervezett, magas színvonalon működő ügyfélszolgálati munka folyik mind a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságon (MNYI), mind a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnál (MEP). A kihelyezett ügyfélszolgálatok az ügyfelek tájékoztatását és kényelmét szolgálják.

A vizsgálat feltárta, hogy az alkotmányos jogok érvényesülését korlátozza, hogy nem biztosított a váróhelyiségtől elkülönített ügyfélfogadás lehetősége. Továbbá javításra szorulnak a kihelyezett ügyfélszolgálatok (különösen a karcagi) körülményei, technikai felszereltsége is. Az alkotmányos visszásság megszüntetése azonban a MNYI és a MEP szándékát, anyagi lehetőségét és hatáskörét meghaladó intézkedést igényel.

A feltárt alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos kezdeményezte az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) főigazgatójánál, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatójánál, hogy vizsgálja meg a jelenlegi egy légtérű, ablakos rendszerű ügyfélszolgálatot kiváltó korszerű körülmények megteremtéséhez, valamint a kihelyezett ügyfélszolgálati munka technikai feltételeinek javításához szükséges – a MNYI és a MEP erejét meghaladó – segítségnyújtás lehetőségét.

Mindkét főigazgató elfogadta a kezdeményezést, az anyagi lehetőségek függvényében végrehajtásra kerülnek a szükséges változtatások. A vizsgálat eredménnyel zárult.

Kapcsolódó ügy: OBH 4927/2005.

OBH 4969/2005.

Alkotmányos visszásság veszélyét idézi elő a jegyző, ha környezetvédelmi ügyben nem él a hatáskörével.

Szolnoki panaszos azt kifogásolta, hogy a Holt-Tisza partján több kilométer hosszan üdülőterület épült anélkül, hogy szennyvízcsatorna-hálózat létesült volna, és több ingatlantulajdonos az érintett területen a szennyvizet a „zárt-szigetelt szennyvíztárolókból” a talajba juttatja, szennyezve ezzel a környezetet.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és a szolnoki polgármestertől kért tájékoztatást.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat teljesítette a vízgazdálkodásról, továbbá a hulladékgazdálkodásról szóló törvényekben foglalt kötelezettségeit. Szolnok város lakóterületeinek 98%-a csatornázott, azokon a területeken, ahol nincs csatornázás, a hulladékgazdálkodásról szóló törvény szerint előírt folyékony hulladék kezelési közszolgáltatással gondoskodik az önkormányzat a szennyvizek megfelelő kezeléséről. Az önkormányzat tudatában van annak, hogy az érintett területen – vízbázis-védelmi okokból – a csatornázás preferálandó cél, ez szerepel az önkormányzat tervei között is, de a megvalósításának anyagi gátjai vannak.

A panaszos további kifogásával kapcsolatban az országgyűlési biztos jelezte, hogy a panaszolt ingatlantulajdonosok nem tekinthetők sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak, ezért tevékenységük nem tartozik az általa vizsgálható szervek közé. A kérdéssel kapcsolatban csupán a polgármester válasza alapján merült fel, hogy a szennyvíz talajba történő bevezetésének ügyét az önkormányzat esetleg nem a jogszabályoknak megfelelően kezelte.

A biztos a megkeresésére ugyanis azt a tájékoztatást kapta, hogy „Környezetterhelés esetén az önkormányzatnak szankcionálásra nincs jogosultsága, az a Környezetvédelmi Felügyelőség hatáskörébe tartozik.”

A biztos ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy amennyiben az önkormányzat jegyzőjének a tudomására jut, hogy valamely ingatlan tulajdonosa, használója (stb.) a folyékony hulladékát a talajba vezeti, többirányú eljárási lehetőséggel – és így szankcionálási móddal – is rendelkezik. A biztos jelentésében ismertette, hogy a jegyzőnek – egyebek mellett – milyen hatásköri lehetőségei vannak a kifogásolt magatartást tanúsítókkal szemben.

A vizsgálat feltárta, hogy a Vízpart körutat nyugatról a Holt-Tisza határolja, mely terület ennél fogva vízbázis-védelmi okokból kiemelkedő jelentőségű, ezért amíg ezen a területen nem történik meg a csatornázás, különösen fontos közér-

dek – így a környezeti elemek védelme, valamint azokon keresztül a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása – fűződik a vízbázishoz közeli ingatlanok védelméhez.

A biztos hangsúlyozta, hogy az önkormányzatnak szükség esetén fel kell ismernie a hatáskörét a szennyezőkkel szemben, hiszen a települési folyékony hulladék nem megfelelő szintű kezelése környezeti problémát indukálhat, így például kedvezőtlen hatással lehet a felszín alatti vizek, vízbázisok és a talaj minőségére is.

Az országgyűlési biztos felkérte a szolnoki jegyzőt, hogy ismertesse munkatársaival jelentése megállapításait, aki felhívásnak eleget is tett.

OBH 5016/2005.

A tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, ha a 100%-os rokkant ügyfél rokkantsági nyugdíjigénye elbírálásakor a jogi rokkantság hiányát vélelmezi, ezért nem vizsgálja az orvosi feltételeket, illetve egy korábbi, más célból készült orvosi szakvéleményt vesz figyelembe.

Az 1979. február 9-én született – születésétől 100%-os hallássérült – panaszos azért kért segítséget, mert 16 050 Ft fogyatékosági támogatása mellett munkanélküli lett, ezért kérte a rokkantsági nyugdíja megállapítását. A Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság azonban a rokkantsági nyugdíjigényét azzal az indokkal utasította el, hogy nem rendelkezik a jogszabályban előírt rokkantsági nyugdíjra jogosultsághoz szükséges szolgálati idővel.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt soron kívüli vizsgálatot tartott. Megkereste a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságot, az Államkincstár Megyei Területi Igazgatóságát, valamint a Megyei Munkaügyi Központot, és megállapította, hogy a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság a panaszos rokkantsági nyugdíjigényét elutasította, mert ismereteik szerint 2 év 251 nap szolgálati idővel rendelkezett a jogszabályban életkorához előírt 6 év helyett.

A határozat nem tartalmazott adatokat az orvosi bizottság vizsgálatáról és véleményéről. Az Igazgatóságtól kapott információ szerint nem tartották szükségesnek az orvosi bizottság vizsgálatát, mert a rendelkezésre álló 1997. február 26-án kelt orvosi bizottsági vélemény szerint a panaszos munkaképesség-csökkenése 67%, mely 18 éves kora előtt keletkezett. A fentiekre, valamint arra is tekintettel, hogy ismereteik szerint az igénylő munkaviszonya még fennállt, nem vizsgálták az egyéb ellátásra való esetleges jogosultságát sem.

Az Államkincstár Megyei Területi Igazgatósága a panaszosnak fogyatékosági támogatást állapított meg a 2002. március 14-én kelt Országos Orvosszakértői Intézet szakvéleménye alapján, mely szerint munkaképesség-csökkenése 100%-os, II. csoportos rokkant, rokkantsága 18 éves kora előtt keletkezett.

Az országgyűlési biztos a rendelkezésére bocsátott fenti orvosi véleményt rövid úton továbbította a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság igazgatójának.

A Megyei Munkaügyi Központtól kapott információ szerint a panaszosnak a fennállott jogviszonya megszűnését és a táppénzre jogosultsága lejártát követően 122 naptári napra munkanélküli járadék került megállapításra, így több mint 3 évre nőtt a megszerzett szolgálati ideje.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy súlyosan sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjoga, mivel a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (MNYI) a panaszos benyújtott rokkantsági nyugdíjigénye elbírálásakor a jogi rokkantság hiánya miatt nem vizsgálta az orvosi feltételeket, illetve egy több mint 8 éves, más célból készült orvosi szakvéleményt vett figyelembe, mely szerint a munkaképesség-csökkenés mértéke 67%, III. csoportos, végleges.

A fentiek miatt az Igazgatóság nem ismerte a 2002. március 14-én kelt orvosi bizottsági szakvéleményt, és ezért nem tájékoztatta a panaszost a rokkantsági járadékra jogosultság, valamint – arra hivatkozással, hogy az igény benyújtásakor a panaszos munkaviszonya fennállt – a méltányossági nyugdíj lehetőségéről sem.

Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos nem volt ellátatlan, valamint hogy a vizsgálat során az MNYI aktívan közreműködött a tényállás tisztázása érdekében, a 2002. március 14-én kelt orvosi bizottsági vélemény megismerését követően pedig a rokkantsági járadék igénylő lap megküldésével soron kívül tájékoztatta a panaszost a jogosultságáról, az országgyűlési biztos ajánlást nem tett. Azonban az ügy összes körülményeire, a panaszos fiatal korára, egészségi állapotára és az ebből adódó sajátos életkörülményeire tekintettel felkérte az Igazgatóság vezetőjét, hogy hívja fel munkatársai figyelmét a törvényben előírt segítségnyújtási kötelezettség gondosabb és körültekintőbb betartására.

A vizsgálat eredményes volt.

OBH 5086/2005.

Az értelmi fogyatékos személyek elleni büntetőeljárásban a jogállamiságot sértő alkotmányos visszásságot okoz, hogy nem érvényesülnek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény alapelvei és rendelkezései.

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége kérte az értelmi fogyatékos személyek ellen folytatott büntetőeljárások, illetve ezzel összefüggő fogvatartásuk vizsgálatát. A panaszra egy közepesen súlyos értelmi fogyatékos előzetes letartóztatása szolgáltatott okot, akit fogvatartása során bántalmaztak és védő jelenléte nélkül olyan jegyzőkönyveket írtattak alá vele, amelyek tartalmát nem értette, fogvatartása pedig indokolatlanul elhúzódott.

A Szövetség véleménye szerint az értelmi fogyatékos személyekkel szembeni büntetőeljárásokban a hatóságok által tanúsított magatartás nem felel meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény alapelveinek és rendelkezéseinek.

A panaszban foglaltak alapján az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálat tartására kérte fel a legfőbb ügyészt.

A Legfőbb Ügyészség vizsgálata a panaszban foglaltakat megerősítette. A szemérem elleni erőszak büntetével gyanúsított értelmi fogyatékos őrizetbe vételekor részletes beismerő vallomást tett. Kihallgatásán védő nem vett részt. Ügyében a nyomozás két hét alatt befejeződött, ennek ellenére további négy hónapig letartóztatásban maradt, az elmeorvos-szakértői szakvélemény elkészítésének késedelme miatt.

A gyanúsítottat több esetben kellett bántalmazásra utaló sérülések miatt orvosi kezelésben részesíteni. Az ügyészi meghallgatást követően a bántalmazások gyanúja miatt ismeretlen tettesek ellen nyomozás indult, amely a vizsgálat időpontjáig nem vezetett eredményre, mivel a fogva tartott – éppen szellemi képességei miatt – nem volt képes (vagy a retorzióktól való félelmében nem merte) azonosítani bántalmazóit.

A Legfőbb Ügyészség szerint „megfontolandó lehet a büntető és a büntetés-végrehajtási szabályok olyan irányú kiegészítése, amely az állam büntetőjogi igényének maradéktalan érvényesítése mellett a fogyatékos személyek jogainak gyakorlását is előmozdítja.”

A fogvatartás során elszenvedett bántalmazás és a bánásmód sértette a fogva tartott emberi méltósághoz való jogát, továbbá az Alkotmány 54. § (2) bekezdésében deklarált, a kínzás és a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmát.

A vizsgált ügyben megállapítható volt, hogy a fogyatékos személyek jogai – különösen az értelmi fogyatékosok tekintetében – a büntetőeljárás során csak szűk körben érvényesülnek, sőt fogvatartásuk esetén, ezek a személyek másokhoz képest kifejezetten hátrányos helyzetbe kerülnek. Ennek egyik oka, hogy elmaradt a büntetőeljárás törvény és a fogyatékos személyek jogairól szóló törvény összhangjának megteremtése, ugyanakkor az alacsonyabb szintű jogszabályok is csak a fogyatékosok meghatározott csoportjával foglalkoznak.

Az általános helyettes javasolta az igazságügyi miniszternek, hogy az Országos Fogyatékosügyi Tanács, valamint az érintett társadalmi szervezetek bevonásával kezdeményezze a büntetőeljárásra, valamint a fogvatartásra vonatkozó jogszabályok olyan kiegészítését, amely eleget tesz a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény követelményeinek. Jelentését megküldte az esélyegyenlőségi miniszternek is.

A válaszadás határideje meg nem telt le.

OBH 5118/2005.

A tulajdonhoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a bentlakásos idősök otthona, ha elhunyt lakója hozzátartozóinak az elhunyt pénzének hollétéről nem tud érdemi tájékoztatást adni. A szociális biztonsághoz és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogokkal összefüggő visszásságot okoz az intézmény, ha az ellátottakkal közvetlenül foglalkozó alkalmazottak végzettsége és a gazdasági személyzet létszáma nem felel meg a jogszabály előírásainak.

A Kállói Idősök Otthona működésével kapcsolatban az otthon egy volt munkatársa kért segítséget. Előadta, hogy az intézményben a szakképzett ápolók száma nem éri el a jogszabályi minimumot. Kifogásolta, hogy egy gondozottnak eltulajdonították 2 millió Ft-ját, az esetről jegyzőkönyv készült, de további érdemi intézkedés nem történt. Az országgyűlési biztos tájékoztatást kért a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjétől.

A közigazgatási hivatal a 2005. február 15-én tartott szakmai ellenőrzés alkalmával megállapította, hogy az otthonban a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló SZCSM rendeletben előírt 7 fő ápoló helyett 6 dolgozott, nem alkalmaztak diétás nővért, mozgásterapeutát, mentálhigiénés, valamint gazdasági munkatársakat.

A dolgozók munkaszerződéseivel kapcsolatban az ellenőrzés számos munkajogi problémát tárt fel. Megállapították, hogy a munkaszerződések, illetve azok módosításai a munkavállalók számára megtevesztőek. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos hatásköre munkajogi kérdésekre nem terjed ki, a biztos a panasz ezen részét áttette a Nógrád Megyei Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőségnek.

A közigazgatási hivatal az országgyűlési biztos megkeresésére 2005. október 25-én rendkívüli ellenőrzést tartott az otthonban. A vagyon elleni bűncselekmény gyanúja kapcsán a hivatalvezető arról tájékoztatta a biztost, hogy egy – időközben elhunyt – lakó lánya kért segítséget édesapja fel nem lelhető értéktárgyairól. A vizsgálat megállapította, hogy az elhunyt iratai eltűntek, a pénz sorsát nem lehet nyomon követni. A hatóság ismeretlen tettes vagy tettesek ellen büntető-eljárást kezdeményezett a Pásztói Rendőrkapitányságon.

A vizsgálat – a dolgozók szakképzettségével, illetve a szaklétszámmal kapcsolatban – megállapította, hogy az intézményben 10 fő dolgozik, a szakképzettek aránya alatta marad a jogszabályban előírt 80%-nak. Továbbra is hiányosság, hogy szociális, mentálhigiénés munkatárs, diétás nővér, mozgásterapeuta az intézményben nem áll alkalmazásban, és a gazdasági személyzet létszáma is hiányos.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos a Kállói Idősek Otthona Szociális Kht. vezetőjét arra kérte, hogy a személyi hiányosságok megszüntetése érdekében haladéktalanul intézkedjen. A közigazgatási hivatal vezetőjét felkérte, hogy a 2005 decemberére tervezett céllenőrzése keretében, a megyei módszertani intézet bevonásával vizsgálja felül az intézményi alap és kiegészítő dokumentációt, és tegye meg a korrekcióra vonatkozó javaslatait is.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 5533/2005.

A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okoz a jegyző, ha a birtokvédelmi eljárás keretében elmulasztja a határozat meghozatalát.

Több környéken élő panaszos kifogásolta, hogy a Zalaapátiban működő Csali büfé éjjel-nappali nyitva tartása és zajos működése zavarja a nyugalmaikat. Azt sérelmezték, hogy a körjegyző a lakossági bejelentéseket, panaszokat nem vizsgálta ki, az ügyben nem intézkedett, határozatot nem hozott.

Az országgyűlési biztos a jogorvoslathoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért Zalaapáti Község Önkormányzatának körjegyzőjétől.

A büfé éjszakai zajos működésével kapcsolatban a panaszosok 2005 márciusában fordultak a körjegyzőhöz, aki ennek alapján felszólította az üzemeltetőt, hogy intézkedjen, hogy az üzlet működése ne zavarja a környéken élők nyugalmaikat. Figyelmeztette, hogy amennyiben ennek nem tesz eleget, úgy bizonyítási eljárást követően az üzlet nyitva tartását korlátozza, illetve a zenei szolgáltatást megtiltja.

A felek között ezt követően birtokvédelmi eljárás keretében egyezség született, de a panaszosok két hónap múltán ismét a körjegyzőhöz fordultak, jelezve, hogy a büfé üzemeltetője az egyezségben foglaltaknak nem tesz eleget, így kérték a szükséges intézkedés megtételét. A körjegyző az üzemeltetőt ismét csak figyelmeztette, hogy amennyiben nem az egyezség szerint jár el, úgy ismételt bejelentés esetén megteszi a megfelelő birtokvédelmi intézkedést. A panaszosok ezt követően is jelezték, hogy a büfé éjszakai működése miatt nem tudnak pihenni és kérték a körjegyző intézkedését, ami azonban nem történt meg.

A körjegyzőnek az egyezség végrehajtásáról a jogosultak kérelme alapján gondoskodnia kellett volna, illetve ha az egyezséghez képest új tény tartalmaz vagy más, az egyezség megkötésében részt nem vevő panaszos fordul a körjegyzőhöz, akkor birtokvédelmi eljárás keretében határozatot kellett volna hoznia.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a körjegyző a panaszosok ügyében többszöri kérelmük ellenére sem tett érdemi intézkedést, határozatot nem hozott. Ennek elmulasztásával a panaszosok alkotmányban deklarált tulajdonhoz, jogorvoslathoz, jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszasságot okozott.

Az országgyűlési biztos a visszasság orvoslása érdekében felkérte a körjegyzőt, hogy az ügyben hozzon határozatot, amit az elfogadott, és annak megfelelően intézkedést hozott.

I. számú melléklet

Statisztikai táblázatok

1. számú táblázat

Az ügyek megoszlása a keletkezés módja szerint

Az ügyek												
keletkezésének módja	száma											
	2001.	%	2002.	%	2003.	%	2004.	%	2005.	%	összes	%
szóbeli panasz felvétele	876	19,6	747	16,8	931	20,9	1 082	24,3	823	18,4	4 459	100
beadvány	4 344	23,2	3 083	16,5	3 547	19,0	3 865	20,6	3 878	20,7	18 717	100
hivatalból indult	44	17,7	30	12,0	62	24,9	45	18,1	68	27,3	249	100
Összesen	5 264	22,5	3 860	16,5	4 540	19,4	4 992	21,3	4 769	20,3	23 425	100

2. számú táblázat

Az ügyek megoszlása az indítványozók szerint

Az ügyek												
indítványozója	száma											
	2001.	%	2002.	%	2003.	%	2004.	%	2005.	%	összes	%
magánszemély, család	4 860	22,8	3 609	16,9	4 123	19,3	4 519	21,2	4 238	19,9	21 349	100
országgyűlési képviselő	2	6,1	0	0,0	6	18,2	7	21,2	18	54,5	33	100
civil szervezet, közösség	26	18,0	23	16,0	19	13,2	38	26,4	38	26,4	144	100
más hivatal	254	23,6	151	14,0	204	18,9	233	21,6	236	21,9	1 078	100
egyéb (pl. cég, ismeretlen stb.)	122	14,9	77	9,4	188	22,9	195	23,7	239	29,1	821	100
Összesen	5 264	22,5	3 860	16,5	4 540	19,4	4 992	21,3	4 769	20,3	23 425	100

3. számú táblázat

Az ügyek megoszlása a sérelmet szenvedettek szerint

Sérelmet szenvedett	Ügyszám											
	2001.	%	2002.	%	2003.	%	2004.	%	2005.	%	összes	%
egyén	4 165	24,5	3 137	18,5	3 201	18,8	3 426	20,2	3 071	18,0	17 000	100
állampolgárok csoportja	1 099	17,1	723	11,3	1 339	20,8	1 566	24,4	1 698	26,4	6 425	100
Összesen	5 264	22,5	3 860	16,5	4 540	19,4	4 992	21,3	4 769	20,3	23 425	100

4. számú táblázat

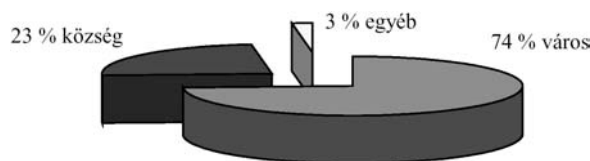
Az ügyek megoszlása a magánszemély, család állampolgársága szerint

Állampolgárság	Ügyszám	%
magyar	4010	99,2
külföldi	26	0,6
nem állapítható meg	7	0,2
Összesen	4043	100,0

5. számú táblázat

Az ügyek megoszlása településtípusok szerint

Település típusa	Érkezett ügyek		Összlakosság megoszlása (2005. évi adat)	%
	száma	%		
város	3506	74	6 676 080	66
község	1112	23	3 421 469	34
egyéb	151	3	0	0
Összesen	4769	100	10 097 549	100



6. számú táblázat

Az ügyek megoszlása megyénként

Megye	Érkezett ügyek		Összlakosság (2005. évi adat)	
	száma	%	fő	%
Budapest	1586	33,3	1 697 343	16,8
Bács-Kiskun	168	3,5	540 499	5,4
Baranya	129	2,7	400 313	4,0
Békés	99	2,1	389 590	3,9
Borsod-Abaúj-Zemplén	203	4,3	731 854	7,3
Csongrád	182	3,8	424 849	4,2
Fejér	266	5,6	428 798	4,2
Győr-Moson-Sopron	119	2,5	439 922	4,4
Hajdú-Bihar	196	3,9	549 372	5,4
Heves	128	2,7	322 756	3,2
Jász-Nagykun-Szolnok	179	3,8	410 823	4,1
Komárom-Esztergom	117	2,5	315 544	3,1
Nógrád	95	2,0	216 501	2,1
Pest	609	12,8	1 143 629	11,3
Somogy	91	1,9	331 802	3,3

Megye	Érkezett ügyek		Összlakosság (2005. évi adat)	
	száma	%	fő	%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	160	3,4	581 623	5,8
Tolna	59	1,2	245 350	2,4
Vas	60	1,3	265 229	2,6
Veszprém	126	2,6	366 555	3,6
Zala	59	1,2	295 197	2,9
Külföld	35	0,7	–	
Nem állapítható meg	103	2,2	–	
Összesen	4769	100,0	10 097 549	100,0

Az adott évben keletkezett összes panasz adatai

7. számú táblázat

A panaszok típusonkénti megoszlása

Panaszok				
típusa csoportosítva	száma			
	2004.	%	2005.	%
Adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek	453	6,7	449	7,0
Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekültügyek	83	1,2	57	0,9
Büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	723	10,6	643	10,3
Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek	770	11,4	722	11,2
Egészségügyi ellátás	208	3,1	189	2,9
Építési, helyiség-, lakásügyek	580	8,6	562	8,8
Gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	246	3,6	216	3,4
Gyermekvédelem, gyerm. jogok, fiatalkorúak, gondnoksági, hadigondozási, gyámügyek	362	5,3	316	4,9
Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	149	2,2	125	2,0
Föld-, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek	415	6,1	434	6,8
Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek	224	3,3	176	2,7
Környezet- és természetvédelem, műemlékvédelem, mezőgazdaság	148	2,2	182	2,8
Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés	321	4,7	253	3,9
Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	82	1,2	80	1,2
Közüzemi szolgáltatás	451	6,7	460	7,2
Oktatás, közművelődés	175	2,6	189	2,9
Polgári jogi ügyek	567	8,4	518	8,1
Szociális, hajléktalanügyek	396	5,8	367	5,7
Egyéb	428	6,3	469	7,3
Összesen	6781	100,0	6407	100,0

8. számú táblázat

A panaszok érintett szervenkénti megoszlása

Érintett szerv	Érkezett panaszok száma			
	2004.	%	2005.	%
adóhatóság	66	1,0	86	1,3
bevándorlási, menekültügyi szervek	53	0,8	40	0,6
bíróság	685	10,1	589	9,2
biztosító	40	0,6	52	0,8
bv. intézmény	112	1,7	120	1,9
civil szervezet, egyház	41	0,6	43	0,7
egészségbiztosító	16	0,2	59	0,9
egészségügyi ellátó szerv	147	2,2	164	2,6
egyéb dekoncentrált (területi) szerv	68	1,0	70	1,1
FÁK, TÁH (fővárosi, területi államháztartási hiv.)	38	0,6	20	0,3
fogyasztóvédelem	13	0,2	16	0,2
földhivatal, földművelésügyi hivatal	168	2,5	150	2,3
gazdálkodó szerv (kft., rt.)	255	3,8	248	3,9
gyermek- és ifj.véd. int., gyámhivatal	203	3,0	207	3,2
határőrség, honvédség, helyőrség	5	0,1	16	0,2
helyi önkormányzati testület	255	3,8	293	4,6
helyi polgármesteri hivatal	1169	17,3	1119	17,5
illetékhivatal	48	0,7	39	0,6
ingatlankezelő szervezet	10	0,1	11	0,2
kárrendezési iroda	21	0,3	17	0,3
kormány, miniszterelnök	97	1,4	93	1,5
környezet- és term.védelmi felügy., vízügy, katasztrófavéd. ig.	37	0,5	32	0,5
közigazgatási hivatal	64	0,9	60	0,9
közjegyző	28	0,4	14	0,2
közlekedési, hírközlési felügyelet, közútkezelő	20	0,3	20	0,3
közterület-felügyelet	24	0,4	10	0,2
köztestület (kamara)	39	0,6	45	0,7
Közüzemi szolgáltatók összesen	370	5,2	361	5,3
ebből:				
áramszolgáltató	61	0,9	81	1,3
díjbeszedő	5	0,1	6	0,1
gázmű	24	0,3	38	0,6
közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	36	0,5	35	0,5
köztisztaság	28	0,4	21	0,3
távhő	24	0,3	24	0,4
hírközlés, telefonszolgáltató, posta, műsorszolgáltató	96	1,4	82	1,3
vízmű	64	0,9	48	0,7
temetkezés	8	0,1	9	0,1
egyéb közüzemi szolgáltató	24	0,3	17	0,3
külföldi hatóság, külképviselet	15	0,2	18	0,3
Miniszterelnöki Hivatal	0	0,0	6	0,1
minisztérium	148	2,2	165	2,6
munkaügyi központ	15	0,2	20	0,3
nyugdíjbiztosító, nyugdíjfolyósító	260	3,8	244	3,8

Érintett szerv	Érkezett panaszok száma			
	2004.	%	2005.	%
oktatási intézmény	139	2,0	117	1,8
Országgyűlés	213	3,1	235	3,7
országos hatáskörű szerv, központi állami szerv	302	4,5	165	2,6
pénzügyintézet	154	2,3	133	2,1
rendőrség (ORFK, BRFK, helyi)	477	7,0	427	6,7
sajtó, média	nincs adat		31	0,5
szociális ellátást nyújtó intézmény	65	1,0	68	1,1
szövetkezet	72	1,1	45	0,7
társasház, magánszemély	181	2,7	187	2,9
ügyészség	133	2,0	151	2,4
ügyvéd	60	0,9	44	0,7
vámhivatal	5	0,1	28	0,4
végrehajtó	102	1,5	86	1,3
nincs, nem állapítható meg	282	4,1	228	3,6
egyéb	66	1,0	15	0,2
Összesen	6781	100,0	6407	100,0

9. számú táblázat

A panasz jellege szerinti megoszlás

A panaszok		
jellege	száma	%
eljárás elhúzódása	176	2,7
hatóság hallgatása	261	4,1
sérelmes döntés	1344	21,0
károkozás	100	1,6
jogszabály kifogásolása	442	6,9
sérelmes eljárás	3157	49,3
nincs jellege	7	0,1
egyéb	149	2,3
segítség-, tájékoztatás, felvilágosításkérés	771	12,0
Összesen	6407	100,0

10. számú táblázat

A panaszok száma az eljárás stádiuma szerint

Az eljárás	Panasz származási éve											Össz.	%
	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.		
Befejezett	3421	8530	8359	7846	6496	7437	6416	4917	6271	6445	4296	70434	97
Befejezetlen	0	0	0	0	0	0	0	0	28	324	2111	2463	3
Összesen	3421	8530	8359	7846	6496	7437	6416	4917	6299	6769	6407	72897	100

A panasz származási éve	2003.	2004.	2005.	Összes
2005-ben befejezett panaszok száma	283	2110	4296	6689

A 2005-ben vizsgálattal befejezett panaszok adatai

11. számú táblázat

A vizsgált panasztípusok csoportosítása

A panaszok típusai	Összesen	%
Adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek	58	4,9
Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült ügyek	4	0,3
Büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	94	7,9
Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munkaügyek	48	4,0
Egészségügyi ellátás	33	2,8
Építési, helyiség-, lakásügyek	144	12,1
Gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	76	6,4
Gyermekvédelem, fiatalkorúak, gondnoksági, gyámügyek, hadigondozás	45	3,8
Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	38	3,2
Föld-, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek	87	7,3
Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek	26	2,2
Környezet-, természet-, műemlékvédelem, mezőgazdaság	64	5,4
Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés	68	5,7
Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	36	3,0
Közüzemi szolgáltatás	171	14,2
Oktatás, közművelődés	66	5,5
Polgári jogi ügyek	10	0,8
Szociális, hajléktalanügyek	92	7,7
Egyéb	33	2,8
Összesen	1193	100,0

12. számú táblázat

A vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
Országgyűlés (bizottság, tisztségviselő)	29	2,4
Alkotmánybíróság	1	0,1
Legfőbb Ügyészség	1	0,1
Kormány, kormánybiztos, kormány bizottsága	29	2,4
Belügyminisztérium	16	1,3
Honvédelmi Minisztérium	1	0,1
Igazságügyi Minisztérium	2	0,2
Egészségügyi Minisztérium	3	0,3
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	4	0,3
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	3	0,3
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium	1	0,1
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	3	0,3
Miniszterelnöki Hivatal	1	0,1
Oktatási Minisztérium	16	1,3
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	7	0,6
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	2	0,2

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BvOP)	1	0,1
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség	4	0,3
Gazdasági Versenyhivatal	1	0,1
Határőrség Országos Parancsnoksága	1	0,1
Hírközlési Felügyelet	1	0,1
Környezet-, Természetvéd. és Vízügyi Főfelügyelőség	4	0,3
Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal	2	0,2
Köztestületek, kamarák (országos)	2	0,2
Kulturális Örökségvédelmi Hivatal	2	0,2
Magyar Energia Hivatal	8	0,7
Országos Egészségbiztosítási Pénztár	7	0,6
Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	3	0,3
Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)	1	0,1
Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete	4	0,3
Egyéb országos hatáskörű szerv	13	1,1
<i>Területi, dekoncentrált, regionális szervek:</i>		
APEH igazgatóságai (főv., megyei)	4	0,3
Állategészségügyi és élelm. ellenőrző állomások	1	0,1
ÁNTSZ helyi intézete	5	0,4
Bevándorlási és Állampolgársági Hiv. regionális igazg.	2	0,2
Egészségbiztosítási Pénztár megyei	3	0,3
Egyetem, főiskola	11	0,9
Fogyasztóvédelmi felügyelőség megyei (főv.)	2	0,2
Földhivatal megyei (főv.)	4	0,3
Földművelésügyi Hivatal megyei (főv.)	3	0,3
Gyámhivatal megyei	4	0,3
Gyermekvédelmi szakszolgálat	1	0,1
Illetékhivatal megyei (főv.)	2	0,2
Kamara, köztestület megyei	6	0,5
Katasztrófavédelmi igazgatóság megyei (főv.)	2	0,2
Környezetvéd., term.véd. és vízügyi felügyelőség	9	0,8
Közigazgatási hivatal megyei (főv.)	26	2,2
Közlekedési felügyelet	1	0,1
Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség	1	0,1
Nemzeti park igazg., természetvédelmi igazgatóság	2	0,2
Növényegészségügyi és talajvédelmi állomás	1	0,1
Nyugdíjbiztosítási igazgatóság megyei	12	1,0
Nyugdíjfolyósító igazgatóság megyei	3	0,3
Önkormányzat, polgármesteri hivatal megyei (főv.)	9	0,8
Rendőr-főkapitányság megyei (főv.)	9	0,8
TÁH (Területi Államháztartási Hivatal)	3	0,3
Területi hírközlési hivatal	1	0,1
Ügyészség megyei	1	0,1
Vám- és Pénzügyőrség területi szerve	5	0,4
Területi szerv, egyéb	11	0,9
<i>Helyi, települési szervek:</i>		
biztosító	10	0,8
büntetés-végrehajtási intézet	74	6,2

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
civil szervezet, egyház	6	0,5
egészségügyi intézmény	18	1,5
földhivatal körzeti	21	1,8
gazdálkodó szerv	28	2,3
gyámhivatal	20	1,7
gyermekjóléti szolgálat	1	0,1
ingatlankezelő szervezet	1	0,1
közjegyző	1	0,1
közterület-felügyelet	1	0,1
külföldi hatóság, szervezet	1	0,1
média (sajtó, rádió, TV)	4	0,3
oktatási intézmény	26	2,2
otthont nyújtó gyermekintézmények	2	0,2
önkormányzat (testület) (községi, városi)	82	6,9
polgármesteri hivatal, jegyző (községi, városi)	310	25,1
pénzügyintézet	17	1,4
rendőrkapitányság	54	4,5
szociális ellátást nyújtó intézmény	28	2,3
szövetkezet	25	2,1
társasház	3	0,3
ügyészség	1	0,1
végrehajtó bírósági	18	1,5
egyéb helyi szerv	13	1,1
<i>Közüzemi szolgáltatók:</i>		
áramszolgáltató	14	1,2
díjbeszedő	1	0,1
gázmű	12	1,0
hírközlés, telefonszolgáltató, posta	24	2,0
kéményseprő	1	0,1
közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	9	0,8
köztisztaság, szemétszállítás	18	1,5
műsorszolgáltató	6	0,5
távhőszolgáltató	3	0,3
víz- és csatornamű	19	1,6
egyéb közüzemi szolgáltató, közműtársulás	4	0,3
Összesen	1193	100,0

13. számú táblázat

A vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

Panasz jellege	Összesen	%
eljárás elhúzódnása	42	3,5
hatóság hallgatása	81	6,8
jogszabály kifogásolása	98	8,2
károkozás	28	2,3
sérelmes döntés	181	15,2
sérelmes eljárás	667	56,0

Panasz jellege	Összesen	%
segítség-, tájékoztatás, felvilágosítás kérés	72	6,0
egyéb	24	2,0
Összesen	1193	100,0

14. számú táblázat

Az elutasított panaszok száma

Elutasítás oka	Elutasítás módja				
	jelentéssel	vizsgálat nélkül áttétellel	vizsgálat nélkül tájékoztatással	össz.	%
elutasítás csekély jelentőség miatt	0	1	27	28	0,6
bíróságon folyó ügy	2	63	1048	1113	23,0
az 1989. évi XXXI. tv.-nél régebbi	0	0	21	21	0,4
egy éven túli panasz	0	1	91	92	1,9
jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása	0	124	401	525	10,9
nyilvánvalóan alaptalan bejelentés, vagy a sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal	0	33	1346	1379	28,5
ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	0	0	174	174	3,6
nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése elleni panasz	0	310	1170	1480	30,6
nem a jogosulttól származó beadvány	0	2	22	24	0,5
Összesen	2	534	4300	4836	100,0
%	0,04	11,04	88,92	100,0	

15. számú táblázat

A befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja szerint

Befejezés módja	A panasz származási éve			Össz.	%
	2003.	2004.	2005.		
Elutasítás					
jelentéssel	0	1	1	2	0,03
tájékoztatással	157	1235	2908	4300	64,30
áttétellel	1	83	450	534	7,98
<i>Elutasítás összesen</i>	<i>158</i>	<i>1319</i>	<i>3359</i>	4836	<i>72,3</i>
Megszüntetés					
névtelen beadvány	0	4	21	25	0,37
panaszos kérelmére	4	54	120	178	2,66
panaszos halála miatt	0	2	0	2	0,03
egyéb okból	16	69	130	215	3,21
megoldódott panaszra tekintettel vizsgálat nélkül	34	82	72	188	2,81
<i>Megszüntetés összesen</i>	<i>54</i>	<i>211</i>	<i>343</i>	608	<i>9,1</i>
<i>Felfüggesztés (eljárás, vizsgálat szünetelése)</i>	<i>9</i>	<i>27</i>	<i>16</i>	52	<i>0,8</i>
Vizsgálattal befejezett					
alkotmányos visszasság hiányának megállapítása jelentésben	0	17	35	52	0,78
vizsgálat utáni elutasítás jelentés nélkül	27	270	269	566	8,46

Befejezés módja	A panasz származási éve			Össz.	%
	2003.	2004.	2005.		
vizsgálat utáni elutasítás jelentéssel	0	4	5	9	0,13
jelentés ajánlással	16	103	117	236	3,53
jelentés orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül	0	6	5	11	0,16
jelentés megoldódott panaszra tekintettel ajánlás nélkül	1	21	15	37	0,55
más ügyben készült jelentéssel elintézve	16	113	119	248	3,71
jelentés – ajánlás nélkül – figyelemfelhívással	2	19	13	34	0,51
<i>Vizsgálat összesen</i>	<i>62</i>	<i>553</i>	<i>578</i>	<i>1193</i>	<i>17,8</i>
Mindösszesen	283	2110	4296	6689	100,0

16/A. számú táblázat

Az érintett alkotmányos jogok megoszlása

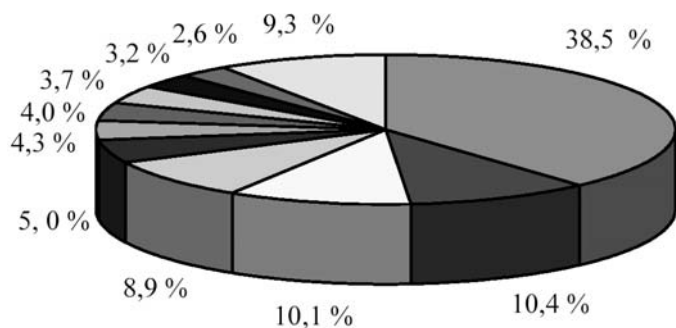
Az érintett alkotmányos jogok	Össz.	%
2. § (1) jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	261	38,5
7. § (1) nemzetközi jog	2	0,3
8. § alapvető jogok védelme	8	1,2
13. § (1)–(2) tulajdonhoz való jog	71	10,4
15. § házasság, család védelme	4	0,6
16. § ifjúság védelme	3	0,4
17. § szociális gondoskodás	1	0,1
18. § egészséges környezethez való jog	34	5,0
44/A. § képviselő-testület rendeletalkotási joga	18	2,6
54. § (1)–(2) élethez, emberi méltósághoz való jog	27	4,0
55. § (1)–(3) személyes szabadsághoz való jog	4	0,6
57. § (1) bíróság előtti egyenlőség	9	1,3
57. § (3) védelemhez való jog, a védő sérthetlensége	2	0,3
57. § (5) jogorvoslathoz való jog	69	10,1
58. § (1)–(2) szabad mozgáshoz, letelepedéshez való jog	3	0,4
59. § (1) jó hírnév, magánlakás, titok, személyes adatok védelme	3	0,4
60. § (1) gondolat, lelkiismeret, vallásszabadság	1	0,1
61. § (1)–(2) véleménynyilvánításhoz való jog, sajtó szabadsága	4	0,6
64. § kérelemhez, panaszhoz való jog	8	1,2
66. § (1) férfiak és nők egyenjogúsága	1	0,1
67. § (1)–(3) gyermekek, szülők jogai	22	3,2
70/A. § (1)–(3) diszkrimináció tilalma	29	4,3
70/B. § (1)–(4) munkához való jog és kapcsolódó jogok	3	0,4
70/D. § (1)–(2) egészséghez való jog	61	8,9
70/E. § (1)–(2) szociális biztonsághoz való jog	25	3,7
70/F. § (1) művelődéshez való jog	8	1,2
70/I. § arányos köztelherviselés	1	0,1
Összesen	682	100,0

16/B. számú táblázat

A leggyakrabban érintett alkotmányos jogok 2005-ben

Visszássággal érintett alkotmányos jogok	Összesen	%
jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	261	38,5
tulajdonhoz való jog	71	10,4
jogorvoslathoz való jog	69	10,1
egészséghez való jog	61	8,9
egészséges környezethez való jog	34	5,0
diszkrimináció tilalma	29	4,3
élethez, emberi méltósághoz való jog	27	4,0
szociális biztonsághoz való jog	25	3,7
gyermek jogai	22	3,2
képviselő-testület rendeletalkotási joga	18	2,6
egyéb	65	9,3
Összesen	682	100,0

A leggyakrabban érintett tíz alkotmányos jog a 2005. évi tapasztalatok alapján



- jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog
- tulajdonhoz való jog
- jogorvoslathoz való jog
- egészséghez való jog
- egészséges környezethez való jog
- diszkrimináció tilalma
- élethez, emberi méltósághoz való jog
- szociális biztonsághoz való jog
- gyermek jogai
- képviselőtestület rendeletalkotási joga
- egyéb

17. számú táblázat

A 2005. évi ajánlások, kezdeményezések, javaslatok megoszlása a címzett válasza szerint

Ajánlás, javaslat, kezdeményezés	A címzett		A határidő nem telt el	Össz.	%
	elfogadta	nem fogadta el			
Az érintett szerv	59	6	53	118	41,3
A felügyeleti szerv	40	4	16	60	21,0
<i>Javaslat:</i>					
törvény alkotására	3	0	8	11	3,8
törvény módosítására	5	4	6	15	5,2
kormányrendelet alkotására	3	0	5	8	2,8
kormányrendelet módosítására, hatályon kívül helyezésére	11	4	8	23	8,1
miniszteri rendelet alkotására	2	0	1	3	1,0
miniszteri rendelet módosítására, hatályon kívül helyezésére	6	1	2	9	3,1
önkormányzati rendelet alkotására, módosítására	8	2	9	19	6,7
állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotására, módosítására	1	0	5	6	2,1
Ügyészi óvás kezdeményezése	0	0	1	1	0,4
Büntetőeljárás kezdeményezése	1	0	1	2	0,7
Fegyelmi eljárás kezdeményezése	0	2	1	3	1,0
Helyes jogértelmezésre	6	0	2	8	2,8
Összesen	145	23	118	286	100,0
%	50,7	8,0	41,3	100,0	

18. számú táblázat

A jogszabályokra vonatkozó javaslatokra adott válaszok megoszlása 1995. 06. 30.–2005. 12. 31. között

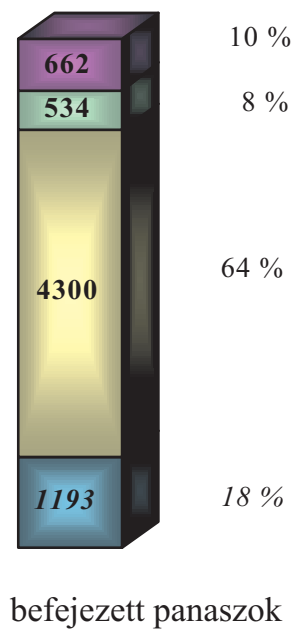
Javaslatok	A címzett		A határidő nem telt el	Össz.	%
	elfogadta	elutasította			
Jogszabályalkotásra:					
törvény	73	26	9	108	8,9
kormányrendelet	51	13	5	69	5,7
miniszteri rendelet	91	26	5	122	10,1
önkormányzati rendelet	16	16	1	33	2,7
fővárosi közgyűlés rendelete	2	0	0	2	0,2
állami irányítás egyéb eszköze	55	24	1	80	6,6
Jogszabály módosítására:					
törvény	185	87	10	282	23,5
kormányrendelet	98	46	15	159	13,2
miniszteri rendelet	105	25	6	136	11,3
önkormányzati rendelet	98	30	8	136	11,3
fővárosi közgyűlés rendelete	4	6	0	10	0,8
megyei közgyűlés rendelete	1	0	0	1	0,1
állami irányítás egyéb eszköze	32	7	5	44	3,6

Javaslatok	A címzett		A határidő nem telt el	Össz.	%
	elfogadta	elutasította			
Hatályon kívül helyezésre:					
törvény	2	0	0	2	0,2
kormányrendelet	4	1	1	6	0,5
miniszteri rendelet	2	1	0	3	0,2
önkormányzati rendelet	3	0	0	3	0,2
állami irányítás egyéb eszköze	8	3	0	11	0,9
Összesen:	830	311	66	1207	100,0
%	68,8	25,8	5,4	100,0	

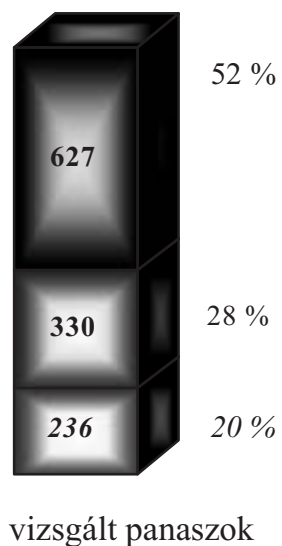
Az azonos jogszabályra vonatkozó, többször megismételt ajánlásokat is tartalmazza.

Az 2005-ben befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja és az ajánlások sorsa szerint

- megszüntetett
- áttétel
- vizsgálat nélkül elutasított
- vizsgált

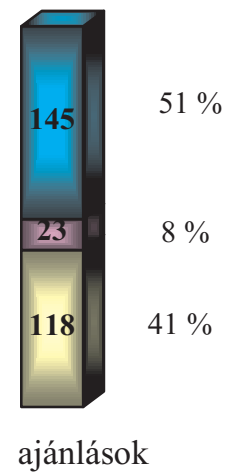


- vizsgálat után elutasított
- ajánlás nincs
- ajánlás van

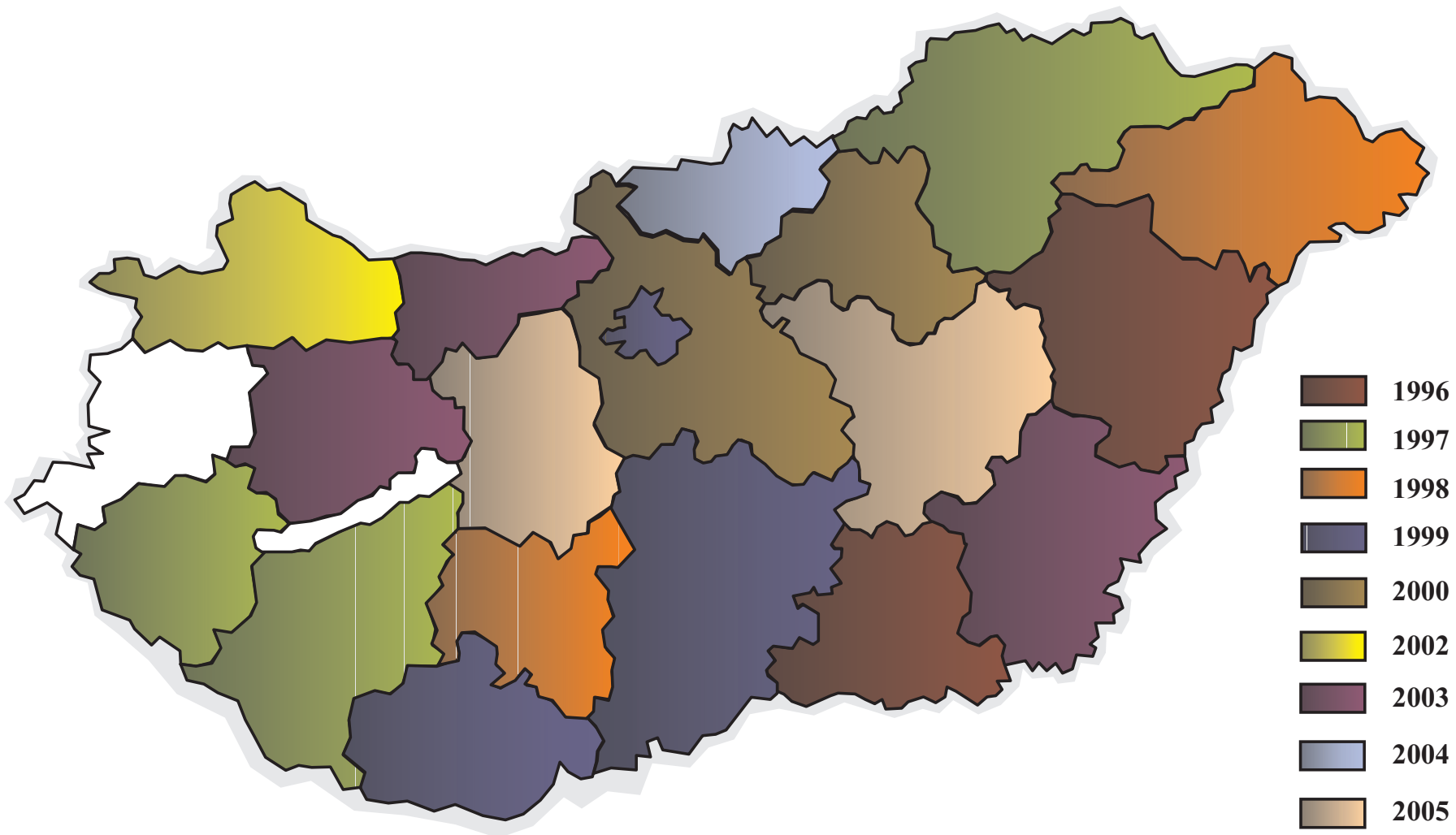


A 236 ajánlással befejezett ügyben összesen 286 ajánlást tettünk; ezek megoszlása címzettek válasza szerint:

- az ajánlást elfogadta
- az ajánlást nem fogadta el
- a határidő még nem telt le



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének megyei munkalátogatásai



II. számú melléklet

Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk

2005-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese és munkatársai az alábbi nemzetközi és belföldi konferencián, illetve szakmai fórumon vettek részt.

Konferenciák

Lenkovics Barnabás

2005. február 9. Pécs – „Környezeti ügyek általános tapasztalatai az OBH 3631/2003. sz. jelentés és annak következményei” címmel – a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi- és Európa jogi Tanszéké által a Zengő-hegyen tervezett radarállomás megépítésének jogi vonatkozásairól szóló szakmai konferencián,

február 22-én a Civilisztikai kollégiumvezetők háromnapos balatonöszödi konzultatív tanácskozásán „Az ombudsman és a bíróságok joggyakorlata” címen,

március 12-én a nyíregyházi Zrínyi Ilona Gimnáziumban megrendezett Zrínyis Napokon „Ombudsman és jogállamiság” címen,

Május 31-én az Építéshatósági Szakmai Kollégium által szervezett V. Országos Építéshatósági Konferencián „Jogos és vélt panaszok az építésügyi eljárások során” címmel,

június 6–7-én az Oswiecim Intézet és a Lengyel Ombudsman közös szervezésében Krakkóban az Emberiesség, mint az emberi jogok forrása című konferencián „A munka, mint emberiességünk előfeltétele” címen,

október 20-án – „Az egészségügyet érintő panaszok ombudsmani gyakorlata” címmel – az Orvostechikai Eszközök Gyártóinak és Forgalmazóinak Szövetsége által szervezett Együtt a betegjogokért, az esélyegyenlőségért című konferencián tartott előadást.

Október 20–21-én a kisebbségi biztossal együtt részt vett a Vajdasági Autonóm Tartomány ombudsmanja, Petar Teofilović által „Ombudsman a multietnikai társadalmakban” címmel rendezett konferencián,

november 10-én a Praxis Server Egészségügyi Tanácsadó Kft. által szervezett és Budapesten megtartott „Egy hajóban evezünk...” egészségügyi felsővezetői konferencián „A munkaidő és ügyelet értelmezhetősége, EU és Magyarország” címen,

november 22-én Budapesten az Europol Magyarország szervezésében került megrendezésre az Adatvédelem a bűnüldözésben című szakmai-tudományos konferencia, amelyen „Adatvédelem és általános alapjogi védelem” címmel,

november 23-án a Magyar Tudományos Akadémián került megrendezésre a „VAHAVA” projekt és a Magyar Vöröskereszt szervezésében a Társadalmi összefogás természeti csapások idején című konferencia, amelyen a Nemzeti Katasztrófavédelmi Alapról,

november 24-én úgyszintén a Magyar Tudományos Akadémia adott otthont a Párbeszéd az egészségért című rendezvénynek, melyen az általános biztos „Az egészségügy általános problémái különös tekintettel az orvosi ügyeletre” címen tartott előadást.

December 4-én a Ráckevei Savoyai Kulturális Egyesület és II. Világháborús Emlékbizottság által Ráckeven megtartott, „A második világháború kastélykórháza és áldozatai” emlékünnepeken „Emberi méltóság és kegyeleti jog” címen tartott előadást.

Takács Albert

Június 3–5. között a nagy-britanniai Windsorban a „Childhood today: fear and freedom in growing up” (Gyermekkor ma: a felnőtté válás félelme és szabadsága) című konferencián,

június 16–17-én kisebbségi biztossal együtt képviselte hazánkat a Tatár Köztársaságban, Kazanyban, ahol az Európai Ombudsman Intézet és a Tatár Köztársaság ombudsmanja együttműködésében létrejött „Az ombudsman lehetséges hozzájárulása a vallási, etnikai és társadalmi konfliktusok megelőzéséhez és elkerüléséhez” című konferencián vettek részt.

Június 25-én Ankarában, a törökországi jogászegyesület (HUKUKI ARAŞTIRMALAR DERNEGI) éves közgyűlésén szólalt fel.

Július 6-án képviselte Magyarországot az ENOC (European Network of Ombudspersons for Children) Ljubljanában tartott tanácskozásán, melyen az ENSZ főtitkár „Stop Violence against Children – Act Now!” (Állítsuk meg a gyermekek elleni erőszakot – cselekedj most!) című tanulmányát vitatták meg.

Az Európai Unió ombudsmanjainak – az Európai Unió Ombudsman intézményének tízéves fennállása alkalmából – jubileumi találkozájára szeptember 12–13-án Hágában került sor. A tanácskozás házigazdája az európai ombudsman és

a soros elnökséget ellátó holland ombudsman volt. Hágában a kisebbségi biztos mellett az általános helyettes képviselte a magyar ombudsmani intézményt.

Szeptember 22–23-án az ENOC éves varsói közgyűlésére utazott el.

November 14-én Magyarországot képviselte az Eurochild AISBL második, éves konferenciáján, melynek témája „The position of socially excluded children in the EU policy process” (A szociálisan kirekesztett gyermekek helyzete az Európai Unió politikáiban) volt.

Szintén az általános helyettes vett részt és tartott előadást – a kisebbségi biztossal együtt – a ludwigsburgi Közigazgatási és Pénzügyi Főiskola Európai Főiskolai Napján.

Lenkovics Barnabás és Takács Albert együttesen vettek részt január 21-én, Innsbruckban Európai Ombudsman Intézet éves közgyűlésén.

Mind az országgyűlési biztos, mind az általános helyettes jelen voltak az Európai Nemzeti Ombudsmanok 9. kerekasztal-találkozásán március 31-e és április 2-a között Koppenhágában. A találkozóra a dán ombudsmani intézmény 50 éves fennállásának keretében került sor. Takács Albert az eseményen „Problémás foglyok: jogi kihívások és válszok” címmel tartott előadást.

A négy országgyűlési biztos együtt tett búcsúlátogatást július 11-én Mádl Ferenc leköszönő köztársasági elnöknél.

Az Európai Ombudsman Intézet rendkívüli közgyűlésén Vilniusban, 2005. szeptember 24-én Lenkovics Barnabás és Takács Albert a kisebbségi biztossal együtt képviselték Magyarországot.

Berlinben, a Szövetségi Család-, Ifjúságvédelmi és Nőügyi Minisztérium és a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium közös szervezésében megtartott, a gyermekek erőszakmentes neveléséről szóló konferencián az általános helyettes vett részt október 21-én.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének vendégei

Az országgyűlési biztosok 2005 év folyamán számos szakmai eseménynek voltak a házigazdái.

Március 10-én parlamenti ösztöndíjasok tettek a Hivatalban látogatást.

Március 24-én az Országgyűlés Hivatalában gyakorlati idejét töltő 20 politológus hallgató látogatott el hivatalunkba.

Április 8-án a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszéke mellett működő Tudományos Diákkör tagjait fogadta Hivatalunk.

Május 11-én Marina Grigoryant, az örmény Ombudsmani Hivatal Információs és Közkapcsolati osztályának vezetőjét fogadta Lenkovics Barnabás és a Hivatal egyik főosztályvezetője.

Május 12-én Roel Fernhout holland ombudsman – hivatalának több munkatársával együtt – tett látogatást.

Június 24–25-én Lenkovics Barnabás látta vendégül a cseh, a lengyel és a szlovák ombudsmant közös eszmecserére.

Július 1-jén a visegrádi országok összekötő hálózatának elnökségét (2005) vette át Magyarország.

Szeptember 27-én a Külügyminisztérium Emberi Jogi és Európai Szervezetek Főosztálya kérésére az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa Hivatalának delegációját fogadta Lenkovics Barnabás és Kaltenbach Jenő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa.

Október 13-án Li Xueying vezetésével a Kínai Információs Minisztérium munkatársai ismerkedtek a hivatal munkájával. A delegációt a biztosok kijelölt munkatársai fogadták.

December 8-án Urs Schmid svájci nagykövetet fogadta Lenkovics Barnabás.

December 16-án ismét ellátogatott a hivatalba Marina Grigoryan munkatársával együtt, és a két intézmény jövőbeni együttműködésének megalapozása érdekében Lenkovics Barnabással, valamint a hivatalvezetővel folytatott tárgyalásokat.

Hosszú távú nemzetközi együttműködés

2004 decemberében az Országgyűlési Biztos Hivatala indult a törökországi ombudsmani hivatal felállításához nyújtandó európai uniós szakmai segítségre kiírt twinning pályázaton. A pályázaton szintén részt vevő dán és holland ombudsmani hivatalok munkatársaival itt kialakult szakmai, munkatársi együttműködés keretében 2005. január 20–23-a között Jens Olsen, a dán ombudsmani hivatal nemzetközi kapcsolatokért felelős igazgatója és Stephan Sjouke, a holland ombudsmani hivatal nemzetközi ügyek referense voltak az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az általános helyettes munkatársainak vendégei. A megbeszélésen a vendégek megismerkedtek a magyar ombudsmani rendszerrel, valamint megállapodás született a három ország hivatalainak együttműködéséről, a munkatársak rendszeres kapcsolat-tartásáról. 2006 márciusában a dán ombudsmani hivatal látja vendégül a holland és a magyar hivatal szakértőit.

Megyei munkalátogatás

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és munkatársai 2005 májusában Fejér megyében, szeptemberben pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartottak munkalátogatást. Ennek keretében szakmai konzultációkon vettek részt, továbbá helyszíni vizsgálatokat végeztek megyei intézményekben és panaszosokat hallgattak meg.

Sziget Fesztivál

Az Országgyűlési Biztos Hivatala 2005-ben harmadik alkalommal képviseltette magát a Sziget Fesztivál Civil Színgén. A biztosok munkatársai minden nap kilencórás ügyeletet tartottak, mely során az emberi jogokkal és az országgyűlési biztos tevékenységgel – totók kitöltésén keresztül – ismertették meg a rendezvényre látogató érdeklődőket. Ezen túl naponta egy-egy, az emberi jogok szempontjából kiemelkedőnek tartott témában kerekasztal-beszélgetéseket szerveztek meghívott szakértőkkel.

Lenkovich Barnabás a fiatalok lakáshoz jutásának esélyeiről (Fotó 3), Takács Albert az államnak a felekezeti oktatásban betöltött szerepéről beszélgetett vendégeivel (Fotó 4).

Munkatársaink részvétele konferenciákon

A biztosok munkatársai – az elmúlt évekhez hasonlóan – számos szakmai fórumon képviselték hivatalunkat, és tartottak szakmai előadásokat az ombudsmanok tevékenységéről, tapasztalatairól.

Fogarassy Edit a szlovák ombudsman hivatal által szervezett „Protection of the Fundamental Rights and Freedoms when Applying Criminal Law” (Az alapvető jogok és szabadságok védelme a büntetőjog alkalmazása kapcsán) című, Pozsonyban, 2005. május 10-én megrendezett konferencián tartott előadást „Dealing with Criminal Cases – Practice of the Hungarian Ombudsman” (A magyar országgyűlési biztos gyakorlata a büntető ügyeket érintő panaszok vizsgálatakor) címmel.

A gyermeki jogok területén Györffy Zsuzsanna 2005. március 11-én, a református segédlelkészek pápai továbbképzésén tartott előadást. 2005. október 27-én a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által szervezett, a gyermekvédelmi szakemberek és a roma családok közötti diszkrimináció-ellenes és kapcsolatépítő programon „A gyermeki jogok sérelme” címmel szólalt fel.

Hajas Barnabás a 2005. március 18–19-én a Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozásán tartott előadást „Meddig terjed a népképviselői szervek működésének nyilvánossága?” címen.

Halász Zsolt ugyanezen találkozón „Az EU költségvetés saját forrásai rendszerének fejlődése” címmel tartott előadást. Úgyszintén Halász Zsolt a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktorandusz Fórumán, 2005. november 9-én „A költségvetés végrehajtásának parlamenti ellenőrzése az Európai Unióban és Magyarországon” címen tartott előadást.

Gubucz Ágnes vett részt az UNICEF és az ENOC által rendezett nemzetközi konferencián Ljubljanában, 2005. július 5–7-e között. Szintén ő kísérte el Takács Albertet az ENOC éves közgyűlésére Varsóba, szeptember 22–23-án. A Német Szövetségi Köztársaság Család-, Ifjúságvédelmi és Nőügyi Minisztériumának október 21-i, berlini nemzetközi konferenciáján az általános helyettes Gubucz Ágnessel vett részt a gyermekvédelem intézményeinek fejlesztési lehetőségeiről szóló vitában.

Borza Beáta szakértőként vesz részt az Egészségügyi Minisztérium által koordinált egyeztető tárgyalásokon, melyek témája az orvosok ügyeleti időtartamának megállapítása és díjazása figyelemmel Európai Unió munkaidő irányelvére és az Európai Közösségek Bíróságának döntéseire.

Oktatás, vizsgáztatás, tanulmányok

Lenkovich Barnabás az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának polgári jogi tanszékén egyetemi tanár, illetve a Győri Széchenyi Egyetem Polgári jogi tanszékének vezetője.

Takács Albert a Corvinus Egyetem Államigazgatási Kara Alkotmányjogi tanszékének vezetője.

Haraszi Katalin a Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán rendszeresen részt vesz az alkotmányjogi záróvizsga bizottság munkájában.

Gáspárné Pere Katalin a Budapesti Corvinus Egyetem Államigazgatási Kar Államigazgatási Továbbképző Intézet Szociális Igazgatási Szakán Társadalombiztosítás tantárgyat oktat, illetve e tárgyból vizsgáztat, továbbá rendszeresen tagja az államvizsga bizottságnak.

Hajas Barnabás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékén,

Halász Zsolt ugyanezen egyetem Pénzügyi Jogi Tanszékén tanársegéd.

Garamvári Miklós főosztályvezető,

Pajcsicsné Csóré Erika főosztályvezető,

Kovács Zsolt főosztályvezető-helyettes az Igazságügyi Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában vesznek részt cenzorként.

Az ombudsmanok több munkatársa vesz részt szakmai képzésekben.

Hajas Barnabás a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájában, Halász Zsolt a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájában, Haraszi Katalin az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájában vesz részt PhD-képzésben.

Európai Uniós szakjogász-képzésben vesz részt Bassola Eszter a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, Kovács Orsolya Ágota a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, valamint Szántó Eszter az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán.

Juhász Orsolya az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán környezetvédelmi szakjogász-képzésen vesz részt.

Több munkatársunk – Hajas Barnabás, Juhász Zoltán, Várady Eszter – ebben az évben fejezte be jogi szakvizsgáit.

Publikációk

Lenkovics Barnabás: A dohányzás ellen – a dohányosokért (In: Liber Amicorum Lontai Endre emlékére. ELTE ÁJK, Polgári Jogi Tanszék, 2005, Budapest)

Lenkovics Barnabás: A katasztrófavédelem alkotmányjogi alapja. „Agro–21” In: VAHAVA Projekt Füzetek. 2005. 38. szám, 3–7. o. „AGRO–21” Kutatási Programiroda Budapest)

Lenkovics Barnabás: Ombudsman 2004 – előretétekintve a jövő generációk jogaira. (Magyarország politikai évkönyve II. rész 541–558. o. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2005, Budapest)

Fogarassy Edit: A bűncselekmények áldozatainak jogai alkotmányjogi és szociális megközelítésben, (In: Áldozatsegítés Európában, IM Országos Bűnmegelőzési Bizottság Titkársága, Budapest, 2005, 33–69. o.)

Hajas Barnabás: A jelölő szervezetek esélyegyenlőségéről a 2004. évi EP választási kampányban. (In: Jura, 2005. 1. szám; 69–79. o.)

Hajas Barnabás: Meddig terjed a népképviselői szervek működésének nyilvánossága? (In: Collega, IX. évfolyam 2. szám; 40–44. o.)

Hajas Barnabás: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének az egyes műsorszolgáltatókat érintő panaszokkal kapcsolatos vizsgálatai (In: Infokommunikáció és Jog, II. évfolyam, 5. szám, 2005. október; 168–175. o.)

Hajas Barnabás: A bíróságok. (In: Kilényi Géza–Hajas Barnabás–Szilvássy György Péter: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Szerk.: Kilényi Géza és Hajas Barnabás (egyetemi jegyzet), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.)

Hajas Barnabás: Az ügyészség. (In: Kilényi Géza–Hajas Barnabás–Szilvássy György Péter: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Szerk.: Kilényi Géza és Hajas Barnabás (egyetemi jegyzet), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.)

Hajas Barnabás: A helyi önkormányzatok. (In: Kilényi Géza–Hajas Barnabás–Szilvássy György Péter: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Szerk.: Kilényi Géza és Hajas Barnabás (egyetemi jegyzet), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.)

Hajas Barnabás: Az állampolgárság. (In: Kilényi Géza–Hajas Barnabás–Szilvássy György Péter: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Szerk.: Kilényi Géza és Hajas Barnabás (egyetemi jegyzet), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.)

Hajas Barnabás: A népszavazás és a népi kezdeményezés. (In: Kilényi Géza–Hajas Barnabás–Szilvássy György Péter: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Szerk.: Kilényi Géza és Hajas Barnabás (egyetemi jegyzet), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.)

Alkotmányjogi Jogszabálygyűjtemény (Szerk.: Hajas Barnabás), Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005.

Halász Zsolt: Az EU költségvetés saját forrásai rendszerének fejlődése (In: Collega, 2005/2. szám, 205–210. o.)

Halász Zsolt: Összeegyeztethető-e a magyar helyi iparüzési adó a közösségi jogrenddel és a magyar Alkotmánnyal? (In: Collega, 2005/4. szám, 41–44. o.)

Halász Zsolt: Az adójog alapjai az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában (In: Magyar Közigazgatás, 2005/6. szám, 356–366. o.)

Halász Zsolt: Az EU költségvetési joga (Egyetemi jegyzet), Budapest, 2005.

Halász Zsolt: Pénzügyi Jog I. (szerk.: Halustyik Anna), 3. kiadás, Aula, Budapest, 2005, 1–3., 5–7. és 9.2 fejezetek.

Juhász Zoltán: Mit tehet a munkavállaló, ha kiszolgáltató? Az elmaradt munkabér behajtásának nehézségei. [In origo.hu/állás rovat (szerk. Karácsony Zoltán), 2005. december (www.origo.hu/allas)]

Juhász Zoltán: Közjogi elemek a polgári jogi szerződésekben: a villamosenergia közüzemi szerződés szerződésszerű szabályainak példája [In: Jogelméleti Szemle 2005/4. szám (www.jesz.ajk.elte.hu)]

III. számú melléklet

Tárgymutató

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószámok
adó, közteherviselés	2465/2003., 4510/2003., 1755/2004., 2794/2004., 6501/2004., 1052/2005., 1938/2005., 2356/2005., 3360/2005., Gy 539/2005.
akadálymentesítés	2077/2005., 2084/2005., 2328/2005., 3237/2005., 3297/2005.
alapítvány	2399/2004.
állampolgárság, külföldi állampolgár	2248/2005., 2258/2005.
beruházás	4113/2004., 1938/2005.
betegazonosító rendszer, betegjog	4238/2004., 2015/2005., 2880/2005.
birtokvédelem, birtokbaadás	2502/2004., 2724/2004., 2973/2004., 4322/2004., 1119/2005., 1570/2005., 2987/2005., 4376/2005., 5533/2005.
büntetőeljárás	1163/2004., 1312/2004., 1283/2005.
diákhitel, ösztöndíj, tandíjmentesség	2399/2004., 1526/2005.
diszkrimináció, hátrányos megkülönböztetés	1755/2004., 1001/2005., 1309/2005., 1526/2005., 2034/2005., 2094/2005., 2150/2005., 3013/2005., 3692/2005., 4922/2005., 5159/2005.
egészségügy, kórház, mentőszolgálat	1842/2004., 4238/2004., 5199/2004., 2015/2005., 2595/2005., 2793/2005., 2880/2005., 2999/2005., 3040/2005., 3068/2005., 3132/2005., 3911/2005., 4923/2005., 5410/2005.
építés, bontás, tervezés	3166/2003., 2043/2004., 2076/2004., 3706/2004., 3921/2004., 4113/2004., 5247/2004., 5389/2004., 5392/2004., 6099/2004., 6254/2004., 3013/2005., 3692/2005., 3937/2005., 4011/2005., 4482/2005., 4490/2005.
esélyegyenlőség, egyenjogúság	3703/2004., 2084/2005., 2328/2005., 3911/2005., 5159/2005., 5086/2005.
fogvatartás, büntetés-végrehajtás	1856/2004., 2597/2004., 5229/2004., 5420/2004., 5949/2004., 6370/2004., 6670/2004., 2342/2005., 3607/2005., 5086/2005.
fogyatékos, vak	5929/2004., 1268/2005., 3040/2005., 3237/2005., 5086/2005.
föld	2043/2004., 2216/2004., 4720/2004., 6061/2004., 6431/2004., 6540/2004., 1426/2005., 1959/2005., 2774/2005., 3183/2005., 3343/2005., 3941/2005., 4922/2005.
gépjármű, gépkocsi, forgalmi engedély	3674/2003., 4469/2003., 2593/2004., 4165/2004., 5616/2004., 6436/2004., 1229/2005., 2084/2005., 2356/2005., 3674/2005., 3957/2005., 4140/2005.
gondozás, gondnokság, gyám	3717/2004., 5929/2004., 5508/2004., 6256/2004., 1613/2005., 1697/2005., 2880/2005., 2977/2005., 3040/2005., 3179/2005., 3297/2005., 4174/2005., 4550/2005., 4853/2005., 4921/2005.
gyermek, fiatalkorú	5118/2003., 1856/2004., 2656/2004., 3717/2004., 4743/2004., 5118/2004., 5199/2004., 5508/2004., 6086/2004., 6439/2004., 1164/2005., 1283/2005., 1309/2005., 1613/2005., 2248/2005., 2718/2005., 2977/2005., 3068/2005., 3069/2005., 3141/2005., 3600/2005., 4174/2005., 4513/2005., 4550/2005., 4853/2005.
gyógyszer, védőoltás	5199/2004., 3543/2005., 3911/2005., 5410/2005.
hulladékgazdálkodás, -szállítás	1306/2004., 2509/2004., 3125/2004., 5821/2004., 1406/2005., 2315/2005., 2784/2005., 2937/2005., Gy/165/2005.
illeték	3575/2004., 6322/2004.
informatika, internet	1755/2004., 2289/2004., 4541/2004., 6062/2004.
jogszabály, jogalkotás	1755/2004., 1990/2004., 3978/2004., 4763/2004., 6086/2004., 2595/2005., 2937/2005., Gy/165/2005. Gy/683/2005., Gy/683/2005/3.
kamara	2832/2004.
katasztrófavédelem	3993/2003., 3405/2004., 2921/2005.
kártalanítás, -térítés, -enyhítés, kárpótlás	3125/2003., 3554/2003., 3405/2004., 5760/2004., 1015/2005., 2921/2005., 5410/2005.
kegyeleti jog, temetkezés, hagyaték	1990/2004., 3706/2004., 4763/2004., 5625/2004., 1001/2005., 1697/2005., 2222/2005., 3600/2005.
kereskedelem, fogyasztóvédelem	5228/2004., 3238/2005., 5533/2005.

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószámok
környezet- és természetvédelem	3166/2003., 1269/2004., 1405/2004., 2216/2004., 2509/2004., 3226/2004., 3921/2004., 4113/2004., 6597/2004., 2315/2005., 2745/2005., 2784/2005., 2937/2005., 3666/2005., 4875/2005., 4969/2005., Gy/165/2005., Gy/683/2005., Gy/683/2005/3.
közyógyellátás	4550/2003, 5813/2004.
közigazgatási hivatal	3166/2003., 2076/2004., 2724/2004., 3405/2004., 4113/2004., 2084/2005., 2784/2005.
közlekedés, útberuházás, parkolás	2593/2004., 2794/2004., 3226/2004., 3921/2004., 4003/2004., 1229/2005., 1938/2005., 2077/2005., 3674/2005., 3957/2005.
közműfejlesztés	3125/2003., 1306/2004., 1405/2004.
közoktatás, felsőoktatás, művelődés, sport, vízsga	2399/2004., 2656/2004., 2973/2004., 4326/2004., 1164/2005., 1309/2005., 1526/2005., 2094/2005., 2576/2005., 2718/2005., 3068/2005., 3069/2005., 3141/2005., 3266/2005., 4251/2005.
közüzem, szolgáltató	1163/2004., 1269/2004., 1280/2004., 1405/2004., 3703/2004., 3953/2004., 4408/2004., 4541/2004., 5821/2004., 1940/2005.
lakás, lakhatás, menhely	3693/2004., 3953/2004., 6223/2004., 2222/2005., 2558/2005., 2977/2005., 3326/2005., 4482/2005., Szigeti kiadvány
mezőgazdaság, állatvédelem, agrár- és vidékfejlesztés	2465/2003., 2832/2004., 3575/2004., 4232/2004., 1426/2005., 1959/2005., 3132/2005.
munka, foglalkoztatás, illetmény, humánpolitika	3993/2003., 2656/2004., 2832/2004., 5420/2004., 6217/2004., 1001/2005., 1242/2005., 2034/2005., 2576/2005., 2014/2005., 3162/2005., 4044/2005., 5159/2005.
műemlékvédelem	4113/2004.
nyugdíj-, egészség-, társadalombiztosítás	4408/2004., 5757/2004., 1015/2005., 1047/2005., 1242/2005., 2014/2005., 2016/2005., 2323/2005., 3116/2005., 3273/2005., 3274/2005., 3881/2005., 4926/2005., 5016/2005.
okmányiroda	3674/2003., 2593/2004., 3674/2005., 4140/2005.
országgyűlési biztosi nyilatkozat, állásfoglalás	Gy 539/2005.
pályázat	2305/2005., 2576/2005.
pénzügyintézet, hitel, biztosítás	3693/2004., 4165/2004., 2150/2005., 2718/2005., 2921/2005., 3129/2005.
polgármesteri hivatal, önkormányzat	3166/2003., 3554/2003., 4510/2003., 4550/2003., 5118/2003., 1226/2004., 1269/2004., 1306/2004., 1990/2004., 2043/2004., 2076/2004., 2216/2004., 2502/2004., 2656/2004., 2724/2004., 2794/2004., 2973/2004., 3125/2004., 3226/2004., 3405/2004., 3575/2004., 3706/2004., 3953/2004., 3978/2004., 4113/2004., 4232/2004., 4322/2004., 4326/2004., 4541/2004., 4763/2004., 5118/2004., 5247/2004., 5392/2004., 5616/2004., 5625/2004., 5686/2004., 5813/2004., 5821/2004., 6187/2004., 6216/2004., 6501/2004., 1052/2005., 1081/2005., 1119/2005., 1193/2005., 1309/2005., 1406/2005., 1570/2005., 1938/2005., 2222/2005., 2315/2005., 2356/2005., 2558/2005., 2685/2005., 2701/2005., 2745/2005., 2774/2005., 2784/2005., 2977/2005., 2987/2005., 3013/2005., 3141/2005., 3162/2005., 3238/2005., 3412/2005., 3503/2005., 3543/2005., 3937/2005., 3957/2005., 4011/2005., 4376/2005., 4490/2005., 4875/2005., 4969/2005., 5533/2005.
posta	1280/2004., 3703/2004., 4408/2004.
rendőrség	3674/2003., 4469/2003., 1163/2004., 1312/2004., 1856/2004., 3978/2004., 4165/2004., 4322/2004., 4743/2004., 5228/2004., 5949/2004., 6370/2004., 1283/2005., 2077/2005., 2793/2005.
sajtó, média, műsorszolgáltató	6086/2004., 3600/2005., 4513/2005., 5159/2005.
szociális ellátás, szociális otthon, idősek otthona	4550/2003., 1226/2004., 3693/2004., 5118/2004., 6087/2004., 6187/2004., 6216/2004., 6483/2004., 1047/2005., 1081/2005., 1242/2005., 1268/2005., 2016/2005., 2084/2005., 2086/2005., 2143/2005., 2323/2005., 2328/2005., 2558/2005., 2685/2005., 2701/2005., 3116/2005., 3184/2005., 3297/2005., 5016/2005., 5118/2005.
szolgalmi jog	3125/2003.
településrendezés	2745/2005., 2774/2005., 3692/2005.

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószámok
tulajdon, vagyon	3125/2003., 4550/2003., 1226/2004., 1918/2004., 2043/2004., 2076/2004., 2593/2004., 2832/2004., 2973/2004., 3405/2004., 3693/2004., 4003/2004., 6061/2004., 4720/2004., 1119/2005., 1426/2005., 1570/2005., 2921/2005., 2558/2005., 2774/2005., 3129/2005., 3343/2005., 3607/2005., 5118/2005.
türelmi zóna	3978/2004.
tűzoltóság, tűzvédelem	3554/2003., 3993/2003.
ügyfélszolgálat, ügyfél-tájékoztatás	1918/2004., 2289/2004., 1052/2005., 1268/2005., 2880/2005., 3273/2005., 3274/2005., 4926/2005.
vállalkozás, telepengedély	3166/2003., 2502/2004., 5686/2004., 3013/2005., 3503/2005.
vám	4639/2005.
végrehajtás, végrehajtó	2593/2004., 4232/2004., 4720/2004., 5247/2004., 5977/2004., 3132/2005.
véleménynyilvánítás, sajtó szabadság, vallás	4541/2004., 6143/2004., 6670/2004., 2576/2005., 3069/2005., 4513/2005.
víz, árvíz, víziközmű, csatorna	1269/2004., 3405/2004., 6597/2004., 1119/2005., 3412/2005., 4969/2005.
zajkibocsátás, zajhatás	3166/2003., 2973/2004., 3921/2004., 4003/2004., 1193/2005., 3166/2003., 3503/2005., 5533/2005.

A tárgymutatóban megadott ügyszámok egy része csak a Példatárban található meg.

IV. számú melléklet

Dr. Lenkovich Barnabás szereplése a médiumokban 2005.01.01–12.31.

TÉMÁK	Rádióban összesen	Kossuth	Info	Danubius	Gazdasági	Juventus	Klub Rádió	Budapest Rádió	Sláger	Tv-ben összesen	mtv	m ²	RTL Klub	tv2	ATV	DTV	hír-TV	Újságban összesen	Napilap	Hetilap	Regionális lapok
Adólista/Széchenyi-kártyás család	4	1	3															6	4	2	
Beszámoló	21	11	7				3			11	1				1	2	7	35	16	1	18
Betárcsázó program	1		1							2							2	5	3		2
Boncolási botrány										5	3			2				13	2		11
Dohányzás szabályozása	7		4	1			2														
Drogkeresés az iskolában	4		2				2											3	3		
Egyéb egészségügyi vizsgálatok	14	2	4		2		4	2		21	8		5	2		2	4	11	7	2	2
Egyéb pénzügyi vizsgálatok	3		3							4	4							7	3	2	2
Egészségügyi diszkrimináció	3	2					1			4	4							5	3		2
Esélyegyenlőség	2	2								6	3		2	1				6	2	1	3
Gyermekvédelem	4	1	2				1			3	3							4	2	2	
Hivatal/Látogatás a régi- és új államfőnél	9		8	1						10	3		1	1	2		3	16	7		9
Hivatal/Hivatalos látogatás	3		3															8	3		5
Jogsértés	16	4	6	2			4			13	9			2			2	8	6	1	1
Kisposták védelme	10	1	5	3		1				11			2	1	3	2	3	29	12	2	15
Környezetvédelem	4		2				1	1		4						2	2	5	3	2	
Kegyeleti jog																		2	2		
Lakásmaffia	6	1	3		2					4	2		1	1				4	2	1	1
Lakástámogatás	9	2	4				3			3				2			1	4	4		
Malom Center	8	6					2			11	1	2	3	1	2		2	24	12	3	9
Motoros találkozók	3			1					2	9	6			3				6	4	2	
Nemzeti katasztrófa Alap létrehozása																		3	3		
Nyugdíjaztatás	3	1	1		1					3					1	2					
Orvosi/rendőri túlóra	10	3	3				4			2	2							14	9	2	3
Romairtó játék	9	1	6						2	5			2	3				9	4	2	3
Telefonos ügyfélszolgálat díja																		15	3	2	10
Temetők bekamerázása										3	1			2				3	3		
Törvénytelen légifotók	4						2		2	2							2	5	5		
Védőoltás	16	1	5	4		2	2	1	1	12	3		1	3		4	1	17	8	2	7
Zajvédelem																		2	2		
Zengő	10	3	4		1		2			18	4		2	2		5	5	33	21	5	7
Összesen	183	42	76	12	6	3	33	4	7	166	57	2	19	26	9	19	34	302	158	34	110

TÉMÁK	Rádióban összesen	Kossuth	Info	Danubius	Gazdasági	Juventus	Klub Rádió	Budapest Rádió	Sláger	Tv-ben összesen	mtv	m ²	RTL Klub	tv2	ATV	DTV	hír-TV	Újságban összesen	Napilap	Hetilap	Regionális lapok
A kényszergyógykezelték jogai																	21	8	2	11	
Adólista									1						1		1		1		
Beszámoló	10	5	3			2			1	1							16	12	2	2	
Betegjog	2		1	1													2	2			
Boncolási botrány	5		5														10	2		8	
Diszkrimináció a köztévében	8	1	4			3			5	2			2	1			27	6	3	18	
Drogkeresés az iskolában									2	1		1					2	2			
Egyházi iskolák tüntetése	3		3						3	3							4	3		1	
Érettségi pontszámítás	20	5	15						16	6		3	1	1	2	3	20	14	4	2	
Eutanázia	1					1											3	1	1	1	
Hálapénz	2		1		1				2			2					4	2	1	1	
Hivatal	2	1	1														7	5		2	
Hivatal/Látogatás a régi és új államfőnél	7		7						5	2				1	1	1	21	9		12	
Inkasszó	27	6	8		6	4	1	2	16	6		2	2		3	3	7	4	2	1	
Inkubátor	2		2														4	1	1	2	
Iskolai politizálás									2					1	1		10	9	1		
Jogsértés	2	1	1						5	2					3		8	6	1	1	
Jogtalan tandíj	5		3			1		1	2			1			1		28	6	3	19	
Kórházi rangsor	4		4						1							1	9	5		4	
Oktatási azonosítók	2	1				1			3	1		2					9		2	7	
Oktatás	9	1	6			1		1	4				2		1	1	7	3	2	2	
Rendőrségi vizsgálat	17	3	12	1		1			16	2		8	2	1	1	2	0				
SAPARD-pályázat	7		5			2			3							3	3	3			
Svájci alvó számlák	6		3		3				3	2			1				2	2			
Szcientológiai hazugságvizsgáló	1		1														11	5	3	3	
Zárka egy hamis bérlet miatt	5		4			1			2				2				3	2		1	
Összesen	147	24	89	2	10	17	1	4	92	28	0	19	12	5	14	14	239	112	29	98	

V. számú melléklet**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársai**

Andrásné dr. Bognár Ildikó	Dr. Kováts Beáta
Dr. Balsai Józsefné	Dr. Kökény Lászlóné
Bencsik Károly	Dr. Kristó Annamária
Dr. Borza Beáta	Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Dr. Bódis Cecília	Magyar Gizella
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsa	Dr. Nagy Réka
Dr. Garamvári Miklós	Nagy Tiborné
Gáspárné dr. Pere Katalin	Dr. Sipos Beáta
Dr. Izafé Éva	Dr. Somosi György
Dr. Juhász Orsolya	Dr. Szántó Eszter
Dr. Juhász Zoltán	Dr. Szilágyi Julianna
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva	Dr. Tasi Katalin
Dr. Kántor Ferenc	Tóth Andrásné
Dr. Kisfaludy Nóra	Dr. Várady Eszter
Dr. Kovács Orsolya Ágota	Dr. Wertán Balázs
Dr. Kovács Zsolt	

Az országgyűlési biztos általános helyettesének munkatársai

Dr. Bassola Eszter	Dr. Marikné dr. Budai Andrea
Dzielszky Károly	Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Dr. Fogarassy Edit	Radványiné Kecskés Katalin
Dr. Gubucz Ágnes	Rendes Imréné
Dr. Győrffy Zsuzsanna	Dr. Sütő Georgina
Dr. Hajas Barnabás	Dr. Szabó Zoltán
Dr. Halász Zsolt	Dr. Szathmári Réka
Dr. Haraszi Katalin	Dr. Szécsi Mária
Dr. Harsányi Ágnes	Tomolák Katalin
Dr. Kiss Anikó	Dr. Zemplényi Adrienne
Dr. Kiss László	
Dr. Koblenz Dániel	

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai

Balogh Mihályné
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámín
Duris Imréné
Farkas István
Festő Hegedűs Illésné
Franta Mária Terézia
Gál Csilla
Dr. Góg Laura
Hajnal Kálmánné
Hanser Ágota
Hegedűs Botond
Kaluser Sándorné
Kámány Éva
Kincses Irén
Komlósy Szilvia
Kovács Attila
Kovács Erika
Kővári Árpádné
Lévai Tamás
Listárné Nagy Éva

Makács Tamásné
Móré Piroska
Müller Zsolt
Dr. Nagy Erzsébet
Némethné Mészáros Erzsébet
Novákné Száraz Margit
Pákolicz Csaba
Petri Istvánné
Dr. Scheilinger László
Szabó Attila
Szabó Iлона
Szabó Károlyné
Széles Lászlóné
Szokolainé Sirmer Mária Magdolna
Tordai Miklósné
Dr. Varga Tamásné
Vargáné Kapa Veronika
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Wieszt Erzsébet
Dr. Wolf Erzsébet

VI. számú melléklet**Fotótár**

A Hivatal megalakulásának 10. évfordulóján a biztosok emléklapot adtak át az alakulás évétől itt dolgozó munkatársaknak



Állami kitüntetések átadása a munkatársaknak



*A Sziget Fesztivál Civil Szigetén Lenkovic Barnabás
a fiatalok lakáshoz jutásának esélyeiről beszélgetett vendégeivel*



A Sziget Fesztivál Civil Szigetén Takács Albert az államnak a felekezeti oktatásban betöltött szerepéről beszélgetett vendégeivel



Közös sajtótájékoztató a 2004. évi országgyűlési beszámolókról



*A „Visegrádi Négyek” ombudsmanjainak budapesti találkozója
a cseh, a magyar, a szlovák ombudsman és a lengyel helyettes ombudsman részvételével*

**Az Országgyűlés
62/2006. (XII. 25.) OGY
határozata**

az adatvédelmi biztos 2005. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról*

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Nyakó István s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Pettkó András s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2006. december 18-i ülésnapján fogadta el.

**Az adatvédelmi biztos beszámolója
(2005. január 1.–december 31.)**

Tartalom

I. KÖTET

BEVEZETŐ

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

II. A VIZSGÁLATOK

A. Személyes adatok

A politikai marketing

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések

Az Irányított Betegellátási Rendszer

A Belügyminisztérium központi adatkezelő szervezete

Rendőrség

Határőrség

Vám- és Pénzügyőrség

Állami adóhatóság

A társadalombiztosítás szervei

Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

A magánnyugdíj- és egészségpénztárak

Önkormányzatok

Adatkezelés az önkormányzati hatósági eljárásokban

Anyakönyvi ügyek

Helyi adóhatóság

Az önkormányzatokban kezelt személyes adatokat érintő vizsgálatok

Az adatvédelmi felelős az önkormányzatoknál

A helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, valamint a polgármester adatkezelésének vizsgálatai

Bíróságok

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Munkáltatók

Oktatásügy

Távközlési szervezetek

Internet

Hitelintézetek

Biztosítók

Sajtó

Tudományos kutatás, a múlt feltárása, levéltárak

Közüzemeltetők

Közlekedési vállalatok

További jellemző ügycsoportok

A Szcintológia egyház adatkezelése

Kamerák

Biometrikus azonosítók

B. Közérdekű adatok

Az adatvédelmi törvény módosítása

Hatósági eljárás és információszabadság

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény

Interpelláció, kérdés vagy információszabadság

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

Homályos üvegzsebek

Közfeladatot ellátó személyek, közszereplők személyes adatainak

A meteorológiai adatok nyilvánossága

C. Jogszabálytervezetek véleményezése és jogalkotással kapcsolatos kezdeményezések

- A személyes adatok védelme
- A közérdekű adatok nyilvánossága
 - Az adatvédelmi törvény módosítása
 - Az elektronikus információszabadságról szóló törvény
- A közérdekből nyilvános adatok
- A közszféra titkai
 - A minősített adatok védelméről szóló törvényjavaslat
 - A szolgálati titokköri jegyzékek
 - Az érettségi tételek titkosítása
 - Az elveszett minősítő esete
- Nemzetközi vonatkozású, jogalkotással kapcsolatos ügyek

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

- Az unió alkotmánya
- Europol, Schengen
- Az európai adatvédelmi biztos
- Konferenciák
- A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport 2005. évi állásfoglalásai

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS ÉS 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 2005. évi tapasztalatai
 - Reklámtevékenységgel foglalkozó cégek
 - Önkormányzatok helyi adatkezelései
 - Internetes szolgáltatások
 - Aláírásgyűjtés
 - Munkavállalók adatkezelése
 - Kivételek az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól
 - Belső adatvédelmi felelősök bejelentése
 - Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele
 - Előzetes ellenőrzés
- Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének állapota és fejlesztése
 - Az adatvédelmi biztosi honlap megújítása
 - Az iroda informatikai alrendszerének korszerűsítése
 - Adatbázis fejlesztések
 - Az új honlap és a belső információs rendszer adaptációja az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény követelményeihez

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

II. KÖTET

MELLÉKLETEK

1. Az adatvédelmi biztos ajánlásai

A köztisztviselői törvény szabályai szerinti vagyonyilatkozat-tételi eljárás egyes adatvédelmi kérdéseit érintő adatvédelmi biztosi ajánlás

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás

2. Az adatvédelmi biztos közleményei

Az adatvédelmi biztos hivatalos közleménye

Közlemény az „*ügynevezett ügynökkérdés*” jogszerű kezeléséről

Közlemény a zárt önkormányzati ülések dokumentumainak kezeléséről

Közlemény az aláírást gyűjtő adatkezelők adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettségéről

Közlemény a kórházi betegazonosító „*karszalag*” használatáról

Közlemény a köztisztviselői törvény szabályai szerinti vagyonyilatkozat-tételi eljárás egyes adatvédelmi kérdéseiről tett ajánlásról

Közlemény az aláírásgyűjtési kezdeményezések bejelentési kötelezettségéről

Közlemény a Magyarországi Szcientológia Egyház adatkezelésével kapcsolatban

3. Az adatvédelmi biztos nagy érdeklődést kiváltó ügyei

A betegnyilvántartás sorsa háziorvosi praxis jogutódlásánál

A Művészetek Palotája építési és üzemeltetési dokumentumainak nyilvánossága

Az „*mszp.hu*” portállal kapcsolatos panaszbeadványra adott válasz

Az adatvédelmi biztos véleménye az ügynevezett ügynöktörvény módosítását célzó javaslattal kapcsolatban

Egy országgyűlési képviselő által kért adatok közérdekűsége

Az adóazonosító jel képzési szabályairól

A személyi azonosítónak a társasházak alapító okiratában való feltüntetetéséről

A Magyar Televízió Rt. (MTV Rt.) által kötött szerződések dokumentumainak nyilvánosságáról

Elektronikus úton érkező közérdekű adatkérés teljesítéséről

A Political Capital ügynökökre vonatkozó adatkezeléséről

Történelmi kutatás eredményei körében személyes adat publikálásának jogszerűségéről

A www.halapenz.hu portálon induló fórum adatvédelmi kérdéseiről

Igazságügyi írásszakértő tevékenységének adatvédelmi vonatkozásairól

A munkahelyi drogteszt alkalmazását csak kifejezett – alkotmányos alapelveken nyugvó – jogszabályi felhatalmazással lehetséges

Az államigazgatási eljárásokban a „*határozatot kapják*” cím használatáról

A kormány „*sms-voks*” elnevezésű kampányáról

A tanórán történtek kép- és hangfelvételi rögzítéséről és felhasználhatóságáról

4. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai

A. Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: a helyi idegenforgalmi adóról szóló önkormányzati rendelet több pontban felülvizsgálatra szorul

Állásfoglalás: a BKV Rt.-nél a munkavállalók személyes adatai kezelésével kapcsolatos belső szabályozások felülvizsgálata szükséges, különös tekintettel az érintettek tájékoztatáshoz való jogára

Állásfoglalás: az eljáró adóhatóság az adóellenőrzés megkezdésekor adjon tájékoztatást arról, hogy a magánszemély bevallásának ellenőrzése kiterjed a vállalkozási és egyéb önálló tevékenységekre is

Állásfoglalás: grafológiai vizsgálat – törvényi felhatalmazás hiányában – csak az érintettek hozzájárulása alapján végezhető

Állásfoglalás: az érintett hozzájárulásával a róla készült képek kiállíthatóak

Állásfoglalás: Az adatvédelmi biztos válasza a *Heti Világgazdaság* főszerkesztőjének a lapban megjelent a „*Cenzor és illemtanár?*” című cikkekre reagálva

Állásfoglalás: a közérdekű bejelentő nem ügyfél adatait nem az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény szerint kell kezelni

Állásfoglalás: a 100 leggazdagabb magyar című kiadvány kiadója jogellenes módszert alkalmazott, mikor cégvezetőknek szóló megkereséseik címzésében az érintettet a listával összefüggésbe hozta

Állásfoglalás: a Magyar Légiközlekedési Rt.-nél működtetett ujjlenyomat-olvasó rendszer, illetőleg a munkavállalók beléptetését ellenőrző rendszer nem felel meg az Avtv. rendelkezéseinek

Állásfoglalás: a műhibákat „*elkövető*” egészségügyi dolgozók neve és egyéb személyes adatai a műhibával összefüggésben mindaddig, míg felelősségüket valamilyen törvényben szabályozott hivatalos eljárás meg nem állapítja, kizárólag akkor hozhatók jogszerűen nyilvánosságra, ha az érintettek ehhez hozzájárulnak

Állásfoglalás: az egészségügyi adatok indokolatlanul tág körben kért szolgáltatása jogellenes és a rendőrség ügynevezett „*készletező adatgyűjtésének*” gyakorlatához tartozik, mely módszer sérti a különleges adatok kezeléséhez fűződő jogokat

Állásfoglalás: adózási, szociális ügyekben személyiségvédelmi szempontból kifejezett jelentősége van az Avtv. garanciális szabályainak, és adattovábbításra csak akkor van lehetőség, ha törvény ezt kifejezetten lehetővé teszi vagy az érintett ezt kéri

Állásfoglalás: a hatályos jogi szabályozás szerint közterületen két szerv jogosult kép- és hangfelvételeket készíteni, a közterület-felügyelet és a rendőrség

Állásfoglalás: a Népszabadság Online szerkesztője jogellenesen járt el, amikor a „*webdoki*” portálon regisztrált orvosok hozzájárulása nélkül közzétette a fórumon elhangzott hozzászólásokat, mint az orvosokkal kapcsolatba hozható személyes adatokat

Állásfoglalás: a Magyar Sakkszövetségnek az új fegyelmi szabályzat elkészítésénél gondoskodnia kell a határozatokba való betekintésről és az adatvédelemre vonatkozó szabályok megalkotásáról

Állásfoglalás: az újságíró a kórházi benntartózkodása során a betegtársairól passzív módon, a mindennapi kórházi kommunikáció keretében megtudhatott információkat, de ezek felhasználásához, névvel összeköthető módon történő nyilvánosságra hozatalához már mindenképpen szükséges az érintett írásbeli hozzájárulása

Állásfoglalás: az RTL Klub panaszbeadvány felolvasása közben a beadványozó nevét is nyilvánosságra hozta, megsértve a beadványozó személyes adatai védelméhez való jogát

Állásfoglalás: a személyazonosító igazolvány mobilszolgáltatók általi másolásáról

Állásfoglalás: az elektronikus információszabadságról szóló törvény alapján a Magyar Közlöny digitális másolataihoz biztosítani kell a korlátozástól mentes hozzáférést

Állásfoglalás: a takarékszövetkezeteknél nem indokolt a nem rendszeres ügyfél teljes azonosítása

Állásfoglalás: az állambiztonsági szolgálatok számára írott ügynöki jelentés egészének nyilvánosságra hozatala nem jogszerű

Állásfoglalás: a munkavállalók kamerával történő megfigyelése törvényi rendelkezés hiányában csak kivételesen lehetséges

Állásfoglalás: a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszerben csak törvényben meghatározottak szerint kezelhető adatok, más adatkezelési műveletek nem végezhetőek

Állásfoglalás: egy közösségi vagy egy internetes fórumon másra vonatkozó becsületsértő, pejoratív állításokat tenni, a véleménynyilvánítás szabadságához tartozik és az adatvédelem oldaláról meglehetősen szűk területen értelmezhető

Állásfoglalás: az örökbefogadott gyermekek egészségügyi adatainak nyilvántartásáról

Állásfoglalás: az autó adásvétele előtt célszerű a tulajdonos hozzájárulását kérni a forgalmazási korlátozásról való adatigényléshez

Állásfoglalás: felsőoktatási intézménybe jelentkezőktől önéletrajz csak a vonatkozó törvényi előírások szerint kérhető

Állásfoglalás: nem jogszerű a közúti közlekedési nyilvántartás ellenőrzésének külső személy részére való delegálása, az erről kötött megállapodás nem jelent megfelelő jogalapot az adatkezeléshez

Állásfoglalás: a szexuális úton terjedő fertőző betegségekben szenvedő betegek adatainak kezelésével összefüggésben folytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményéről

Állásfoglalás: a közvéleménykutatásban érintett személyt tájékoztatni kell az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról és arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat

Állásfoglalás: a temetők kamerás megfigyelésével összefüggésben

Állásfoglalás: az érintett hozzájárulása nélkül készített felvétel a hatósági eljárásban felhasználható, azonban a felvétel készítése jogszerűtlen és személyhez fűződő jogokat sérthet

Állásfoglalás: a szülői jogosultságok tisztázása, meghatározása nem adatvédelmi kérdés, azonban nem helyes, ha az adatvédelemre, személyiségvédelemre hivatkozással tagadják meg a különélő szülő tájékoztatását gyermekéről

Állásfoglalás: egyes tűzoltók valóban készítenek munkájuk során felvételeket, és azokat közzé is teszik, személyiségi jogi sérelem azonban nem merült fel

Állásfoglalás: a villamosenergia- és földgázelosztási és közüzemi szolgáltatási engedéllyel rendelkező társaságok a telefonos ügyintézésen túl a papíron, illetve személyesen történő ügyintézés lehetőségét is kötelesek biztosítani a fogyasztók számára

Állásfoglalás: nincs olyan indok, amely szerint a társadalmi szervezetekről és az alapítványokról vezetett bírósági nyilvántartások nyilvános adatairól csak az érintett szervezet vagy alapítvány képviselője kérhessen kivonatot

Állásfoglalás: a személyazonosító igazolványok fénymásolásával kapcsolatos banki gyakorlatról

B. Közérdekű adatok nyilvánosságával, valamint az információs jogok ütközésével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: a Magyar Orvosi Kamara, mint közfeladatot ellátó szerv az újságíró által feltett valamennyi kérdésre az Avtv. rendelkezéseit figyelembe véve köteles válaszolni

Állásfoglalás: a kórházi gyógyító tevékenység minőségi mutatóit az OEP még nem dolgozta ki

Állásfoglalás: az intézkedést kezdeményező dokumentum nyilvánossága az Avtv. alapján jogszerűen korlátozható

Állásfoglalás: nem lehet jogszerűen a nyilvánosságtól elzárni a Belügyminisztérium jogalkotási tervét arra hivatkozva, hogy az „*döntésselőkészítést segítő belső munkaanyag*”

Állásfoglalás: a közérdekű adatközlésért felszámítható költségtérítés szabálya nem szigorodott, a közérdekű adatok további hasznosítása nem korlátozható

Állásfoglalás: az országgyűlési képviselőket is megilleti a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog is, ha azonban országgyűlési képviselőként lépnek fel, és kifejezetten az országgyűlési képviselőket megillető jogukat gyakorolják, akkor az erre vonatkozó szabályokra kell tekintettel lenni

Állásfoglalás: az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága vizsgálja meg a képviselők jogállásáról szóló törvénynek, illetve a Házzabálynak a képviselők informálódási jogát szabályozó rendelkezései érvényesülését, és szükség esetén tegyenek javaslatot azok megfelelő módosítására

Állásfoglalás: a képviselő-testület, illetve bizottsága közbeszerzési ügyekben is csak kivételesen tarthat zárt ülést

Állásfoglalás: nem törvénysértő, ha a képviselő-testület a polgármester nyilatkozatától függetlenül nyilvános ülésen tárgyalja a polgármester illetményének, jutalmának, egyéb juttatásainak megállapítására vonatkozó javaslatot

Állásfoglalás: a korrupció elleni hatékony harc egyik kardinális kérdése a közszféra nyilvánossága, az információs szabadság garanciáinak növelése érdekében további jogalkotói lépésekre van szükség

Állásfoglalás: a levegő pollen szennyezettségéről szóló adatok közérdekű adatok, melyeket az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint bárki nemcsak megismerheti, hanem terjesztheti is

Állásfoglalás: a közfeladatot ellátó szerv szerződéses kapcsolatainak során keletkezett adatok közül csak azokat illeti meg védelem, amelyek üzleti titkot képeznek

Állásfoglalás: az adatvédelmi biztos és a Legfelsőbb Bíróság elnökének levélváltása a közérdekű adatok közzétételének kötelezettségéről

Állásfoglalás: az önkormányzati hatáskörbe tartozó kérdések megvitatásának nyilvánosságát biztosítani kell

FÜGGELÉK

Az iroda szervezete és gazdálkodása

A 2004. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Az adatvédelmi biztos által 2005-ben véleményezett jogszabálytervezetek

Az adatvédelmi biztos az elektronikus médiában és a nyomtatott sajtóban 2005. január 1. és december 31. között

Előadások, konzultációk 2005-ben

Publikációk 2005-ben

BEVEZETŐ

2005 a 10 éves jubileum éve volt számunkra, hiszen 1995 szeptemberében kezdte meg működését az Adatvédelmi Biztos Irodája.

A hivatal szervezetileg, tudásban és tapasztalatokban egyaránt megerősödve „*állja a rohamot*” az évről-évre töretlenül növekedő ügyszámmal szemben (2005-ben 2350 ügy érkezett hozzánk). Talán szerénytelenség nélkül állíthatom, hogy az iroda tevékenysége nagymértékben hozzájárult a magyar adatvédelem meggyökeresedéséhez és megerősödéséhez, hiszen a bírósági határozatok mellett (néha helyett) elismerten az adatvédelmi biztosi állásfoglalások jelentik az adatvédelmi jog alkalmazásának és értelmezésének fő forrását a magyar jogi kultúrában. Üdvözlendő, hogy a polgárok információs jogaikkal összefüggésben egyre inkább tájékozottabbak és öntudatosabbak, jogismeret nélkül is sokszor „*öszönösen*” érzik, hogy mi a helyes és mi a helytelen.

A 2005. évre való visszatekintésben fontos hangsúlyozni, hogy a „*klasszikus*” adatvédelmi ügyek továbbra is sok munkát adnak a panaszok gyakorisága (például rendőrségi igazoltatás, személyi igazolvány másolás, munkáltatói ellenőrzések, promóciós adatgyűjtések vagy BAR-lista) és/vagy a rendkívül leleményes új formák miatt (erre jó példa a BKV „*intelligens kártya-alapú jegy- és bérletrendszere*” vagy a politikai direkt marketing régi-új formái). Nem múlik a „*kamera-láz*” sem, hiszen 2005-ben a munkahelyek után már a temetőket is be kívánták kamerázni. Vannak elhúzódó „*csatáink*”, mint például az IBR (Irányított Betegellátási Rendszer), melynek működését az illetékes tárca évek óta képtelen egy olyan törvényi keretbe foglalni, mely (adatvédelmi szempontból) megnyugtató módon rendezi több millió állampolgár egészségügyi állapotára vonatkozó adatainak kezelését.

Az információs szabadság területét elsősorban a nagy horderejű jogszabályi változások érintették, e helyütt csak utalnék a jelen beszámolóban később részletes elemzésre kerülő, az elektronikus információs szabadságról szóló 2005. évi XC. törvényre. Továbbra is visszatérő témák az önkormányzati adatkezelések nyilvánossága, a „*homályos üvegzsebek*” vagy az országgyűlési képviselők informálódáshoz való jogának korlátai.

Az uniós csatlakozás magával hozta az adatvédelmi törvény módosítását is, mely kiterjesztett feladat- és hatásköröket vezetett be az adatvédelmi biztos eljárási rendjébe. E változásokat némi idő elteltével és „*belülről*”, érintettként szemlélve meggyőződésem, hogy a klasszikus ombudsmani szerepkörtől való elmozdulás nem igazán jelentős, így a korábbi félelmek és kritikák – legalábbis mostanáig – megalapozatlanok voltak. Tudomásul kell venni, hogy az információs társadalom fejlődése olyan új kihívásokat (és veszélyeket) rejt magában, melyekre az adatvédelmi biztos csak megfelelő eszköztárral tud hatékonyan reagálni. Elég, ha a biometrikus azonosítóval ellátott útlevelek bevezetésére gondolunk.

Az új feladatokkal összefüggésben végezetül szeretném megjegyezni, hogy az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere keretében 2005-től az adatvédelmi biztos képviseli Magyarországot az EuroPool közös adatvédelmi felügyelő testületében Brüsszelben.

Dr. Péterfalvi Attila

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

Az Adatvédelmi Biztos Irodájához 2005 során összesen 36 631 irat (postai küldemény, levél, elektronikus levél) érkezett. Az érdemi, vagyis valamilyen intézkedést igénylő új iratok száma összesen 10 936 volt. Ebből – az intézmény fennállása óta valaha elért legnagyobb számú – összesen 2350 iratot ügyként iktattunk. Az adatvédelmi nyilvántartásba és az elutasított kérelmek nyilvántartásába 1390 iratot küldtek az adatkezelők, melyből 892 adatkezelési bejelentés volt.

Összesen 29 202 e-mail érkezett az adatved@obh.hu hivatalos postafiókba, melyek közül 730 elektronikus levelet ügyként iktattunk, ez kétharmaddal több az előző évhez képest (2004-ben 440 új ügy érkezett be villámpostán). A jogszabály-előkészítések során a tervezetek alkotói 2005-ben az előző évhez képest 70 százalékkal több, összesen 466 jogszabálytervezet szövegét elektronikus formában is elküldtek véleményezésre az adatvédelmi biztoshoz. Ez a napjainkra már bevett eljárás gyorsítja és hatékonyabbá, illetve sok esetben költségkímélőbbé teszi a jogszabály-veleményezési feladatok ellátását. Az adatvédelmi törvény szerint csak az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozó jogszabálytervezeteket kell megküldeni véleményezésre, ám sok esetben e szabályt nem veszik figyelembe, és egyes minisztériumok automatikusan szinte minden tervezetet megküldenek. A már folyamatban levő vagy lezárt ügyekhez 463 e-mail érkezett. Az egyéb tárgyú megkeresések, tájékoztatók, elektronikus hírlevelek száma 167 volt. Külföldről 709 e-mail érkezett, ezek uniós állásfoglalások, irányelvek, az adatvédelmi biztos nemzetközi kötelezettségeinek ellátását, az adatvédelmi hatóságokkal folytatott együttműködést szolgáló küldemények voltak. Miként azt a korábbi beszámolóiban már jeleztük, igen népszerűvé vált a beadványtétel elektronikus formája. Mivel az interneten használt kommunikáció nyelve jelentősen eltér a hivatalos levelezésben használt nyelvtől, sokszor nehezen értelmezhető, hogy pontosan mit is kifogásol a beadvány írója. Az ügyeket mindig tartalmuk szerint bíráljuk el, de felhívjuk a „*csonka*” indítványok megíróinak figyelmét arra, hogy a beadványukat miként kell kiegészíteniük az eredményes kivizsgálás érdekében. Hozzá kell tennünk azt is, hogy a webes kommunikáció másik jellegzetessége, hogy a vélemények gyorsan és egyszerűen juttathatók el az érintettekhez, így az e-mailes beadványozók gyakrabban köszönik meg a biztosi állásfoglalást, vizsgálatot, illetve nyilvánítanak róla – döntő többségében pozitív – véleményt. A „*személtelvé-áradat*” a korábbi évhez képest tovább nőtt, az irodához 26 571 kéretlen, üzleti vagy egyéb célú üzenet, „*spam*” érkezett.

Az iroda által ügyként kezelt és iktatott iratok száma (2350) – az előző évhez viszonyítva – 17 százalékkal emelkedett, ezen belül a jogszabály-veleményezések (450-ről–469-re), a panaszügyek (909 –1149), valamint a konzultációs ügyek (482–490) és a nemzetközi, főleg uniós ügyek száma (2005-ben 139) is emelkedett. Figyelemreméltó, hogy a panaszok száma 240-el több, mint az előző beszámolási időszakban volt.

A beadványok számának folyamatos növekedését nehéz megmagyarázni, feltételezhető azonban, hogy az okok több tényező együtthatásának eredői. A társadalom tagjainak többsége – talán történelmi okokból, talán a kulturális hagyományok – miatt meglehetősen érzékeny a magánszférájának, személyiségi jogainak tiszteletben tartására és a személyes adatai védelmére, illetve alapvető jogainak, közöttük a közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés gyakorolhatósága jogi és gyakorlati lehetőségének biztosítására. A polgárok nem minden esetben élnek széles körben az információszabadság által felkínált jogaikkal, lehetőségeikkel, de joggal várják el a közérdekű adatok kezelőitől, az államtól, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés aktív vagy passzív lehetőségét egyaránt naprakészen és széles körben biztosítsa. Ez voltaképpen egy újfajta „*társadalmi szerződés*” a közérdekű adatok kezelői (döntően az állam) és a polgárok között. Az adatvédelem és az információszabadság helyzete s állapota már hosszú évek óta közügy. A sajtó, a nyilvánosság nap mint nap foglalkozik a két, egymással szorosan összefüggő alapjogot érintő ügyekkel, az információs jogok érvényesülését korlátozó, illetve szűkítő jelenségekkel. Az írárok, tudósítások rávilágítanak a nyilvánvaló ellentétek, ellentmondások mellett a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága jogának együttes érvényesülésének másfél évtizedes „*küzdelmére*” is. Minduntalan felmerül, hogy a gyorsulva változó világban miként egyeztethetőek össze a kivívott és deklarált egyéni, közösségi szabadságjogok a globalizált világ szülte érdekekkel, kényszerekkel, kihívásokkal. Megkerülhetetlen a kérdés: vajon szükség van-e valóban arra, hogy az egyén, a közösség időlegesen vagy végérvényesen engedjen az alapjogok érvényesülése terén elért védelmi szintből egy új és ismeretlen fenyegetés miatt, tovább szűkítve, korlátozva az emberi jogok érvényesülését. S ha igen, önmagában mennyiben jelent megoldást mindez, jelenthet-e egyáltalán?

A világra és az emberek felé nyitott biztosi szerepfelfogás, a közszereplések számossága, az ismertség és az elismertség és a kivívott társadalmi presztízs visszahat az indítványok számára is. Az adatvédelmi biztostól a két alapjogot érintő kérdések mellett sokszor kérnek a hatáskörét csak áttételesen vagy egyáltalán nem érintő jogi kérdésben véleményt, tanácsot, állásfoglalást akár a sajtó képviselői, akár az ombudsmant a bizalmukkal megtisztelő indítványozók. Természetesen minden esetben megadjuk a tőlünk telhető legpontosabb tájékoztatást, és a kritikus élethelyzetbe került embertársainkat a megfelelő szervezetekhez, szervekhez irányítjuk, akik valóban hatékony segítséget nyújthatnak problémáik megoldásában. Sajnos néha „*csalódást*” kell okoznunk, mert nem áll módunkban, hogy a hozzánk fordulókon segítsünk, mert például – igen helyesen – nincs az adatvédelmi biztosnak nyomozati jogköre, amely nélkül sokszor lehetetlen a tények, események felderítése, jogsértés megállapítása. Egyre több az olyan panasz, amelyben egyáltalán nincs ha-

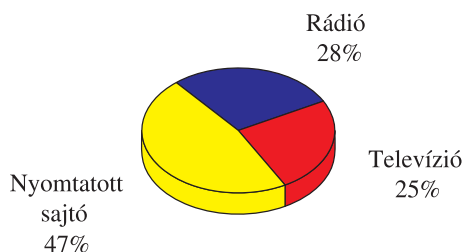
táskörünk az ügy kivizsgálására, netán bírósági eljárás van folyamatban, vagy az ítélkezési tevékenység befolyásmentes gyakorlásának garanciáját sértené, ha az adott ügyben (például a bizonyítékok beszerzése és felhasználhatósága kérdésében) állásfoglalást bocsátanánk ki. Sokszor az indítványozók az érintettek jogainak ismerete hiányából, kényelmességből vagy figyelmetlenségből olyan esetekben is bepanaszolják az adatkezelőket, amikor sokkal egyszerűbb lenne közvetlenül hozzájuk fordulni, és tájékoztatást kérni, és – ha indokolt – csak ezt követően igénybe venni az ombudsmani vizsgálat vagy netán a biztosi mediátori szerep lehetőségét. Napjainkban egyre inkább elfogadottá és elterjedtebbé válik, hogy az adatkezelők – akkor is, ha ezt egyébként a törvény nem teszi kötelezővé – adatvédelmi felelőst neveznek ki az adott szervezetben, akik – egyebek mellett – hozzásegíthetik az érintetteket a jogaik gyakorlásához a szükséges felvilágosítás, tájékoztatás szakszerű és közérthető közlésével, illetve a szervezeten belül gondoskodnak az adatvédelmi kultúra kialakításáról és fenntartásáról. Az adatvédelmi biztos hatáskör- és feladatköre is jócskán bővült és erősödött, a személyes adatok védelme területén hatósági jogköröket gyakorol, elősegíti az általa védett alapjogokat érintő jogszabályok érvényesülését, egységes értelmezését, előzetes ellenőrzést gyakorolhat, így a korábnál jóval hatékonyabb jogvédelmet tud biztosítani az érintettek számára. Továbbra is rendszeres az a már évek óta kialakult gyakorlat, hogy az adatkezelők már az adatkezelés megkezdése előtt állásfoglalást, véleményt, tanácsot kérnek a biztostól, mert tisztában vannak azzal, hogy az adatvédelmi szabályokat be kell tartaniuk, csak nem pontosan és biztosan tudják, hogy miként. Amennyiben elegendő információtár élénk az indítványozó, akkor lehetőség nyílik – az ombudsmani hatáskör keretein belül – állásfoglalás kibocsátására, de az ellenszolgáltatás fejében végezendő szakértői munkát nem végezzük el az adatkezelők megbízottai helyett. Ugyanis több példa akad arra, hogy az adatvédelmi szakkérdéssel megbízott szakértő személy vagy szervezet quasi „alvállalkozóként” szeretné bevonni az adatvédelmi biztost az általa felvállalt megbízás teljesítéséhez, és az adófizetők pénzén vele akarja elvégeztetni azt az érdemi munkát, amelyért ő megbízási, szakértői díjat vesz fel. Természetesen ezeket a beadványokat is megválaszoljuk, mivel ezzel is adatvédelmi jogsértések előzhetőek meg, azonban az iroda személyi állományának nincs arra kapacitása, hogy részletekbe menően adatvédelmi átvilágítást végezzen. A felvilágosítást a jogszerű adatkezelés megvalósíthatóságához szükséges feltételrendszer elemeiről, azonban minden esetben megadjuk.

2005-ben megújítottuk – a hatályba lépett elektronikus információszabadság törvény jegyében – az Adatvédelmi Biztos Irodája honlapját, és ezzel együtt bevezettük az adatvédelmi biztos által kezelt közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről szóló szabályzatot. Megújult a hivatal telefonos jogsegély és tanácsadói szolgáltatása is. Hivatali időben ma már egyszerre három munkatárs fogadja – rotációs rendszerben – a telefonon beérkező megkereséseket, kérdéseket.

A televíziókban, rádiókban és az írott sajtóban megjelent nyilatkozatokról – amelyek felkelthetik, illetve fokozhatják az információs jogok iránti érdeklődést, s így szintén befolyásolhatják az ügyeink számát – ezúttal is készült médiaelemzés, melyet az alábbi grafikonon mutatunk be. 2005-ben összesen 556 adatvédelmi biztosi nyilatkozat látott napvilágot a médiában. Ezek közé egyaránt sorolhatók a szóbeli és írásbeli nyilatkozatok, közlemények, interjúk. Az írott sajtóban 261, a rádiókban 158, a televíziókban, 137 esetben nyilatkozott a biztos.

Sajtófigyelés

(az adatvédelmi biztos szereplése és megjelenései a honi médiában) 2005.



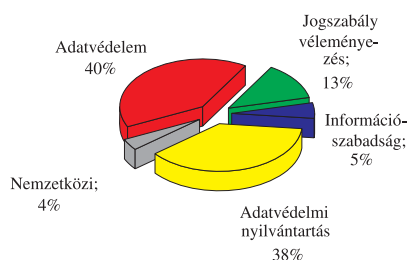
A függelékben található két táblázatban a fenténél bővebb adatok találhatóak a biztosi nyilatkozatok témája, valamint a szerepléseinek a televíziók szerinti csoportosításáról.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyek megoszlása

Ebben az évben a megelőző évekhez képest kevesebb ábra alkalmazásával tovább egyszerűsödik és még áttekinthetőbbé válik az irat- és ügyforgalmat bemutató statisztikai elemzés. Az adatvédelmi nyilvántartás ezúttal is önálló fejezetben szerepel. A vizsgált 2350 ügyet nyilvántartó elektronikus iktatási rendszerben (ELIK) összesen 3445 bejövő és 4376 kimenő iratot, levelet dolgoztunk fel. Az összes, vagyis 2350 ügyből az adatvédelmi ügyek száma 1493 (1211), a jogszabály-veleményezéseké 469 (450), az információs szabadságot érintő ügyek száma 196 (169) volt. Tehát az információs szabadságot érintő ügyeink száma 16 százalékkal nőtt. (A zárójelben feltüntetett adatok minden esetben az előző, 2004. évre vonatkoznak.) A nemzetközi ügyeink száma 139 volt. Az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentett adatkezelések száma 892 az elutasított kérelmekről a kézirat lezárásáig 498 jelentést kaptunk.

Ha az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozó két információs alapjogot érintő beadványok arányát vesszük szemügyre, akkor megállapítható, hogy az információs szabadságot érintő ügyek aránya az adatvédelemhez képest (1493–196) több mint 13 százalékkal, ez az adat az elmúlt évek adatait is figyelembe véve állandósulni látszik.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyiratok és nyilvántartási kérelmek
2005 (%)



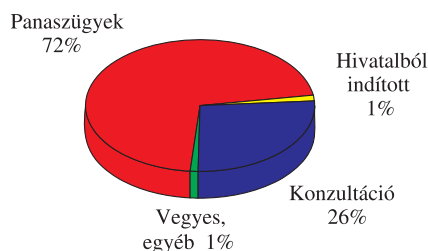
A vizsgálatok általános jellemzői

A főbb ügytípusok

A 2350 iktatott ügyirat közül ebben az évben 1149 adatvédelemmel és információs szabadsággal kapcsolatos panaszügy érkezett, ez 35 százalékos, igen jelentős növekedést mutat. (2004-ben „csak” 850 ilyen ügy volt) A konzultációs beadványok száma nem nőtt számottevően, 482-ről 490-re módosult. A jogszabály-veleményezések száma 450-ről 469-re változott. A nemzetközi ügyeink száma 139 volt – az aránya három százalékról hat százalékra emelkedett. A nemzetközi ügyek számának emelkedése az EU tagságunkból is fakadó tagállami kötelezettségeinkkel áll összefüggésben. A nemzetközi, illetve európai ügyeket információs ágak szerint ezúttal sem csoportosítjuk, túlnyomórészt a személyes adatok védelmét érintő ügyekről, konzultációkról van szó, amelyek részletes ismertetése a beszámoló Nemzetközi ügyek fejezetében olvasható.

Az adatvédelmet érintő 1493 ügy megoszlása a következőképpen alakult: részben vagy egészben adatvédelmi panaszügy 1061, adatvédelemmel kapcsolatos konzultációs ügy 394, hivatalból indított adatvédelmi vizsgálat 22 volt. A 16 egyéb, illetve vegyes ügy körébe a személyes adatok védelmével kapcsolatos levelezések, hivatalos intézkedést igénylő kiadványok, tájékoztatók, előadások, értekezletek tartoznak.

Az adatvédelmi ügyek megoszlása
2005 (%)



A 469 jogszabály-veleményezésről idén sem közlünk diagramot, a tervezetek szakértői megítélése alapján az információs jogok valamelyikét akár mindegyikét érinthetik, vagy ami a leggyakrabban jellemző, egyiket sem, mivel – mint e fejezet bevezetőjében már említettük – gyakorta válogatás nélkül minden jogszabálytervezetet megküldenek a kodifikációt végző szervek, szemben a települési önkormányzatokkal, akik csak elvétve küldik meg az adatkezelést is érintő rendeleteiket. Az adatvédelmi biztos jogszabály-veleményezési tevékenysége ismertetésének külön alfejezetet szentel a beszámoló.

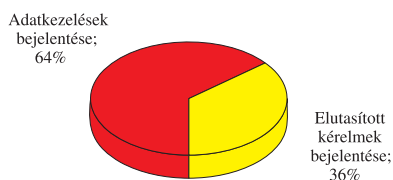
Az információszabadságot, vagyis a közérdekű adatok nyilvánosságát is érintő beadványok száma 196. Ebből 96 konzultációs, 88 panaszügy, 5 hivatalból indított vizsgálat 3 egyéb ügy, 4 beadvány pedig titokvédelmi tárgyú volt.

A közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyiratok megoszlása
2005 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartásba beküldött adatkezelési bejelentkezéseket és az adatvédelmi nyilvántartás körében feldolgozott elutasított kérelmekről adott jelentéseket az Adatvédelmi Nyilvántartási Főosztály külön iktatási rendszerben, a vizsgált ügyektől elkülönítetten tartja nyilván. Az itt feldolgozott iratok, ügyek száma 1390 (2004-ben: 1218). A nyilvántartási ügyiratok megoszlása és száma kismértékben emelkedett az előző évhez képest. Az adatkezelések bejelentéseinek száma nőtt, 892 (2004-ben: 708) bejelentés történt. Az adatvédelmi törvény 13. §-ának (3) bekezdése, valamint a 20. §-ának (9) bekezdése alapján az adatkezelők az érintettek személyes adataik kezelésére vonatkozó tájékoztatói kérelmének, valamint közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmek elutasításáról és annak indokairól évente értesítik az adatvédelmi biztost. A beszámoló elkészítéséig összesen 498, 2005. évre vonatkozó bejelentés érkezett. Az adatok szolgáltatására felhívó közlemény a mellékletben és a honlapunkon, a jelentések statisztikai elemzése az adatvédelmi nyilvántartásról szóló fejezetben olvasható.

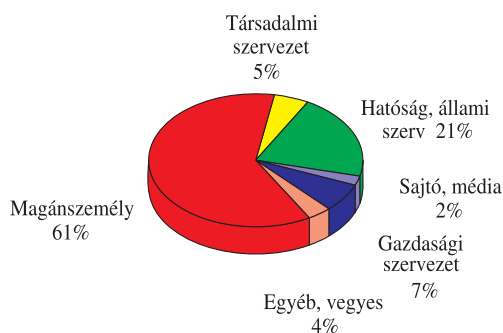
Az adatvédelmi nyilvántartás ügyiratainak megoszlása
2005 (%)



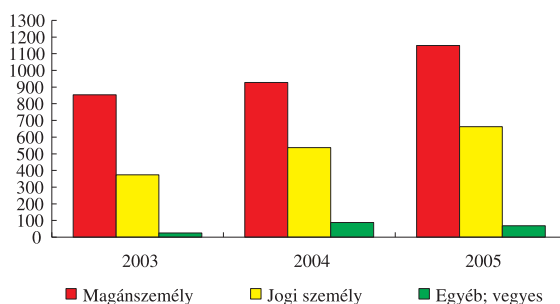
Az indítványozók aránya

Az idei évben ismét növekedett azon beadványok (konzultációk, panaszok) száma, amelyeknek indítványozói magánszemélyek/állampolgárok (1150 ügy). A növekedés lehetséges okairól a bevezetőben már szót ejtettünk. Az indítványozók összetétele, aránya a korábbi évekhez képest nem változott számottevően. Ismét megfigyelhető, hogy a jogi személyiséggel rendelkező indítványozók száma egyszerre nő a magánszemélyekével. Ez a sok konzultációs ügygel, az állami szervek, hatóságok, illetve társadalmi szervezetek, valamint a gazdasági szféra aktivitásával állhat összefüggésben.

Az indítványozók aránya
2005 (%)



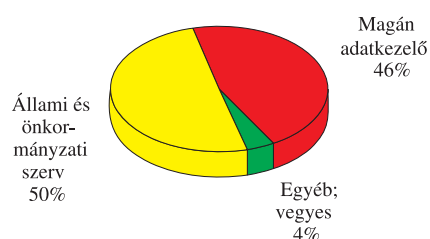
A jogi és a magánszemély indítványozók aránya
2003–2005



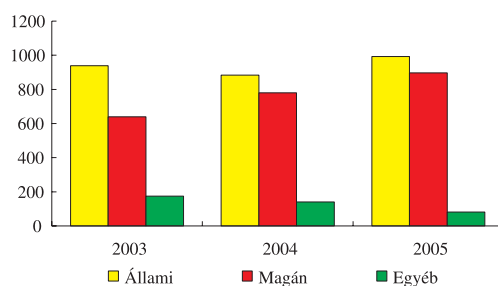
A vizsgált adatkezelők típusai

Az adatvédelmi biztos és irodája 2005-ben összesen 1971 (2004-ben 1804) adatkezelőt, illetve általuk folytatott adatkezelést vizsgált [volt olyan vizsgálat, amelyben több adatkezelő is érintett volt, illetve volt olyan adatkezelő, amelyet érintően több különböző vizsgálat (panasz, konzultáció) is folyt]. Az utóbbi három év adatait összehasonlítva megállapítható, hogy a vizsgált állami-önkormányzati adatkezelők száma ezúttal növekedett, miként a magán adatkezelőké is (883-ról 933-ra, illetve 780-ról 897-re). Egyértelműen megfigyelhető tendencia, hogy a különböző szektorokban tevékenykedő adatkezelőket érintő vizsgálatok egyre kiegyenlítettebbé válnak, közel azonos számban érintik a magán- és a közszférát.

A vizsgált adatkezelők típusai
2005 (%)

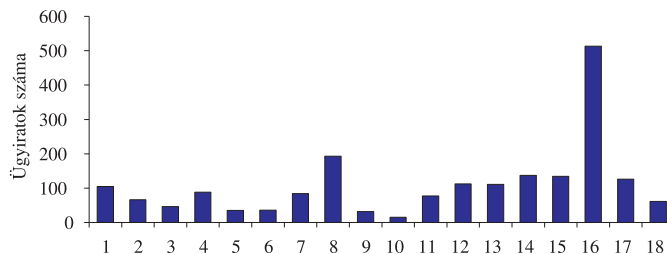


A vizsgált adatkezelők típusai
2003–2005

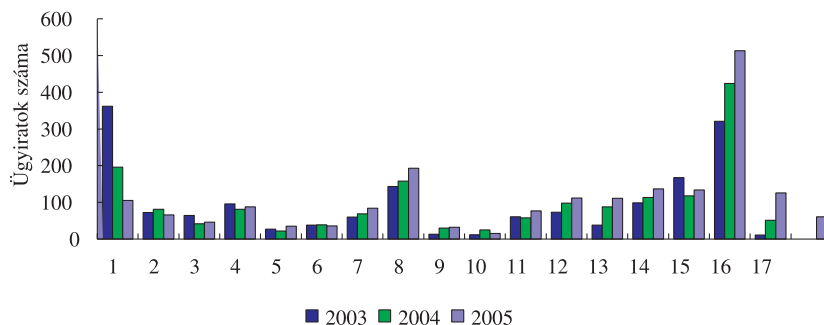


A vizsgált adatkezelők között – legmagasabb számát tekintve – 513 vizsgálatnál első helyen kell megemlíteni az „*egyéb adatkezelők*” közé sorolt munkáltatókat, a különböző szolgáltatásokat nyújtó gazdasági társaságokat, áruküldőket, illetve társasházakat. Ide tartoznak a kéretlen, üzleti célú reklámot, ajánlatot tartalmazó elektronikus levelekre (spam-ekre) vonatkozó vizsgálatok is. A sajtót és a médiát érintő ügyeink száma jelentősen, 88-ról 111-re emelkedett. 2004-hez képest több vizsgálat érintette a helyi önkormányzatokat, ahol jelentős a növekedés (158-ról 193-ra), valamint az egészségügyi intézményeket, a pénzintézeteket, a társadalmi szervezeteket és a külföldi adatkezelőket. A vizsgálatnál érintett adatkezelők kategóriájánál a három éves idősor ábrán a központi közigazgatási szervek körében a korábbi évekhez képest jelentős visszaesés tapasztalható. Ennek egyik oka, hogy 2004-től a véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek előterjesztői itt adatkezelőként már nem szerepelnek, a másik ok, hogy az előző évhez képest is valóban csökkent a központi szervezetek érintő vizsgálatok száma (196-ról 105-re).

A vizsgált adatkezelők kategóriái
2005



A vizsgált adatkezelők kategóriái
2003–2005



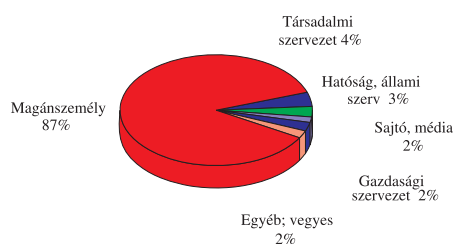
- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1 Központi közigazgatási szerv | 10 Szakosított felügyeleti szerv |
| 2 Egyéb közhatalmi szerv | 11 Oktatási intézmény/kutatóintézet |
| 3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő | 12 Társadalmi szervezet |
| 4 Fegyveres és rendvédelmi szerv | 13 Sajtó/média |
| 5 Társadalombiztosítás/munkaügy | 14 Pénzügyintézet |
| 6 Adóhivatal, pénzügyőrség | 15 Közüzemi szolgáltató |
| 7 Egészségügyi intézmény | 16 Egyéb adatkezelő |
| 8 Helyi önkormányzat és szervei | 17 Külföldi adatkezelő |
| 9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv | 18 Nincs adatkezelő |

Panaszügyek

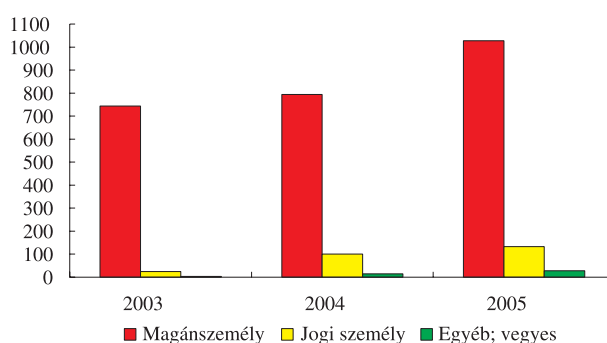
Amennyiben az indítványozót konkrét jogsérelem érte vagy annak közvetlen veszélye állt fenn, a beadványát panaszügyként kezeljük. A panaszügyeknek alapvetően két fajtáját különböztethetjük meg. Az egyik esetben az indítványozó vizsgálat lefolytatása nélkül, a hatályos jogszabályok, a csatolt dokumentumok, illetve az általa leírtak alapján kér az ügyre vonatkozó (általános) állásfoglalást az adatvédelmi biztostól. A másik esetben az indítványozó eleve kéri a panaszolt adatkezelés és adatkezelő vizsgálatát. Az indítványozó kiletét – amennyiben az feltétlenül szükséges – csak az érintett hozzájárulásával fedjük fel a vizsgálat során. Természetesen a jogsértés súlyára, az érintettek számára tekintettel előfordul, hogy a hivatalból indítunk vizsgálatot olyan esetekben is, amelyekben azt az indítványozó eredetileg nem kérte. A konkrét jogsérelmet leíró, vagyis panaszügyként kezelt beadványok száma 2005-ben 1149 volt. A panaszvizsgálatok száma – hasonlóan a többi vizsgált ügghöz – szintén nőtt, ezen belül a *magánszemély panaszosok* aránya emelkedett 2004-hez képest (2003-ban 95%: 744 ügy, 2004-ben 87%: 794 ügy, 2005-ben 89%: 1027 ügy), 133 esetben jogi személy volt a panasz előterjesztője. A média képviselőinek aktivitása továbbra is mérsékelt, 2005-ben csak 20 panaszbeadvány-

ra korlátozódott. A társadalmi szervezetek mindössze 48 alkalommal, az állami szervek, hatóságok képviselői 36-szor, a gazdasági szervezetek 29-szer „panaszkodtak”.

A panaszosok aránya
a 2005. év panaszügyeiben (%)



A jogi és magánszemély panaszosok aránya
Panaszügyek 2003–2005



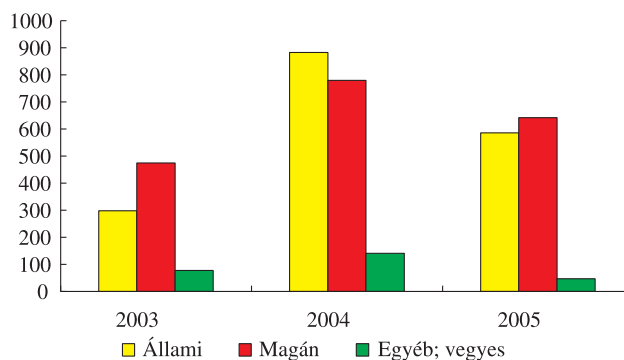
A bepanaszolt adatkezelők típusai

2005-ben a bepanaszolt adatkezelések száma jelentősen csökkent: a tavalyi rekordnak számító 1804-gyel szemben 1275 adatkezelőt, illetve adatkezelést kifogásoltak. Egy beadvány több kifogást is tartalmazhat, vagyis a halmozott (több adatkezelőt, adatkezelést kifogásoló) panaszbeadványok száma csökkent. A 2004-es év 48 százalékával szemben 2005-ben az összes bepanaszolt adatkezelés 46 százalékában állami, önkormányzati adatkezelő tevékenységét sérelmezték a panaszosok, amely számát tekintve azonban jelentősen csökkent (833-ról 586-ra). A legfontosabb jelenség, hogy 2005 az első olyan év, amikor több magán-adatkezelést kifogásoló panaszbeadványt vizsgáltunk, mint államit, illetve önkormányzati, összesen 642-t, bár ezen ügyek száma is csökkent, 2004-ben még 780 volt. A panaszügyek vizsgálatáról meg kell említeni, hogy azok egyre összetettebbé, bonyolultabbá válnak, sokszor lehetetlen az adatkezelés körülményeinek felderítése. A gazdasághoz hasonlóan az „adatvédelem világában” is léteznek szürke, illetve fekete területek, melyek vizsgálatához a jelenlegi biztosi hatáskörök és tárgyi, valamint személyzeti feltételek is egyaránt elégtelenek.

A bepanaszolt adatkezelők típusai
a 2005. év panaszügyeiben (%)



A bepanaszolt adatkezelők típusai
Panaszügyek 2003–2005

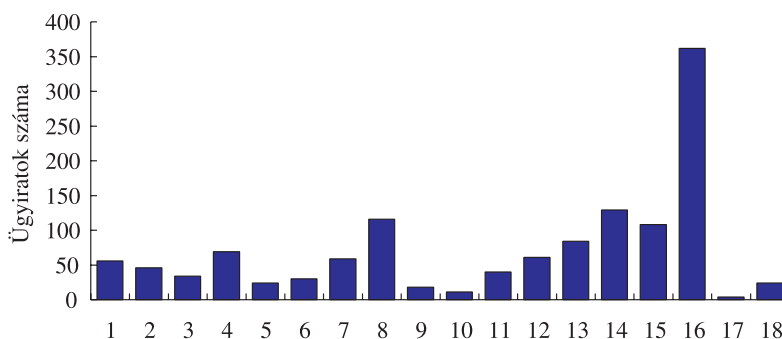


A bepanaszolt adatkezelők kategóriái

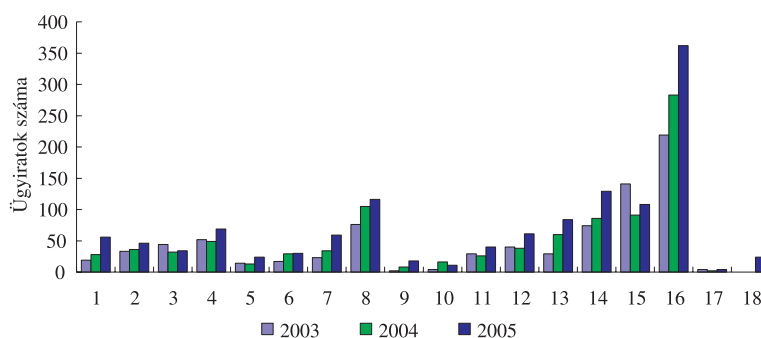
A 2005-ös év folyamán is a panaszbeadványok túlnyomó többségében, 362 esetben (szemben a tavalyi 283 esettel) az „*egyéb adatkezelők*” (árúküldők, munkáltatók, gazdasági társaságok, társasházak), 116 esetben (105) a helyi önkormányzatok és szerveik, 129 alkalommal (86) a pénzintézetek, és 84 esetben (60) a sajtó adatkezelését sérelmezték a panaszosok. 2005-ben az említett adatkezelőkkel szemben érkezett panaszok száma nőtt a legszembetűnőbbben. A központi közigazgatási szerveket és a társadalmi szervezeteket érintő panaszok száma megduplázódott.

A közüzemi szolgáltatókat érintő panaszok száma továbbra is igen magas. A fegyveres és rendvédelmi szervek esetében jelentős számszerű növekedés tapasztalható (49-ről 69-re), ellenben az adóhatóságot érintő panaszok száma csak eggyel nőtt (30-ra), és a nemzeti adatbázisok kezelőit is viszonylag kevés panasz érintette, mindössze 34. A központi közigazgatást és az egyéb közhatalmi szerveket összesen 102 alkalommal panaszolták be.

A bepanaszolt adatkezelők kategóriái
a 2005. év panaszügyeiben



A bepanaszolt adatkezelők kategóriái
Panaszügyek 2003–2005



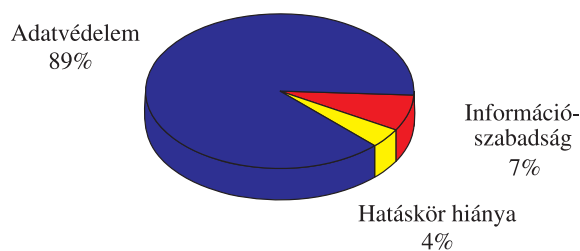
- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1 Központi közigazgatási szerv | 10 Szakosított felügyeleti szerv |
| 2 Egyéb közhatalmi szerv | 11 Oktatási intézmény/kutatóintézet |
| 3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő | 12 Társadalmi szervezet |
| 4 Fegyveres és rendvédelmi szerv | 13 Sajtó/média |
| 5 Társadalombiztosítás/munkaügy | 14 Pénzintézet |
| 6 Adóhivatal, pénzügyőrség | 15 Közüzemi szolgáltató |
| 7 Egészségügyi intézmény | 16 Egyéb adatkezelő |
| 8 Helyi önkormányzat és szervei | 17 Külföldi adatkezelő |
| 9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv | 18 Nincs adatkezelő |

Információs ágak a panaszügyekben

Az összes panaszügy (1149) közül személyes adataik kezelése miatt 2005-ben 1051-en, 272-vel több alkalommal (779) tettek panaszt, a közérdekű adatok kezelésének gyakorlatát 88 esetben kifogásolták (2004: 71) az adatvédelmi biztosnál. Az információs ágak megoszlását tekintve a panaszügyekben is nagyon magas az adatvédelem aránya (92%–8%). A korábbi években a megoszlás állandó jellemzője volt, hogy az adatvédelmi panaszok hányada évről-évre tovább emelkedett. Ez a folyamat 2004-ben megfordult, és 2005-ben sem változott, mivel a közérdekű információk kezelését kifogásoló panaszbeadványok száma most is több, mint 8 százalékot tesz ki, szemben a korábbi 6 százalékkal. Ez azt jelenti, hogy a jelentős panaszügyszám növekedés ellenére, az állampolgároknak a közérdekű adatok iránti érdeklődése tovább fokozódik, és ugyanolyan eréllyel lépnek e joguk megsértése esetén, mint a jogellenes személyes adatkezelés észlelésekor. Vagy ebből az adathból – más nézőpontból szemlélve – az a következtetés is levonható a közérdekű adatok kezelőire, hogy növekvő számú vagy differenciáltabb adatigénylésekkor többször fordul elő vélt vagy valós

jogsérelem a közérdekű adatok késedelmes, hiányos szolgáltatásával vagy az adatok hozzáférhetővé tételének megtagadásával összefüggésben.

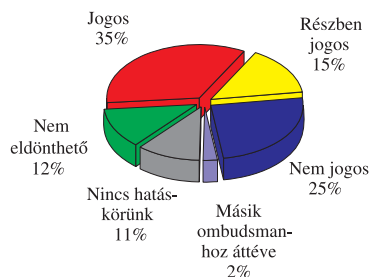
Információs ágak aránya a panaszügyekben
a 2005. év panaszügyeiben (%)



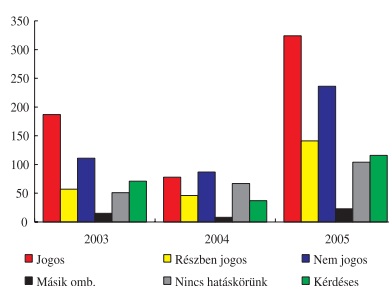
A panaszok jogossága

A már lezárt panaszügyek (1149-ből 944-et zártunk le a beszámoló megírásáig) felében – 465 esetben – állapítottuk meg, hogy jogos vagy részben jogos volt az indítványozó panasz. Az előző év arányait tekintve átalakult, 38-ról 35%-ra csökkent a jogos, 14-ről 15 százalékra emelkedett a részben jogosnak bizonyuló beadványok aránya. A jogsértés hiányát megállapító, nem jogos indítványok aránya 28-ról 25%-ra csökkent, számuk 236 volt. A nem eldönthető panaszok száma jelentősen nőtt 37-ről 116-ra. Másik ombudsmanhoz 23 ügyet tettünk át részben vagy teljes egészében. Hatáskörünk hiányát 104 esetben kellett az indítványozóval közölnünk.

A panaszok jogossága
a 2005. év panaszügyeiben (%)



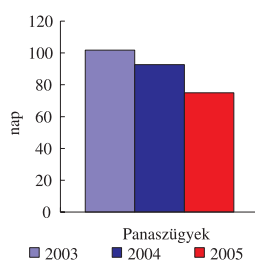
A panaszok jogossága
Panaszügyek 2003–2005



Átlagos ügyintézési idő

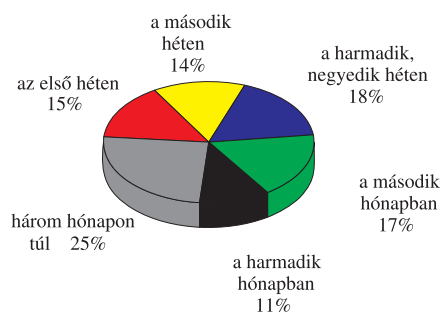
A 2005-ben továbbra sem apadó, sőt ki tudja, hogy a jövőben mikor tetőző panaszáradatot, ügyszámot 2005-ben erőteljesen csökkenő ügyintézési idővel sikerült kivizsgálni. A három éves idősor adatainak összehasonlítása után látható, hogy a *panaszügyek* átlagos ügyintézési ideje örvendetes módon, jelentősen, 92 napról 72 napra csökkent. Az ügyintézési idő alakulása, összefüggésben van a nem jogos, illetve a hatáskörhiányos ügyek magas számával (összesen 340). Ezen ügyek vizsgálati ideje nagyon rövid, mivel nem kell elhúzódó párbeszédet folytatni a vizsgált adatkezelővel, illetve a csatolt dokumentumok alapján megítélhető az adatkezelés törvényessége vagy törvénytörő volta. A bonyolultabb, összetettebb ügyek számának emelkedésére utal az a tény, hogy a három hónapon túl elhúzódó vizsgálatok száma a lezárt ügyek negyedrészt teszi ki, ez az arány tavaly még 13 százalék volt. A vizsgálatokat végző munkatársak létszáma 2003-ban 23 fő volt, 2004-ben 29, 2005-ben 30 fő. A jogszabály-veleményezések esetében a határidők egyre rövidebbek (egy-két nap, esetleg egy hét), melyeket igyekszünk tartani. Nagyon gyakori, hogy a megkeresett adatkezelők késedelmesen, illetve hiányosan válaszolnak, ezért ismételt megkeresést vagy helyszíni vizsgálatot kell tartanunk, vagy nyomozati jogkör hiányában nem folytatható le teljes körű vizsgálat és az érintettek általános tájékoztatást kapnak a jogérvényesítési lehetőségeikről. A jogosulatlan adatkezelések nem feltétlenül meríti ki a személyes adattal való visszaélés bűncselekményi tényállását. Bűncselekmény hiányában a kisebb súlyú, ám jogellenes adatkezelői magatartások egy részét továbbra sem szankcionálja a szabálysértési törvény, illetve kormányrendelet.

Átlagos ügyintézési idő *Panaszügyek 2003–2005*



Az ügyintézés időtartama a 2005-ös évben is kedvezően alakult. A lezárt ügyek esetében az első hónapban összesen 1062 ügyben adtunk érdemi választ a beadványt tevőnek az indítványára. Ez a szám az összes ügy (2350) közel fele, amely a tavalyi évhez képest is további javulást jelent. Az ügytorlódás jelei igazán a második és a harmadik hónapban adott érdemi válaszok számában mutatkoznak meg (409, illetve 253). Három hónapon túl 590 esetben válaszoltunk. Míg 2004-ben a második hónapban adott válaszok aránya volt a legtöbb, 2005-ben a három hónapon túli válaszok száma a legmagasabb, vagyis minden negyedik lezárt ügy. Az indítványozók egy része abban a tudatban fordul hozzánk, hogy az adatvédelmi biztos eljárására is vonatkozik a közigazgatási eljárás általános, harminc napos ügyintézési határideje. Mivel egy ombudsmani vizsgálat első szakasza az adatkezelővel folytatott írásbeli „*párbeszéd*” vagyis információszerezésen alapul, és a másik fél meghallgatásának jogi alapelvét is érvényre kell juttatnunk, ebből adódóan az összetettebb, több adatkezelőt, adatkezelést vagy jogágot, szabályozási területet, illetve jogszabályt, hivatásbeli szabályt is érintő ügyek vizsgálati időtartama megnövekedik. Figyelembe kell venni az eset megítélésénél a vizsgált tevékenységhez kapcsolódó adatkezelés ágazati, szakmai sajátosságait, meg kell ismerni az adatkezelők magatartását motiváló, a személyes adatok védelmén esetleg kívülálló, vagy azon túlmutató egyéb szempontokat, melyek figyelmen kívül hagyása esetén a kiadott biztosi állásfoglalás nem lenne teljes körű, szakszerű és megalapozott. Az átlagos ügyintézési időben a jelentős ügyszámnövekedés ellenére is – mindent egybevetve – javulás tapasztalható.

Az ügyintézés időtartama a 2005-es évben
(„Hány ügyre válaszoltunk érdemben”) (%)



II. A VIZSGÁLATOK

A. Személyes adatok

A személyes adatok védelméhez való joggal kapcsolatos vizsgálatokat illetően ezúttal is ki lehet emelni: azok száma folyamatosan emelkedik. A korábbi évekre jellemző tendencia tehát folytatódott, egyre több állampolgár fordul az adatvédelmi biztoshoz panaszával, miképpen emelkedik az adatkezelőktől érkezett konzultációs kérdések száma is. A munka során ez egyfajta állandósulást jelent, de számos újdonsággal is szembe kellett nézni. Állandónak mondható a kéretlen elektronikus reklámokkal („*spamek*”) kapcsolatos beadványok nagy száma, továbbra is sokan kifogásolják a hitelintézetek tevékenységét a központi hitelinformációs rendszerrel kapcsolatosan, miképpen a fegyveres szervek – elsősorban a rendőrség – igazoltatási gyakorlata által is sértve érzik jogaikat az állampolgárok. Ezek olyan tényezők, melyek az évek során részévé váltak az Adatvédelmi Biztos Irodája munkájának, és ez talán egy ideig még így is marad. A jövőben a *spamek* továbbra is érkeznek, és az is szinte bizonyos, hogy a polgárok a későbbiekben is egyfajta óvatos fenntartással kezelik egyes szervek – az esetek túlnyomó többségében törvényes – adatkezelését.

Az állandósuló vizsgálatokat illetően aggodalomra okot adó elemek is megjelennek, itt elsősorban a munkáltatók adatkezelését kell kiemelni. Az évek óta visszatérő panaszok a személyiségtesztekkel, munkahelyi megfigyelésekkel kapcsolatban mutatják, hogy a munkáltató-munkavállaló viszonyban ez utóbbiak még mindig kiszolgáltatottak, előbbiek pedig még mindig sokszor úgy vélik, hogy a hatékony munkavégzés csak olyan módszerekkel biztosítható, melyeknek inkább lenne helye egy alá-fölé rendelt kapcsolatban, semmint egy mellérendelt felek közötti jogviszonyban. Nem múlik a kameraláz sem. Míg az elmúlt években a munkahelyek számítottak a „*legkamerázottabb*” helyeknek, 2005-ben már a köztemetőkben is kamerákat kívántak elhelyezni.

Az előbbi példával ellentétben kedvező változások is vannak. Csökken a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal adatkezelését érintő kifogások száma, miként az állami adóhatóság is egyre kevesebb munkát ad az adatvédelmi biztosnak. Hazánk azonban ebből a szempontból a görög mitológia sokfejű hidrájához hasonlatos: ahogy megszabadulunk az egyik fejtől, rögtön egy másik, erősebb nő a helyére, amellyel újfent küzdenünk kell.

Természetesen nem múlhat el év olyan állami terv nélkül, amely valamilyen homályosan – vagy még annyira sem – megfogalmazott célkitűzést forint milliárdok és tömeges, átláthatatlan adatkezelések útján kíván elérni. Erre az Irányított Betegellátási Rendszer a legjobb példa, amelyről külön fejezetben olvashatunk. Újdonságokkal természetesen az üzleti szféra is szolgál, elegendő a közlekedési vállalatok új bérletrendszer-terveire utalni, amely természetesen adatkezeléssel jár együtt. Szintén új jellegű adatkezelést jelentenek a biometrikus azonosító rendszerek. Végezetül még egy visszatérő jelenséget kell említeni: a választások közeledtével ismét megjelent a polgárok házában a politika, ezúttal azonban nemcsak röplapokon és fizetett hirdetésekben. Immár a politikusok is a nevünkön akarnak minket szólítani, nem elég a postaládába bedobott, névtelen kampánylevél, hanem azt meg is kell címezni, és a választók telefonszámára is szüksége van a pártoknak.

A 2005-ös év tehát ismét azt mutatja, hogy az adatvédőknek nem csökken a munkájuk, és ez valószínűleg a jövőben is így marad.

A politikai marketing

A személyes adatok politikai célú kezelése körében – tekintettel arra, hogy különleges adatokról is szó lehet – az általánosanál is nagyobb hangsúlyt kell fektetni az adatvédelem szabályainak érvényesülésére. Ezzel szemben Magyarország politikusai és kampányszervezői igen hasonlóak a napóleoni korszakot követő restauráció Bourbonjaihoz: semmit sem tanultak és semmit sem felejtettek. Az előző – 2002. évi – országgyűlési választásokat megelőző politikai mozgósítással, majd a választások kitűzését követő kampányidőszakkal összefüggésben 2002 januárjában kiadott biztosi tájékoztatóban foglaltak és a kampánnyal összefüggésben érkezett panaszok ügyében folytatott vizsgálatok során kialakított állásfoglalások érdemi része nyomtalanul eltűnt a közéleti szóáradatban.

A kormány által a nyári hónapokban közvélemény-kutatási céllal folytatott „*sms-voks*” elnevezésű kampány adatkezelési kérdéseit vizsgálva a biztos megállapította, hogy a Miniszterelnöki Hivatal által szervezett kampány lebonyolítója az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentkezett, azonban az adatlap információtartalmának ellentmondásai miatt szükséges volt vizsgálatot folytatni.

Az időszakonként napilapokban hirdetésként feltett, a közvélemény érdeklődésére számot tartó kérdésekre a választ telefonon lehetett rövid szöveges üzenet (sms) útján elküldeni. A szavazatok összesítését is végző társaság figyelmét a biztos felhívta arra, hogy a beérkező szavazatokhoz kapcsolódó személyes adatok kezelésének célja az adott kérdésre adható válasz határidejének lejártával megszűnik, így nem indokolt azokat – az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezésükben írott módon – október végéig megőrizni. Kifogásolható volt mindezekon túl az is, hogy a sajtóban közzétett hirdetés azt a látszatot kelti,

hogy a Magyar Köztársaság Kormánya az adatok kezelője, mivel nem tartalmazza a tényleges adatkezelők és adatfeldolgozó nevét, címét és elérhetőségének adatait, valamint az érintettek információs önrendelkezési jogának gyakorlásához szükséges további információkat. (1360/A/2005)

A politikai élet pezsdülésével az egyre inkább a választók felé forduló politikai szervezetek a kommunikációs csatornák egyre szélesebb lehetőségét használják ki programjuk terjesztésére és a választók rokonszenvének megszerzésére. Ezt a folyamatot két vizsgálat is példázza.

A biztos állampolgári indítványok alapján vizsgálatot folytatott Gyurcsány Ferenc miniszterelnök és a Magyar Szocialista Párt az állampolgárokhoz szóló és véleményét kérő – telefonon folytatott – kampányának adatvédelmi vonatkozásai miatt.

A vizsgálat a következőket állapította meg: a kampányt bonyolító kft.-nél a szervergépben alkalmazott PRI-kártya és az ISDN-tömb használatával egyidejűleg 60 vonalon futhat ki hívás, a tárcsázást saját szoftver végzi a megadott adatbázisból. Az ügyvezető igazgató tájékoztatása szerint az adatbázis a Matáv és utódja, a Magyar Telekom által elkészített nyilvános számokat tartalmazó elektronikus adatbázis (CD), mely nem tartalmazza azoknak az adatait, akik előfizetői adataik felhasználását megtiltották akár csak közvélemény-kutatási célú felhasználás céljából vagy számuk titkosítása útján. Tekintettel arra, hogy a mobilszolgáltatók nem adnak át adatbázist, csak olyan mobilszámokat hívtak, melyek a Telekom adatbázisában – az érintettek felhatalmazása alapján – szerepelnek. A hívásokhoz a kft. állítása szerint használt adatbázis (TeleTár CD – TeleData Kft.) a Magyar Telekom vezérigazgatójának tájékoztatása szerint csak a nyilvános megjelentetésre szánt adatokat tartalmazza. A Telekom havonta frissített adatbázist adott át a társaságnak, melyen az új tiltásokat és titkosításokat átvezették. A véletlenszerűen generált hívások az ebben az adatbázisban szereplő számokból származnak.

Az első – hangüzenetet küldő – hívásra adott válaszokat a kft. személyes adatok nélkül összesítette és a szerződés szerint átadta a megbízó pártnak. A híváshoz kapcsolódó személyes adatokat azok beérkezése után a társaság legkésőbb két hónappal megsemmisítette. Az ügyvezető igazgató tájékoztatása szerint az informatikai rendszerben sem az adatbázisban, sem a napló-fájlban vagy más rögzítés útján nem marad nyoma azoknak a számoknak, melyek hívásakor a hívott személy a vonalat megszakította vagy az elutasítást jelző gombot nyomta meg.

Ugyanakkor a vizsgálat megállapította, hogy a kft. által használt adatbázisban vannak olyan telefonszámok, melyek titkosak, azaz amelyek nyilvánosságát az előfizető megtiltotta. A számok eredetének tisztázására az adatvédelmi biztosnak nyomozati jogkör hiányában nincs módja. Szomorú, de tény: a négy évvel ezelőtti választási kampány során ugyanígy nem volt kideríthető, hogy az akkori szocialista miniszterelnök-jelöltnek a választókhoz írott levele pontosan milyen adatbázis alapján készült.

Noha a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv., adatvédelmi törvény) rendelkezéseit a kampány nem sértette, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 162. § bekezdése előírja, hogy az emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer az előfizető tekintetében csak akkor alkalmazható közvetlen üzletszerzési vagy tájékoztatási célra, ha ehhez az előfizető előzetesen hozzájárult. Ez a rendelkezés az előfizetők magánéletének védelmét szolgálja azáltal, hogy sem üzletszerzési, sem – jelen esetben politikai – tájékoztatási célból ne lehessen kényszerűen a polgárok magánéletébe avatkozni. (1287/A/2005)

A FIDESZ Magyar Polgári Szövetség hasonló telefonos kampányának vizsgálata során azt kellett tisztázni, hogy a párt kezel-e személyes adatokat vagy sem: a telefonos megkeresésekhez használt módszer milyen technikai megoldáson alapul, a polgárokkal történő kapcsolatfelvétel miként történik, illetve bármely információt a személyekhez társítva nyilvántartanak-e.

A FIDESZ arról tájékoztatta a biztost, hogy „*telefonos tájékoztatása során az úgynevezett véletlenszám-generálás elnevezésű eljárást használta, melynek lényege, hogy a körzetszámok ismeretében egy számítógépes rendszer hatjegyű számokat (Budapesti hétjegyűeket) képez véletlenszerűen, és így indít hívásokat*”. Emellett arról is értesített, hogy a párt nem kezel személyhez köthető információkat, személyes adatokat. Az automatikus hívórendszerek segítségével megvalósított kapcsolatfelvétel módszerét alapvetően kétféleképpen alkalmazzák a kampányban részt vevő pártok. Az egyik megoldás során korábbi, nyilvános adattárakban szereplő telefonszámok közül válogat a gép, míg a másik eljárásban, melyet a párt is alkalmazott, a számítógép nyilvános adattárak felhasználása nélkül, tisztán véletlenszerűen képez telefonszámokat a rendelkezésre álló számtartomány alapján. Ez utóbbi módszer, amennyiben a rendszer a tájékoztatás közben vagy azt követően személyhez kapcsolható adatokat, információkat nem rögzít, személyes adatkezeléssel sem jár. Emellett azonban a véletlenszerű számgenerálás útján megvalósuló kapcsolatfelvétel magában rejti annak kockázatát, hogy titkos telefonszámokat is tárcsáz a központ.

További vizsgálati intézkedések megtétele ennek ellenkezőjének bizonyítására a biztos részéről nyomozati jogkört feltételezte, a rendelkezésre álló információk alapján az Avtv. szabályainak megsértését nem állapította meg. Mindemellett azonban – az előbbieken bemutatott esethez hasonlóan – felhívta a figyelmet az Eht. említett rendelkezésére, vagyis arra, hogy az emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer az előfizető tekintetében csak akkor alkalmazható közvetlen üzletszerzési vagy tájékoztatási célra, ha ehhez az előfizető előzetesen hozzájárult. (2340/A/2005)

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések

Az Irányított Betegellátási Rendszer

Az érintettek információs önrendelkezési jogának védelme érdekében az adatvédelmi biztosnak kötelessége felépíteni az egészségügyi ágazatban tapasztalt tendencia ellen, melynek legfőbb következménye, hogy – az egyébként törvényes és jogszerű adatkezelések mellett – újabb, különleges adatokat tartalmazó, megkérdőjelezhető jogalapú és célú nyilvántartások jönnek létre.

Már a tavalyi beszámolóban is részletesen sor került az Irányított Betegellátási Rendszer (a továbbiakban: IBR) – akkor még modellkísérleti szakaszának – adatvédelmi szempontból történő elemzésére. Ezek alapján az adatvédelmi biztos 2004. november 9-én az Alkotmánybírósághoz fordult, utólagos normakontrollt kezdeményezve a 2004. évi költségvetési törvény, valamint az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet IBR-re vonatkozó (valójában azt finanszírozó) szabályozásáról.

Sajnálatos módon az IBR körüli „huzavona” több szinten is folytatódott, ideértve az Országgyűlés Egészségügyi bizottságát is.

2004. december 14-én sor került egy szóbeli konzultációra, ahol jelen volt többek között Dr. Rácz Jenő egészségügyi miniszter és Dr. Kiss József OEP főigazgató is. A minisztérium ígéretet tett arra, hogy az ellátásszervezőkről szóló törvénytervezet nem kerül benyújtásra, mert a tárca egyetért a megfogalmazott adatvédelmi kifogásokkal. Ezenkívül felajánlották, hogy a szerződött szervező partnerekkel 2004. december 31-ig, a költségvetési év végével lezárják a szerződéses kapcsolatot.

2005 márciusában elkészült az IBR modellkísérletet elemző Állami Számvevőszék által készített jelentés, ennek kapcsán a minisztérium kötelezettséget vállalt arra, hogy az IBR-rel kapcsolatban országgyűlési határozatot készít elő, melyben végre egyértelmű döntés születik a vitás kérdésekről.

Ehhez képest szeptemberben az Egészségügyi Minisztérium közigazgatási egyeztetésre megküldte az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló kormányelőterjesztés-tervezeteket, melyek nyolc törvény módosításáról szóltak. A kifogások nyomán átdolgozott igen „vaskos” anyagot – a változtatások kiemelése nélkül – a minisztérium később egy napos (!) határidővel küldte meg véleményezésre. Ehhez képest újabb tervezetet a biztos már nem kapott kézhez, viszont az Országgyűlés Egészségügyi bizottságában 2005. november 14-én szembesítették azzal az állítással, miszerint a törvénymódosításokat folyamatosan egyeztetették vele.

Ezt követően – hivatkozva az Adatvédelmi Biztos Irodáját igen negatívan érintő és kezdettől, vagyis 2004 elejétől fogva kifejezetten jellemző kommunikációs problémákra – a biztos a nyilvánosságot is tájékoztatva foglalta össze álláspontját. Habár az IBR rendszerszerű, egész országra kiterjesztett működésének feltételei nem teremtődtek meg, a törvényjavaslatok mégis megkísérlik integrálni a kötelező egészségbiztosítás ellátásának rendszerébe az ellátásszervezőt, aki utólagos betegút szervező-elemző tevékenységét az egészségügyi ellátók és a mostanáig kizárólagos ellenőrzési jogosultsággal rendelkező szerv, az OEP közé „beékelődve” végezné.

Az alapvetően ellenőrzési jellegű tevékenység koncepcionálisan az OEP feladat- és hatásköréhez kapcsolódik. A jogalkotónak ezért el kell döntenie, hogy az ellátásszervezők önálló szervezetként vagy az OEP „karjaként” vesznek részt a közpénzek állami ellenőrzésében, különös tekintettel arra a körülményre, hogy az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosítása során a jogalkotó az OEP-et az egészségügyi ellátás tervezésének, szervezésének elősegítése érdekében többlet adatkezelési jogosultsággal is felruházná. Nem egyértelmű az sem, hogy az adatkezelés jogalapja törvény felhatalmazása vagy az érintett önkéntes hozzájárulása. Amennyiben állami ellenőrzési feladat továbbdelegálásáról van szó, csak kötelező adatkezelés jöhet szóba, ebben az esetben azonban a célnak meg kell felelnie a szigorú alkotmányos követelményeknek. Ezek fontosságát (szükségesség, arányosság, alkotmányosan indokolható cél) az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta.

Összefoglalva mindez azt jelenti, hogy a betegek adatainak az ellátásszervező által történő kötelező kezelése kizárólag szakmailag megfelelően megalapozott és elkerülhetetlen célból történhet. Amennyiben a jogalkotó ezt a célt képes felvázolni és elfogadtatni, a betegek esélyegyenlőségének elve alapján a rendszert az egész országra kötelezően ki kell terjesztenie, hiszen nem állhat elő olyan helyzet, hogy az egészségügyi ellátás színvonala és hatékonysága a betegek oldaláról nézve attól függjön, hogy az adott beteg háziorvosi ellátást nyújtó szolgáltatója kötött-e szolgáltatási szerződést valamilyen ellátásszervezővel vagy sem.

2005. december 29-én a Magyar Közlöny 172. számában kihirdették az IBR szabályozását tartalmazó jogszabály-módosításokat. A szabályozás tartalma – az „utolsó pillanatban” benyújtott számos módosító indítványnak köszönhetően – pozitív módon változott, de a jogalkotó továbbra sem volt képes feloldani azt az alapvető dilemmát, hogy az irányított betegellátás mint rendszer adatkezelésének jogalapja vajon egy kötelező, minden biztosítottra kiterjedő törvényi felhatalmazás vagy a betegek önkéntes hozzájárulása. Egy „öszvér” megoldás született, ami az érintett információs önrendelkezési jogát a tiltakozási jog gyakorlásának elősegítésével nagymértékben figyelembe veszi ugyan, de az alapvető koncepcionális bizonytalanságra nem ad megnyugtató választ. Az említett tájékoztatási és tiltakozási jog szabá-

lyozása sajnálatos módon ellentmondó és zavart keltő, nem világos, hogy ki (OEP, ellátásszervező vagy háziorvosi ellátást is nyújtó ellátásszervező), mikor (előzetesen vagy az adatkezelés folyamatában) és hogyan (a tiltakozó formanyomtatványt csatolva vagy csak erre utalva) tájékoztatja az érintettet arról, hogy személyes és különleges adatai az ellátásszervezőhöz kerülnek. Az IBR „története” tehát a 2005. év során sem zárult végleges és megnyugtató eredménnyel.

A Belügyminisztérium központi adatkezelő szervezete

A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatala (Központi Hivatal) adatkezelését érintő panaszok száma a nyilvántartásokban tárolt hatalmas mennyiségű személyes adathoz képest csökkenő tendenciát mutat.

A panaszosok közül 2005-ben is többen kifogásolták a név- és lakcímadatok direkt marketing-célú felhasználását, az esetek többségében azonban jogszerű volt e szervezetek eljárása. (397/A/2005, 1138/A/2005, 1290/A/2005) Egy beadvány kapcsán a biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Kktv.), illetve a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) hatályos rendelkezései nem vonatkoznak a karitatív tevékenységet folytató szervezetekre, így e szervezetek az ezekben foglalt adatszerezési módokkal sem élhetnek. A Központi Hivatal jogszerűen hivatkozik a Kktv. 2. § (1) bekezdés 4. pontjára, mely szerint az adománygyűjtés nem minősül direkt marketing tevékenységnek. (254/A/2005)

A személyi adat- és lakcímnnyilvántartással volt kapcsolatos az a panasz, melyben egy beadványozó azt kifogásolta, hogy községükben a lakcím bejelentésekor megkövetelik a polgároktól az érintett ingatlan tulajdoni lapjának vagy az adásvételi szerződésnek, illetve a bérleti szerződés másolati példányának a benyújtását és ezeket az iratokat utána a jegyző tárolja.

Az adatvédelmi biztos arról tájékoztatta a panaszost, hogy az Nytv. végrehajtási rendeletének 3. számú mellékletében rögzíti a lakcímbejelentés céljára rendszeresített bejelentőlap kötelező adattartalmát. A bejelentőlapot a lakcímbejelentés teljesítésére kötelezetten kívül bizonyos esetekben a szállásadónak is alá kell írnia. Az aláírással vélelmezhető, hogy az ingatlan felett rendelkezésre jogosult polgár hozzájárul ahhoz, hogy más személy a lakásába bejelentkezzen. Adott esetben, például amikor a lakcímváltozás bejelentését a tulajdonos, hasznélvező személyében bekövetkezett változás alapozza meg (pl. adásvétel, ajándékozás stb.), indokolható, hogy a jegyző az okirat bemutatását kéri a polgártól az ingatlanban való életvitelszerű tartózkodás igazolására. A jegyző ezen intézkedését az Nytv. 34. § rendelkezése is megalapozza, mely szerint az eljárás során az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szabályai is irányadóak. Az Áe. 28. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv a tényállás megállapítása céljából az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására hívhatja fel. A tények igazolására azonban elegendő a dokumentumok bemutatása, az okiratok jegyző általi kezelése nem indokolt. A nyilvántartásban történő adatátvezetés alapjául szolgáló bejelentőlapokat sem tárolja a jegyző, hanem azokat a körzetközponti jegyzőhöz továbbítja, majd innen haladéktalanul a Központi Hivatalhoz kerülnek a jelentőlapok. Az Avtv. célhözkööttsége elvével is ellentétes lenne, ha a polgármesteri hivatalban tulajdoni lapokat, szerződéseket, illetve ezek másolati példányait a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásba történő bejelentkezés kapcsán tárolnának, illetve ilyen adatokat kezelnék, ezért a biztos felhívta a jegyző figyelmét a követendő eljárásra. (981/A/2005)

A bűnügyi nyilvántartás vonatkozásában a beadványok egy része a daktiloszkópiai és fényképnnyilvántartás adatkezelését érintette. Egy állampolgár abban a kérdésben kért tájékoztatást, hogy korábban felvett ujj- és tenyérynnyomata törlése érdekében mit kell tennie, miután az ellene folytatott büntetőeljárást megszüntette a nyomozó hatóság. A bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény irányadó rendelkezéseinek ismertetése mellett a biztos hangsúlyozta, hogy a nyomozás, illetve a büntetőeljárás megszüntetése esetén az ujj- és tenyérynnyomatok törlése „automatikusan” megtörténik, és nem igényli az érintett külön kérelmének benyújtását. (36/K/2005)

Egy panaszos – feltételezve, hogy adatait jogellenesen kérdezték le a bűnügyi nyilvántartás gépi prioráló rendszeréből, illetőleg bűnügyi adatai jogosulatlanul kerültek harmadik személy birtokába – az iránt érdeklődött, hogy miként bizonyíthatja igazát és kaphat elégtételt. A polgár kérelméhez csatoltan eljuttatta a Központi Hivatal Hatósági és Felügyeleti Főosztálya által az adattovábbítási nyilvántartás alapján kiállított tájékoztatást, mely a kérdéses időszak adatlekérdezéseit tartalmazta a nyilvántartás gépi prioráló rendszeréből. Válaszlevelében a biztos kitért arra, hogy a hatósági szervek a bűnügyi nyilvántartásból átvett adatokat – az Avtv. célhözkööttsége elvének megfelelően – csak törvényben meghatározott feladataik ellátásához használhatják fel, az adatokat további szerveknek, személyeknek nem továbbíthatják. Amennyiben e szervek valamelyike a bűnügyi nyilvántartásból igényelt adatokat nem törvényes célra használta fel, vagy jogosulatlan harmadik személy számára megismerhetővé tette, a jogsértés megvalósulhatott. (1866/A/2005)

A közlekedési nyilvántartásból történő adatszolgáltatás eseteit is megvizsgálta a biztos egy nagy érdeklődésre számot tartó ügy kapcsán. A beadványozó egyebek mellett arról kért tájékoztatást, hogy az autótvasárló az adásvételi szerződés megkötése előtt a közúti közlekedési nyilvántartás adatai alapján kaphat-e hivatalos tájékoztatást a gépjármű tehermentességéről.

A nyilvántartás adatai alapján kiállított okmányok közhitelesnek tekintendők. Ez azt jelenti, hogy az okmányokban feltüntetett adatok megegyeznek az állami nyilvántartásban szereplő adatokkal, és azokat az ellenkező bizonyításáig valósnak kell el-

fogadni. A járműokmányokban a tulajdonjog korlátozására vonatkozó adat, utalás a jelenlegi szabályok szerint nem szerepel, így erről a nyilvántartásból való adatigényléssel szerezhető információ. A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.) 23. §-a lehetővé teszi a forgalmazási korlátozásra vonatkozó adatokról való adat-szolgáltatás teljesítését is, mely esetben szintén jog vagy jogos érdek meglétét, vagyis a felhasználás célját és jogalapját kell igazolni. A kérelem teljesítését meg kell tagadni, ha a kérelmező az adat felhasználásának célját illetően jogalapját nem vagy nem megfelelően igazolta (Kknyt. 22. §). Azzal kapcsolatban, hogy valamely jog vagy jogos érdek fennállása hogyan igazolható, a jogszabályok nem adnak iránymutatást. A hivatalvezető válaszában ezzel kapcsolatban csupán arra utalt, hogy esetenként nagyon nehéz meghatározni a jog, jogos érdek mibenlétét. A Központi Hivatal által kialakított gyakorlat szerint az adat-szolgáltatás teljesíthető az adott jármű adásvételi szerződésének bemutatásával, nem teljesíthető viszont pusztán a vételi szándékra való hivatkozással. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy ugyan a jármű tulajdonjogát érintő forgalmazási korlátozásra (elidegenítési, terhelési tilalom, vételi jog) vonatkozó adatok a járműnyilvántartásban szerepelnek, az adatok korántsem tekinthetők minden esetben teljesnek és naprakésznek. Ennek oka nem a Hivatal mulasztása, hanem egyrészt az, hogy az érintettek sok esetben nem jelentik be a nyilvántartásba a korlátozás keletkezését vagy megszűnését, másrészt a nyilvántartás nem is tartalmaz adatot minden fennálló korlátozásról bejelentési kötelezettség hiányában, illetve mert a jármű tulajdonjogát érintően jogok és kötelezettségek a nyilvántartáson kívül is keletkeznek (pl. zálogjog, mellyel kapcsolatos adatokat közjegyző tart nyilván). (443/A/2005)

Rendőrség

A 2005-ben a rendőrség adatkezelését kifogásoló panaszok száma nem volt kiemelkedően magas vagy alacsony az egyéb panaszokhoz képest, számuk együtt növekedett a biztoshoz intézett „egyéb” panaszok mennyiségével.

Amint általában az előző években, úgy a panaszok vizsgálatának többsége ebben az évben is a rendőrség jogszerű eljárását állapította meg, azonban egyes panasz típusok számának növekedése mindenképpen figyelemreméltó. Az egyik legmeghatározóbb területet természetesen továbbra is a rendőri igazoltatást kifogásoló beadványok alkotják, ezek esetében azonban a rendőrség szinte minden esetben jogszerűen járt el, és adatvédelmi szempontból a leírt esetek nem voltak kifogásolhatóak.

A másik jellegzetes ügycsoport esetében már nehezebb állást foglalni, ezekben ugyanis azt kifogásolták – meglehetősen nagy számban – hogy a nyomozások során a rendőrség gyakran kifejezett kérés ellenére sem rendeli el a zárt adatkezelést, illetve az eljárásokban kezelt személyes adatok gyakran jutnak illetéktelen személyek tudomására, amelyről a panaszosok esetenként fenyegető telefonok és levelek útján értesülnek. Ilyen esetekben a biztosi megkeresésre a nyomozó hatóság minden esetben azt a választ adta, hogy amennyiben az érintett kéri, úgy ők elrendelik a zárt adatkezelést, illetve, hogy a személyes adatok egészen biztos, hogy nem tőlük kerültek illetéktelen személyek birtokába. Tekintettel arra, hogy a biztos nyomozati jogkörrel nem rendelkezik, a rendőrségi tájékoztatás tudomásul vételén túl ezekben az ügyekben más intézkedést nem lehetett tenni, azonban az esetek egy részében a nem kellőképpen körültekintő adatkezelés meglehetősen nyilvánvaló volt. (1133/A/2005, 1340/A/2005, 1384/A/2005, 1713/A/2005)

Habár konkrét vizsgálat nem indult, a rendőrség vezetésének kérésére a biztos az egyik budapesti kerületben konzultációt folytatott a rendőrségi gépjárművek műholdas megfigyelő rendszerrel történő ellátásának adatvédelmi vonatkozásairól.

Az év második felében az országos rendőrfőkapitánnyal közösen tekintette át a biztos a rendőrségi adatkezelések helyzetét és egyeztetett a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) módosításával kapcsolatos főbb kérdéseket.

És most következzenek néhány jelentősebb, érdekesebb ügy rövid ismertetése a 2005-ös évből:

Egy állampolgár azzal kapcsolatosan fogalmazott meg panaszt, hogy a rendőrség – dr. Gergényi Péter egy televíziós nyilatkozata szerint – minden demonstrációról, tüntetésről felvételeket készít, és azokat archiválja. Dr. Gergényi Péter említett nyilatkozatát követően a sajtó is komolyan foglalkozni kezdett a kérdéssel, tekintettel arra, hogy az Rtv. 42. § (2) bekezdése alapján „ha az esemény helyszínén kép- és hangfelvételen rögzített cselekmény miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás nem indult, továbbá, ha az abban levő adatok nem képeznek maradandó értéket, a kép- és hangfelvételt legkésőbb az esemény időpontjától számított hat hónap elteltével meg kell semmisíteni”, ez pedig ellentmond a Gergényi úr által mondottaknak. Néhány nappal később Garamvölgyi László, az Országos Rendőr-főkapitányság kommunikációs igazgatója már úgy nyilatkozott, hogy a rendőrség csak a törvény által engedélyezett hat hónapig tárolja ezeket a felvételeket, és csak kivételes esetekben van lehetőség arra, hogy ezt a hat hónapos határidőt meghosszabbítsák, amennyiben olyan történelmi dokumentációról van szó, melyet a levéltári törvény rögzít. Az ügy kapcsán a biztost is megkereste egy internetes újság, ahol újságírói kérdésre elmondta, hogy a rendezvényeken, megmozdulásokon készített felvételeknek semmiképpen nem lehet pusztán az a célja, hogy archiválják, azokon ki vesz részt. A rendőrségnek erre nincs joga. A felvételeket hat hónapig tárolhatják, de nem abból a célból, hogy megállapítsák, kik milyen tüntetésekre járnak. Hat hónap után is lehet felvételeket tárolni, de – a fentiekben említett kivételen túl – csak azt a felvételrészletet, amelyen bűncselekmény megtörténtét rögzítik: ezt az eljárást befejezéséig lehet őrizni. Viszont az anyagnak olyan jellegű szétválgatását és archiválását nem teheti meg a rendőrség, amelynek az a célja, hogy a jól felismerhető személyekről készült felvételeket később összevegyék más tüntetéseken készült felvételekkel, illetve az azon részt vevő személyekkel. Erre nem ad lehetőséget a rendőrségi törvény. (588/A/2005)

Az osztrák állam által fizetett roma kárpótlással, illetve az ebben az ügyben Magyarországon indult nyomozásokkal kapcsolatosan indított vizsgálat során a biztos levélben kereste meg dr. Csányi Sándort, az OTP Bank Rt. elnökét, mivel az eljárás során a rendőrség az OTP Bank Rt.-t kereste meg adatok szolgáltatása iránt, és felmerült annak a gyanúja, hogy a rendőrség túl általános, „készletező” jellegű adatgyűjtést végzett. Az OTP Bank Rt. azonban jelen esetben csak olyan megkeresések esetében tett eleget a vonatkozó törvényi előírásokon alapuló adatszolgáltatási kötelezettségének, amelyek egyértelműen tartalmazták annak az ügyfélnek vagy bankszámlának a megjelölését, akiről vagy amelyről a hatóság a banktitok kiadását kérte. Több esetben, amikor a nyomozó hatósági megkeresés nem tett eleget a banktitok kiadására vonatkozó törvényi előírásoknak és a megkeresés túl „általános” volt, a bank a választást elutasította. A biztos már korábbi állásfoglalásaiban is többször felhívta a nyomozó hatóságok és személyes adatok kiadása céljából megkeresett adatkezelők figyelmét, hogy a túl általános jelleggel megfogalmazott, gyakorlatilag „készletező jellegű” adatkérésre és adatgyűjtésre irányuló megkeresések nem felelnek meg sem a Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) követelményeinek, sem pedig az Avtv. rendelkezéseinek, és ezért jogszerűen nem is teljesíthetőek. (719/A/2005)

Egy internetes fórumon elkövetett becsületsértési ügyben az eljáró rendőrkapitányság az internetszolgáltatóktól kérte előfizetői adatok kiadását, a biztos azonban megállapította, hogy ilyen esetekben a szolgáltatók nem adhatják ki jogszerűen az előfizetői adatokat, hiszen az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (5) bekezdés c) pontja értelmében az elektronikus hírközlési szolgáltató – így tehát az internetszolgáltatók is – az előfizetői adatokat csak közvédelem érdekében üldözése céljából szolgáltathatnak az arra hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szerveknek, nyomozó hatóságoknak, az ügyésznek, valamint a bíróságnak. (803/K/2005)

A rendőri eljárás jogszerűségét állapította meg a biztos a májusi „gyalogosellenőrző” akció kapcsán, amikor is a rendőrség videofelvételeket kívánt készíteni a szabálytalanul közlekedő gyalogosokról, abból a célból, hogy azokat a későbbi eljárás során bizonyítékként fel lehessen használni. Az Rtv. alapján ugyanis a rendőrség a rendőri intézkedéssel összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról kép- és hangfelvételt készíthet és az elkészített kép- és hangfelvételeket, illetőleg az abban szereplő személyes adatokat az esemény helyszínén elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt kezdeményezett eljárás során felhasználhatja. Amennyiben azonban a rögzített felvételek alapján büntető- vagy szabálysértési eljárás nem indult, továbbá, ha az abban levő adatok nem képeznek maradandó értéket, a kép- és hangfelvételt legkésőbb az esemény időpontjától számított hat hónap elteltével meg kell semmisíteni. (881/A/2005)

2005 augusztusában a biztos egyik munkatársát igazoltatták mindenféle tájékoztatás vagy felvilágosítás adása nélkül a Ferihegyi repülőtér 2B terminálján. Az ügy kivizsgálása kapcsán kiderült, hogy a rendőrség „terrorcselekmény elkövetésének megelőzése” miatt igazoltatott ilyen módon állampolgárokat. A biztos ezt rendkívül aggályosnak tartotta, hiszen ezzel az indokkal gyakorlatilag bárkinek, bárhol rögzítheti a rendőrség a személyes adatait, hiszen terrorcselekmény bárhol történhet. Állásfoglalásában a biztos kifejtette továbbá, hogy véleménye szerint a terrorellenes intézkedéseknek ez a módja nem kifejezetten hatékonyan szolgálja a megelőzést, illetve az esetleges felderítést, hiszen az összes potenciális veszélyeztetett helyen levő személy adatainak rögzítése nem csak alkotmányos szempontból megengedhetetlen, de természetesen kivitelezhetetlen is, a begyűjtött hatalmas adatmennyiség pedig átláthatatlan és kezelhetetlen lenne. Amennyiben viszont ötlet- és alkalmyszerűen végez a rendőrség ilyen adatrögzítéseket, úgy annak gyakorlatilag semmi értelme. (1195/A/2005)

Jogszerűnek találta ugyanakkor a biztos a rendőrségnek azt a gyakorlatát, amely szerint közúti ellenőrzés keretében, véletlenszerűen kiválasztott autósokat igazoltatnak, a megfelelő tájékoztatás megadása mellett. Az Rtv. alapján ugyanis a rendőrség – az e törvényben meghatározott feladatainak ellátása céljából – igazoltathatja azt a személyt, akinek személyazonosságát meg kell állapítani, annak okát azonban az igazoltattal – néhány kivételtől eltekintve – közölni kell. Ennek az indoknak nem kell semmilyen különös eseményhez vagy kampányhoz kapcsolódnia, a rendőr a közrend és közlekedésbiztonság általános fenntartása céljából is igazoltathat „találomra” kiválasztott személyeket tetszőleges időpontokban. Tekintettel arra, hogy a gépjárművezetők, illetve bármilyen más személy által is számtalan olyan szabálysértés vagy bűncselekmény követhető el, amelyeknek szinte egyetlen felderítési lehetősége a véletlenszerű igazoltatás, ezért a biztos nem látta szükségszerűnek e kérdéskör felülvizsgálatát. Amennyiben az igazoltatást a rendőrség az Rtv.-ben foglalt rendelkezéseknek megfelelően végzi, úgy az adatvédelmi szempontból nem kifogásolható. (1956/A/2005)

Határórség

A határórség tevékenységét kifogásoló, viszonylag kevés panasz nagy része szintén az igazoltatással volt kapcsolatos. Egy állampolgár például azt sérelmezte, hogy a Határórség két járőre egy igazoltatást követően – látszólag ok nélkül, parancsnoki utasításra – rögzítette a személyes adatait. A határőr rendészeti feladatainak ellátására – így az igazoltatásra – az Rtv. szabályai irányadók, az Rtv. szerint pedig az igazoltatás során a személyes adatok rögzítése akkor jogszerű, ha annak törvényben vagy rendeletben meghatározott oka fennáll. Ilyen esetekben a rendőrséghez hasonlóan a határórség is két évig tárolhatja az igazoltatás során rögzített adatokat, azonban jogellenes bármilyen olyan parancsnoki utasítás, amely alapján a határőröknek minden igazoltatott adatait rögzítenie kell. (368/A/2005)

2005 őszén előzetes ellenőrzés keretei között vizsgálta a biztos a „Határórség idegenrendészeti ügymenet-támogató rendszert” (HIDRA). A Határórség Országos Parancsnokságán folytatott előzetes ellenőrzés a – rendszer kialakításban részt vevő, felügyeletében és üzemeltetésében feladatokat ellátó – vezetők és munkatársak szóbeli tájékoztatói, a

kérdésekre kapott válaszok, valamint a korábban a biztos rendelkezésére bocsátott dokumentáció alapján történt. Az ellenőrzés során a biztos és munkatársai részletes tájékoztatást kaptak a rendszer legfontosabb funkcióiról, különösen azokról, amelyek személyes adatok felhasználásával működnek. A rendelkezésre bocsátott, illetve a személyes konzultáción beszerzett információk alapján a biztos megállapította hogy a „*Határőrség idegenrendészeti ügymenet-támogató rendszer*” a vonatkozó adatvédelmi és egyéb törvényi előírásoknak megfelel. Működtetése tehát – miután a konzultáción sikerült tisztázni a korábban megküldött munkaanyag alapján felmerült problémákat – adatvédelmi szempontból elfogadható.

Vám- és Pénzügyőrség

Miként arra a rendőrségről szóló fejezetben utaltunk, viszonylag magas az igazoltatással kapcsolatos panaszok száma. Az ilyen panaszok többsége – elsősorban az érintett szerv nagysága miatt – a Rendőrséggel volt kapcsolatos, 2005-ben azonban a Vám- és Pénzügyőrség igazoltatási gyakorlata, és a mögötte álló jogszabályi háttér került előtérbe. A Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény 38. § (2) és (3) bekezdései alapján a Vám- és Pénzügyőrség két évig kezelheti azon személyek adatait, akiket eljárásuk során igazoltattak, vagy csomagjaikat átvizsgálták, még abban az esetben is, ha semmi kifogásolnivalót, illetve törvénybe ütközőt nem találtak az intézkedés során. Ez eltér a Rendőrség – illetve az ugyancsak az Rtv. alapján eljáró Határőrség – gyakorlatától: míg e két szerv az igazoltatást csak célhoz kötötten végezheti, és az igazoltatást követően adatkezelésnek is csak törvényben meghatározott esetben van helye, a Vám- és Pénzügyőrség minden igazoltatást követően adatkezelést végez.

Az adatvédelmi biztos aránytalannak tartotta a három szerv adatkezelésében megjelenő, indokolatlan különbséget, ezért felkérte a pénzügyminisztert, hogy kezdeményezze a vonatkozó jogszabály módosítását. Miután a pénzügyminiszter nem értett egyet ezzel az állásponttal a biztos az igazságügy-miniszterhez fordult.

Egy másik ügyben a biztos a vámazonosító számmal kapcsolatos adatkezelést vizsgálta. Egy panaszos kifogásolta, hogy vállalkozói tevékenységének megszűnése ellenére a Vám- és Pénzügyőrség továbbra is kezelte adatait, és azt egy vizsgálat során fel is használta. Az adatkezelés a vonatkozó törvényi rendelkezések alapján jogszerű volt, a vámazonosító szám kiadásához használt adatlapon azonban több olyan adat is szerepelt, amelyek kezelésére a Vám- és Pénzügyőrségnek nincs törvényi felhatalmazása. A biztos állásfoglalása nyomán a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoka intézkedett az adatlap módosításáról. (1809/A/2004)

Állami adóhatóság

Az állami adóhatóság eljárását kifogásoló panaszok száma csökkent. Erre az évre inkább a jogi szabályozás változása nyomta rá a bélyegét, ugyanis az adótörvények szokásos évenkénti változásán túl jelentősen átalakult az adózással kapcsolatos adatszolgáltatási és nyilvántartási rendszer. Bevezetésre került az egyéni adó- és járulékrendszer, az adózók havi adatszolgáltatási kötelezettsége, a feketemunka visszaszorítása céljából tágult az adóhatóság (továbbá az építési hatóság, a munkaügyi ellenőrzés szerve) által kezelhető adatok köre, továbbá új adónemet vezettek be (luxusadó). Mindez az adatkezelés és a vonatkozó szabályok változásával járt. A jogszabály-módosítások tervezeteit áttekintve a biztos jelezte fenntartásait, észrevételeit, melyeket részben figyelembe vett az előterjesztő.

Interneten elterjedt a hír, miszerint az adóazonosító jel alapján egy bizonyos algoritmussal kiszámolható a születési dátum. Ez a tény kissé meglepte az embereket és valamiféle veszélyt éreztek emögött, ugyanis sokan továbbították az adatvédelmi biztosnak a számításhoz használt excel-file-t, vizsgálatot kérve. Mindenki tájékoztatást kapott arról, hogy az adóazonosító jel képzési szabályait a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény tartalmazza, és az azonosító kódok képzési szabályai adatvédelmi problémát nem vetnek fel. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható.

Az adóhatóságot érintő ügyek egy része az adóhatóság ellenőrzési tevékenységével kapcsolatos. A biztos egyes kérdésekben állapított meg helytelen adóhatósági gyakorlatot az adókötelezettség jogszerű ellenőrzése esetén azonban a biztoshoz való fordulás nem jelent segítséget.

Egy panasz szerint a Ferihegyi repülőtéren működő, tranzitterületen található üzlet az adómentes értékesítések adóellenőrzése miatt nyilvántartásában rögzíti a beszállókártya alapján az utas végső úticélját, továbbá lemásolja az Európai Közösségen kívüli illetőségű vásárló útlevelét és átszállás esetén a repülőjegyét. Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény alapján adómentes az Európai Közösség területén vásárolt és az utas által a poggyászában a Közösség területén kívülre kivitt termék. A Közösségen kívüli illetőséget a beszállókártya számának dokumentálásával és a repülőjegy másolatával kell igazolni, mivel az adó-visszatérítési jog gyakorlásának feltétele, hogy a külföldi utas igazolja az e rendelet szerinti külföldi utas jogállás fennállását. Ezekből a szabályokból azonban nem következik az útlevélmásolatok kezelésére való felhatalmazás. Az APEH által adott tájékoztatás szerint a lakóhely megjelölésére a vevő nyilatkozata szolgál, és az értékesítést végző adóalany a vevő nyilatkozatát kell igazolásul az ellenőrzés számára megőrizni. Tehát azon feltétel teljesítését, hogy a vevő az Európai Unió tagállamaiban állandó lakóhellyel nem rendelkezik – egyéb minden szempontból elfogadható lehetőség nem lévén – az értékesítést végző adóalany a vevő által adott nyilatkozattal igazolja. (289/A/2005)

Néhány esetben arról kellett a biztosnak állást foglalnia, hogyan ítélandó meg, ha az adóhatóságnál dolgozó köz-tisztviselő a munkavégzése közben a feladatkörébe nem tartozó adatokat kért le az adónyilvántartásból. Ez főként egyes közéleti személyek adatainak megtekintését jelentette.

A titoktartási kötelezettség megsértésének a titok alapos ok nélküli, illetéktelen személy részére való hozzáférhetővé tétele, felhasználása, illetve közzététele minősül. Az adótitok sérelme általában a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét is jelenti. Egy jogszerűtlen adatkezelési művelet esetén vizsgálni kell a titokvédelmi és az adatvédelmi szabályok érvényesülését is. Előfordulhat, hogy az adótitok sérelme nem állapítható meg, ugyanakkor az adatkezelés az adatvédelmi követelményeknek nem felel meg. A célhoz kötöttség elve értelmében az adóhatósági dolgozók csak annyiszor és olyan mértékben férhetnek hozzá az adózók adataihoz, amennyire ez a munkavégzésükhöz szükséges. Például egy adózó bevallásának feldolgozása, adatbázisba való felvétele nem jogosítja fel az e feladatot végző dolgozót arra, hogy ezután ezen bevallás adataihoz bármikor, indokolás nélkül hozzáférjen arra hivatkozással, hogy a bevallás adatait már úgymé megismerte. Az a tény, hogy bizonyos közéleti személyeknek járó juttatások a nyilvánosság által megismerhetőek, illetve azokat a sajtó közzétette, nem jelent felhatalmazást arra, hogy adózási adataihoz bárki meghatározott cél nélkül (pl. adóbevallás feldolgozása, adóellenőrzés) hozzáférjen (a bevallás adattartalma egyébként is szélesebb a nyilvános adatoknál). Az APEH-nek kötelessége a kezelt adatvagyon védelme, az adatfeldolgozás és az adatszolgáltatás folyamatának információbiztonsági és célhoz kötöttség szempontjából való ellenőrzése. (401/A/2005)

A biztos vizsgálatot folytatott amiatt, hogy az elektronikus bevallás és adatszolgáltatás lebonyolításához szükséges regisztráció során az APEH elkéri a magánszemélyként kapott adóazonosító számot akkor is, ha a cég képviselője a cége nevében kívánja az elektronikus szolgáltatást igénybe venni.

A panaszos szerint az adóazonosító jel a magánszemélyek saját adóügyeivel kapcsolatosan használandó, a vállalati adóügyekkel kapcsolatos ügyintézésben pedig a cég adószáma alapján kell az azonosítást végezni. Az APEH szerint a rendszerbe való belépés során a képviselőnek a saját adóazonosító jelét kell használnia. A belépést követően a szolgáltatást igénybe vevő nem csak saját adóbevallását, hanem az általa képviselt adózók bevallását is el tudja küldeni. Az adóazonosító jelre az adóhatóságnak csupán a bejelentkezés során, a bejelentkező személy egyértelmű azonosíthatósága érdekében van szüksége. Jelentős nehézséget okozna a gyakorlatban, ha az adóhatóság nem végezhetné az azonosítást az adóazonosító jel alapján, mivel más azonosító szám kezelésére az APEH nem jogosult, és csupán természetes személyazonosító adatok használatával az elektronikus ügyintézés nem bonyolítható le. A biztos állásfoglalásában megállapította, hogy az adóazonosító jel használatának szabályait meghatározó törvény és az Avtv. szerint az adóazonosító jel személyes adat, melyet kezelni csak törvényben meghatározott szabályok szerint lehet, továbbá az állami adóhatóság az adóazonosító jelet az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott feladatkörében (adózók nyilvántartásba vétele, adatnyilvántartás, adatszolgáltatás) használja. A vonatkozó jogszabályi előírások egybevetésével kialakított eddigi jogértelmezés szerint az adóazonosító jel az adott magánszemély adóügyének intézésére, adatainak nyilvántartására használandó az adózó személyének egyértelmű beazonosítása érdekében. Új helyzetet teremtett azonban az elektronikus ügyintézés rendszerének kiépítése, melynek kapcsán lehetőség van az adókötelezettség elektronikus úton való teljesítésére is. A kormányzati portálon keresztül elérhető bevallási és adatszolgáltatási rendszerben az ügyfélkapu nyitásához szükséges regisztráció/ügyfél-azonosítás után egy adóhatósági regisztráció következik akkor, ha a magánszemély más adózó képviselőjében jár el. Az APEH-nél történő elektronikus ügyintézés során a kialakított technikai rendszerben az adóazonosító számot mindenképpen közölni kell tekintet nélkül arra, hogy a magánszemély saját vagy más adózó ügyében jár el, mert ez tulajdonképpen technikai azonosítóként használatos. A már működő rendszer keretei között technikai és informatikai szempontból nem valósítható meg, hogy a más nevében eljáró magánszemélyt az adóhatóság ne az adóazonosító jele alapján azonosítsa, és az adóhatóság más azonosító kód kezelésére nem is jogosult, ezért az adóazonosító jel ilyen felhasználását a biztos nem kifogásolta. (1787/A/2004)

A társadalombiztosítás szervei

A 2005-ös évben számos, a társadalombiztosítási szervek adatkezelését érintő beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához. A beadványok száma az adatkezelő szervezetek nagyságához képest alacsonynak mondható. Hangsúlyozandó a vizsgált szervek részéről tapasztalt együttműködési készség is.

Országos Egészségbiztosítási Pénztár

A beadványok nyomán indított vizsgálatok során pozitív fejleményként értékelhetjük az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) szakmai vezetői részéről megmutatkozó együttműködési készséget, ennek jeleként számos konzultáció történt az adatvédelmi elveknek megfelelő gyakorlat kialakítása érdekében.

Egy adott ügyben a beadványozó az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte az Egészségügyi Minisztérium (a továbbiakban: EüM) javaslatával kapcsolatban, mely szerint a vények hátoldalán reklámcélú hirdetést lehetne szerepeltetni. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESZCSM rendelet egyértelműen felsorolja a vény, mint okirat kötelező és lehetséges elemeit. A rendelet nem ad lehetőséget hirdetések feltüntetésére. Ebből kifolyólag nem aggálymentes az EüM javaslata, a gyógyszert kiváltó személy emberi méltó-

sága sérülhet a meg gondolatlan vagy tapintatlan hirdetések miatt. Hozzátette azonban, hogy a kérdés elsősorban nem az adatvédelem, hanem más jogágak körébe tartozik. (794/K/2005)

Egy üzemi balesetet szenvedett biztosítottat kérdőívek kitöltésére kötelezte a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár. A baleset és az abból következő megbetegedés pontos és tárgyilagos felmérése a Pénztár törvényi kötelezettsége, ebből a célból – a biztos álláspontja szerint – jogosan kérhet be az érintettől adatokat az eset részletes körülményeire tekintettel, amibe akár a háziorvos neve is beletartozhat, hiszen a baleset után a táppénzen tartás esetleges ellenőrzésekor a vizsgálat kiterjedhet a háziorvosra is. Ennek megfelelően adatvédelmi szempontból az FPEP eljárása nem minősül aggályosnak. (175/A/2005)

Mivel az egészségügyi járulékok beszedésére több éve az APEH jogosult, erre az eljárásra elsősorban az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény rendelkezései irányadók. Ugyanakkor a járulékfizetési kötelezettség ellenőrzése továbbra is az OEP kezében maradt, így az OEP-re mint közigazgatási szervre a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt, illetőleg háttérjogszabályként az Áe. szabályait kell alkalmazni. A kifejtettek alapján nem vet fel adatvédelmi aggályokat a OEP ellenőrök vizsgálati tevékenysége, melynek során az ellenőrzött személyek könyvelésébe betekintenek. (28/A/2005)

Az OEP főigazgató-helyettese személyes konzultációt kért az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról szóló 76/2004. (VIII. 19.) ESZCSM rendelet módosítása kapcsán felmerült adatkezelési problémákkal kapcsolatban. A módosított rendelet tételes jelentési kötelezettséget ír elő az OEP számára, ennek alapján félévente kell továbbítani a taj-számot helyettesítő kapcsolati kódlistát, amely tartalmazza az adott személy állandó lakóhelye szerinti irányítószámot. Az adatvédelmi biztos megállapította, nem világos, hogy a címzettek között feltüntetett Egészségügyi Minisztériumnak milyen célból van szüksége ezekre az adatokra, másrészt a kapcsolati kód visszafejtésének lehetősége korlátozott mértékben ugyan, de fennáll. A konzultáció még nem zárult le. (1324/K/2005)

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

A társadalombiztosítási adatkezelés másik központi szerve az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság. Több panaszbeadvány is érkezett, melynek tárgya a nyugdíjbiztosítás szerveinek adatkezelése, jelentősebb adatvédelmi aggályt azonban egyikük sem keltett.

Egy ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság kifejezett kérése ellenére sem tájékoztattatta korábbi munkaviszonyának adatairól.

A panaszos munkaviszonyára vonatkozó igazolás kiadását adatvédelmi okokra hivatkozva megtagadták, mivel a kérelemben feltüntetett lakcím nem egyezik a nyugdíjbiztosítónál nyilvántartott lakcímmel. Ennek oka, hogy a panaszos szabadságvesztés-büntetését tölti, így nem áll módjában a lakcímnnyilvántartásban szereplő lakcímét törölni a nyugdíjbiztosító nyilvántartásából. Az adatvédelmi biztos tájékoztatás végett megkereste a területileg illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatóságot, hivatkozva az Avtv. 12. §-ának (1) bekezdésére, amelynek alapján az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad – egyéb információk mellett – az általa kezelt adatokról, valamint a társadalombiztosítás ellátására és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi XXX. törvény 43. § (4) bekezdésére, mely szerint a társadalombiztosítási nyilvántartásba az érintett betekinthez, illetve a róla nyilvántartott adatairól tájékoztatást kérhet. Megállapítást nyert, hogy a panaszos címe a büntetés-végrehajtási intézet, ezért az igazolást oda küldte a nyugdíjbiztosító. (1433/A/2005)

A magánnyugdíj- és egészségpénztárak

A társadalombiztosítás állami rendszerén kívül ehelyütt említést kell tenni a magánnyugdíj- és egészségbiztosító társaságokról is.

A Patika Önkéntes Kölcsönös Egészségpénztár állásfoglalást kért a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) felé kiadható adatok köréről. Az egészségpénztárt a PSZÁF felszólította a tagok és hozzátartozóik által igénybe vett gyógyszerári szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok átadására. A PSZÁF egy ellenőrzés során megállapította, hogy a pénztári tagok többnyire elektronikus bizonylatot kértek, amelyből a szolgáltatás összege, és az igénybe vevő személye megállapítható, de a szolgáltatás tartalma nem. Ezáltal számos olyan termék és szolgáltatás is finanszírozásra került, amely nem felelt meg az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény előírásainak. A törvény felhatalmazza a PSZÁF-et, hogy ellenőrizze e rendelkezések megtartását. Mindezek alapján megállapítást nyert, hogy a PSZÁF adatkérése a törvényi felhatalmazás megléte miatt nem jogellenes. (1455/K/2005)

Egy panaszos beadványában kifogásolta az Aegon Nyugdíjpénztár azon gyakorlatát, hogy az ügyfélkártyán – célszerűségi okok miatt – feltüntetésre kerül az ügyfél adóazonosító jele és a taj-száma is. Az adatvédelmi biztos megállapítása szerint a kért adatok feltüntetése csak önkéntes és fakultatív alapon történhet, az érintetteket nyilatkoztatni kell, hogy kívánják-e ezen azonosító adatoknak a kártyán való feltüntetését, egyúttal felhívta a Nyugdíjpénztár vezetőinek figyelmét adatkezelési gyakorlatuk megváltoztatására. (1252/A/2005)

Önkormányzatok

A korábbi évekhez viszonyítva ismét növekedett az önkormányzati adatkezeléseket érintő ügyek száma, valamint a vizsgált ügyek közötti aránya. Az Adatvédelmi Biztos Irodájában iktatott összes ügy mintegy 8%-a érintette az önkormányzatok tevékenységét, ez az arány az elmúlt évben „mindössze” 7% volt. 2005-ben szám szerint 191 önkormányzatot érintő beadvány érkezett, ezek közül 127 ügyirat az adatvédelmet is érintette. Ezen ügyek közül panaszügy 83, konzultációs ügy 37, hivatalból indított vizsgálat 5, vegyes ügy 1 volt.

A vizsgált ügyek – a korábbi évekhez hasonlóan – az önkormányzatok működésének szinte valamennyi, adatkezeléssel is járó területét érintették. Egyes ügyekben ismét érezhető a helyi önkormányzatok testületeinek, bizottságainak és igazgatási szerveinek a túlzott információéhsége, és az általuk kezelt személyes adatok széles köre, illetve újszerű felhasználásának igénye (közvélemény-kutatás, adatgyűjtés, kapcsolatfelvétel a helyi választópolgárok közösségével, helyi politikai, illetve kampánytevékenység). Vagyis megfigyelhető, hogy hazánkban az országos politikában meghonosodni látszó, új kommunikációs eszközök és módszerek tükröződnek a helyi közéletben is. 2005-ben is volt példa arra, hogy a döntéshozók a településeken vezetett nyilvántartásoknak – a törvény által meg nem engedett – összekapcsolásával megismert információk segítségével akarták hatékonyabbá és „igazságosabbá” tenni eljárásukat, vagyis olyan személyes adatokat használtak fel az érintett állampolgárok ügyeiben, melyeknek megismerésére a döntés meghozatalára feljogosított személyek nem voltak jogosultak. A hivatalos iratok továbbításakor, postázásakor több ízben is előfordult, hogy a nem kellő körültekintés, netán a pénzügyi források elégtelen volta miatti takarékoskodás, az adminisztrációs költségek csökkentésének szükségessége esetenként rossz hatással volt az adatbiztonságot szavatoló – korábban már bevett – eljárásokra. A 2005-ös esztendő egyik kiemelkedő jelentőségű eseménye volt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) november 1-jei hatálybalépése, amely új és részletesebb, az információs önrendelkezési jog érvényesülését jobban szolgáló, pontosabb eljárási, valamint egyértelmű és határozott adatkezelési szabályokat léptetett életbe a korábban hatályos államigazgatási eljárásról szóló törvényhez (Áe.) képest. A panaszügyeken, illetve a jogszabályi háttér jelentős változásán túl azt is meg kell említeni, hogy 2005-ben is jelentős számban fordultak a biztoshoz konzultációs kérdéseikkel az önkormányzatok polgármesterei, tisztségviselői és adatkezeléssel is foglalkozó köztisztviselői.

A közügyek intézése során érzékelhetően erősödni kezd a civil kontroll és az állampolgárok érdeklődése a helyi közügyek, ezen belül is a közpénzek igazságos és törvényes elosztása és felhasználása iránt. Sok esetben látszólagos ellentét feszül a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog között, amelyet azonban a jogszabályok helyes értelmezése útján úgy lehet feloldani, hogy az érintett polgárok (például a segélyben részesülők) önrendelkezési joga nem sérül, ugyanakkor a közösség tagjai is megtudhatják, hogy a képviselő-testület milyen formában és mekkora összegű közpénzt fordított a feladatai ellátására (például a szociális ellátások biztosítására). Újszerű és előremutató eset volt, amikor az Adatvédelmi Biztos Irodája munkatársának hathatós szakmai segítségével dolgozták ki 2005-ben az egyik budapesti kerület állattartási rendeletét és a hozzá kapcsolódó, az állatokba beültetett, a közterület-felügyelet által vezetett chipes azonosítók nyilvántartását.

Adatkezelés az önkormányzati hatósági eljárásokban

A különböző hatósági eljárások során hozott államigazgatási határozatok tartalmazzák az eljárásban érintett személyek nevét, természetes személyazonosító adatait, lakcímét. Egyes esetekben megállapítható, hogy a határozatról való értesítéssel az ügyfelek, illetve egyéb eljárási szereplők a szükségesnél tágabb körben ismerik meg az érintettek adatait, például tudomásukra jut az eljárás más résztvevőinek lakcíme, így sérül a célhoz kötött adatkezelés alapelvei követelménye.

Egy panaszos sérelmezte, hogy a birtokvédelmi ügyében hozott határozaton feltüntették és az ellenérdekű fél tudomására hozták személyes adatait. Az eljárási szabályok alapján egyértelmű, hogy az ügyfelek nevét és lakcímét jogszerűen tartalmazza a határozat, és azt a felek megismerhetik. Ez nem mondható el azonban a határozatban feltüntetett természetes személyazonosító adatokról (leánykori név, születési hely és időpont, anyja neve). Ezek használatát a személyazonosítás indokolhatja, azonban az eljáró szervnek nincs felhatalmazása arra, hogy ezeket az adatokat a határozatba foglalja, és harmadik személyekhez továbbítsa, amennyiben ez az eljárásban részt vevő ügyfelek törvényben rögzített jogait nem csorbítja. Az ügyfél számára sérelmes lehet, ha az ellenérdekű fél számára ismertté válik valamennyi természetes személyazonosító adata. (1365/A/2005)

Évek óta ismétlődő kérdéskör az iratbetekintési jog gyakorlása, vagyis az eljárás iratanyagának megismerése. Az iratbetekintési jog személyes adatok kezelését (továbbítását) is jelenti. E korlátlanul tűnő betekintési és másolatkészítési jog értelmezésénél azonban tekintettel kell lenni a szerzői jogi előírásokra, valamint az ügyféli jogállásra is.

A szomszédnak számottevő jogát, jogos érdekét érintheti egy közelben folyó építkezés. Az ügyféli jogok azonban nem terjednek ki az eljárás minden mozzanatára, iratára, e jogok gyakorlásának vannak törvényes korlátai is. A szerzői jogról szóló törvény szerint az építészeti tervek az e törvény hatálya alá tartozó szerzői művek, és ez a jellegük megmarad akkor is, ha államigazgatási ügy iratai között szerepelnek. A szerzői jogi védelem alapján a szerzőnek kizárólagos joga van a mű bármilyen fel-

használására. A mű felhasználásának minősül a többszörözés is, és többszörözésnek tekintendő egy vagy több másolat készítése. A törvény a másolatkészítéssel szemben nem tiltja azt, hogy a tervet megtekintsék, és nincs akadálya annak, hogy az ügyfél szakértőt bizzon meg képviselőjével, aki az iratok tanulmányozása után az ügyfélnek az ügygel kapcsolatos döntése meghozatalakor felvilágosítással tud szolgálni. Mindezek alapján a hatóságnak biztosítania kell az ügy valamennyi iratába való betekintést és a szerzői jogi védelem alá nem tartozó dokumentációról való másolatkészítést. Az új Ket. ugyanakkor rendelkezik arról is, hogy mely döntéseket kell a hatóságnak bárki számára hozzáférhetővé tennie. (135/A/2005)

Egy önkormányzati vezető állásfoglalást kért arról, hogy eljárási költséggel vagy adókedvezménnyel kapcsolatos ügyekben megkereshető-e adatszolgáltatás céljából a szociális hatáskört gyakorló szerv a tényállás tisztázása érdekében.

Jogszabály előírhatja a kedvezmény iránti kérelemben foglaltak teljesítésének kötelezően alkalmazandó feltételeit, szabályait. Ezek az előírások lehetővé teszik az eljáró hatóság számára szükséges jogvédelmi, vagyoni és/vagy szociális adatok kezelését. A vonatkozó törvények vagy nem adnak felhatalmazást adattovábbításra, vagy csak meghatározott esetekben teszik lehetővé adatok átadását, továbbítását. Az adattovábbítás az Avtv. szerint azonban csak törvényi felhatalmazás vagy az érintett hozzájárulása esetén lehetséges, és ez a szabály vonatkozik a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységei közti adatátadásra, -továbbításra is. A Ket. 36. §-ának (2) bekezdése szerint: „Az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell, és a személyes adatok tekintetében az adat továbbítását az adott ügy elbírálásához szükséges célból törvény lehetővé teszi vagy az ügyfél saját személyes adata tekintetében ezt kéri”. Ez a szabály kiküszöböli az Áe. értelmezésében meglévő eddigi problémát; egyértelművé teszi, hogy önmagában nem elegendő, ha a közigazgatási ügy eldöntése szempontjából releváns adat egy jogszabállyal rendszeresített, de eltérő ügytípushoz kapcsolódó nyilvántartásban szerepel. Ahhoz, hogy az adat egy másik típusú közigazgatási ügyben is felhasználható legyen, azaz adattovábbításra sor kerülhessen, további konjunktív feltételként a Ket. a szükséges jogalapot is megkívánja. Ez az adatkezelési jogalap pedig vagy az a törvény, amely „az adott ügy elbírálásához szükséges célból” lehetővé teszi az adatátvételt, vagy pedig az érintett ügyfél kifejezett kérelme. A Ket. indokolása is kiemeli, hogy ügyelni kell az adatkezelésre vonatkozó szabályok maradéktalan megtartására, ezért mondja ki a törvény: ha az ügyfél kéri, hogy az eljáró szerv valamelyik másik közigazgatási hatóságtól szerezzé be az ügyfél által megjelölt adatra vonatkozó igazolást, a kérelemnek ez a része az adatkezeléshez, illetőleg adattovábbításhoz való hozzájárulásnak minősül. (736/K/2005)

A gyermekek és a személyes adatok védelmével kapcsolatos kérdésekre várt választ egy gyermekvédelmi közalapítvány képviselője. Az indítványozó gyakorlati problémaként vetette fel, hogy a jogalkalmazók számára nem világos, a „Gyermekeink Védelmében” című adatlaprendszer (az úgynevezett „macis” adatalapok) a gyermekvédelmi nyilvántartás részének minősülnek-e, illetve a gyermekvédelmi szakszolgálatok munkatársai jogosultak-e a védőnőtől vagy más egészségügyi szolgáltatóktól a gyermek egészségügyi adatait megkérni.

A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 2/A. § (1) bekezdése szerint a gyermekjóléti alapellátás – kivéve a gyermekek napközbeni ellátása – és a gyermekvédelmi szakellátás során a gyermekek élethelyzetének feltárására, sorsának megtervezésére és végigkísérésére a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet alapján létrejövő „Gyermekeink Védelmében” elnevezésű adatlaprendszer (a továbbiakban: gyermekvédelmi nyilvántartás) szolgál.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) hatályos rendelkezései szerint a gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségre káros szerek ellen védelemben részesüljön. Ehhez nyújt segítséget a gyermekjóléti szolgálat. A gyermek egészségügyi adatainak a gyermekjóléti szolgálat során több helyen lehet szerepe (például a gyermek gondozási helyének meghatározása, a hatósági intézkedéssel védelemben vett gyermekekről készült jegyzői nyilvántartás vezetése). A gyermek egészségügyi adataihoz több forrásból juthat hozzá a gyermekjóléti szolgálat, például a gyermek szülőjétől vagy törvényes képviselőjétől vagy a gyermekvédelmi jelzőrendszerben részt vevő szervezetektől, személyektől. A törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látnak el a törvényben meghatározott alaptervékenység keretében az egészségügyi szolgálatot nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos. 2003. január 1-jétől ezen intézmények és személyek kötelesek jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, vagy hatósági eljárást kezdeményezni. Jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. A jelzőrendszerben együttműködő szervek, személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni. A gyermekjóléti alap- és szakellátást nyújtó intézmények a Gyvt. 135. § (2) bekezdésének a)–f) pontja alapján az e törvényben meghatározott ellátások, intézkedések nyújtása, megtétele és a jogok érvényesülése érdekében jogosultak a gyermek egészségügyi adatait kezelni. A gyermekvédelmi ügyekben az adatkezelésre való törvényi felhatalmazás korlátait nem az alacsonyabb szintű jogszabályok (esetleg ellentmondó) rendelkezései jelentik, hanem kizárólag a törvényi felhatalmazásban szereplő célok jelölik ki. Ez alapján egyértelmű, hogy az egészségügyi intézmények gyermekjóléti szolgálatok felé megnyilvánuló adatszolgáltatási kötelezettsége nem abszolút, hanem mindig célhoz kötött. Az adatszolgáltatás formáját és mértékét tehát – a gyermek érdekeire tekintettel – mindig a felmerülő eset körülményeihez kell igazítani. Az adatvédelmi biztos ezért mindent megtesz annak érdekében, hogy – a jogalkotó

szándékainak megfelelően – a gyermekvédelmi jelzőrendszer a gyakorlatban is működjön, és megalapozatlan félelmek az adatok jogszerű közlését ne akadályozzák. (1674/K/2005)

Az egyik budapesti kerület gyámhivatalának vezetője kért állásfoglalást arról, hogy a gyámhivatali eljárás során, szülő-gyermek közötti kapcsolattartási ügyben, ügyféli minőségben az egyik szülő megismerheti-e a másik szülőről készült elmeorvosi szakvélemény tartalmát. Az ügy megoldását segítette, hogy a Ket. az Áe.-hez képest sokkal cizelláltabb, az adatvédelem követelményeit inkább érvényre juttató rendelkezéseket vezetett be a magyar jogrendszerbe.

A biztos álláspontja szerint a különleges adatok indokolatlan vagy jogellenes kezelése fokozza a polgárok kiszolgáltatottságát, ezért az adatvédelmi biztos gyakorlata következetesen kiáll a pszichiátriai betegek jogai mellett. Kiemelten kezeli önrendelkezéshez való jogukat, csak abban az esetben engedi meg ennek korlátozását (azt is csak törvényes keretek között), ha erre érdekükben ténylegesen szükség van. Hangsúlyozza ezen adatok szenzitív jellegét és megismerésük lehetőségének szűk körét is. Esetjogából következően csak akkor lehet jogszerűen ilyen adatok birtokába jutni, ha az adatkezeléshez az adatalany személyesen (vagy helyette képviselője, ha az alany beszámítási képessége korlátozott) hozzájárult, vagy ha azt törvény kifejezetten elrendeli. Az adatkezelés folyamán pedig hangsúlyozottan érvényesülnie kell a bizalmas kezelés, valamint az adatkezelés célhoz kötöttsége elveinek. Az adatkezelő helyesen járt el, amikor az ügy lényegét közvetlenül nem érintő, a hatósági határozat rendelkező, illetve indokolást tartalmazó részében nem érintett orvosi szakvéleménybe való betekintést az ellenérdekű félnek nem engedélyezte. Döntését a hatályos adatvédelmi szabályokon kívül a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény konkrét rendelkezései is alátámasztják. (476/K/2005)

Egy köztisztviselő a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendeletnek az átmeneti nevelésbe vételt elrendelő határozatról értesítendő szerveket meghatározó rendelkezésével kapcsolatban fejtette ki álláspontját és kért választ.

Az Áe. – akkor még hatályos – 45. §-ának (4) bekezdése, illetve a 2005. november 1-jétől hatályos új törvény (a Ket. 78. §-a) is akként rendelkezik, hogy a „*határozatot*” kell megküldeni a külön jogszabályban meghatározott szervezeteknek. A „*határozat*” elvileg a teljes határozatot jelenti, azonban adott esetben az említett szervezeteknek nem kell tudniuk a határozat alapjául szolgáló valamennyi körülményről, csak arról, ami rájuk tartozik. A rendelet – az adatvédelmi biztos álláspontja szerint – ezt a szempontot érvényesíti, amikor nem a határozat megküldéséről, hanem csak „*értesítésről*” szól. A jogszabály szerint az átmeneti nevelésbe vételről értesíteni kell a rendszeres gyermekvédelmi támogatást, a családi pótlékot és az árvaellátást folyósító szervet. Ennek oka az, hogy mind a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, mind a családi pótlék, mind pedig az árvaellátás mindig azt a személyt illeti meg (illetve annak kezéhez kell folyósítani), aki éppen a gyermek törvényes képviselőjének minősül. Ez a szabály természetesen nem azt jelenti, hogy minden esetben minden szervet értesíteni kell, hanem csak azt, hogy amennyiben a gyermekre tekintettel valamilyen ellátást folyósítanak, akkor ezen ellátást folyósító szervet kell értesíteni. (416/A/2005)

Anyakönyvi ügyek

Az adatvédelmi biztoshoz fordult egy anya, aki azért tett panaszt, mert a gyermekét elismerő férfi felesége megtudta a panaszos személyes adatait, és azóta zaklatásnak van kitéve.

Teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény szerint jegyzőkönyvbe kell venni, vagy közjegyzői okiratba kell foglalni. Az elismerésről felvett jegyzőkönyvet, illetve közjegyzői okiratot az apaság tényének a születési anyakönyvbe történő bejegyzése végett az illetékes anyakönyvvezetőhöz kell megküldeni. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet szerint az ilyen eljárásokban keletkezett iratok csak az érintett és a törvényben meghatározott szervek számára tekinthetők meg, illetve továbbíthatók. Tehát az apasági nyilatkozat nem nyilvános, és az adatkezelők jogszerűen nem szolgáltathatnak harmadik személynek, jelen esetben az apa feleségének az elismerő nyilatkozatra vagy a gyermekre vonatkozó adatot. (109/A/2005)

Egy állampolgár sérelmezte, hogy az elveszett iratai pótlásakor az újonnan kiállított igazolványain az elhunyt férje második utónévét is feltüntették az okmányirodában, holott a házassági anyakönyvi kivonatukon és az ez alapján kiállított korábbi igazolványában csak a férje egyik neve szerepelt az érintett nevében „*né*” toldással.

A vizsgált esetben a már elhunyt férjet a születési alapirat és az ennek alapján teljesített születési anyakönyvi bejegyzés alapján két utónévvel anyakönyvezték. Megállapítást nyert, hogy a házasságkötésüknél eljáró anyakönyvvezető tévedett, a kiállított házassági anyakönyvi kivonat tévesen tartalmazza a férj nevét, melyről az indítványozó helytálló tájékoztatást kapott az ügyben eljáró anyakönyvi hivataltól. Névváltoztatásra a vonatkozó törvényerejű rendelet alapján nincs lehetőség. Az adatvédelmi biztoshoz több, hasonló tartalmú beadvány érkezett már, ezért egy hivatalból indított vizsgálat során felvette a kapcsolatot a Belügyminisztérium illetékes vezetőivel a helyzet orvoslása érdekében. Méltánytalannak tartotta ugyanis, hogy a hivatalok tévedésének korrigálása az érintett állampolgárokra hárul, amely egyaránt időt és költséget vesz igénybe. Ilyen és hasonló esetekben nem csupán az önkormányzat hatáskörébe tartozó okmányok cseréjét kell elintézni, hanem a mindennapi életvitelhez kapcsolódóan az adatok helyesbítését is kezdeményezni kell, egyebek mellett a banknál, biztosítónál, különböző számlákat kiállító társaságoknál. Egyelőre még nem sikerült megnyugtató – és mindenre kiterjedő – megoldást találni, a vizsgálat még folyamatban van. (840/A/2005)

Helyi adóhatóság

A helyi adók megfizetéséhez kapcsolódó adatkezelések miatt érkeznek a legtöbb panasz az önkormányzati ügyek csoportján belül, habár a biztos többször felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi adózási kötelezettségek megállapítása, ellenőrzése céljából kezelendő adatok fajtáját és körét jogszabálynak kell meghatározni.

Az önkormányzati adóhatóság kezelésében lévő, az adózással összefüggő adatok személyes adatok, melyek egyben az adótitok fogalomkörébe tartoznak, és amelyek tekintetében titoktartási kötelezettség áll fenn. A jegyzőnek, mint önkormányzati adóhatóságnak nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy konkrét személyekre vonatkozó adózási információkat a polgármester vagy a képviselő-testület, illetve a lakosság tudomására hozzon.

A polgármesteri feladatok ellátásához, a képviselő-testület tevékenységéhez (pl. költségvetés tervezése, előkészítése, rendeltetkötés) elegendő név nélküli összesített adatok, elemzések továbbítása. Sem az önkormányzat helyi adók vonatkozásában fennálló adó-megállapítási joga, sem az egyéb önkormányzati feladat- és hatáskörök nem teszik szükségessé egy meghatározott személy adózási adatainak továbbítását, nyilvánosságra hozását. Az adóhatóságnak hivatalból kell észlelnie, ha valaki nem teljesíti adózási kötelezettségét, és ilyen esetben adóhatósági jogkörét kell gyakorolnia, amely azonban nem jelentheti az adótitok jogosulatlan továbbítását, nyilvánosságra hozását. Amennyiben adózási adatok – jogellenesen – mások tudomására jutnak, akkor ezen harmadik személyek sem jogosultak arra, hogy az adatokat továbbítsák, nyilvánosságra hozzák, mert ezzel ők is megsértik a titoktartási kötelezettséget és az adatvédelmi szabályokat. (1773/A/2005)

Egy panaszos az önkormányzat helyi iparüzési adóval kapcsolatos eljárását kifogásolta, mivel a helyi adóhatóság a bevallás mellékleteként kéri az alvállalkozók listáját, az alvállalkozókkal kötött összes tárgyévi szerződést, a megbízókkal, ügyfelekkel kötött szerződéseket. Ezek hiányában nem fogadja el a bevallást, továbbá érvénytelennek tekinti azon megbízási szerződéseket, melyekben nem jelölik meg az alvállalkozót. A biztos megkeresésére a jegyző egy pénzügyminisztériumi állásfoglalásra, valamint arra hivatkozott, hogy az adózók bevallásaikban többször nem a törvényben meghatározott csökkentő tényezőket vallják be.

A helyi iparüzési adó alanyai egyéni vállalkozók és egyéb, különféle szervezeti formában működő vállalkozások, cégek lehetnek. Amennyiben az adatok cégekre mint jogi személyekre vonatkoznak, a kérdés megítélése nem tartozik az adatvédelem körébe. Az egyéni vállalkozók adatai – bár az egyén gazdasági tevékenységéhez fűződnek – természetes személyhez kapcsolhatók, tehát személyes adatoknak minősülnek. A helyi iparüzési adóra vonatkozó szabályok alapján az adó alapja csökkenthető a közvetített szolgáltatások, vagyis az alvállalkozói teljesítések értékével, tehát ezen adat ismerete szükséges az adó megállapításához. Az adott helyi adóhatóság az adóbevallás-nyomtatványon elő írta az alvállalkozói teljesítmények értékének bevallását, azonban kiegészítő lapon kéri a vállalkozók nevét, címét, a kifizetett összeget tartalmazó kimutatást, valamint az alvállalkozói, fővállalkozói szerződések csatolását. A teljesítményértéken kívül egyéb alvállalkozói adat bevallása azonban nem vezethető le a vonatkozó jogszabályokból. Tehát az önkormányzati adóhatóság úgy kéri az alvállalkozók nevének, címének a bevallás során való megadását, hogy ezt jogszabály nem írja elő, sőt az alvállalkozói és a megbízási szerződések bevalláshoz való csatolását is igényli (a panaszos szerint a bevallás benyújtásának feltételül szabta, illetve mulasztási bírságot szabott ki). A szerződések azonban olyan magántitkot, üzleti titkot, bizalmas információkat is tartalmazhatnak, melyeknek ismerete nem szükséges az adó összegének megállapításához és bevallásához, sőt az adókötelezettség ellenőrzéséhez sem. Az adatok ilyen széles körének megadása nem kérhető a bevallási kötelezettség teljesítése során, és az iratok, illetve azok adattartalma nem tartható nyilván az adóhatóság által valamennyi adózóra vonatkozóan, mert ez készletező adatgyűjtésnek minősül, és alkalmas lehet arra, hogy a település valamennyi vállalkozójának kapcsolatrendszerét feltérképezze. Az adóhatóságnak természetesen joga van arra, hogy adóellenőrzést végezzen, és ennek során szüksége van meghatározott alvállalkozói, szerződéses adatok ismeretére. Ezen adatokat azonban nem előzetesen, a bevallás benyújtásakor kell az adóhatóság rendelkezésére bocsátani, hanem az ellenőrzési eljárás során, és azon adózókat érintően, akik az ellenőrzés alanyai. (962/A/2005)

Egy önkormányzati adóhatósági ügyben kellett jogellenes adatkezelési gyakorlata miatt felszólítani az egyik község jegyzőjét, mivel a súlyadót, valamint annak hátralékát nyílt csekken egy tájékoztató szöveggel összetűzve küldte ki az érintett adózóknak.

A kiadott állásfoglalás szerint adatvédelmi szempontból aggályos az olyan gyakorlat, mely során a kézbesítést végző személy a kézbesítéshez nélkülözhetetlen adatokon túl hozzáférhet az érintettel kapcsolatba hozható egyéb adathoz, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetéshez. Az adatkezelő köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, és neki kell megtennie 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 különösen védeni kell a jogosulatlan hozzáférés ellen. (1402/A/2005)

Egy hasonló esetben egy állampolgár azt panaszolta, hogy a helyi önkormányzat a súlyadót kirovó határozatát minden alkalommal boríték nélkül, egyszerűen a levélszekrénybe bedobva kézbesíti, mivel megfogalmazása szerint „a borítékon spórolnak”. (470/A/2005)

Egy másik önkormányzati adóhatósági ügyben az érintett adózótól nyomtatványon kérték a számlavezető bankjára és a folyószámla számára vonatkozó személyes adatait.

Az adózásra vonatkozó adatkezelési eljárások kötelező adatkezelésnek tekintendők, ezért az erre vonatkozó adatkezelést törvényben vagy önkormányzati rendeletben kell és lehet szabályozni. A helyi adózással kapcsolatos főbb szabályokat az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.), és a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.), valamint a helyi adók nyilvántartásáról szóló 13/1991. (V. 21.) PM rendelet tartalmazza, továbbá önkormányzatok is alkotnak a helyi adókról rendeletet, mely a magasabb szintű jogszabályokkal nem lehet ellentétes. Ilyen jogszabályalkotásra, a helyi adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben a Hatv. 6. § e) pontja és 43. § (3) bekezdése kifejezetten fel is hatalmazza az önkormányzatokat. Az idézett megjelölt jogszabályok nem tartalmaznak olyan rendelkezést, mely a bankszámlaszám és a bank nevének megadását írják elő. Még az adatkezelő által hivatkozott pénzügyminisztériumi szoftverhasználati előírás sem teremt törvényes jogalapot személyes adatok kezelésére. A célhoz kötöttség elve alapján az adózatási feladatok ellátásához nem szükséges az adózók bankszámlaszámának és bankja nevének közlésére vonatkozó kötelezettség előírása. A végrehajtási szakban történő felhasználás mint adatkezelési cél megjelölése abból indul ki, hogy az adózó nem fog eleget tenni adófizetési kötelezettségének (készletező adatgyűjtés). Az esetleges túlfizetések visszatérítésének formájáról pedig az adózó saját maga dönt. (772/A/2005)

Az okmányirodákban kezelt személyes adatokat érintő vizsgálatok

Az okmányirodák működésének egyik fő jellemzője, hogy a központi nyilvántartások vezetéséhez kapcsolódóan többféle és nagy tömegű adatkezelést végeznek. A tömeges adatkezeléseknél különösen fontos az adatminőség, vagyis a pontosság, időszerűség, teljes körűség, valamint az adatbiztonság szavatolása; az érintettek jogainak védelme érdekében az adatkezelések naplózása, az adattovábbítási nyilvántartás pontos vezetése, megőrzése.

Egy indítványozó panaszt tett, mert egy Veszprém megyei város önkormányzatának okmányirodája személyes adatokat továbbított harmadik személyhez a panaszos élettársáról. A vizsgálat az adatok törlésére, selejtezésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések ütközését tárta fel, ezért a biztos a jogalkotóhoz fordult.

A helyi önkormányzatok iratkezelési mintaszabályzatáról szóló 38/1998. (IX. 4.) BM rendelet mellékletének H. pontjában [a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása (H.2.) adatszolgáltatási nyilvántartás (493); adatszolgáltatással kapcsolatos ügyek (beadványok, kérelmek, megkeresések, átiratok, adatszolgáltatási bizonylatok) (494)] meghatározott két éves iratmegőrzési időtartam ellentétes az Avtv. 12. §-ában előírt minimálisan öt éves megőrzési kötelezettséggel, ezért a biztos kérte a belügyminisztert, hogy módosítsa a rendeletét úgy, hogy az megfeleljen a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény és az adatvédelmi törvény szabályainak. (239/A/2005)

A személyi azonosítóról és a lakcímről szóló hatósági igazolványt az illetékes körzetközponti jegyző állítja ki és kézbesíti az ügyfél részére. Egy állampolgár arról kért felvilágosítást, hogy jogszerű-e a kiállított lakcímkártya levélszekrény útján való kézbesítése.

A lakcímbejelentés kötelezettségének teljesítése során, a lakcímbejelentő lap benyújtásakor az állampolgár kérheti, hogy a kiállított lakcímgazolványt személyesen vehesse át a hatóságtól. Jogszabály a hatóság számára nem teszi kötelezővé a lakcímgazolvány ajánlott küldeményként történő postára adását. Tény, hogy jelentős jogi érdek fűződik ahhoz, hogy az igazolvány postai kézbesítése esetén is megfelelően regisztrálva legyen annak átvétele, emellett adatvédelmi szempontból az adatok biztonsága és az esetleges jogosulatlan hozzáférés megakadályozása érdekében is – minden esetben – az ajánlott, tértivevényes kézbesítés indokolt. A jelenleg hatályos jogi szabályozás a hatóság számára nem teszi kötelezővé a lakcímgazolvány könyvelt vagy ajánlott küldeményként történő postára adását, s tekintettel a könyvelt küldeményként történő továbbítás költségeire, sok okmányirodában nem is élnek ezzel a lehetőséggel. A Ket. sem változtat a lakcímgazolvány határozati megítélésén, azonban postai úton történő kézbesítés esetén a döntést hivatalos iratként kell feladni és kézbesíteni. A biztos megkeresésére a BM Központi Hivatal vezetője kifejtette, hogy a lakcímgazolványok kézbesítési gyakorlatán változtatni kell, és a Hivatal tájékoztatni fogja az okmányirodákat minderről. (656/K/2005)

Egy önkormányzati tisztviselő arra a kérdésre várt választ, hogy törvényesen járt-e el az okmányiroda, amikor a közlekedési igazgatás gépjármű átírási iratait ellenőrzés céljából átadta egy másik okmányiroda munkatársának, aki azokat megbízás alapján ellenőrzési célból a helyszínről elvitte.

Mivel a munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja, így a munkavégzés ellenőrzése céljából is végezhet adatkezelést. A panaszolt esetben azonban a jegyző nem személyesen és nem szervezetten belüli személyeken keresztül végzett ellenőrzést, hanem egy külső szakértőt bízott meg ezzel. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a belső pénzügyi ellenőrzés vonatkozásában rendelkezik arról, hogy a képviselő-testület döntése alapján a belső ellenőrzést elláthatja az önkormányzattal szerződéses jogviszonyban álló személy vagy szervezet. A vizsgált esetben azonban nem pénzügyi, hanem szakmai-vezetői ellenőrzésről volt szó, melynek során a belső ellenőrzésre vonatkozó szabályok nem, csupán az általános munkaügyi, adatkezelési, titoktartási szabályok alkalmazandók. A fentiek alapján nem jogszerű az ellenőrzési feladatok külső személy részére való delegálása, ezért az erről kötött megállapodás nem teremt megfelelő jogalapot az adatkezeléshez. Az ügyiratok vizsgálatára törvényességi felügyeleti ellenőrzés keretén belül lett volna lehetőség. A biztos a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjével egyetértve megállapította, hogy az érintett önkormányzatok akkor jártak volna el jogszerűen, ha belső ellenőrzési munka keretében, illetve a közigazgatási hivaltól kért törvényességi felügyeleti ellenőrzés keretében oldják meg az ügyiratok

vizsgálatát. Az ellenőrzési feladatok külső személyre való delegálása nem törvényes gyakorlat. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (805/A/2005)

Az adatvédelmi felelős az önkormányzatoknál

Egy konzultációs beadványra adott válaszában a biztos kifejtette, hogy az Avtv. kötelező jelleggel írja elő a legjelentősebb adatkezelők számára az adatvédelmi felelősök kinevezését. Ez az általános jellegű kötelezettség nem érinti az Nytv. alapján a megyei közigazgatási hivataloknál és a BM Központi Hivatalnál fennálló kinevezési kötelezettséget, de nem kizárt, hogy ezek az adatvédelmi felelősök egyúttal a belső adatvédelmi felelősi teendőket is elvégezzék.

Bár adatvédelmi szempontból ideális lenne, ha minden polgármesteri hivatal saját belső adatvédelmi felelőssel rendelkezne, a törvényi szabályozásból nem vezethető le, hogy minden olyan hivatalban, ahol gépi prioritással adatokat kérdezhetnek le az egységes országos nyilvántartásból, külön belső adatvédelmi felelőst kellene kinevezni. A jogvédelem, jogérvényesítés elősegítése és az adatbiztonság biztosítása érdekében elegendő, ha azok az önkormányzatok, melyek okmányirodát nem működtetnek, adatkezelésük ellenőrzését külső megbízottal látják el, aki a felmerülő munkamennyiségre és a hivatalok anyagi teherbírására tekintettel több hivatal belső adatvédelmi felelősi feladatait is elláthatja. A feladatok elvégezhetőek oly módon is, hogy az okmányirodát működtető körzetközponti jegyzők mellett dolgozó belső adatvédelmi felelősök illetékességi területükön segítik a jegyzőket az esetlegesen adódó nyilvántartási, adatkezelési problémák megoldásában. A belső adatvédelmi felelős megbízási szerződés keretében is elláthatja feladatát, nem szükséges, hogy az adatkezelővel munkaviszonyban álljon. Az adatvédelmi felelősi tisztség mellett az adott szervezetben más munkakört is betölthet. Az országos nyilvántartás felépítéséből, a szerveihez delegált feladatok megosztásából is az következik, hogy az okmányirodai szinten (mint legalsóbb szervezeti szinten) szükséges belső adatvédelmi felelőst kinevezni. A hatályos szabályozás szerint a felsőfokú vagy azzal egyenértékű szakképzést igazoló bizonyítvány megléte szükséges a munkakör betöltéséhez. Indokolt és méltányolható esetben megengedhető, hogy a megfelelő végzettség megszerzéséig, a pályázó szakmai gyakorlatára is tekintettel akár türelmi időt biztosítsanak az alkalmazottnak, annak érdekében, hogy az adatvédelmi felelősi tisztség betöltött legyen. (1495/K/2005)

A helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, valamint a polgármester adatkezelésének vizsgálatai

Egyre többször kéri a biztos állásfoglalását arról, hogy a helyi önkormányzati képviselő, illetve a polgármester milyen személyes adatokhoz, információkhoz juthat hozzá jogszerűen a feladatai ellátása során. Az adatvédelmi biztos már számos alkalommal kifejtette: a polgármester, illetve a képviselő-testület nem kezelheti a hivatal köztisztviselőinek, az önkormányzat által fenntartott intézmények közalkalmazottainak adatait, csak akkor, ha erre törvény felhatalmazást ad (például a testület által kinevezett intézményvezetők esetében). Az általában felhozott indokok (költségvetés tervezése) nem is teszik szükségessé a személyes adatok kezelését.

Egy kelet-magyarországi város jegyzője és polgármestere kért állásfoglalást az önkormányzati költségvetésből folyósított szociális, illetve gyermekvédelmi ellátásokra vonatkozó adatok nyilvánosságáról.

A biztos kifejtette, hogy azok a nem természetes személyre vonatkozó adatok, melyek az Avtv. alapján közérdekű adatnak minősülnek, nyilvánosságra hozhatók, de a nyilvánosságra hozott adatok még csak közvetve sem függhetnek össze az érintett ügyfelekkel. A közpénzek felhasználásának a helyi közösség általi ellenőrzésére, figyelemmel kísérésére kizárólag a támogatások jogosultjaival kapcsolatban nem levő, statisztikai adatok szolgálhatnak. Ilyen közzétehető és teendő adat többek között például az adott költségvetési évben az egyes támogatásfajtákra fordított pénz összege, a támogatásban részesülő személyek, családok száma, valamint az egy-egy támogatási fajta hozzájárulásának feltételei és a kifizetett támogatások átlaga. Az állásfoglalás érvényre juttatásával elkerülhető a támogatásra szoruló embertársaink magánszférájába való indokolatlan beavatkozás, és biztosítható a két információs alapjog együttes érvényesülése és összhangja. (1234/K/2005, 1327/K/2005)

Az egyik dunántúli város lakója beadvánnyal fordult a biztoshoz, melyben állásfoglalását kérte arról, hogy jogszerűen járt-e el a város polgármestere és képviselőtestülete, amikor a lakosságnak szétküldött kérdőív névvel és lakcímmel való megválaszolása esetén ajándéktárgyak sorsolásán vehettek rész az érintettek.

Tekintettel arra, hogy a személyes adatok körére vonatkozó kérdések feltételével egyidejűleg a kérdőív szerkesztője egyértelmű tájékoztatást adott az adatszolgáltatás önkéntes jellegéről, ezért önmagában a kérdőív kérdései nem voltak adatvédelmi szempontból aggályosnak, hiszen az Avtv. alapján az adatkezelő az érintett hozzájárulásával kezelte az adatokat. Az önkéntes adatszolgáltatásra tekintettel szintén nem lehet jogellenes az olyan eljárás, hogy valaki az önkéntes hozzájárulása alapján megadja az adatait, s így ajándéksorsoláson vehet részt. Viszont kifogásolható volt, hogy az érintettek nem kaptak megfelelő tájékoztatást, hogy a felvett személyes adatoknak (név, lakcím és a válaszok, illetve vélemények) mi lesz a további sorsa az ajándéksorsolást követően. Mivel az Avtv. alapján a személyes adatot kizárólag meghatározott célból lehet kezelni, ezért az önkormányzatnak mint adatkezelőnek tájékoztatást kellett volna adni erre a kérdésre vonatkozóan is, valamint az érintetteknek az adatkezeléssel kapcsolatos jogairól, az adatkezelés időtartamáról, illetve arról, hogy esetlegesen kik ismerhetik meg, és mikor törlik az adatokat. Vagyis adatvédelmi szempontból a létrejövő adatbázis további sorsa nem volt tisztázott, mivel erről nem tájékoztatták a sorsoláson is részt venni kívánó érintetteket. (303/A/2005)

A rendszerváltoztatást megelőző időszakban végzett ügynöki tevékenységre vonatkozó önkormányzati képviselőktől kért nyilatkozat ügyében is állásfoglalás született.

Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény 2. §-a alapján a törvény hatálya nem terjed ki az önkormányzati képviselőkre és a fentiek értelmében az önkormányzat rendeletben sem kötelezhetné a képviselő-testület tagjait arra, hogy a múltban folytatott esetleges állambiztonsági tevékenységükről nyilatkozzanak, mivel a vonatkozó törvény erre nem ad felhatalmazást. Természetesen az önkéntes nyilatkozatnak az információs önrendelkezési jog alapján nincs akadálya. Mindezekben túl azonban az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény 5. §-ának kutatásra vonatkozó szabályai szerint nem kell anonimizálni azokat az adatokat, amelyek a közszereplő hivatásos alkalmazott, a közszereplő operatív kapcsolat és a közszereplő hálózati személyek azonosításához szükségesek. A nem anonimizált adatokat bárki nyilvánosságra hozhatja. Közszereplő a hivatkozott törvény értelmezésében az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvélemény feladatszerűen alakítja vagy alakította. (268/K/2005)

Bíróságok

A bíróságokkal kapcsolatos ügyek körében kiemelt figyelmet érdemel, hogy az adatvédelmi biztos két ízben is konzultációt kezdeményezett az igazságügy-miniszterrel, mert az állampolgári indítványra folytatott vizsgálatok a jogi szabályozás hiányosságaira világítottak rá. Az egyik ügy a fizetési meghagyás végrehajtásához szükséges adatszolgáltatást érinti, melyben a beadványozó – a kártérítési követelés jogosultja – arra hívta fel az adatvédelmi biztos figyelmét, hogy bizonyos személyes adatok hiányában a jogerőre emelkedett fizetési meghagyás végrehajtása nem lehetséges. Az ügyben jogszabály-módosítást kezdeményezett a biztos.

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 93., 94. és 314. §-ai értelmében a fizetési meghagyás kibocsátását kérelmező jogosult köteles a kérelmét az erre rendszeresített formanyomtatványon előterjeszteni. Az úrlapon elegendő az adós személyes adatai közül a nevét és lakcímét feltüntetni; ezek birtokában az eljáró bíróság az irányadó törvényes feltételek teljesülése esetén a fizetési meghagyást kibocsátja. A Pp.-ben leírt adatkörhöz képest a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 11. § (1) bekezdése értelmében a végrehajtást kérő közölni köteles a végrehajtási kérelem előterjesztésekor az adós nevét (cégnevét) és az azonosításához szükséges adatokat, de legalább a születési idejét vagy az anyja nevét.

Szintén a Vht. 47. § (1) bekezdése szerint a végrehajtási eljárás eredményes lefolytatása érdekében a végrehajtó szükség esetén beszerzi az adós lakóhelyére (tartózkodási helyére), székhelyére, telephelyére, munkahelyére (egyéni vállalkozására), jövedelmére és a végrehajtás alá vonható vagyontárgyaira (ingó, ingatlan vagyon, bankszámla, betét, értékpapír, érdekelttség gazdasági társaságban stb.) vonatkozó adatokat. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése értelmében a végrehajtó az (1) bekezdésben megjelölt eljárása során megkeresheti az adósra és vagyonára vonatkozó adatokat kezelő hatóságokat, szervezeteket. A jogalkotó szándéka a fent idézett 47. § esetében a biztos álláspontja szerint egyértelmű: a legtöbbször hosszas pereskedést követő bírósági eljárást követően a törvény a végrehajtót olyan helyzetbe kívánja hozni, hogy a jogerős – így végrehajtható – bírósági döntés rendelkezéseinek a keretei közt az ítélet (fizetési meghagyás) végrehajtható legyen, az illető azonosító adatai, vagy végrehajtás alá vonható ingóságai, ingatlanjai, követeléseai pontos ismeretének a hiánya ne vezethessen a végrehajtás elmaradásához.

Bár az idézett 47. § kifejezetten nem tér ki az adós születési helyére vagy anyja nevére, azaz a szövegszintű értelmezés alapján a végrehajtó ezen adatokat nem jogosult beszerezni, azonban ez az értelmezés a jogalkotó szándékával ellentétes. Ebben ez esetben ugyanis egy jogilag értelmezhetetlen helyzet áll elő: a bíróság által kibocsátott fizetési meghagyás úgy tartalmaz kötelezést, hogy az adós személye nem azonosítható. (213/A/2005)

Az igazságügy-miniszter válaszában elmondta, hogy a fizetési meghagyásos eljárás során az adós személyének beazonosításához nincsenek olyan szigorú rendelkezések, mint a peres eljárások során, itt elegendő a név és a cím feltüntetése. Valóban van „minőségi különbség” egy, a felek részvételével, és személyazonosságuk ellenőrzése mellett lefolytatott per, és a jogosult egyoldalú előadása alapján lefolytatott fizetési meghagyásos eljárás eredményeként megszülető bírósági határozat között. Ez utóbbinak nem feltétlenül képezi részét az adós személyazonosításra alkalmas adatainak megállapítása, amely végső soron a végrehajthatóság akadályát is jelentheti. A Vht. 52. § a) pontja alapján ugyanis a már megindított végrehajtást az adós beazonosíthatatlansága esetén nem lehet lefolytatni, a 11. § (3) bekezdése szerint ilyen kérelem alapján nem rendelhető el végrehajtás.

Az igazságügy-miniszter a jogi probléma megoldására több javaslatot kínált. Az adatvédelmi biztos támogatta a módosító javaslatok között a fizetési meghagyás kibocsátásának személyazonosító adatok szolgáltatásához kötését, valamint azt, ha a kérelmezőnek nem áll rendelkezésére személyazonosító adat, azt helyette az eljáró hatóság szerezze be. A miniszter elmondta, hogy a Pp. és a végrehajtási jogszabályok összhangjának megteremtése érdekében a szaktárca a jogszabályok soron következő módosítását az adatvédelmi biztos által felvetett problémára figyelemmel végzi.

Az elmúlt időszakban is számos beadvány érkezett az iratmegismerési jog gyakorlását érintően. A panaszosok azt sérelmezik, hogy az eljárásban részt vevő személy az iratbetekintési jog gyakorlásával, illetve a tárgyaláson tett tanúvalomlás következtében hozzáfér mások személyes adataihoz.

Egy beadványozó aggodalmát fejezte ki egy polgári peres, tanúkenti meghallgatásával kapcsolatban. A biztos a panaszost a hatályos jogszabályi háttérrel tájékoztatta, mely szerint a Pp. 173. § (1) bekezdése szerint „*a kihallgatás kezdetén a tanútól meg kell kérdezni a nevét, születési helyét, idejét, anyja nevét, lakóhelyét, foglalkozását, valamint azt, hogy a felekkel milyen viszonyban van, s hogy ennek folytán vagy más okból nem elfoglalt-e. Ezekre a kérdésekre a tanú akkor is köteles válaszolni, ha egyébként a vallomástétel megtagadására jogosult*”. A bírósági tárgyaláson a tanúnak nincs lehetősége annak megakadályozására, hogy a szóban elhangzó, fentebb felsorolt adatai a tárgyalóteremben tartózkodó többi személy tudomására jusson. Továbbá a polgári peres eljárás szabályai a felek számára biztosítják, hogy a per iratait a per bármely szakaszában megtekinthessék, és azokról maguknak másolatokat, kivonatokat készítsenek. (1110/A/2005, 1098/A/2005)

Előfordulhat azonban, hogy a tanúságtétel konfliktust teremt a tanú és az eljárásban részes felek között, vagy esetleg a felek között feszülő érdekellentét miatt a tanú személyazonosságának a zárt kezelése válna indokolttá. A Pp. – szemben a büntetőeljárásról, valamint az ez év november 1-jén hatályba lépett, a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvénnyel szemben – nem ismeri a zárt adatkezelés intézményét. Ennek az a következménye, hogy a polgári peres ügyben eljáró bíró az adott ügyben nem köteles a tanú azon kérésének eleget tenni, mely szerint adatai zárt kezelését kéri. Az erre irányuló kérés teljesítése tulajdonképpen a bírón múlik, noha a bíróság által idézett tanú személyes közrehatása nélkül is érdekellentétbe kerülhet az eljárás alperesével vagy felperesével. A tanú fenyegetése, tisztességtelen befolyásolása megnehezíti vagy kizárja a jogvita pártatlan elbírálását, ezért az eljárás nem kívánt külső befolyásolásának lehetősége csökkenthető, illetve elkerülhető, ha a tanú személyes adatai nem hangoznak el a tárgyaláson, nem szerepelnek a jegyzőkönyvben, hanem a bíróság zártan kezeli azokat. A másik körülmény, hogy a bírói kar a polgári peres eljárás során a tanúk zárt adatkezelésére irányuló kérését egyes esetekben teljesíti, míg más esetekben nem. A polgári eljárásban részt vevő tanúk adatainak zárt kezelésével kapcsolatban az adatvédelmi biztos az igazságügy-miniszterhez fordult jogszabály-módosító javaslattal, melyben megfontolásra javasolta a Pp. szabályainak – a Be.-hez és a Ket.-hez hasonló – módosítását, illetve kiegészítését a tanú adatainak zárt kezelésére vonatkozó rendelkezésekkel. (1320/A/2005)

Végezetül érdemes felhívni arra az állampolgárok figyelmét, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 57. § (1) bekezdése az illetékfizetési kötelezettség alól kivett eljárások közé sorolja a személyes adatok védelmével, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggésben indított pereket. A tárgyi illetékmentesség a bírósági eljárás minden szakaszára, így a jogorvoslati eljárásokra is kiterjed.

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Az egészségügyi adatkezelések kiemelt fontosságúak, mind az ügyek számát, mind az érintettek körét, valamint az egyes betegek sorsának alakulásában betöltött szerepét tekintve. Az egészségi állapotra vonatkozó különleges adatok – amelyek nem ritkán összefonódnak egyéb jellegű vagy fajtájú szenzitív adatokkal is, például a drogbetegek vagy az AIDS-ben szenvedő páciensek esetében – az ember intim szférájába tartozó információkat hordoznak, ezért az Adatvédelmi Biztos Irodája kiemelt figyelmet szentel ennek a területnek.

A 2005. év általános és pozitív tapasztalata, hogy a kórházak, egészségügyi intézmények vezetői és munkatársai részéről érezhető és nyomon követhető a tudatos és építő jellegű együttműködési szándék, akár írásban, akár telefonon fordulnak hozzánk. Így az év során az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai számos konzultációs célú felkérésnek tettek eleget, többek között írásban véleményezték a Johan Béla Országos Epidemiológiai Központ adatkezeléssel összefüggő főigazgatói utasítását és a kapcsolódó adattáblázat (694/K/2005), civil szervezetek által benyújtandó Phare Access 2003 Makro pályázatok adatvédelmi kérdéseit (720/K/2005, 722/K/2005), részt vettek több egészségügyi tárgyú kerekasztal-megbeszélésen, vitán, bizottsági ülésen.

Ugyanakkor sajnálatos módon erősödő negatív tendencia, hogy az egészségpolitika irányításáért felelős minisztérium egyre több esetben próbálja „*kikerülni*” vagy ignorálni az adatvédelmi biztos észrevételeit. Így fordulhatott elő, hogy például a nemi betegeket érintő vizsgálat során az egymás utáni megkeresésekre az Egészségügyi Minisztérium egyszerűen nem reagált, vagy az IBR tárgyában folytatott szóbeli és írásbeli konzultációkon egymásnak ellentmondó tartalmú válaszokat adott. Hasonlóan szomorú jelenség, hogy az alkotmányos jogok „*őreinek*” számító országgyűlési biztosok eltérő szakmai véleményüket – előzetes egyeztetés nélkül – „*karszalag ügyben*” is a nyilvánosság előtt (értendő ezalatt elsősorban a megzavart adatkezelő) ütköztették. Az egészségügyi ellátóknál alkalmazott betegazonosító rendszer működését szabályozó norma tartalmának módosítását az adatvédelmi biztos továbbra is határozottan ellenzi, hiszen az megfelel a hatályos adatvédelmi előírásoknak, ugyanakkor a kívánt gyakorlati célt, vagyis a betegazonosítás biztonságosabbá tételét is megfelelő módon szolgálja.

Az ügyek részletesebb elemzése után megállapítható, hogy ebben az évben is szép számmal érkeztek „klasszikusnak” mondható állampolgári panaszok:

A háziiorvosi praxisok jogutódlásához kötődő betegnyilvántartások átadásának-átvételének problémaköréhez kapcsolódóan több panasz érkezett. A tapasztalatok szerint főleg kisebb településeken, elszámolási viták miatt próbálja a nyilvántartás adatait a régi háziiorvos „viszatarítani”. A tipikusnak mondható panaszok száma miatt 2005. január 17-én nyilvánosságra hozott állásfoglalásában az adatvédelmi biztos leszögezte, hogy a háziiorvosi ellátás mindenkori szolgáltatója jogosult a betegek egészségügyi dokumentációjának kezelésére, a „jogelőd” háziiorvos nem teremthet olyan helyzetet, hogy a betegnyilvántartások visszatartásával a praxis „kiüresedjék” és a háziiorvosi ellátás ellehetetlenüljön. (31/A/2005, 33/A/2005)

Szintén a jogutód intézmény felelősségét veti fel az „elhagyott” intézmények sorsa. Egy vidéki tanár küldött be képeket egy romos elmeszociális otthonról, ahol az egykori gondozottak ápolási naplóját a szél fújdogálja. A megkeresett polgármester arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy ideiglenes intézkedésként haladéktalanul elrendelte az iratok összeszedését és elszállítását. (1563/A/2005)

Számos kérdés érkezett egészségügyi adatok kiadását kérő rendőrségi megkeresésekkel összefüggésben. (738/K/2005, 979/K/2005) Egy ilyen ügyben született állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (837/K/2005)

A panaszok nagy része az egészségügyi adatok jogellenes továbbításával volt összefüggésben, volt azonban olyan ügy is, amelyben az érintett nem megfelelő tájékoztatása vezetett jogsérelemhez.

Egy szövevényes ügyben egy asszony börtönbüntetésének megkezdésekor terhességi teszt elvégzését kérte, a városi kórház laborja negatív eredményt jelzett vissza, de az asszonyt a büntetés-végrehajtási intézet csak szóban értesítette erről. Három hónap múlva egy kötelező szűrése derült fény az asszony előrehaladott állapotú terhességére, és állítólag az egészségügyi dokumentációban névelírás is történt. Az adatvédelmi biztos felhívta a bv. intézetek országos parancsnokának figyelmét arra, hogy a fogvatartott betegek lehetőleg minden esetben (és ne csak külön kérelemre) kapják kézhez orvosi leleteiket, így többek között az esetleges adminisztrációs tévedések is jobban megelőzhetőek. (1028/A/2005)

A biztos természetesen nemcsak panaszügyek kapcsán, hanem konzultációs kérdésekre válaszolva is többször értelmezte az egészségügyi adatok kezelésére vonatkozó jogszabályokat.

A Magyar Vöröskeresztről szóló törvény alapján a Vöröskereszt alaptevékenysége körében szervezi az önkéntes véradók részvételét a véradásban, emellett részt vesz a vérellátás rendszerének fejlesztésében, ehhez azonban szüksége lenne a véradók elérhetőségének adataira. Adatvédelmi szempontból nincs akadálya annak, hogy a véradók személyes és különleges adatait jogszerűen kezelő Országos Vérellátó Szolgálat a Magyar Vöröskereszttel mint a véradást törvényi felhatalmazás alapján szervező társadalmi szervezettel egy adatfeldolgozásra vonatkozó megbízási szerződést kössön, és ezt követően a kért személyes adatokat (véradó neve, lakcíme, telefonszáma, e-mail címe, véradásainak száma) adatfeldolgozás céljára átadja. (427/K/2005)

A kábítószer-használat és -függőség témájával ebben az évben az Adatvédelmi Biztos Irodája nem panaszok, hanem szakmai konzultációk formájában találkozott:

Az Országos Addiktológiai Intézet (a továbbiakban: OAI) szakmai koordinációs tevékenységet lát el az addiktológiai betegeket ellátó egészségügyi intézmények körében. Nemzeti és uniós statisztikai adatgyűjtési kötelezettségének eleget téve az intézet kidolgozott egy modellértékű szakmai programot annak érdekében, hogy olyan adatregisztrációs és Továbbítási rendszer jöjjön létre, amely támogatja az egészségügyi szolgáltatókat a jelentési rendszerek működtetésében. A nagy forgalmú addiktológiai szolgáltatóknál működtetett betegnyilvántartó szoftver egy addiktológiai modullal kerül bővítésre, a kis forgalmú addiktológiai szolgáltatók pedig az Interneten keresztül lépnek be az OAI rendszerébe, és ott töltik ki közvetlenül a kérdőíveket. Az intézet nyilvántartásában az esetazonosítás és -megkülönböztetés generált kód segítségével történik. Az OAI felé továbbított adatok nem tartalmaznak személyazonosításra alkalmas adatokat, taj-számot sem, csak az azonosítókból képzett generált kódot. Kifejezett cél, hogy az egészségügyi ellátók által szolgáltatott adatok alkalmatlanok legyenek a finanszírozási célú adatokkal való összevetésre. (640/K/2005)

Egy miskolci magáncég drogprevenációs programjának kidolgozásához kért segítséget: a projekt alapja egy olyan reagens, mely különböző kábítószer jelenlétének felismerése mellett képes kimutatni a kábítószerrel fizikailag érintkező kézzől egyéb felületekre kerülő kábítószer-maradványokat is. Ezenkívül lehetővé teszi a kábítószer maradványainak kimutatását azokon a helyeken is, ahol a drogfogyasztás történik, illetve történt. A program tervei szerint a reagens alkalmazása iskolai szabadidős rendezvényeken, szórakozóhelyeken, büntetés-végrehajtási intézetekben, illetve együttműködő oktatási intézményekben történne, de az alapszabály hangsúlyozza, hogy nem végezhető olyan teszt, mely konkrét személyhez fűződő kábítószerrel kapcsolatos adatokat eredményez. Amennyiben a prevenációs céllal alkalmazott módszer kizárólag a tárgyi környezet, illetve több személyből álló csoportok kábítószerrel való szennyezettségének előfordulását, arányát vizsgálja, személyes adatkezelésről nem beszélhetünk, így ilyenfajta jogsérelem veszélye fel sem merülhet, feltéve, hogy a kapott pozitív mérési eredmények közvetetten sem köthetők konkrét személyekhez. (799/K/2005)

A munkáltató által „megrendelhető”, munkavállalókon elvégzett drogtest alkalmazásának kérdéseiről egy átfogó adatvédelmi biztosi állásfoglalás született, amely a Mellékletekben olvasható. (1994/H/2004)

A kormányzat részéről „reflexként” működő, az „egyszerűsítés és racionalitás” jegyében zajló centralizálási kísérletek a Társadalombiztosítási Azonosító Jel (a továbbiakban: taj-szám) tekintetében 2005-ben is felszínre kerültek.

Az Egészségügyi Minisztérium megkeresésében állásfoglalást kért arról, hogy a taj-szám átadható-e a Belügyminisztériumnak azért, hogy az EU-kártya kiállítását a jövőben az okmányirodák végezzék. Törvényi felhatalmazás hiányában, valamint az adatvédelem alkotmányos alapelvei (osztott nyilvántartási rendszerek egységes, centrális nyilvántartás helyett, célhoz kötöttség, az adatforgalom átláthatósága stb.) alapján az adatvédelmi biztos határozottan ellenezte azt a belügyminisztériumi törekvést, mely a biztosítottak taj-szám alapú nyilvántartását az okmányirodákhoz telepítette volna. (654/K/2005)

2005-ben sor került több olyan átfogó vizsgálatra, melyeknél az egészségügyi adatkezelések egyes kiemelt ügy- vagy betegségcsoportokhoz kötődnek.

2004 végén kezdődött a bőr- és nemi betegek adatainak kezelésével kapcsolatos vizsgálat, melynek közvetlen kiváltó oka a Bőr- és Nemikórtani Intézet „*egy tollvonással*” történő megszüntetése volt. Az Egészségügyi Minisztérium az adatvédelmi biztos megkereséseire nem reagált, de a vonatkozó jogszabályi környezet elemzésével és az ellátásban részt vevő egészségügyi dolgozók tapasztalatai alapján annyi mindenképpen megállapítható, hogy a nemi betegekkel kapcsolatos adatkezelések helyzete ma Magyarországon nem megnyugtató. Az adatvédelmi biztos a vizsgálat megállapításaira a tárca és a nyilvánosság figyelmét 2005. november 15-én közzétett állásfoglalásában hívta fel, amely a Mellékletben olvasható. (260/K/2005)

Az örökbefogadott gyermekek egészségügyi adatainak kezelésével kapcsolatos problémákat és azok megoldási javaslatait a 2005. október 25-én nyilvánosságra hozott, a Mellékletben olvasható állásfoglalás tartalmazza. (1024/K/2005)

Halálozással és születéssel kapcsolatos, ún. „*népmozgalmi eseményekhez*” statisztikai adatgyűjtés is társul, azonban a statisztikai törvény nem rendelkezik egyértelműen például az egészségügyi szervek adatfelvételi kötelezettségéről. A kórházak „*ódkodnak*” attól, hogy a hozzátartozókat olyan információkról kérdezzék, melyeket ők egyébként nem kezelnek. E tárgyban az Adatvédelmi Biztos Irodája egyeztetett a KSH-val, és mindkét fél egyetért abban, hogy a jogi szabályozás pontosítása elkerülhetetlen. (1752/K/2004, 357/A/2005)

Szintén a MOK elnöke, valamint egy országgyűlési albizottság kezdeményezte az „*orvosi műhibák*” nyilvánosságával kapcsolatos adatvédelmi biztos állásfoglalás kibocsátását. Az állásfoglalás a Mellékletben olvasható. (1074/K/2005)

Folyamatban van az a vizsgálat, amely egy Unió felé irányuló adatszolgáltatással kapcsolatos. Magyarország uniós kötelezettségei többlet-adatszolgáltatási teherrel is járnak, azonban ez nem lehet korlátlan és parttalan. Egy pszichiátriai ellátást is nyújtó civil szervezet konkrét panasa kapcsán felvetődött a kérdés, hogy az európai uniós projekteken részt vevő adatkezelők az ellenőrzéshez szükséges adatszolgáltatási kötelezettségüknek milyen formában és mértékben tehetnek eleget úgy, hogy az érintettek személyiségi jogai ne sérüljenek. (1598/K/2005)

Munkáltatók

A 2005. évben folytatódott az elmúlt években megfigyelhető tendencia, miszerint a munkavállalók, illetőleg az érdekképviseletet ellátó szervezetek egyre tudatosabban, határozottabban és hatékonyabban érvényesítik a személyes adatok védelméhez való jogot. Ennek eredményeként a munka világát érintő beadványok száma az előző évekhez képest jelentős emelkedést mutatott – két év alatt megduplázódott, öt év távlatában meghatszorosodott –, meghaladva a száznegyven ügyet.

A beérkező ügyek számának rohamos növekedését az ilyen jellegű adatkezelésekben érintett személyek rendkívül nagy számán túl az is indokolja, hogy míg a közsférában dolgozó munkavállalók személyes adatainak kezelésével kapcsolatban irányadó jogszabályok többnyire elégséges, megfelelő szabályozással bírnak, addig a magánszférában dolgozó munkavállalók esetében a szektorális szabályozás szinte teljes mértékben hiányzik. E kérdés megnyugtató megoldása nem képzelhető el egyetlen jogszabály módosításával, és a már meglévő nyugati példákat alapul véve kérdéses, hogy a magánszféra önszabályozásának a lehetőségét figyelmen kívül hagyva, pusztán egy jogi szabályozással hatékony megoldás születhetne. Ez okból, a munkajogi tárgyú törvények átfogó módosítása kapcsán a biztos ismét javasolta a tárgykör átfogó szabályozását. (1393/J/2004)

A munka világával kapcsolatos ügyek jelentős része évről-évre ismétlődő, immár tipikus kérdésnek számít. Ilyen adatkezelések közé tartozik például a munkahelyen telepített kamerarendszerek működésének a kérdése, melyről a 2004. évi Beszámoló „*Munkáltatók*” fejezetében részletes állásfoglalás olvasható.

A Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára azzal kapcsolatban kért tájékoztatást, hogy a személyes adatok védelméhez való jog oldaláról aggályosnak tekinthető-e a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) olyan tartalmú módosítása, mely lehetővé tenné a munkáltató számára, hogy a munkahelyen kamerákat működtessen. A megkereső levél értelmében a munkáltatóknak sok esetben jogos gazdasági érdekük fűződik ahhoz, hogy telephelyükön vagyon-, munka- vagy tűzvédelmi célból olyan kamerarendszereket működtessenek, amelyek képet is rögzítenek, és a felvételeket meghatározott ideig megőrzik. A biztos állásfoglalásában nem tartotta elfogadhatónak az Mt. ilyen jellegű kibővítését.

Vagyonvédelmi célból – vagyis az Alkotmányban rögzített tulajdon védelméhez való alkotmányos alapjog érvényesítése végett – működtetett kamerákkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekre a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai

Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény szabályai az irányadóak. A munkavédelemre a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény vonatkozik, melynek preambuluma szerint e törvény célja az, hogy az Alkotmányban foglalt elvek alapján szabályozza az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés személyi, tárgyi és szervezeti feltételeit a szervezeten munkát végzők egészségének, munkavégző képességének megóvása és a munkakörülmények humanizálása érdekében, megelőzve ezzel a munkabaleseteket és a foglalkozással összefüggő megbetegedéseket.

Azon túl tehát, hogy a munkavédelemmel kapcsolatos konkrét kérdések rendezése elsődlegesen nem az Mt. rendszerével kapcsolatos, alkotmányossági szempontból az adatvédelmi biztos aggályosnak tartotta azt is, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdeke végett, a munkavállaló jogait súlyosan korlátozó adatkezelést éppen az érintett érdekeire való hivatkozással – vagyis munkavédelmi célból – kívánják törvényi szinten korlátozni. Az adatvédelmi biztos hangsúlyozta továbbá azt is, hogy a kialakult hazai adatvédelmi gyakorlat szerint abban az esetben, ha a munkavállaló élete vagy testi épsége ténylegesen és közvetlenül veszélyben van, a védelem szempontjából szükséges helyiségekben a kamerák elhelyezése – az Avtv. rendelkezéseinek betartásával – nem sérti az érintett személyiségi jogait. A tűzvédelmi cél sem alapozza meg az adatkezelést. A tűzvédelemre a tűzjelző berendezés alkalmas, a kamera alkalmatlan eszköz, az ilyen adatkezelés „készletre” történő adatfelvételnél minősül.

Alkotmányossági szempontból aggályos továbbá az az állítás is, mely szerint abban az esetben, ha a munkavállaló nem járul hozzá saját alapjogainak a korlátozásához, akkor az Mt. rendelkezéseinek értelmében – pusztán ebből az okból – a munkaviszonyát meg lehetne szüntetni. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában a leghatározottabban szembehelezkedett a megkereső levelében említett érveléssel, és szükségesnek tartotta hangsúlyozni azt, hogy egy demokratikus jogállamban nem lehet a munkavállalók egzisztenciális kiszolgáltatottságával visszaélni, különösen nem úgy, hogy amennyiben nem járulnak hozzá alapjogaik korlátozásához, akkor ez a magatartásuk az életminőségük drasztikus romlását eredményezheti. (1165/K/2005)

A fenti kérdéssel kapcsolatos egy szakszervezet beadványa, melyben arra kértek választ, hogy egy hivatásos önkormányzati tűzoltóságon milyen feltételekkel működtethető kamerarendszer.

A kamerarendszert vagyónvédelem, munka- és balesetvédelem, valamint a munkafegyelem, a munkaintenzitás ellenőrzése céljából működteti a parancsnokság. Az ügyeleti helyiségben – melyben a huszonnégy órás szolgálatát végzi a készenlétben lévő munkavállaló – elhelyezett kamera működéséhez az ügyeltesek hozzájárulását nem kérte ki a parancsnok. Az ügyeleti szolgálat a – túlmunkával vegyes – készenlét egy sajátos fajtája, mely általánosságban a munkavégzésre történő rendelkezésre állást, vagyis a munkaidőn kívül történő rendelkezésre állást jelenti. A tűzoltóságon a munkáltatói jogkört gyakorló személy – a tűzoltóság zavartalan működésével kapcsolatos közérdekből fakadóan – az ügyeleti idő eltöltésével kapcsolatban szigorúbb szabályokat állapíthat meg. Ugyanakkor, a munkavállalók ellenőrzése céljából az ügyeleti szobában nem lehet kamerát elhelyezni, tekintettel arra, hogy az ellenőrzést a munkáltatói jogkört gyakorló személy más, a személyiségi jogokat kevésbé sértő gyakorlat kialakításával is megvalósíthatja. (1805/A/2005)

A kamerák működtetése mellett a korábbi évekhez hasonlóan továbbra is érkeztek olyan beadványok, melyekben a munkavállaló által használt e-mail postafiók használatának az ellenőrzésével kapcsolatban kértek állásfoglalást. A 2004. év végén indult meg és több helyszíni vizsgálatot követően 2005 első negyedévében fejeződött be a Budapesti Közlekedési Vállalat Rt. munkavállalói személyes adatainak kezelésével kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat. A beadványozó többek között sérelmesnek tartotta azt, hogy a munkavállalókkal egy nyilatkozatot kívántak aláíratni, melynek lényege, hogy hozzájárulnak a munkahelyi e-mail levelezésük ellenőrzéséhez. A kérdéstről részletes állásfoglalás olvasható a 2004. évi Beszámolóban.

A munkavállalónak a munkavégzés céljából rendelkezésére bocsátott munkaeszközök használatát a munkáltató jogosult ellenőrizni. Ennek az ellenőrzésnek azonban olyan módon, formában kell megtörténnie, amely megfelel a személyiségi jogok védelmének, így a személyes adatok védelméhez való jognak is. A munkáltató a munkavállaló rendelkezésére bocsátott e-mail felhasználását jogosult ellenőrizni, de az ezzel járó adatkezelés jogszerűségének előfeltétele az, hogy az ellenőrzésről azt megelőzően tájékoztatást kell adni a munkavállaló számára. A munkáltató ellenőrzési jogosultsága szempontjából különbséget kell tenni a munkavállaló által írt, és hozzá érkező levelek között. A munkavállaló az ellenőrzésről szóló előzetes tájékoztatás után annak tudatában írják meg az e-mail leveleket, hogy annak az előre megadott adatait a munkáltató ellenőrizheti. Az a munkahelyen kívüli személy azonban, akivel a munkavállaló elektronikus levelezést folytat nem feltétlenül van tisztában azzal, hogy elektronikus levelének adatait egy harmadik személy jogosult ellenőrizni, megismerni. (1722/A/2005)

Egy munkáltató a munkaviszony megszűnését követően is működtette a volt munkavállaló részére átadott munkahelyi e-mail postafiókot, erről azonban az érintett személyt nem tájékoztatták. Az e-mail postafiókot nem kizárólag munkavégzés céljából adták át a munkavállalónak, ezért arra magánjellegű levelek is érkezhettek, melyeknek a tartalmát így az arra illetéktelen személyek is megismerhették. A munkáltató jogos igénye, hogy a hivatalos e-maileket a munkaviszony megszűnése után is megkapja, ezt azonban csak az érintett jogainak tiszteletben tartásával teheti meg. (879/A/2005)

Több beadványozó is azzal fordult a biztoshoz, hogy a munkáltató, vagy a felvételi eljárás során a felvételi eljárást lefolytató személy olyan jellegű személyes adatot kért tőlük, melyek kezelését semmilyen alkotmányosan indokolható cél nem támasztotta alá.

Egy állampolgár beadványa szerint a munkahelyén azt a tájékoztatást adták az alkalmazottnak, hogy kibővítik a munkaszervezést egy olyan ponttal, mely szerint jelentést kell tenniük arról, hogy közvetlen családtagjuk konkurens vagy beszállító cég-

nél dolgozik-e. A tájékoztatás szerint az adatgyűjtés célja mindössze az, hogy a vezetés tudjon az ilyen történésekről. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában megállapította, hogy a munkáltatónak összeférhetlenségi szabályokat joga van megállapítani a munkavállalóival szemben, de ezeknek a szabályoknak, illetőleg az ezek révén létrejövő adatkezeléseknek meg kell felelniük az adatvédelem általános követelményeinek. A munkáltató a beadványban ismertetett módon nem „tájékoztatathatja” a munkavállalót a munkaszerződés jövőbeli módosításáról – különösen nem a megjelölt célból –, mivel a munkaszerződést a munkaviszonyban lévő két fél csak közös akaratból módosíthatja. (1108/A/2005)

Egy munkahelyen alkalmazott biztonsági szolgálat munkatársai a dolgozók tudta és beleegyezése nélkül átvizsgálták azok öltözőszekrényét. A dolgozók felháborodása eredményeként a munkáltató az eljárást úgy módosította, hogy a szekrények átvizsgálása előtt a szekrény tulajdonosát az átvizsgálás helyszínére hívják. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában megállapította, tekintettel arra, hogy a tulajdon védelme, a munkahelyen őrzött értékek védelme más, a munkavállalók magánszférájának csekélyebb mértékű korlátozásával is megvalósítható, a beadványban ismertetett munkáltatói eljárás a célhoz kötött adatkezelés elvével ellentétes. (876/A/2005)

Egy beadványozó azt tartotta jogellenesnek, hogy az a személy, akihez egy munkajogi felvételi eljárás során leadta az önéletrajzát, ennek megtörténtéről tájékoztatta az érintett jelenlegi munkáltatóját, aki a tájékoztatás után meg kívánta szüntetni a munkavállaló és a közte fennálló munkajogviszonyt. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy az önéletrajz személyes adatok összességéből áll, melynek kezelésére az adatvédelmi törvény rendelkezései irányadók. E rendelkezések értelmében az a személy, akinek a munkavállaló átadta az önéletrajzát, azt – illetőleg az önéletrajz benyújtásának a tényét – harmadik személynek nem továbbíthatja, csak akkor, ha ahhoz az érintett kifejezetten hozzájárult. (1271/A/2005)

Gyakori az a munkáltató eljárás is, hogy a munkavállalóval kapcsolatosan már kezelt személyes adatokat az érintett személy kérelmére nem adják ki, vagy csak abban az esetben, ha igazolja az adatok kezelésének a szükségességét.

Egy munkáltató nem adta ki írásban azt az igazolást, amely azt tartalmazza, hogy mennyi időt töltött el naponta a munkavállaló a munkahelyén, mindössze azt tette lehetővé, hogy az érintett a nyilvántartásba betekintszen, és a vele kapcsolatos adatokat kinyerje. Egy másik munkáltató azért nem volt hajlandó a munkavállaló részére a jövedelemigazolást kiállítani, mert azt magáncélra kívánta az érintett felhasználni. Az Avtv. irányadó rendelkezései értelmében a tájékoztatást az adatkezelő írásban, közérthető formában köteles megadni, olyan formában, hogy az érintett arról, hogy mely adatát, ki, milyen célból és meddig kezeli, teljes körűen tájékozódhasson. (229/A/2205, 693/A/2005)

Állampolgárok beadvánnyal fordultak a biztoshoz, melyben azzal kapcsolatban kértek állásfoglalást, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény maradéktalanul érvényesítése megkívánja-e, hogy a munkavállalók béradatai nyilvánosak legyenek, hiszen csak ezen keresztül lehet érvényesíteni az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

Az Alkotmány 70/B. §-a értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga. Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének. Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének tartalmát az Alkotmánybíróság a 137/B/1991. AB határozatban bontotta ki. E határozat értelmében az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének tartalma nem az, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kell kapnia, hanem az Alkotmány általános diszkrimináció tilalmát megfogalmazó 70/A. §-ának a munka világára vonatkoztatott konkretizálása.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában a két alkotmányos alapjog látszólagos ellentétét azzal oldotta fel, hogy az egyes munkavállalói jogoknak, így az esélyegyenlőség biztosításához való jognak az általános előmozdítása céljából nem lehet a munkavállalók béradatait harmadik személy – így a munkahelyen dolgozó más munkavállalók – részére továbbítani, nyilvánosságra hozni. A béradatoknak a nyilvánosságra hozatala ugyanis aránytalanul alapjog-korlátozással járna, mivel egy alkotmányos alapjogot csak egy másik alkotmányos alapjog konkrét érvényesítése érdekében – és arányosan – lehet korlátozni, az általános alapjog érvényesítés mint cél alkotmányellenes. Az egyes munkavállalók béradatainak nyilvánosságra hozatala az esetek túlnyomó többségében konkrét cél nélküli, ezért készletező adatgyűjtésnek minősülne. (1604/A/2005)

A közszférában dolgozó munkavállalók személyes adatainak kezelésével kapcsolatos ügyek száma a magánszférában dolgozókéhoz viszonyítva ez évben nem volt jelentős. A vizsgált adatkezelések közül azonban az adatkezelésben érintettek számára való tekintettel jelentősek voltak azok az adatkezelések, melyek a munkahelyi átszervezésekkel, munkaügyi adatbázisok kezelésével voltak kapcsolatosak.

Egy szakszervezet beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz amiatt, hogy Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban tervezett nagyszámú létszámleépítéssel kapcsolatban a minisztérium egy külső tanácsadó cégnek adott megbízást. A beadvány szerint a megbízás teljesítése keretében a tanácsadó cég a minisztérium köztisztviselőinek személyes adatait az érintettek hozzájárulása nélkül kezelte. Az adatvédelmi biztos a lefolytatott eljárás során a vizsgált adatkezeléssel kapcsolatban – tekintettel arra, hogy a minisztérium által adott tájékoztatásból a tanácsadó cég tényleges munkájának a tartalma nem vált világgossá – konkrét adatvédelmi jogsérelmet nem állapított meg. Ugyanakkor az ilyen jellegű adatkezelésekkel kapcsolatban általában kimondta, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény 63. § (1) bekezdésben ismertetett, taxatív törvényi felsorolásban szereplő jogosultakon túl, további harmadik személy részére az adatkezelő nem adhat arra felhatalmazást, hogy a kezelt személyes adatokba betekintszen. (2035/K/2005)

A vagyonyilatkozatok kezelésével kapcsolatos kötelezettséggel volt kapcsolatos az egyik vizsgálat. A fővárosi önkormányzat főjegyzője kötelezte az önkormányzathoz tartozó intézmények számos munkatársát vagyonyilatkozat benyújtására. A biztos emiatt vizsgálatot folytatott, és kétségbe vonta a vagyonyilatkozat-tétel szükségességét, hiányolta megfelelő jogalapját, a hatályos jogszabályok ugyanis nem rendelkeznek egyértelműen a kérdésben. A főjegyzővel folytatott egyeztetések eredményeképpen az ügyben érintett kötelezettek vagyonyilatkozataikat a közeljövőben visszakaphatják. (1783/K/2005) Az ügy ismételen rávilágított arra, hogy a vagyonyilatkozat intézményével kapcsolatban több alkotmányossági, adatvédelmi kérdés nem megoldott. Tekintettel az érintettek nagy számára, a kezelt adatok körére, illetve a szabályozás súlyos hiányosságaira, a biztos az ügyben ajánlást adott ki, amely a Mellékletekben olvasható.

A munka világát érintő ügyek között korábban nem vizsgált adatkezelési formák, kérdések is megjelentek. Ilyen volt a munkavállalók biometrikus személyes adatainak a kezelése. Az adatkezelés sajátosságaira való tekintettel a kérdésről külön fejezet szól. Szintén első alkalommal foglalt állást a biztos a munkahelyen alkalmazott drogtesztek kérdéséről. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (1994/H/2005)

Végezetül említést kell tenni a munkahelyen alkalmazott úgynevezett „spy programok” alkalmazásával kapcsolatos adatvédelmi aggályokról is. Egy „LAN-Console” elnevezésű holland–hong-kongi gyártmányú szoftver magyarországi forgalmazását végző cég személyiségi jogi kérdések megválaszolását kérte a szoftver alkalmazásával kapcsolatban.

A beadvány szerint a szoftver gyakorlati alkalmazása során a munkáltató, egy úgynevezett figyelő-, ügynök-, vagy kémprogramot telepít a hálózat minden munkaállomására, mely a kívánt adatokat gyűjti. A szoftver működtethető a nélkül is, hogy a munkaállomáson dolgozó személy arról tájékoztatást kapna. A szoftver segítségével ellenőrizhető, hogy mely adatfájlokat használták az adott gépen, milyen alkalmazásokat indítottak el, mely internet oldalakat nyitottak meg, milyen hardware-eszközöket használtak, továbbá a munkaállomás képernyőjéről pillanatképek is készíthetők. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában kimondta, hogy a munkavállalók számítógép használatának, internetfelhasználásának, továbbá munkahelyi magatartásának az ellenőrzésére léteznek olyan, a gyakorlatban kialakult megoldások, amelyek nem sértik vagy korlátozzák az érintettek személyiségi jogait. Ebből következően pedig, a kémprogramok munkahelyi használata aggályos. (1012/K/2005)

Oktatásügy

Az elmúlt évben beérkezett, az oktatásügy szereplőinek adatkezeléseivel kapcsolatos beadványokat, ügyeket összefoglalva általánosságban megállapítható, hogy a múlt évi Beszámolóban ismertetett tendencia, miszerint az informatikai eszközök fejlődése az oktatási intézmények adatkezelését is egyre inkább áthatja, ez évben tovább folytatódott. Ennek következményeképpen egyre több olyan beadvány érkezik, melyben állampolgárok az oktatási intézményben telepített kamerarendszerek, hagyományos és biometrikus alapú beléptető rendszerek működésével kapcsolatban kérnek állásfoglalást – ez utóbbiakról a „*biometrikus azonosítók*” fejezet szól.

Több állampolgári beadvány eredményeképpen a biztos levélben kereste meg Dr. Petrétei József igazságügy-miniszter urat, melyben a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos egyes gyakorlati problémákra hívta fel a figyelmét.

A beadványozók azt sérelmezték, hogy gyermekükkel kapcsolatos adatkéréseiket nem teljesítette az iskola, az orvos. Ezek az esetek azon elvált szülőket érintik, akiknek szülői felügyeleti joga szünetel, és csupán kapcsolattartási joguk van. Az iskolák, egészségügyi intézmények a hatályos szabályozás szerint csak a szülői felügyeleti joggal rendelkező szülőnek adnak információt gyermekükről, a másik szülő tájékoztatását személyiségvédelemre és adatvédelemre való hivatkozással elhárítják. A személyes adatok védelméhez fűződő jog azonban nem szolgálhat arra, hogy a gyermeket a szülőjével szemben „védje” úgy, hogy például a gyermek iskolai előmeneteléről, egészségügyi állapotáról való felvilágosítást nem teszi lehetővé mindkét szülő számára. A biztos felkérte az illetékes minisztereket a szabályozás áttekintésére. (1625/A/2005)

Több panaszbeadvány érkezett a biztoshoz az óvodák, nevelési tanácsadók adatkezelését kifogásolva. A panaszosok szerint a gyermeküket gondozó óvodában a gyermekek iskolaérettségi vizsgálatára hivatkozással egy részletes kérdőív kitöltésére kötelezték őket, melyen a szülőkre és a családi körülményekre vonatkozó, érzékeny adatok megadását is kérték (pl. a terhességgel, szüléssel kapcsolatos információk).

Az óvodának meg kell ítélnie a gyermekek fejlettségét abból a szempontból, hogy az eléri-e az iskolai tanulmányok megkezdéséhez szükséges szintet. Az iskolakezdésről azonban a nevelési tanácsadó készít szakvéleményt akkor, ha a gyermek egyéni adottsága, fejlettsége ezt szükségessé teszi, és emiatt az óvoda ezt kezdeményezi. A biztos állásfoglalása szerint az óvoda az iskolaérettség vizsgálatára hivatkozva nem teheti kötelezővé a panaszolt kérdőív kitöltését. Több óvoda viszont nem az iskolaérettség vizsgálata miatt, hanem egyéb óvodai nevelési célból, például speciális fejlesztésre irányuló nevelési program alkalmazása során kívánt a kérdőív segítségével a gyermekekről és családjukról részletes információkat gyűjteni. Ebben az esetben is kétséges azonban, hogy szükség van-e ilyen kiterjedt adatkör óvoda általi nyilvántartására. Fontos követelmény, hogy a szülők megfelelő tájékoztatást kapjanak az adatfelvétel céljáról, önkéntességéről, az adatkezelés körülményeiről, és ezen tájékoztatás alapján el tudják dönteni, hogy nyilatkoznak-e az óvodának a különféle adatokról, kitöltik-e a kérdőívet. A biztos fel-

kérte az Oktatási Minisztérium illetékes államtitkárát, hogy segítse elő az óvodák adatkezelésének jogszerűségét. (1666/A/2005, 1686/K/2005)

Az Oktatási Minisztérium helyettes államtitkárának megkeresése nyomán vizsgálat indult a Felvételi Információs Szolgálat által készített, IV. Országos Középiskolai Kutatás keretében az iskolák által a tanulókhöz eljuttatott kérdőívvel kapcsolatban, mivel a szülők véleménye szerint egy magáncég a kérdőívvel piackutatás és reklámtevékenység céljából, felhatalmazás nélkül gyűjt adatokat a tanulókról. A biztos állásfoglalása a Mellékletekben olvasható. (936/K/2005)

Több beadványozó is azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy oktatási intézményben, elsősorban egyetemi előadások során képfelvétel készítése vagy diktafon használata a személyes adatok védelméhez való jog oldaláról aggályosnak tekintendő-e.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalásaiban kifejtette, hogy a diktafon használata elsődlegesen nem az adatvédelem tárgykörébe tartozik, mivel az Avtv. 1/A. § (3) bekezdése értelmében e törvény rendelkezéseit nem kell alkalmazni a természetes személyeknek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló adatkezeléseire. Más azonban a hang-, vagy képfelvétel készítésének a megítélése akkor, ha azt abból a célból készítették, hogy azt a későbbiekben az Interneten elhelyezzék. Az oktatóról, vagy más személyről készült kép-, vagy hangfelvétel személyes adatnak számít, ebből következően annak nyilvánosságra hozatalához az Avtv. rendelkezéseinek értelmében az érintett személynek előzetesen hozzá kell járulnia. (946/K/2005, 1509/K/2005)

Végezetül, az oktatásügy kapcsán szükséges az „Útravaló” Ösztöndíjprogrammal kapcsolatos álláspontot megemlíteni. A programtervezet vezetői összefoglalója olyan, a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozását jelentő tervet tartalmaz, mely ezen alapjog érvényesülése szempontjából nem elfogadható. A már létező ösztöndíjprogramok összehangolása érdekében létrehozandó – a programban részt vevő diákok és hallgatók adatait tartalmazó – egységes nyilvántartás az információs önrendelkezési jog indokolatlan mértékű korlátozását eredményezi, mivel az adatbázis létrehozása a program céljához – a tanulók támogatásához – nem elengedhetetlenül szükséges. A központi adatbázisban szereplő adatok kezelésére és felhasználására vonatkozó szabályok ismeretének hiányában ennek létrehozását a biztos nem támogatta. (798/J/2005, 1970/K/2005)

Távközlési szervezetek

Az elmúlt évben az adatvédelmi biztos átfogó vizsgálatot folytatott a mobil távközlési szolgáltatóknál, amely a mobiltelefon-előfizetési szerződés megkötésével összefüggő adatkezelés vizsgálatára irányult. A biztos áttekintette a szolgáltatók által alkalmazott üzletszabályzatok, általános szerződési feltételek, szerződéses nyomtatványok személyes adatok kezelésére vonatkozó részeit, valamint a vizsgálat kiterjedt a személyazonosító igazolványok másolására is.

A vizsgálat számos adatkezelési hiányosságot talált az adatkezelőknél, jellemzően az ügyfél személyes adatait tartalmazó adatlap, az Általános Szerződési Feltételekben (a továbbiakban: Ászf.) nyújtott adatkezelésről szóló tájékoztatás, a szerződéses nyomtatványok és adatbiztonsági szabályzatok számos ponton nem feleltek meg az adatvédelmi előírásoknak, és egymással sem minden esetben harmonizáltak. Ennek következtében az előfizetőknek nyújtott tájékoztatás nem egyértelmű, továbbá a biztos megállapította, hogy egyes szolgáltatóknál e vonatkozásban nem teljesül az elektronikus hírközlési előfizetői szerződésekre és azok megkötésére vonatkozó 16/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 3. § (1) bekezdésének előírása, miszerint a szolgáltató az általános szerződési feltételeket úgy köteles kialakítani, hogy azok megfeleljenek a közérthetőség, áttekinthetőség követelményének. A biztos állásfoglalásában az adatvédelmi szempontból aggályos rendelkezések, szabályzatok módosítására szólította fel az érintett adatkezelőket.

A vizsgálatban az adatvédelmi biztos áttekintette a mobilszolgáltatók hitelképesség-vizsgálattal összefüggő adatkezelését, és ebben az esetben is a megfelelő tájékoztatás hiányát kifogásolta. A biztos felhívta a mobilszolgáltatók figyelmét arra, hogy amennyiben a pénzintézetekhez hasonló hitelképesség-vizsgálatot végeznek, akkor szükséges a kezelendő adatkör pontos megjelölése, a részletszabályok közzététele és megfelelő tájékoztatás nyújtása, továbbá a dokumentumok ellenőrzésében részt vevő harmadik személy adatfeldolgozói vagy adatkezelői minőségének meghatározása.

A szolgáltatók jellemzően pontatlanul, adatkezelési célként definiálják a hatósági megkeresésre történő adatszolgáltatásokat. A biztos felhívta a szolgáltatók figyelmét arra, hogy a hatósági megkeresések teljesítése adatkezelési célként nem jelenhet meg, mert ezek az adattovábbítások törvényes jogcímen, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 157. §-án alapulnak. A biztos továbbá kifogásolta és módosításra javasolta a hírközlési szolgáltatás nyújtásától különböző célt – például direkt marketing, piac-, közvélemény-kutatás – szolgáló adatkezelések, adatátadás szabályozását, és az egyik szolgáltató vonatkozásában kiemelte, hogy nem értékelhető hozzájáruló nyilatkozatként, ha az előfizető az adatlapon a hozzájárulás megjelölésére szolgáló négyzetek közül egyiket sem jelöli meg.

Általános gyakorlatként könnyvelhető el, hogy a mobilszolgáltatók a szerződésnyomtatványukon olyan apró betűs, fontos információkat tartalmazó szövegrészeket helyeznek el, amelyek ismerete fontos a szolgáltató adatkezeléséről való ismeretek szerzéséhez, a jognyilatkozatok, hozzájáruló nyilatkozatok megadásához. Az ügyfelek többsége azonban nem az Ászf. szabályait tanulmányozza, hanem ezen nyomtatványok áttekintésével próbál tájékozódni. Az apró betűs írásmód azt sugallja, hogy az ilyen szövegrészben nincs releváns ismeret, információ, és ez a szerződéses kötelezettsé-

gek ügyfelek általi megismerését megnehezíti, noha az adatvédelmi törvény előírja, hogy az érintettet – egyértelműen és részletesen – tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről. A biztos felszólította a mobilszolgáltatókat arra, hogy a nyomtatványuk nehezen olvasható részeinek áttekinthetővé tételével is tegyenek eleget tájékoztatási kötelezettségüknek.

Végezetül a személyazonosító okmányok fénymásolásával kapcsolatosan is megfogalmazta a biztos jogi álláspontját, mely szerint az okmányok lemásolása törvényes jogcímen (Eht. 157. §) kezelhető adatok vonatkozásában nem adatkezelés, csupán az adatok újabb rögzítésének tekinthető. A mobilszolgáltatók által deklarált adatkezelési célok – úgymint előfizetői szerződések figyelemmel kísérése, szerződésből eredő jogok és kötelezettségek teljesítése, jogérvényesítés, üzleti érdek, számlázás, díjbeszedés, követelésérvényesítés, visszaélések kizárása – nem indokolják a személyazonosító igazolványról való másolatkészítést. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben megtalálható. (619/H/2004)

A szolgáltatók az adatvédelmi biztos állásfoglalását elfogadták, és mobiltelefon-előfizetési szerződés megkötésével kapcsolatos adatkezelési szabályzatok módosítására, valamint a személyazonosító igazolvány másolásával kapcsolatosan szükséges intézkedéseket megtették. Az időközben bekövetkezett, személyazonosító igazolványokkal kapcsolatos adatszolgáltatási és nyilvántartási szabályok változása remélhetőleg elősegíti az ügyfelek megfelelő személyazonosítását, és a visszaélések kizárását a szektor szerződéskötési gyakorlatában.

Az okmánymásolatok készítése mellett – az érkező panaszok tanúsága szerint – a szerződéskötés során az ügyfél személyazonosságának megállapítása céljából a szolgáltatók jellemzően az ügyfél adóazonosító jelét és a társadalombiztosítási azonosító jelét is igénylik.

A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. tv. (a továbbiakban: Szaz.) meghatározza, hogy mely szervek jogosultak törvényi felhatalmazás alapján az azonosító kódokat – így az adóazonosító jelet és a taj-számot – kezelni. E törvény 7. §-a – az Avtv.-vel összhangban – kimondja azt is, hogy „*az az adatkezelő, akit e törvény az azonosító kód használatára nem hatalmaz fel, azt csak a polgár előzetes, írásbeli hozzájárulása alapján kezelheti. A polgárt a hozzájárulás megadása, megtagadása, illetve visszavonása miatt hátrány nem érheti, a hozzájárulás megadásáért bármilyen előny kilátásba helyezése tilos.*” Mivel a távközlési szolgáltatókat a törvény nem jogosítja fel az azonosító kódok kezelésére, ezért ennek jogalapja csak az érintettek megfelelő hozzájárulása lehet. Arra hivatkozással nem lehet elzárkózni a szerződés megkötésétől, hogy az érintett nem járul hozzá azonosító kódjának rögzítéséhez. A megfelelő jogalapon kívül azonban eleget kell tenni egyéb adatvédelmi követelményeknek, így a célhozkötöttség követelményének is.

A szerződéskötés során az egyik cél az ügyfelek azonosítása. A szolgáltatónak joga, hogy hitelt érdemlő módon meggyőződjön a vele szerződő ügyfelek személyazonosságáról, és ennek érdekében az ügyfélnek be kell mutatnia a személyazonosításra alkalmas okmányát. Az Nytv. 5. § (8) bekezdése szerint a személyazonosító igazolvány olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és az Nytv.-ben meghatározott adatait közhitelűen igazolja. Az Nytv. arról is rendelkezik, hogy ezen igazolvány vagy ezzel megegyező adattartalmú érvényes hatósági igazolvány bemutatása esetében személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására.

Az adóazonosító jelnek és a taj-számnak a szerződéskötés során történő kezelése ellentétes az Nytv. és a Szaz. idézett rendelkezéseivel, és nem tesz eleget a célhozkötöttség követelményének sem. A személyazonosítás miatt nem elengedhetetlen és még csak nem is szükséges a taj-szám vagy az adóazonosító kezelése. Ezek a kódok a célhozkötöttségnek megfelelően az adózással, társadalombiztosítással kapcsolatos adatkezelések lebonyolítására szolgálnak. Technikai azonosítóként való általános használatukat az adatvédelmi biztos nem támogatja. (1364/A/2005, 1385/A/2005, 1695/A/2005, 1945/A/2005)

Évről-évre visszatérően érkeznek telefonos zaklatással összefüggő panaszok. Ezekben az ügyekben karakteresen jelenik meg az érdekellentét a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog, valamint az előfizetők azon természetes igénye között, hogy a telefont a hívó csak rendeltetésszerűen, ne zaklató jelleggel használja. Az adatvédelmi biztosnak kötelessége figyelemmel kísérni a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülését, ennek keretében kényesen ügyelni arra, hogy ezen jog védelme ne vezessen más – szintén alkotmányos – alapjogok indokolatlan, illetve aránytalan sérelméhez, másképpen mondva, a személyes adatok védelméhez fűződő jogra hivatkozással bűncselekmények, illetve szabálysértések ne maradjanak felderítetlenül.

A biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy a hívó és a hívott előfizető telefonszáma személyes adatnak minősül, s mint ilyen, az Avtv. és Eht. szerinti védelemben részesülnek. Az Eht. 157. § (5) bekezdés c) pontja értelmében a forgalmi adatokat (ideértve a hívást kezdeményező személy készülékének a hívószámát is) a szolgáltató a nyomozó hatóság ezirányú megkeresésére a nyomozó hatóságoknak átadhatja. Azonban a nyomozó hatóság is csak akkor minősülhet e törvényhely alapján adatkezelőnek, ha az adatátadás nyomozási cselekmény lefolytatásához szükséges, azaz valamely bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt a nyomozó hatóság a nyomozást elrendeli. Másképpen mondva, kizárólag akkor jogszerű az adatátadás a fenti jogcímen a nyomozó hatóságnak, ha valamilyen bűncselekmény elkövetésének az alapos gyanúja miatt büntetőeljárás indult. Az eljárás megindulása előtt, azaz amikor a feljelentés alapján még a nyomozást sem rendelik el, a fenti jogcím nem „*élesedik*”, a konkrét ügyben nem bír jelentőséggel.

A fentiekén túl szükséges megemlíteni még a 226/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdését is, amely rögzíti, hogy „a szolgáltató az Eht. 155. § (7) bekezdésében meghatározott hatóságokkal történő közreműködés keretében, az ott meghatározott eljárásban jogosult figyelmen kívül hagyni ideiglenes jelleggel a hívó vonal azonosításának letiltását, amennyiben egy előfizető olyan rosszakaratú vagy zaklató jellegű hívások nyomán követése érdekében kéri ezt, amelyek esetén az Eht. 155. § (7) bekezdésében meghatározott büncselekmények alapos gyanúja merül fel. Ebben az esetben a hívó előfizető azonosítását tartalmazó hívásadatokat a szolgáltató tárolja és az arra feljogosítottak részére hozzáférhetővé teszi”. Mivel az Eht. 155. § (7) bekezdése az életet, a testi épséget, a vagyont veszélyeztető fenyegetés, zsarolás alapos gyanúja esetére teszi lehetővé az idézett intézkedési lehetőséget, a beadványozók által leírt esetekben a hívószámkieljesítés letiltásának feloldására szolgáltatói oldalon nincs jogszerű lehetőség. (212/A/2005, 305/A/2005, 1238/A/2005, 1283/A/2005)

A rohamos technikai fejlődés rányomja bélyegét a mobilszektor üzletpolitikájára is, amely a fejlődés ütemével lépést tartva újabb szolgáltatásokkal jelenik meg a piacon. Az elmúlt évben az adatvédelem oldaláról nagy érdeklődést váltottak ki a helymeghatározásra (cellainformációra) épülő elektronikus hírközlési szolgáltatásokat érintő ügyek. A beadványozók többsége azután érdeklődött, hogy egy ilyen szolgáltatás igénybevétele során mennyiben tekinthetők biztosítottak az érintett személyiségi jogai, különös tekintettel a szolgáltatás munkahelyi alkalmazására.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában leszögezte, hogy a mobil-szolgáltatók a hívás- és cellainformációkat a számlázás céljából jogszerűen kezelik. Az Eht. a számlázásra, a díjak beszedésére és a szerződés figyelemmel kísérésére teremti meg az adatkezeléshez szükséges törvényes jogcímet, minden egyéb adatkezelési célhoz már vagy további törvényes jogcímre vagy az érintett előzetes hozzájárulására van szükség. Az előfizető részéről a szolgáltatás igénybevétele egyértelműen jelzi azt, hogy a cellainformáción alapuló adatkezeléshez az érintett előfizető önkéntesen hozzájárult. Az adatvédelem alapelveivel nem ellenkezik, ha a szolgáltató a számlázás és forgalmi díjak beszedése céljából rendelkezésére álló forgalmi adatokat felhasználja annak érdekében, hogy tarifakedvezménnyel járó szolgáltatást nyújtson az előfizetőnek. (1747/A/2005)

A helymeghatározási szolgáltatást elsősorban munkáltatók veszik igénybe (ügynevezett flottakövető szolgáltatás) annak érdekében, hogy a munkavállalók munkavégzését ellenőrizzék. Nem új keletű a jelenség, hiszen számtalan ügyben vizsgálta a biztos a munkahelyi Internet-használat, a telefonbeszélgetés, elektronikus levelezés munkáltatói ellenőrzését, továbbá a munkahelyi kamerázást.

Az ilyen jellegű ügyek, így a mobilszolgáltatók flottakövető szolgáltatása kapcsán folytatott munkáltatói adatkezelés jogszerűségének megítélését is elsősorban az befolyásolja, hogy az érintett hozzájárulása megadottnak tekinthető-e. A munkáltató tehát a telefon helyzetére vonatkozó információkat akkor kérhet a szolgáltatótól, ha előzetesen részletesen tájékoztatta a munkavállalót arról, hogy milyen adatok birtokába juthat, és az adatkezelés milyen célt szolgál, majd ennek ismeretében a dolgozó önkéntes, határozott hozzájárulását adta ilyen információk gyűjtéséhez. Az adatkezelés ebben az esetben is kizárólag pontosan definiált célból történhet, önmagában a dolgozó ellenőrzésének igénye nem szolgáltatathat alapot arra, hogy a munkavállalókkal szemben ilyen mértékű korlátozásokat vezessenek be. A munkavállaló aktuális helyzetére vonatkozó információk gyűjtése egyes munkakörökben, a munkavégzés sajátosságait és a munkaszervezés hatékonyságának szempontjait is figyelembe véve indokolható, más munkahelyeken viszont elfogadhatatlan. (1265/A/2005, 1349/A/2005, 1602/A/2005)

A telefonos ügyfélszolgálaton rögzített felvételek adatvédelmi szempontból történő vizsgálata során az adatvédelmi biztos arra az álláspontra jutott, hogy a hibabejelentéseket, a szolgáltatás minőségére vonatkozó panaszokat a szolgáltató az Eht. alapján köteles elektronikus úton rögzíteni, minden más panaszbejelentés rögzítésére kizárólag az érintett előzetes hozzájárulásával kerülhet sor.

A biztos jogszabályi hivatkozással kifejtette, hogy az Eht. 141. § (1) bekezdése értelmében a szolgáltató köteles a hibabejelentéseket, a hibabehatároló eljárás eredményét és a hibaelhárítás alapján tett intézkedéseket visszakövethető módon, hangfelvétellel vagy egyéb elektronikus úton rögzíteni, és az adatkezelési szabályok betartásával azt legalább egy évig megőrizni. Ebből következően azokra a – rögzített – telefonos panaszbejelentésekre, amelyek a szolgáltatás minőségének az elégtelenségére vonatkoznak, az Eht. előbb idézett rendelkezése az irányadó.

Ugyanakkor a hibabejelentések körén kívüli egyéb, a hírközlési szolgáltatás igénybevitelével kapcsolatos (szolgáltatás megrendelése, módosítása, lemondása, számlainformációk stb.) telefonos nyilatkozatok, panaszbejelentések rögzítésére is sor kerülhet. Az adatkezelés jogalapja ezekben az esetekben az érintett előzetes hozzájárulása. Az Avtv. 2. § 6. pontja értelmében jogi értelemben a hozzájárulás csak akkor értékelhető, ha az 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. Ebben a megközelítésben a szolgáltató hangbemondása, valamint az Ászf. vonatkozó rendelkezései az adatvédelmi törvényben előírtaknak eleget tesznek, hiszen az a tájékoztatás, hogy a beszélgetésről felvétel készül, magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a beszélgetést rögzítik, így az ügyfél valós döntési helyzetben van. A telefonos ügyintézésnek elengedhetetlen eleme az elhangzottak adathordozóra rögzítése annak érdekében, hogy az ügyfél és a hírközlési szolgáltató hírközlési hálózaton tett, személyes interakciót nélkülöző nyilatkozatai hitelt érdemlően megállapíthatók legyenek. A biztos kiemelte, hogy az adatkezelőt az általa rögzített és kezelt előfizetői adatok tekintetében tájékoztatási kötelezettség terheli. (890/A/2005, 1063/A/2005, 1285/A/2005)

Internet

Az elmúlt évben az előző évekhez képest tovább nőtt az internetet érintő beadványok száma. Ez többek között annak is köszönhető, hogy az állampolgárok egyre nagyobb területen ismerik fel az internet nyújtotta lehetőségeket, valamint a sokrétű és számtalan irányú felhasználás nagy számú adatvédelmi kérdést fel. Üdvözlendő, hogy sok beadvány konzultációs jellegű, az adatkezelés (új honlap indítása, e-mail címek gyűjtése stb.) megkezdése előtt fordulnak az adatvédelmi biztoshoz az érintettek, így előzetes adatvédelmi állásfoglalással és ismeretekkel elkerülhető a jogellenes adatkezeléssel kapcsolatos későbbi panaszok egy része.

Az elmúlt évhez hasonlóan újra beadvány érkezett a www.halapenz.hu domain néven elérhető honlap működését érintő adatvédelmi kérdésekkel kapcsolatban.

Az új terv szerint a honlap, illetve a mögötte álló informatikai háttér nem hoz létre adatbázist az orvosok nevével, munkahelyével és a hálalpenz összegével. A rendszer a személyes tapasztalaton alapuló információk megosztásán alapul, ezért az információkat nem egy központi adatbázisból, hanem a forrás gépéről tölti le a felhasználó. Az információcsere két fél között zajlik, annak ténye és tartalma a nyilvánosság számára nem, de a regisztrált tagok számára hozzáférhető. A honlap az „*információs kereslet*” tartja nyilván egy kérdés formájában, és aki erre a „*keresletre*” kíván reagálni, az a feladót közvetlenül megkeresheti és válaszolhat a kérdésre. A honlap a „*kereslet*” mellett az arra adott válaszok számát és azok forrását tárolja, így a „*tapasztalatot*” más regisztrált tag is lekérheti. Az orvosi ellátásról szóló vélemények, tapasztalatok cikkekbe rendezve, hierarchikus témabeosztás szerint találhatóak. A „*tapasztalat tudásbázis*” gyarapodását egy pontrendszer segíti, arra motiválva a tagokat, hogy tapasztalataikkal bővítsék a honlapot.

A honlap szolgáltatásait csak regisztrált tagok vehetik igénybe, akik az úgynevezett referenciaszolgálat keretei között jutottak be a rendszerbe. Ennek az lényege, hogy a zárt, bizalmon és felelősségen alapuló rendszer csak egy regisztrált tag (a későbbi mentor) közvetítésével nyílik meg az új tag számára. A tagság és a tagsággal együtt járó lehetőségek, úgymint tapasztalatcsere vagy a tagok közti kommunikálás ezért csak egy viszonylagosan zárt közösség számára érhető el. (557/K/2005)

Egy meghatározott természetes személyhez köthető vélemény személyes adat-jelleget is ölthet. Kérdéses, hogy ilyen esetekben az Avtv. személyes adatok kezeléséről szóló rendelkezéseit alkalmazni kell-e, vagy mindezeket félre téve a szabad véleménynyilvánítás gyakorlásának mezejére lépünk. A különböző élettapasztalatok megosztása egy közösségi vagy egy internetes fórumon a véleménynyilvánítás szabadságához tartozik, és az adatvédelem oldaláról meglehetősen szűk területen értelmezhető. Ha a hozzászólásban az egyén értékítélete fejeződik ki, akkor az adatvédelemnek nincsen relevanciája. Azonban azt szem előtt kell tartani, hogy a hozzászólások tartalma ne sértsen személyiségi jogokat, és a személyes adatok védelméhez fűződő jog se sérüljön.

Sok más panasz is érkezett, amelyek szintén a szabad véleménynyilvánítás, illetve a személyhez fűződő jogok ütközésével kapcsolatos kérdéseket vetettek fel. Ezek egy része az internetes fórumok működését érintette.

Egy ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy egy napilap portálján megjelent egy cikk, amely egy másik honlap zárt, csak az orvosok számára elérhető fórumán folytatott beszélgetéseket tartalmazza. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, hogy az orvos önkéntes adatszolgáltatásával meghatározott személyek számára zárt körben lehetővé tette személyes adatainak megismerését. Ennek a körnek átadott személyes adatok a szélesebb nyilvánosság elé azonban csak az érintett előzetes és önkéntes hozzájárulásával tárhatóak. Továbbá az internetes fórumon folytatott beszélgetések a szabad véleménynyilvánítás körébe esnek, noha a széles társadalom számára érdeklődésre számot tartó vélemények lehetnek ezek. Ezek azonban nem minősülnek közérdekű adatnak az Avtv. meghatározása szerint. Így az ügyben megállapítható volt, hogy a napilap portáljának szerkesztője jogellenesen járt el, amikor a hivatkozott weboldalon regisztrált orvosok hozzájárulása nélkül a portálra feltöltötte a fórumon elhangzott hozzászólásokat mint az orvosokkal kapcsolatba hozható személyes adatokat. (1042/A/2005)

Az elmúlt évben számos panasz, illetve konzultációs beadvány tárgya volt az úgynevezett „*internetes szégyenfal*”. Ezek olyan honlapok, ahova az oldalak készítői azoknak az adatait teszik fel, akik valamilyen formában megsértették a mindennapi élet egyes területeinek írott, vagy íratlan szabályait.

Az egyik ilyen beadványcsoport a közlekedési morállal és szabálysértésekkel foglalkozó honlapokat érintette. Ezeken az oldalakon a közlekedési morált vagy szabályokat megsértő járművek rendszámát, típusát, illetve fényképét hozzák nyilvánosságra, hogy így szorítsák vissza az ilyen jellegű visszaéléseket. Ezzel kapcsolatban a biztos kifejtette, hogy ezen adatok nyilvánosságra hozatala a jármű üzemtartójának, tulajdonosának a személyes adatok védelméhez fűződő jogát sértheti, mert a közúti közlekedési nyilvántartásból teljesített adatszolgáltatással az adat és az érintett között kapcsolat létesíthető. A morál- vagy szabálysértő személye azonban nem minden esetben azonos a tulajdonossal, valamint a tulajdonos jogi személyiség és jogi személyiség nélküli szervezet is lehet.

A közlekedési szabálysértés ténye nem elegendő jogalap, a kipellengérezés pedig nem törvényes cél. A rendszám és az autó típusának közzététele az adott közlekedési szabálysértést elkövető személy hozzájárulása nélkül az Avtv. 3. § (1) és az 5 § (1) bekezdésébe ütközően jogellenes még akkor is, ha csak közvetett kapcsolat áll fenn az adat és a szabályszegő között. Továbbá adatvédelmi szempontból irreleváns az, hogy az autós viselkedése társadalmilag elítélhető vagy jogszabályba ütközik. Így megállapítható, hogy az érintett hozzájárulása nélkül a honlapon nem jeleníthető meg olyan adatkör, adattartalom, amely alapján az érintett természetes személy azonosíthatóvá válik. (291/K/2005, 440/A/2005, 729/A/2005)

Egy állampolgár konzultációs beadvány keretében kért állásfoglalást az adatvédelmi biztostól egy tervezett honlappal kapcsolatban, mely a szerzők nevének feltüntetése nélkül írásokat közlő weboldalakkal szemben kíván fellépni. A biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy a domain használója a honlap tartalmáért a közzétételében való közreműködése arányában felel. Ha idegen tartalmat csupán közvetít, továbbít, tárol vagy hozzáférhetővé tesz (például fórumszolgáltatás, tárhelyszolgáltatás), akkor felelőssége korlátozott a tartalommal okozott jogsértésekért. Ellenben a saját maga által szerkesztett tartalomért korlátlanul helytállni köteles.

A honlap létrehozásával kapcsolatos fő probléma az, hogy az oldal létesítői és a szerzői jog jogosultjai azonban a jogérvényesítésre nyitva álló fórumokat elkerülve a nyilvánosság eszközével kívánják szankcionálni a jogsértést. Az állásfoglalás hangsúlyozta, hogy az alapjogok védelme érdekében nem fogadható el, hogy a társadalom egy-egy jogsértést a jogsértő személyének a nyilvánosság elé állításával toroljon meg. A megszegényítésnek az eszköze különösen kifogásolható, ha a szerzői jogsérelem tényét nem egy törvényben meghatározott eljárás állapítja meg, hanem csak vélelmen alapul. Ezért a biztos azt javasolta, hogy összeállított és nyilvánosságra hozott gyűjtemény személyes adatokat ne tartalmazzon, kizárólag a honlapok domain neve kerüljön feltüntetésre. (1050/K/2005)

Több beadvány is érkezett egy online vásárlói portállal kapcsolatban. A panaszosok azt kifogásolták, hogy a vásárlás során számos olyan személyes adatot kellett megadni, melyek a cél eléréséhez nem feltétlenül szükségesek.

A kért személyes adatok egy része (név, lakcím) szükséges volt a vásárlást követő házhoz szállítás lebonyolításához, illetve a vásárláshoz kapcsolódó – törvény szerint kötelező – számla és egyszerűsített számla kibocsátásához. Azonban a többi adat (születési adatok, személyi igazolvány száma, anyja neve) megadása a meghatározott célon túlterjeszkedett. Ezzel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy az internetszolgáltató nem megfelelően tájékoztatta a látogatókat az adatok felvételének céljáról, továbbá olyan személyes adatok szolgáltatását várta el az érintettektől, amelyek a deklarált cél megvalósulásához nem elengedhetetlenül szükségesek.

Az időközben bekövetkezett újítások kihatással voltak az adatkezelésre is. Így a vásárláshoz a látogató azonosítása szükséges, amely a regisztrációval történik. A regisztráció folyamatában az érintett önkéntesen szolgáltatja személyes adatait, az adatkezelés célja – a fent elmondottak szerint – a látogató azonosítása. A regisztrációval kezelt adatok köre nem kifogásolható. Az áruházban történő fizetés alkalmával a látogató csak számlázási/shallítási címet ad meg, így az adatkezelés megfelelt az adatvédelmi előírásoknak. A biztos azonban felszólította a szolgáltatót a korábban jogellenesen gyűjtött és kezelt személyes adatoknak a törlésére. (570/A/2005, 680/A/2005)

Az elmúlt évben újra panasszal fordult egy beadványozó az adatvédelmi biztoshoz a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ingyenes honlapjával kapcsolatban. A beadványozó azt kifogásolta, hogy a Magyar Közlöny digitális formában közzétett számainak csak regisztráció ellenében teszi megismerhetővé. A korábbi állásfoglalás megállapította, hogy nem kifogásolható az, ha a honlap ingyenes szolgáltatásainak igénybevételét regisztrációhoz mint a személyes adatok kezeléséhez való hozzájáruláshoz köti. Az adatszolgáltatás önkéntességéhez azonban elengedhetetlen a megfelelő tájékoztatás. A korábbi biztos gyakorlat a jogszabályokat nem minősítette közérdekű adatnak. Azonban az Avtv. 2005. június 1-jétől hatályos szövege alapján a jogszabályok közérdekű adatnak minősülnek, melyek bárki számára személyazonosítás nélkül megismerhetők. Szintén lényeges újdonság az ügy szempontjából, hogy 2006. január 1-jétől hatályba lépett az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény. E törvény célja, hogy közérdekű adatoknak a törvényben meghatározott körét elektronikus úton közzétegyék, melyeket bárki személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül folyamatosan és díjmentesen megismerhet. A törvény 12–14. §-ai a jogszabályok nyilvánossága érdekében külön rendelkeznek a Magyar Közlöny digitális másolatának – a nyomtatott változattal egyidejű – közzétételéről.

Így a biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy a Magyar Közlöny digitális másolatainak – mint közzétett közérdekű adatoknak – megismerése az adatvédelmi törvény 2005. június 1-jei módosításának következtében csak akkor köthető személyazonosító adatok közzétételéhez (regisztrációhoz), ha a személyes adatok kezelése a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosításához elengedhetetlenül szükséges. Valamint azt is megállapította, hogy a Magyar Hivatalos Közlönykiadó honlapjára nézve 2006. január 1-jétől a hatályba lépő elektronikus információszabadságról szóló törvény rendelkezései is irányadók. Ezért a biztos kérte a kiadó elnökét, hogy a regisztrációs eljárást vizsgálja felül annak érdekében, hogy az megfeleljen az adatvédelmi törvény és az elektronikus információszabadságról szóló törvény előírásainak. (1103/A/2005)

Egy másik ügyben az internetszolgáltató felelősségének kérdése merült fel. Egy szoftvergyártó cég a szerzői jogi védelem alá eső számítógépes programok jogosultjaként a szoftveralkalmazás visszaszorítása érdekében a felhasználó IP címének, a cselekmény időpontjának, a sérelmes fájl nevének a megjelölésével értesíti az internetszolgáltatót arról, hogy az általa szolgáltatott IP címről a szerzői jogát sértő tevékenységet észlelt. Ennek nyomán az internetszolgáltató a felhasználó internethozzáférést letiltotta. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény 9–11. §-ában meghatározott szolgáltató szólítható fel a jogsértő tartalom eltávolítására, ez az információt csupán továbbító szolgáltatóra nem vonatkozik, mivel a jogsértő és általa közvetített információkat befolyásolni nem tudja. Az illegális szoftverek letöltése vagy a programok jogosulatlan felhasználása a közvetítő szolgáltató technikai jellegű közreműködését igénylik, ezért felelőssége mindaddig kizárt, amíg az adatáramlást nem befolyásolja. (472/A/2005)

Kéretlen elektronikus levelekkel („*spamek*”) kapcsolatban továbbra is nagy mennyiségben érkeznek panaszok, számuk az elmúlt évben meghaladta az ötvenet. Üdvözlendő azonban, hogy a bepanaszolt adatkezelők nagy része rögtön reagál az adatvédelmi biztos felszólítására, és rövid időn belül megszünteti a jogellenes adatkezelést; valamint hogy már az adatkezelést megelőzően kérnek állásfoglalást a biztostól az e-mailekkel kapcsolatos adatkezelésekre vonatkozóan.

Hitelintézetek

A hitelintézetek, takarékszövetkezetek adatkezelését 2005-ben közel százhusz indítvány érintette. A panaszok – akárcsak az elmúlt években – néhány jellemző ügycsoportba sorolhatók, így az ügyfélazonosítás, a bankkártyahasználat körében előforduló adatkezelések, a hitelbírálat során kezelhető adatok és dokumentumok köre, elutasított hiteligénylés esetén ezek jogi sorsa. A pénzügyi szektorban is évről-évre visszatérő probléma az okmányok fénymásolásának gyakorlata. A pénzügyi szolgáltatók adatkezelésével kapcsolatos ügyek közel 40%-át azonban a központi hitelinformációs rendszer működését kifogásoló panaszok tették ki.

A hiteladat-szolgáltatók és a központi hitelinformációs rendszer közötti adattovábbításokat sérelmező indítványok 2005-ben is nagy számban érkeztek hivatalunkba. A beadványok lényegében ugyanazokat a területeket érintették, mint a korábbi években. Nem kérdéses, hogy a központi hitelinformációs rendszer szabályainak átdolgozására, pontosítására és ügyfélbaráttá tételére feltétlenül szükség van. Mint ahogyan arról korábban beszámoltunk, az Igazságügyi Minisztérium 2004 októberében javaslatot tett a központi hitelinformációs rendszerre vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztésére, és a Pénzügyminisztérium, a Magyar Bankszövetség, a Pénzügyi Szervezetek Allami Felügyelete, a Magyar Nemzeti Bank, valamint az adatvédelmi biztos bevonásával egyeztető tárgyalásokat tartott. E tárgyalások eredményeképpen létrejött törvényjavaslat sajnálatos módon csak 2005 végén került a Parlament elé, így annak pozitív hatásai 2006-ban várhatók. A módosítás azt célozza, hogy az ügyfelek gyorsabb és jobb tájékoztatást kapjanak, legyen érdemi intézkedési lehetőségük az esetleges jogszerűtlen eljárások orvoslására.

A panaszok többsége 2005-ben is arra irányult, hogy az adókat nem értesítették a központi hitelinformációs rendszerbe (a továbbiakban: BAR) kerülésükről, így annak tényéről csak később, leggyakrabban egy újabb hitelkérelem benyújtása során szereztek tudomást. Kiemelést érdemel a tervezet azon újítása, melynek értelmében a hiteladat-szolgáltató az adatátadás tervezett időpontja előtt 30 nappal köteles az adóst tájékoztatni, hogy nyilvántartása szerint rövidesen beállnak az adattovábbítás törvényi feltételei. Így az ügyfélnek lehetősége nyílik, hogy fennálló tartozását rendezze, és ezáltal elkerülje a hitelinformációs rendszerbe való bekerülést. A tájékoztatáshoz való jog másik szabálya az évente egy alkalommal ingyenesen biztosított azon lehetőség, amely szerint az adós bármely referenciaadat-szolgáltatón keresztül informálódhat arról, hogy adatai szerepelnek-e a BAR-ban. A tervezet a gyakorlati tapasztalatokból okulva pontosítja a nyilvántartásba vétel feltételeit. A Hpt. módosítás a folyamatos egyidejű fennállás elvét követi, vagyis a minimálbért meghaladó tartozásnak folyamatosan 90 napon keresztül kell fenn állnia. Több adósság egyidejű fennállása esetén ezek összege nem kumulálódik, minden egyes jogviszonyt külön-külön kell figyelembe venni. A nemfizető kezesek személyes adatai a jövőben sem továbbíthatók a hitelinformációs rendszerbe. A Hpt. módosítás a nyilvántartási idő vonatkozásában nem differenciál, ugyanis a jogszabály előkészítése során nem sikerült olyan szempontrendszert kidolgozni, mely alapja lehetett volna a törvényi szabályozásnak.

Az ügyfélvédelem biztosításának másik fontos eszköze a rugalmas és gyors jogorvoslati eljárás. A módosított Hpt. szerint a hiteladós a kifogás jogával élhet, s amennyiben a hiteladat-szolgáltató nem ad helyt a kifogásnak, az adós hiteladat-pert indíthat. A peres eljárás mind a referenciaadat-szolgáltató, mind a központi hitelinformációs rendszert kezelő pénzügyi vállalkozás ellen megindítható.

A Bankközi Informatikai Szolgáltató Rt. (a továbbiakban: BISZ Rt.), a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer üzemeltetője 2005 szeptemberében bejelentette az adatvédelmi nyilvántartásba, hogy 2005. október 30. napjától kezdve a BAR szolgáltatását új adatfeldolgozási módszerrel kívánják kiegészíteni. Az új adatfeldolgozási eljárás során a BAR elemzi az egyes személyek BAR-ban feltalálható adatait, és az elemzés alapján egy matematikailag az adatokból egyenesen következő értéket, az úgynevezett BAR Indexet fűzi azokhoz.

A Hpt. módosítás előkészítése során a bankszövetségi javaslat egyik átdolgozott változatával kapcsolatban a biztos munkatársai jelezték aggályaikat. Az Avtv. fogalom meghatározása szerint ugyanis ennek az indexálásnak az eredménye automatizált egyedi döntésnek minősül, melyre csak abban az esetben kerülhet sor, ha ahhoz az érintett kifejezetten hozzájárul, vagy azt törvény lehetővé teszi. A biztos kifejtette, hogy nem látja indokoltnak a Hpt.-ben egy ilyen törvényi lehetőség megteremtését, tekintettel arra, hogy a banki kockázatkezelők a központi hitelinformációs rendszerben nyilvántartott adatok teljes köréhez hozzáférhetnének. A BAR által képzett index nem tartalmaz számukra többletinformációt. A Hpt. tervezett módosítása szerint a jövőben a hitelinformációs rendszer több adatot tart majd nyilván, így a rendszerhez csatlakozók az adósról lényegesen több adathoz juthatnak hozzá. A szabályozás ilyen irányú módosítását a biztos elfogadta, abból kiindulva, hogy az adatszolgáltatás körének bővülése az adósok méltányosabb megítélését fogja eredményezni, ezáltal a KHR-ben szereplés ténye nem fogja maga után vonni automatikusan a hitelkérelem elutasítását. Az indexálás ezzel ellentétes folyamatokat indíthat el. A biztos fel-

hívta a BISZ Rt. figyelmét, hogy a hatályos Hpt. alapján a bevezetni kívánt adatfeldolgozási módszer nem tekinthető jogszerűnek. A BAR adatkezelésének jogalapja törvényi felhatalmazás, mely szerint a rendszer adatot tart nyilván és adhat át az érintett adósnak, valamint a hiteladat-szolgáltatónak. A törvény nem jogosítja fel a BISZ Rt.-t arra, hogy az adatokon bármilyen más adatkezelési műveletet végezzen. Különösen aggályos ez abból a szempontból, hogy ennek eredményeként új adatfajta jön létre, melynek kezelésére szintén nincs törvényi felhatalmazás.

Az ügy kapcsán a biztos tudomására jutott az is, hogy a BAR-ban a törvényes öt évet követően újabb öt évre archív állományba kerülnek az adatok oly módon, hogy azok a hiteladat-szolgáltatók számára nem láthatók, de a bíróság, ügyészség esetleges írásbeli megkereséseire bizonyítási célból még előhívhatók és kiadhatók. A biztos felszólította a BISZ Rt.-t, hogy egyrészt a tervezett adatkezeléstől tekintsen el, másrészt a jogellenes adatkezelést szüntesse meg. Az adatkezelő elfogadva az álláspontot megtette a szükséges intézkedéseket. (1653/K/2005)

Nagy számban érkeztek olyan panaszok, melyeknek tárgya az volt, hogy bankkártyával történő fizetésekor a tranzakciót igazoló bizonylaton a teljes kártyaszámot feltüntetik, nem pedig csak annak utolsó négy számjegyét.

A beadvány kivizsgálása során az adatvédelmi biztos megkereste az OTP Bank Rt.-t, illetve a Kereskedelmi és Hitelbank Rt.-t, tekintettel arra, hogy túlnyomórészt ez a két bank foglalkozik a vásárlások során használt POS-terminálok telepítésével. Válaszában az OTP Bank Rt. leírta, hogy a köztük és a kártyatársaságok között fennálló szerződések értelmében a bizonylatra kizárólag a kártyaszám utolsó négy számjegye nyomtatható. Az ezen szerződések megkötését követően telepített terminálok tehát már csak a kártyaszám utolsó négy számjegyet tüntetik fel a bizonylaton, a szabály bevezetését megelőzően telepített terminálok átállítása folyamatban van. A Kereskedelmi és Hitelbank Rt. azt a tájékoztatást adta, hogy a kártyatársaságokkal kötött szerződések értelmében MasterCard kártyák esetén 2005. április 1-jétől kötelező a kártyaszám kitakarása, Visa kártyák esetén pedig 2006. július 1-jétől lesz kötelező csak az utolsó négy számjegynek a feltüntetése. A követelményeknek nem megfelelő terminálok átállítása a Kereskedelmi és Hitelbank Rt.-nél is folyamatban van. (419/A/2005)

A fentiekben túl számos beadvány érintette a pénzügyi szolgáltatók adatgyűjtési gyakorlatát, magát az adatfelvétel módját. Az egyik panaszos az Erste Bank Hungary Rt. Privát Pénzügyi Tervező Programját kifogásolta.

A program célja az, hogy a banki tanácsadók egy pénzügyi tervező beszélgetés keretében felmérjék az ügyfelek célját, igényeit, és a megvalósításhoz szakmai segítséget nyújtsanak. A tanácsadó és az ügyfél között lezajlott beszélgetés során az üzletkötőnek mindössze csak jegyzetelni szabad, annak befejeztével azonban minden ott elhangzottat dokumentálnia kell, és továbbítania azt az összesítést végző személyek számára. A tanácsadók részére kiadott kézikönyv adatkezelést érintő része félreérthető rendelkezést tartalmaz, olyan gyakorlat is kiolvasható belőle, miszerint a bank a tanácsadóktól azt várna el, hogy a lezajlott beszélgetést részletekbe menően dokumentálja az érintettek erről való tájékoztatása nélkül. Erre tekintettel a biztos felkérte a bank vezetését, hogy a program kidolgozásánál kiemelten ügyeljének arra, hogy a tanácsadók csak olyan személyes adatokat dokumentáljanak, melyek kezeléséhez az érintettek kifejezetten hozzájárultak. (746/A/2005)

Gyakran előforduló eset, hogy hitelígénylet kapcsán az ügyfél személyazonosító igazolványáról a banki ügyintézők fénymásolatot készítenek. A személyazonosító igazolvány mobilszolgáltatók általi másolásáról 2005-ben állásfoglalás született; a pénzügyi szektor ez irányú adatkezelési gyakorlatával összefüggésben a biztos tájékoztatást kért a Magyar Bankszövetségtől, valamint a Takarékszövetkezetek Országos Szövetségétől. A megkeresésre válaszolva a Bankszövetség részletesen ismertette a kérdéses banki gyakorlatot és annak indokait is. A biztos a felhozott érveket – melyek hasonlóak voltak a mobilszolgáltatók érveivel – nem tudta elfogadni, többek között kifogásolta az adatkezelési célok pontatlanságát, illetve kétségbe vonta a másolás hasznosságát a pénzmosás elleni harcban. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (1477/A/2005)

A személyazonosító okmányok másolása szorosan összefügg a pénzügyi szolgáltatók ügyfél-azonosítási tevékenységével, melyet a biztos több ponton is kifogásolt.

Egy panaszos azért juttatott el beadványt a biztoshoz, mert személyazonosságának igazolására számlavezető bankja az új típusú vezetői engedélyt önmagában nem fogadta el. Az új típusú vezetői engedély is olyan adattartalmú hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát közhitelűen igazolja, tehát a személyazonosság igazolásához el kell fogadni. Speciális szabályokat kell alkalmazni hitelintézetek esetén az ügyfél-azonosítás során, melynek része a személyazonosítás, és ennyiben a kétféle azonosítás átfedi egymást. A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (a továbbiakban: Pmt.) 3. §-a az azonosítási kötelezettség három esetét határozza meg: az ügyféllel történő üzleti kapcsolat létesítésekor; minden olyan esetben, amikor a megkötendő ügylet értéke eléri vagy meghaladja a 2 millió Ft-ot; illetve pénzmosásra utaló tény, vagy körülmény észlelése esetén. A Pmt. a kötelező ügyfél-azonosítás esetei mellett szabályozza annak módját is (a Pmt.-ben meghatározott adatkör rögzítése és a Pmt.-ben felsorolt okmányok bemutatása). A pénzügyi szolgáltató tehát csak a Pmt. által meghatározott esetekben köteles az azonosítást az ott leírt szabályok szerint elvégezni. Más esetekben, például bankszámláról történő felvilágosítás adása esetén is szükség van természetesen az ügyfél-azonosításra, de a biztos álláspontja szerint ez nem lehet a Pmt. szerinti „szigorúbb” azonosítás, és nem indokolt a személyazonosító igazolvány, az útlevél vagy a vezetői engedély bemutatásán túl a laccímekártya elkérése. (630/A/2005, 2155/A/2005)

A Pmt. szabályainak értelmezésére volt szükség abban az esetben is, amikor a biztos azt vizsgálta, hogy milyen célból és jogalappal rögzítette a takarékszövetkezet ügyintézője a pénzügyi intézmény számítógépes rendszerében az önkormányzat által kibocsátott csekken szereplő befizető nevét, laccímét, születési helyét, idejét, anyja nevét, személy-

azonosító igazolványának számát. Az adott ügyben a biztos konzultációt kezdeményezett a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével.

Írásbeli szerződéssel létrejött tartós jogviszony csak a rendszeres ügyfelekkel létesülhet, míg az alkalmi ügyfeleknél fogalmilag kizárt, ebből következően az alkalmi ügyfélazonosítást a Pmt. kötelezően nem írja elő. A PSZÁF főigazgatója kifejtette, hogy bár az alkalmi ügyfelek által adott ügyleti megbízás esete nem tartozik a kötelező ügyfélazonosítási körbe, e kötelezettség hiánya nem jelenti azt, hogy a szolgáltató az ilyen típusú ügyfelek személyazonosságát nem állapíthatná meg, figyelemmel arra, hogy a Pmt. ezt a lehetőséget kifejezetten nem zárja ki. Az adatkérés céljaként a pénzmosással szembeni hatékony fellépés szándékát jelölte meg. A biztos a Felügyelet álláspontjával nem értett egyet. A Pmt.-ben meghatározott ügyfél-azonosítás személyes adatok felvételét és tárolását jelenti. Amennyiben törvény meghatározott célból és adatkörrel kötelező adatkezelést nem rendel el, személyes adatok felvételére és tárolására csak az érintett hozzájárulása esetén kerülhet sor. Az a tény ugyanis, hogy törvény valamely adatkezelés lehetőségét kifejezetten nem zárja ki, nem teremt arra jogalapot. Abban az esetben, ha a bonyolító személy nem rendszeres ügyfele a takarékszövetkezetnek, és a számlavezetett ügyfél javára teljesít befizetést, a személyazonosító okmány számának rögzítése és/vagy a Pmt. szerinti teljes azonosítás indokolatlan. A Felügyelet végül arról tájékoztatta a biztost, hogy személyes adatok kezelését érintő ügyükben az álláspontját mérvadónak tartja, és felhívja az általa felügyelt intézmények figyelmét annak betartására. (99/A/20005)

Tekintettel arra, hogy igen nagyszámú ügyfelet érintett, beszámolunk az OTP Bank Rt.-nek a Mobil Aláírásról szóló szerződésébe beépített adatkezelési felhatalmazásról, mely nem biztosította az ügyfelek részére a direkt marketing-célú adatkezeléssel szembeni tiltakozás jogát. A hitelintézet akkor jár el jogszerűen, ha a jogviszony kezdetekor tájékoztatja ügyfelét arról, hogy személyes adatait egyéb célból felhasználja, és ez ellen a Hpt. 201. § (5) bekezdése szerint az ügyfél tiltakozhat. A Mobil Aláírás szerződést adatvédelmi szempontból azért kifogásoltuk, mert a szerződés aláírásával az ügyfelek hozzájárulnak ugyan a reklámcélú adatkezeléshez, de önrendelkezési joguk csorbát szenved, mert erről külön nem nyilatkozhatnak. Noha az üzletszabályzatok tartalmazzák arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a reklámcélú adatkezeléssel szemben az ügyfél tiltakozhat, a szerződésbe foglalt hozzájárulást a biztos megtévesztőnek ítélte, mert azt sejteti, hogy azzal szemben nincs tiltakozási lehetőség. A biztos fellépésének köszönhetően az Általános Üzletszabályzat és a Mobil Aláírásról szóló szerződés is átdolgozásra került. (771/A/2005, 789/A/2005)

Biztosítók

A biztosítók adatkezelését érintő beadványok számát vagy a többi ügycsoporthoz viszonyított arányát illetően érdemi változásról nem tudunk beszámolni 2005-ben. Továbbra is tipikus állampolgári jelzésnek tekinthetők az okmányok fénymásolását kifogásoló beadványok. Az előző évi Beszámoló 114–115. oldalán található megállapításokat e helyen nem ismételjük meg.

Több beadvány érkezett az életbiztosítás megkötése előtti tárgyalásokhoz kapcsolódóan. A beadványt tevők abban kérték az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a biztosító milyen adatok szolgáltatását igényelheti az életbiztosítást kötni szándékozó személytől.

Hangsúlyozandó, hogy a szerződést kötni kívánó személy önkéntesen adja meg személyes adatait a biztosítónak, a létrejövő jogviszony jellegéből eredően az adatalanyra nehezedő kényszerrel nem beszélhetünk. A biztosító ugyanakkor joggal tart igényt minden olyan érdemi információra, amely az általa vállalt kockázatok felmérését szolgálja. Ezen túl a biztosító, illetve a biztosításközvetítő a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) szerint köteles legalább az ügyfél által megadott információk alapján felmérni és pontosítani az ügyfél igényeit. Az igényfelmérés célja annak biztosítása, hogy az ügyfél az igényeinek leginkább megfelelő, legkorszerűbb terméket választhassa. E cél eléréséhez a leendő ügyfél adatok szolgáltatásával járul hozzá. A biztosító, illetve a biztosításközvetítő csak a cél megvalósulásához szükséges adatokat gyűjthet, a célhoz kötött adatkezelés követelménye ezen adatkezelés tekintetében is érvényesítendő. (253/A/2005; 2249/A/2005)

Az egyik biztosítótársaság több munkatársa is kifogásolta azt a gyakorlatot, amelyet a Bit. módosítása nyomán alakítottak ki. A Bit. előírja, hogy a biztosításközvetítő a szerződés megkötését megelőzően köteles a kötelezettségvállalás tagállamának hivatalos nyelvén vagy az ügyféllel történő megállapodásban kikötött más nyelven írásban tájékoztatást adni számos adatról, többek között a saját nevééről és állandó lakcíméről is. A rendelkezés célja az, hogy az ügyfél ne kerülhessen olyan helyzetbe, hogy a szerződéssel kapcsolatos igényét nem tudja érvényesíteni.

Amennyiben a biztosításközvetítő munkaviszonyban áll a biztosítóval, a munkavállaló tevékenysége során okozott kárért a biztosító áll helyt. Ebben az esetben a Bit. vonatkozó rendelkezése az adatvédelmi biztos álláspontja szerint úgy értelmezendő, hogy nem szükséges a biztosításközvetítő állandó lakóhelyének feltüntetése a tájékoztatón. Helytálló volt a biztosító azon érvelése, mely szerint a természetes személy biztosításközvetítők esetében nem a biztosító szolgáltatja ki a lakcímadatot, tehát ebben a tekintetben nem minősül adatkezelőnek. Ugyanakkor a kötelezően alkalmazandó formanyomtatványok formájának és tartalmának meghatározásakor közre tud működni a szóban forgó kérdés megoldásában. A személyes adaton végzett konkrét művelet tekintetében a biztosító nem adattovábbítóként szerepel, mindössze a művelet kereteinek meghatározásában rendelkezik olyan döntés meghozatalához mozgástérrel, amely a biztosításközvetítők panaszaira megnyugtató megoldást jelenthet. A biztos állásfoglalásáról tájékoztatta a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét is. (730/A/2005; 784/A/2005; 808/A/2005)

Egy állampolgár a közúton elszenvedett balesetet követő kárügyintézés menetében azt sérelmezte, hogy a baleset után a történekről felvett jegyzőkönyvet csatolták a többi dokumentumhoz. A jegyzőkönyvön szerepelt a két vétklen autós, így a beadványt tevő aláírása is. A biztosító a kárügyintézés során egy káresemény kapcsán két gépjármű-tulajdonos kárigényét bírálta el egymástól függetlenül.

Az adatvédelmi biztos nem találta a célhoz kötött adatkezelés követelményébe ütközőnek a jegyzőkönyv csatolását a kárügyintézés során keletkezett többi dokumentumhoz. A felelősség megállapítása szempontjából lényeges információkat tartalmazó iratok tárolása nem mutat túl azon a célon, amelynek érdekében a biztosító adatokat kezel. Adatvédelmi szempontból ez az eljárás akkor sem tekinthető aggályosnak, ha abban a balesetben részes harmadik személy adatai is szerepelnek, hiszen egymással összefüggő biztosítási eseményekről van szó, és azok körülményeinek vizsgálata folyik a biztosítónál. A két dossziében található dokumentumok összevetése kapcsán nem beszélhetünk a személyes adatokon végzett olyan műveletről, amely az Avtv. 8. § (1) bekezdése alapján csak az érintett hozzájárulásával vagy törvény felhatalmazása alapján lenne végrehajtható, hiszen nem minősül külön adatkezelésnek (adattovábbításnak) a biztosító ügyintézése során a két, egyazon károkozó magatartáshoz kapcsolódó ügyben történő adatgyűjtés és döntéshozatal.

Az állampolgár ugyanehez az ügyhöz kapcsolódóan beadványában leírta, hogy a biztosítóval folytatott levelezésük során minden alkalommal mind őt, mind a másik károsultat tájékoztatták a másik ügyével kapcsolatos döntésekről. Az ilyen eljárás nem felel meg sem az Avtv. azon alapelvének, mely szerint a törvény célja annak biztosítása, hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, sem az Avtv. 3. § (1) bekezdésében és 8. § (1) bekezdésében található szabálynak. Az említett törvényhelyek alapján a kárügyintézés során született döntésekről kívülálló harmadik személyt csak az érintett hozzájárulásával jogszerű tájékoztatni. Szintén aggályokat vet fel az adatkezelő eljárása, ha az érintettre vonatkozó adatot tartalmazó dokumentumba nem enged betekintést. Az Avtv. 11. § (1) bekezdés a) pontja szerint az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának következetes joggyakorlata szerint ez a tájékoztatás nem csak szűkebb értelemben vett tájékoztatásként értendő, hanem benne foglalatik az a részjogosultság is, hogy az érintett betekinthez az adott dokumentumba, és másolatot is kérhet a róla. (233/A/2005)

A Ptk. 356. §-a alapján az, akinek munkaképessége baleset folytán csökkent, csak akkor követelhet járadékot, ha a baleset utáni keresete (jövedelme) a baleset előtti keresetét – neki fel nem róható okból – nem éri el. Balesetből eredő munkaképtelenség vagy munkaképesség-csökkenés esetében járadékként az elmaradt keresetnek (jövedelemnek) a társadalombiztosítási ellátásokkal csökkentett összegét kell megtéríteni. A biztosító (a károkozó helyett teljesítő személy) kötelezettsége akkor áll be, ha a károsult minden olyan tényről, adatról tájékoztatja a biztosítót, amely a biztosítási esemény, és annak következményeinek megállapításához elengedhetetlen.

A konkrét ügyben a beadványt tevő tájékoztatást kapott arról, hogy a biztosító joggal tart igényt annak a ténynek a hiteles igazolására, hogy mekkora a baleset folytán bekövetkezett munkaképesség-csökkenés mértéke, és mekkora az elmaradt keresetnek a társadalombiztosítási ellátásokkal csökkentett összege. Ezeket az adatokat a károsult köteles hitelt érdemlően igazolni. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint ezen adatok igazolására alkalmas a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok által alkalmazott ONYF.3515–210-es számú nyomtatványban foglalt határozat, ugyanis azon mind a két említett tényre nézve pontos adatok lelhetőek fel.

A vizsgált ügyben nem volt vitás, hogy a beadványt tevő munkaképesség-csökkenése egy évvel korábban bekövetkezett baleset következménye, ahogyan az sem, hogy mekkora a társadalombiztosítástól kapott mindenkori ellátásának összege. Ennek megfelelően az adatvédelmi biztos nem tartotta indokoltnak, hogy a biztosító megismerje az Országos Orvosszakértői Intézet részletes szakvéleményét. A biztosító kötelezettségének megállapításához elegendő adatot tartalmaz az említett nyomtatványon szereplő határozat. A határozaton túlmutató adatok kezelése esetén a biztosító az Avtv. 5. §-ában meghatározott célhoz kötött adatkezelés követelményével ellentétesen járna el, ugyanis olyan személyes és különleges adatokat gyűjtene és tárolna, amelyek a kárigény elbírálásához, a biztosító által folyósítandó járadék összegének megállapításához nem szükségesek. (887/A/2005)

Sajtó

Az írott, illetve az elektronikus sajtóval kapcsolatos panaszokra, megkeresésekre a biztos mindig kiemelt figyelmet fordított, hiszen a sajtótermékek a legszélesebb körű nyilvánosság számára hozzáférhetőek, így a személyes és egyéb adatok sajtóban való megjelentetése esetén azok valóban bárki számára hozzáférhetővé válnak. A sajtóval kapcsolatos ügyek tartalmi megoszlását tekintve megfigyelhető, hogy a beadványok többségében 2005-ben is az újságokban, cikkekben szereplő fotók, nevek, címek és egyéb személyes – esetenként különleges – adatok sajtó általi nyilvánosságra hozatalát kifogásolják, illetve kereskedelmi televíziók műsorkészítési, szerkesztési módszereit sérelmezik a panaszosok.

Az elmúlt évben is több panaszos sérelmezte, hogy a beleegyezésük nélkül jelent meg róluk készült fotó az újságokban, és ezért a lapokkal szembeni jogorvoslati lehetőségekről kértek felvilágosítást. Egy panaszos azt kifogásolta, hogy a Blikk című újság közzétette hozzátartozója fényképét annak a cikknek kapcsán, amelyben egy pénzszállító autó elleni rablótámadásról számoltak be, és a hozzátartozója az értékszállító cég alkalmazottjaként a gépkocsi kísérője volt. Mivel a fotón a hozzátartozó felismerhető volt, a panaszos attól tartott, hogy a családjukat megtámadják.

Az adatvédelmi törvény szabályai összhangban vannak a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 80. §-ban foglaltakkal: „A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.” A Legfelsőbb Bíróság egyik határozata szerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj-, utcarészletekről készült felvételekre, amikor az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összehatásában örökíti meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A nyilvánosságra hozatalhoz a felvételen ábrázolt személy hozzájárulására van viszont szükség, ha megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni képmás jellege. Mivel a panaszos esetében a felvétel egyedi jellegű volt, az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az adatkezelő újság megsértette a panaszos jogait. (151/A/2005)

A személyhez fűződő jogok védelmének és elsőbbségének garanciája megtalálható a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 3. § (1) bekezdésében is, mely szerint „a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével”.

Ezzel kapcsolatos az a beadvány, amelyben egy panaszos azt sérelmezte, hogy a Dunaújvárosi Hírlap egyik rovatába – sms-üzenet formájában is – eljuttatható véleményeket korábban a feladó azonosítása nélkül tette közzé a szerkesztőség, a közelmúltban azonban minden üzenetküldő telefonszámát is feltüntetik a közreadott vélemény után, és ily módon a teljes olvasóközönség megismerheti a véleményt nyilvánító olvasó telefonszámát.

Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az újság számára SMS-en továbbított véleményt, a szerkesztőségbe beérkezett olvasói levélhez hasonlóan kell megítélni. Az olvasói levél célja, hogy írója szabadon kifejthesse véleményét egy általa, illetve a közvélemény által fontosnak tartott témában. A helyes gyakorlat szerint a levél írója szabadon rendelkezhet arról, hogy mely személyes adatai közlésére jogosítja fel a szerkesztőséget. Az Avtv. 3. § (3) bekezdése alapján, kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett adatai közléséhez nem járult hozzá. A szerkesztőségnek a telefonszám közzététele nélkül is lehetősége van az üzenetek előzetes moderálására, illetve arra, hogy a vélemények kifogásolható hangneme, tartalma esetén azokat ne jelentesse meg. Az adatvédelmi biztos felkérte a Dunaújvárosi Hírlap felelős szerkesztőjét, hogy a továbbiakban az állásfoglalásának megfelelően járjanak el. (58/A/2005)

A Magyar Televízió Rt. elnöke beadványában a Népszabadság című napilap eljárását kifogásolta, mivel a napilap 2005. október 12-i számában nyilvánosságra hozta az MTV elnöke által a Népszabadság főszerkesztőjének írt sms-üzenetét.

Az Avtv. 2. § 1. pontja alapján az SMS tartalma lehet személyes adat, ugyanakkor a jogszabályok által alkotott kategóriák közül leginkább a levéltitok törvényi védelme alá tartozik. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az MTV elnöke által Vörös T. Károlynak írt SMS-t a Népszabadság című napilap jogellenesen hozta nyilvánosságra 2005. október 12-i számában, hiszen a nyilvánosságra hozatalhoz az elnök nem járult hozzá. Az adatvédelmi biztos, a beadvány nyomán felszólította a Népszabadság főszerkesztőjét arra, hogy a továbbiakban tartózkodjon a hasonló jellegű jogsértésektől. Az MTV elnöke tájékoztatást kapott, hogy jogi elégtételt, személyhez fűződő jogának megsértése miatt polgári jogi úton szerezhet, továbbá levéltitok, illetve magántitok megsértése miatt büntető feljelentést tehet a rendőrségen. (1812/A/2005)

Több olyan beadvány érkezett az adatvédelmi biztoshoz, amelyben a kereskedelmi televíziók műsorkészítési, szerkesztési módszereit sérelmezik a panaszosok. Az ügyek egy részében a vizsgálat még tart.

Egy fogorvosi rendelő vezetője azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a Cool TV „Gerilla Grill” című műsorának készítői engedély nélkül, provokatíván bementek a váróterembe és a rendelőbe, és ott felvételeket készítettek a helyszínről és a panaszosról. Mivel a panaszos nem járult hozzá a felvételek készítéséhez és a televízióban történő bemutatásához, ezért ez az adatkezelés jogalap nélkül történt, tehát a felvétel elkészítése jogellenes volt. (273/A/2005)

Évek óta érkeznek panaszok a kereskedelmi televíziók által készített, úgynevezett „valóság”, vagy „reality show”-kkal kapcsolatban. Legtöbb esetben a műsorok készítésének körülményeit sérelmezik, valamint hiányolják a felvételek elkészítése kapcsán adott megfelelő tájékoztatást, mert 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. Az adatvédelmi biztos több eset kapcsán hangsúlyozta, ha a megfelelő tájékoztatás hiányzik, akkor a hozzájárulás nem tekinthető az adatkezelés jogalapjának, ezért a megfelelő hozzájárulás nélküli adatkezelés jogellenes.

Az adatvédelmi biztos munkatársai 2004. április 26. napján helyszíni ellenőrzés keretében megvizsgálták a Magyar RTL Televízió Rt. által üzemeltetett RTL Klub elnevezésű kereskedelmi TV-csatornán több alkalommal is sugárzásra került „Anyacsavar” című műsor kapcsán a Magyar RTL Televízió Rt. és a műsorban részt vevő személyek között megkötött szerződéseknek az Avtv. rendelkezései szerinti megfelelőségét.

Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a Magyar RTL Televízió Rt. szerződéseinek tartalma ellentétes az Avtv. 3. §-ának (1)–(2), (4) és (7) bekezdésével, valamint 5. és 6. §-aival, erre tekintettel a szerződéseken alapuló adatkezelés jogellenes. A szerződés alapján történő adatkezelés jogellenessége lényegében azért állapítható meg, mivel a szerződésben nem nevesített alvállalkozók részére történő, és emellett időbeli és térbeli korlátozás nélküli adattovábbításhoz adott hozzájárulás jogszerűsége kizárt. Emellett a szerződés teljesítése során kiskorú személyek személyes adatai is a Magyar RTL Televízió Rt. kezelésébe

kerülnek, azonban e körben a szülők mint törvényes képviselők által adott hozzájárulás nem elfogadható. Az adatvédelmi biztos felszólította a Magyar RTL Televízió Rt.-t a jogellenes adatkezelés megszüntetésére.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása alapján Magyar RTL Televízió Rt. a biztosi intézkedés megváltoztatása érdekében az Országgyűlési Biztos Hivatalát (a továbbiakban: OBH) alperesként megjelölve 2004. július 19. napján keresetlevelet terjesztett a Pesti Központi Kerületi Bíróság elé, majd áttételt követően a per a Fővárosi Bíróság előtt 19. P. 632.590/2004. számon indult meg.

A Magyar RTL Televízió Rt. keresetlevelében kifejtett álláspontja szerint az adatvédelmi biztos állásfoglalása azért jogellenes, mivel Dr. Harmathy Attila alkotmánybírónak a 35/2002. (VII. 19.) AB határozat kapcsán írt párhuzamos indokolása szerint a hang- és képfelvételre nem az Avtv., hanem kizárólag a Ptk. szabályai irányadók. Emellett álláspontja szerint a szerződő felek által adott hozzájárulás megfelel a vonatkozó jogszabályoknak és a gyámhatóság eseti gondnokrendelése hiányában is kiterjed a szerződő szülők kiskorú gyermekeire.

Az OBH alperesként elsősorban arra hivatkozott érdemi ellenkérelmében, hogy a bíróságnak a Pp. 130. § (1) bekezdés *f*) pontjára figyelemmel a Pp. 157. § *a*) pontja alapján a pert meg kell szüntetnie, mivel az adatvédelmi biztos nem kötelezte érdemi határozatban a Magyar RTL Televízió Rt.-t a jogellenesen kezelt adatok megsemmisítésére, hanem csupán – egyelőre nem kötelező jelleggel – felszólította erre. Az OBH emellett hivatkozott arra is, hogy téves perlés esete áll fenn, mivel az Obtv. 28. §-a, az Avtv. 25. § (4) bekezdése és a Pp. 48. §-ának helyes értelmezése szerint a pert nem ellene, hanem az adatvédelmi biztos ellen kellett volna megindítani. A Fővárosi Bíróság az első tárgyaláson hozott végzésével kötelezte a felperest az adatvédelmi biztos perbehívására, melynek a felperes eleget is tett.

Az adatvédelmi biztos perbe történt belépését követően került sor a második tárgyalásra 2005. augusztus 30. napján. A tárgyaláson a felek megerősítették korábbi előadásait, az OBH kérte a perből történő elbocsátását, vagy rá nézve a kereset részítéletben történő elutasítását, az adatvédelmi biztos csatlakozott az OBH érdemi ellenkérelméhez.

A bíróság a második tárgyaláson tájékoztatta a feleket, hogy további vizsgálatot igényel az a kérdés, mely szerint a perre a polgári vagy a közigazgatási peres eljárási szabályok alkalmazandók-e, erre tekintettel a tárgyalást ismételtelen elhalasztotta. Ezt követően a bíróság végzéssel tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy a per a közigazgatási peres eljárási szabályok szerint folyik tovább. Új tárgyalási hatánapot hivatalból fog kitűzni. (565/A/2004)

Egy állampolgár beadványában a Heti Hetes produkciót panaszolta be, ugyanis a 2005. május 22-én sugárzott műsorban elhangzott a panaszos neve. Az ügy előzményeihez tartozik, hogy a panaszos több alkalommal beadvánnyal fordult az ORTT-hez és az RTL Klubhoz, mert megítélése szerint a műsor sérti a médiatörvényt.

Az ügyben az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke megkeresésünkre arról tájékoztatta irodánkat, hogy a Panaszbizottságnak címzett panaszt másolatban – elektronikus úton – továbbították az érintett műsorszolgáltató felé is. A 2005. május 22-én sugárzott műsorban párhuzamosan az RTL Klub felé is megküldött panaszbeadványának egy mondata került felolvasásra, és ezzel egyidejűleg a panaszos neve is elhangzott. Mivel a panaszos neve és a levélének tartalma személyes adat (levéltitok, magántitok is egyúttal) a levele tartalmát vele kapcsolatba hozható módon csak akkor lehet jogszerűen közzé tenni, (nyilvánosságra hozni), ha ehhez kifejezetten hozzájárult. Kétség esetén, ha például a hozzájárulás nem egyértelmű (az érintett nyilatkozata nem tudatos, határozott és tájékozott), vagy nincs ilyen nyilatkozat (a levélben nem rendelkezik a nyilvánosságra hozatalról) a személyes adat nyilvánosságra hozatala jogellenes.

Az adatvédelmi biztos a Magyar RTL Televízió Rt.-t felszólította, hogy tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a Heti Hetes című műsor szerkesztőse a jövőben tartózkodjék az állampolgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogainak megsértésétől. (982/A/2005)

Az elmúlt év kapcsán szólni kell egy olyan esetről is, amikor a sajtó nem jogellenes adatkezelésével hívta fel magára a biztos figyelmét. A Heti Világgazdaság című folyóiratban jelent meg egy cikk „Cenzor és illetenár?” címmel, amely számos ponton kritizálta az adatvédelmi biztost, elsősorban az adatvédelmi törvényen keresztül. A kritika önmagában természetesen nem jelent problémát: az adatvédelmi biztos feladata a polgárok védelme, munkáját közpénzből, a nyilvánosság szeme előtt végzi, így mindenkinek jogában áll erről a munkáról véleményt mondani. A cikk azonban számos esetben ferdítette a valóságot, elsősorban azzal, hogy annak az adatvédelmi törvénynek a szabályait róta a biztosra, melyet az Országgyűlés fogadott el, és amelynek a hibáiról a biztos nem tehet. A cikk számos más ponton elnagyolta vagy figyelmen kívül hagyta a tényeket. A biztos főszerkesztőhöz írt levele a Mellékletekben olvasható.

Tudományos kutatás, a múlt feltárása, levéltárak

A 2004. évi Beszámoló tudományos kutatásról szóló fejezetében az év végén ismét előtérbe kerülő kérdésről, az egykori állambiztonsági iratok kezelésére vonatkozó szabályok megváltoztatásának igényéről szoltunk. A téma 2005 elején hónapokra ismét a mindennapi politika és a közbeszéd tárgyává vált, ismeretlen helyekről – például a világháló útján – a nyilvánosság elé kerültek az egykori állambiztonsági szervekkel állítólag együttműködő személyek adatait tartalmazó különböző listák, csoportosítások, és hivatalunkhoz a korábbiakat meghaladó számban érkeztek a témával kapcsolatos indítványok. Az indítványozók között volt, aki egykori hivatásos vagy hálózati együttműködőként kifogásolta ada-

tai nyilvánosságra kerülését, ezzel ellentétben mások a kutatás- és az információszabadság nevében éppen a nagyobb nyilvánosságot kívánták volna elérni.

A népköztársaság korszakának egyik belügyminiszter-helyettese kifogásolta, hogy az egyik politikai tanácsadó és elemző cég honlapján mint „megrendelő”, vagyis az egykori állambiztonsági szolgálatok ügyeiben illetékes személy jelent meg. (354/A/2005)

Egy másik indítványozó ugyanakkor indítványában azt fejtette ki, hogy férje egykori ügynöki tevékenységéről semmit nem tudott, és most, amikor – mint írta – „pletykára éhesen” mindenki nevekre vár, egész családja életét ellehetetlenítene férje évtizedekkel ezelőtti tevékenysége. (370/A/2005)

Mások arra hivatkozva kérték az adatvédelmi biztos fellépését a nevek nyilvánosságra hozatala ellen, hogy noha helytelen és akár elítélendő volt, amit tettek, elévültnek kellene azt tekinteni, és csak a kutatók számára volna szabad az iratokhoz való hozzáférést biztosítani. (336/A/2005)

Egy egykori hivatásos állambiztonsági tiszt is panasszal fordult a biztoshoz, mert egy honlapon megjelent a neve. A lista bevezetőjében az szerepel, hogy az ott felsoroltak a BM III/III. Csoportfőnökség központi állományának tagjai voltak és a megyei osztályokat vezették. Ez a tevékenység a korabeli viszonyok között állami feladatnak minősült, ezért – amint azt már több adatvédelmi biztos állásfoglalás is tartalmazza – a szerv hatáskörében eljáró személy feladatával összefüggő adata nyilvános.

A biztos tájékoztatta az indítványozót, hogy amennyiben nem volt a III/III. Csoportfőnökség állományának tagja, vagy neve, illetve rendfokozata pontatlanul szerepel a listán, úgy adatai törléséért vagy helyesbítéséért az adatkezelőhöz, kérelme elutasítása esetén jogainak védelme érdekében az Avtv. alapján a bírósághoz fordulhat. (481/A/2005)

Volt azonban olyan indítványozó is, aki azt kifogásolta, hogy neve egy állambiztonsági munkadossziéból származó egyik jelentésről készült fényképen látható, melyet egy napilap tett közzé.

A biztos az ügygel kapcsolatban megkereste az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának főigazgatóját, és tájékoztatást kért a fenti irattal kapcsolatos adatkezelés körülményeiről. A főigazgató válaszában közölte, hogy a panaszbeadvány alapjául szolgáló iratmásolatot mely számú dossziéból adták ki egy tudományos kutatónak, akinek a Levéltári Kuratórium kutatási engedélyt adott. Nevezetesen kívül még egy tudományos kutató tanulmányozta a dossziét, de a kérdéses oldalról nem kért és nem is kapott másolatot. A főigazgató arról is tájékoztatta a biztost, hogy a levéltár a kutatás megkezdése előtt minden esetben a kutató rendelkezésére bocsátja áttanulmányozásra a vonatkozó jogszabályokat, továbbá aláírtnak a kutatóval egy nyilatkozatot, melyben az vállalja, hogy a megismert személyes adatokat az Avtv. 32. §-ában meghatározott módon kezeli és használja fel.

A biztos arról tájékoztatta az indítványozót, hogy mivel nyomozati jogkörrel nem rendelkezik, nem tudja megállapítani, hogyan került a napilap birtokába a fenti iratmásolat. Azonban az újságíró, illetve az újság mint adatkezelő felelőssége enélkül is fennáll, hiszen a személyes adatok nyilvánosságra hozása nem felelt meg az Avtv. fent hivatkozott rendelkezéseinek, mert az újság megfelelő jogalap – az érintett hozzájárulása, törvényi rendelkezés – hiányában döntött az információk közzétételéről. Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (a továbbiakban: Ásztltv.) 3. § (1) bekezdése szerint a megfigyelt, a harmadik személy, a hivatásos alkalmazott, az operatív kapcsolat és a hálózati személy kizárólag a vele kapcsolatba hozható személyes adatokat hozhatja nyilvánosságra, továbbá e törvény 5. § (1) bekezdése szerint anomizált formában ismerheti meg és hozhatja nyilvánosságra bárki a levéltárban kezelt iratokat. (1743/A/2004)

Külön kell említést tenni arról az esetről, melyben egy kutatóintézet munkatársai fordultak a biztoshoz – sokoldalnyi – személyes adatokat tartalmazó listával, hogy a biztos ítélt meg, az adatok közül mely hozható nyilvánosságra. A sajtó teljes nyilvánosságával érkező indítványozók értetlenül álltak a biztosnak azon álláspontja előtt, hogy neki – mivel a célhoz kötött adatkezelés követelménye őt is köti – állásfoglalásának kialakításához nincs szüksége az adatok megismerésére, így a listát nem kívánja átvenni.

Az adatvédelmi biztos sem nem cenzor, sem nem sajtóengedélyezési hatóság, a nyilvánosságra hozatal esetében mindenkor az adatkezelő felel, és e felelősségét nem háríthatja át a biztosra. Az Avtv. 32. § (3) bekezdése előírja, hogy a tudományos kutatást végző szerv személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az érintett abba beleegyezett, vagy az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

Az Ásztltv. 5. § (4) bekezdésének alapján nem kell anonimizálni azokat az adatokat, amelyeket nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló rendezvényeken közszereplésekkel kapcsolatban rögzítettek, amelyeket már jogszerűen nyilvánosságra hoztak, amelyek a közszereplő hivatásos alkalmazott, a közszereplő operatív kapcsolat és a közszereplő hálózati személyek azonosításához szükségesek, valamint amelyek megismeréséhez az érintett írásban hozzájárult. Az e törvény hatálya alá tartozó iratok esetében a közszereplő fogalmát e törvény megfogalmazása szerint kell alkalmazni.

A hivatkozott § (5) bekezdése ezen adatok tekintetében külön rendelkezik a nyilvánosságra hozatalról. Eszerint a fent felsorolt nem anonimizált adatokat bárki nyilvánosságra hozhatja.

Mivel a közszereplőkre vonatkozó szabályozást, pontatlansága és az adatkör meghatározásának hiánya a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog sérelméhez vezethet, a biztos már egy 2003-ban kiadott ajánlásában felhívta a jogalkotót egyértelmű szabályok megalkotására. A biztos tájékoztatta az indítványozókat arról is, hogy a jogalkotó tétlensége nem adhat felmentést a hatályos törvények megtartásának kötelezettsége alól.

Mindezekon felül elsődlegesen figyelemmel kell lenni arra, hogy az elnyomó szervek áldozatainak és a harmadik személyeknek személyes adatai teljes egészében az Alkotmányban és az Avtv.-ben, valamint más törvényekben meghatározott védelem alatt állnak. (431/K/2005)

A családfa- és családtörténeti kutatások során gyakorta akadnak el munkájukkal a leszármazottak az anyakönyvekbe való betekintés hatályos szabályozásánál.

Tekintve, hogy a betekintéshez figyelembe kell venni az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 6. § (1) bekezdésében foglaltakat, mely szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, az anyakönyvi nyilvántartásokba betekintés csak olyan állami vagy önkormányzati szerv nevében eljáró személynek engedélyezhető, aki igazolja a betekintés célját és jogalapját, (nemcsak az érintett) a leszármazott sem tekinthet be az iratokba, így a vérségi kötelékből fakadó személyes adatát nem ismerheti meg. A Belügyminisztérium hosszú évek óta ígéri a szabályozás felülvizsgálatát, azonban ezideig érdemi változás sajnálatosan nem történt. (1931/K/2005)

Mindennapi életünkkel kapcsolatos tudományos kutatások is gyakran vetnek fel adatvédelmi kérdéseket. Általában elegendő természetesen a kutatáshoz a statisztikailag összesített adat, azonban olykor szükséges, hogy (legalább) a kutatás megindulásakor a résztvevők azonosíthatók legyenek.

Egy egyetemi kutatóintézet a hallgatók körében az Internet használatának módját és mértékét szolgáló felmérést készített elő, és ezügyben fordult tanácsért a biztoshoz. A biztos válaszában kifejtette, hogy a teljes hallgatói kör által használható számítógépek internetes naplófájljainak vizsgálata akkor nem ütközik a személyes adatok védelmének szabályaiba, ha a vizsgálat nem köti össze a honlapok címét a felhasználó adataival (pl. jelszavával). A vizsgálatban részt vevők adatainak védelmét különböző – az adatbázisok egymástól való elválasztását biztosító – kódolási eljárásokkal biztosítani kell, ellenkező esetben az érintettek ezirányú alkotmányos jogainak érvényesülése veszélybe kerül. (251/K/2005)

A beadványozó eredeti kérdése nem erre irányult, mégis a levéltárak működésével volt kapcsolatos az az ügy, melyben a biztos az egyházak adatkezelését vizsgálta. A beadványozó azt kérdezte, hogy kötelesek-e az egyházak törölni az általuk kezelt adatokat az érintettek kérelmére. A kérdés több szempontból érdekes, feltehető akár úgy is: kérheti-e az a cselekvőképes állampolgár, akit csecsemőként megkereszteltek, hogy adatait később töröljék?

Válaszában a biztos mindenekelőtt leszögezte: az egyházak az Alkotmány és a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ltv.) keretein belül autonómiával rendelkeznek, az állam nem avatkozhat be az egyházak belső ügyeibe, és nem foglalhat állást hitbéli kérdésekben. Az egyházi autonómia keretein belül azonban tiszteletben kell tartani más törvények, így az Avtv. szabályait. Ez azt jelenti, hogy az Avtv. garanciális szabályainak – így különösen a célhoz kötöttség elvének, a megfelelő jogalaprak, valamint az adatminőség és adatbiztonság követelményének – az egyházak belső szabályzatainak meg kell felelniük. Az Avtv. egyházakra vonatkozó kivételt csak az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés vonatkozásában említi.

Az Alkotmány, illetve az Ltv. szabályai alapján a szülőnek, gyámnak joga van ahhoz, hogy a kiskorú erkölcsi és vallási neveléséről döntsön. Az ezzel kapcsolatban tett adatkezelési nyilatkozatokat utóbb az érintettnek nem kell megerősítenie, mivel a hozzájárulással kapcsolatos jogát helyette törvényes képviselője jogszerűen gyakorolja. Az adatokat azonban később, az érintett kérelmére törölni kell, kivéve, ha a törlés – az Avtv. 16. §-ában, vagy 14. § (3) bekezdésében foglaltak szerint – elutasítható. A 14. § (3) bekezdés alapján nem törölhetők azon adatok, melynek hordozóját levéltári őrizetbe kell adni a vonatkozó jogszabályok alapján.

A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény alapján az egyház – akár más szervezetek – magánlevéltárat tarthat fenn maradandó értékű iratainak tartós megőrzése érdekében, az egyházi levéltár pedig az egyház által fenntartott nevelési-oktatási intézmény köziratnak minősülő levéltári anyagát is gyűjtheti. Ha az egyház belső szabályzata szerint az anyakönyvek és egyéb egyházi okiratok a levéltári anyaghoz tartoznak, az ezekben szereplő, születéssel, keresztelessel, házassággal, illetve halálozással kapcsolatos adatok nem törölhetők. (2150/K/2005)

Közüzemi szolgáltatók

A közüzemi szolgáltató és a fogyasztó közötti viszonyban egyre fontosabb szerepet játszik a kapcsolattartás módjának kialakítása. Ennek napjainkban egyre elterjedtebbé váló formája a telefonos ügyfélszolgálat. Az adatvédelmi biztos vizsgálati körébe került adatvédelmi vonatkozásai miatt számos közüzemi szolgáltató által kialakított call-center.

Több panaszos sérelmezte, hogy a közüzemi szolgáltató a beleegyezésük nélkül rögzíti az ügyintézővel folytatott telefonbeszélgetést.

Az Avtv. értelmében a hangfelvétel készítése és tárolása adatkezelésnek minősül. Az adatkezeléshez törvényi felhatalmazás hiányában az érintett hozzájárulását kell beszerezni. A hozzájárulásnak az érintett részéről önkéntesnek, határozottnak és megfelelő tájékoztatáson alapulóknak kell lennie. A hozzájárulás megadásának szükséges előfeltétele, hogy az ügyfelet tájékoztassák az ügyintézővel történő beszélgetés rögzítéséről. Ennek elmaradása esetén a beszélgetés hanganyaga jogszerűen nem rögzíthető. Amennyiben a telefonos ügyfélszolgálatot ellátó munkatárssal az ügyfél csak úgy tud beszélni, hogy a hívást rögzítik, nem tekinthető önkéntesnek a hozzájárulás, hiszen ebben az esetben nincs választási lehetősége a rögzítést illetően. (344/A/2005, 1153/A/2005)

A call-centerek által alkalmazott gyakorlatok egységesítése, valamint a fogyasztók jogainak védelme érdekében az adatvédelmi biztos és a Magyar Energia Hivatal közös állásfoglalást bocsátott ki a villamos energia- és földgázelosztási és közüzemi szolgáltatási engedéllyel rendelkező társaságok (engedélyesek) által működtetett telefonos ügyfélszolgálatoknál végzett hívásrögzítésekkel kapcsolatosan. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (1888/H/2005)

Az adatvédelmi biztos már az előző években is több esetben állást foglalt arról, hogy a közüzemi szolgáltató csak a feladatának ellátásához szükséges adatokat kérheti be és kezelheti, ennek ellenére néhány fogyasztó továbbra is sérelmezte a közüzemi szolgáltató által bekért adatok körét, illetőleg az ingatlan adásvételi szerződés fénymásolását.

A közszolgáltatónak jogában áll hitel érdemlő módon meggyőződni a tulajdonosváltásról, de ennek érdekében csak olyan adatokat gyűjthet, amelyek kizárólag e tény bizonyításához szükségesek. Ezt az eladó és a vevő a tulajdoni lappal igazolhatják, illetve közös nyilatkozatot tehetnek. E célt szolgálja az adásvételi szerződés fénymásolata is, de miután a szerződés olyan adatokat (a vételár összege, a hozzátartozók adatai stb.) is tartalmaz, amelyek nemcsak a tulajdonosváltás bizonyítására szolgálnak, a közszolgáltató nem kezelheti teljeskörűen a szerződésben feltüntetett adatokat. A közszolgáltató az adatokat csak célhoz kötötten, a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelheti. (1567/A/2005)

Ehhez kapcsolódóan kell megemlíteni, hogy vizsgálat tárgyát képezte a Fővárosi Gázművek Rt. szerződéskötéshez kapcsolódó adatkezelése.

Az érintettek szintén a kezelendő személyes adatok körét és azt kifogásolták, hogy a tulajdonjog-igazolás feltétele a szerződés megkötésének. Az adatvédelmi biztos, utalva a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Get.) adatvédelmi rendelkezéseket is érintő módosítására, javaslatokat tett a közüzemi szerződés formanyomtatványának, illetve az általános szerződési feltételeknek a módosítására. A vizsgálat eredményeképpen a biztos a közüzemi szolgáltatót azon kötelezettségére is felhívta a figyelmet, hogy a fogyasztókat szélesebb körben tájékoztassa az adatkezelés folyamatáról, céljáról, illetőleg az adatszolgáltatás kötelező avagy önkéntes voltáról. (555/A/2005)

A közüzemi szolgáltató adatkezelései tekintetében adatvédelmi szempontból kiemelt helyen található a harmadik fél részére történő, követelésbehajtásokkal összefüggő adattovábbítások jogszerűségének kérdése. A panaszosok többnyire azt sérelmezték, hogy számukra ismeretlen cégek keresték meg a szolgáltató irányába fennálló tartozásuk kiegyenlítése érdekében. A panaszok kivizsgálását követően sajnálatos módon volt olyan eset, mikor az került megállapításra, hogy a követelésbehajtó cég nem tanúsít kellő körültekintést az adatkezelés során.

A közszolgáltatók üzletszabályzata már korábban is – szinte kivétel nélkül – rendelkezett az ügyfél fizetési kötelezettségének nem teljesítése esetére adatainak átadhatóságáról. Ez a megoldás azonban nem biztosította a tömeges szerződéskötések során az ügyfél kellő tájékoztatását, amely az érintett hozzájárulásának nélkülözhetetlen eleme. Ezt a hiányosságot törvényi szabályozás rendezte megnyugtató módon. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény szabályozási módszerét követve teremtette meg az Országgyűlés az adatkezelések, így a követelésbehajtás céljából történő adattovábbítások törvényi háttérét a közszolgáltatás egyéb területein is. A Get. 2005. augusztus 1-jétől, a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 2005. szeptember 1-jétől hatályos módosítása az Avtv.-vel összhangban az adatkezelési cél pontos meghatározásával, valamint a kezelt adatok körének kijelölésével felhatalmazást ad a fogyasztókkal kapcsolatban álló engedélyes vállalkozásoknak a tevékenységük végzéséhez szükséges személyes adatok kezelésére.

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény pedig már eleve úgy került megalkotásra, hogy tartalmazta a távhőszolgáltatók, az általuk a díjak számlázásával és beszedésével megbízott szervezetek adatkezelési jogait és kötelezettségeit az Avtv. rendelkezéseinek megfelelően. A szolgáltatók gyakran kényszerülnek arra, hogy a hőellátást igénybevevők személyét felkutassák. A szolgáltatók és megbízottaik adatkezelési jogosultságát a közüzemi szerződéssel kapcsolatos kötelezettségek teljesítése, a követelések érvényesítése érdekében a kezelt adatok lehető legkisebb körére korlátozva törvényben szabályozták. (1676/A/2005, 1822/A/2005, 2054/A/2005)

Az önkormányzatok által ellátott közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatos vizsgálatok során az elmúlt évekhez hasonló jogalkotói hiányosságok kerültek felszínre. Az adatvédelmi biztos felhívta az érintett önkormányzatok figyelmét arra, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás végzésével összefüggő adatkezelés önkormányzati rendeletben történő szabályozása a jogszerű adatkezelés feltétele.

Közlekedési vállalatok

A közlekedési vállalatok jól példázzák azt, hogy az adatvédelem olyan területeken is megjelenik, ahol korábban még adatkezelésről egyáltalán nem beszéltünk. Évről-évre szinte egyetlen kérdés merült fel a közlekedési vállalatok kapcsán, ez pedig a „bliccelők” igazoltatása, adatainak kezelése volt. Ez így rendben lévőnek is tűnt, hiszen bár a közlekedési vállalatok nagyszámú polgárnak nyújtanak szolgáltatást, ez nem igényelte adatok kezelését: az utas megvette a jegyet, bérletet, és ezzel igénybe vette a szolgáltatást. Az első jelentős adatvédelmi kérdés a járművek, illetve az állomások kamerával történő megfigyelése volt, amely a madridi, majd londoni merényletek kapcsán került előtérbe, és amelyet – miként a kamerás megfigyeléseket általában – biztonsági célokkal magyaráztak. Ez azonban nem kapcsolódott szervesen a közforgalmú közlekedési vállalatok személyszállítási tevékenységéhez, a szolgáltatás nyújtásához.

A 2004. évről szóló Beszámoló Mellékletében olvasható volt az állásfoglalás, amely a Magyar Államvasutak Rt. „menetjegyrendelés” elnevezésű formanyomtatványával kapcsolatban állapította meg a jogellenes adatkezelést.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a nyomtatványon az utazással kapcsolatos információkon túl (kiindulási és célállomás, út-irány, kocsiosztály, helybiztosítás adatai, kedvezményre, fizetésre vonatkozó adatok) egyéb személyes adatokat is kér a MÁV Rt., így az utas nevét, állampolgárságát, lakcímét, munkahelye nevét, címét, útlevelének számát. Az adatvédelmi biztos kifejtette: az utazással kapcsolatos információk kezelése jogszabályon alapul, és az szükséges a szolgáltatás nyújtásához. Nincs azonban törvényes jogalapja az egyéb személyes adatok kezelésének, és az adatkezelés a célhoz kötöttség elvét is sérti. Ha ugyanis az utas igazolja adatait, utazásra, kedvezményekre való jogosultságát, továbbiakban ezen adatokat már a menetjegy igazolja, és legfeljebb a név kezelése lehet szükséges a névre szóló menetjegyek esetén. A MÁV Rt. vezérigazgatója a biztos állásfoglalásával először nem értett egyet, a formanyomtatvány kiállítását, és ezzel az utas személyes adatainak kezelését, az utólagos ellenőrzés, a csalások, hamisítások leleplezése végett, továbbá az elektronikus jegykiadás és az elektronikus helybiztosítási rendszerekhez való korlátozott hozzáférés miatt indokoltnak vélte. Számos levélváltást követően a MÁV Rt. Személyszállítási Üzletága ideiglenesen felfüggesztette a nyomtatvány használatát. (938/A/2003, 15/A/2004, 914/A/2005)

Egy másik esetben azt kifogásolta a panaszos, hogy a Tisza Volán Rt. egy ügynevezett „bérletjegyváltó kártyát” rendszeresített, amely tartalmazza a nevet, lakcímet, induló- és célállomást, valamint a bérletfajta megnevezését. A kártya a bérlet megvásárlásához szükséges.

Az Rt. vezérigazgatója az adatkezelést számos céllal indokolta, úgymint statisztikai adatok gyűjtése, forgalomszervezési intézkedések és a kiszolgálás, számlaadás gyorsítása. Figyelemreméltó adatkezelési cél az, mely szerint „a névfeltüntetése csak az utasok érdekében történik, hogy pl. egy négytagú családban meg tudják különböztetni, hogy a család melyik tagjának kívánnak bérletjegyet váltani”.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az adatkezelésre törvényi felhatalmazás nincs, a másik lehetséges jogalap, az érintettek hozzájárulása pedig nélkülözi egyik legfontosabb elemét, az önkéntességet: az utasok nincsenek abban a helyzetben, hogy szabadon dönthessenek, hiszen a kártya alternatívája a szolgáltatás igénybevételének mellőzése. Nem indokolják az adatkezelést a megjelölt célok sem, hiszen azok vagy elérhetők személyes adatok kezelése nélkül (pl. statisztikai adatgyűjtés), vagy az adatkezelés alkalmatlan a cél elérésére (pl. számlaadás meggyorsítása). A biztos emellett úgy vélte, hogy egy négytagú családban a kártya nélkül is el tudják dönteni, hogy kinek kívánnak bérletet vásárolni. A biztos az Rt. vezérigazgatóját a jogalap és cél nélküli adatkezelés megszüntetésére szólította fel. (1691/A/2005)

A technikai fejlődés természetes következménye, hogy napirendre került az ügynevezett „intelligens kártya alapú jegy- és bérletrendszer”. A rendszer kétségkívül megkönnyítené azon állampolgárok helyzetét, akik gyakran veszik igénybe – akár több – közforgalmú közlekedési vállalat szolgáltatásait. Az adatvédelmi biztos a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium kérésére fejtette ki álláspontját, kiemelve azt, hogy a szóban forgó adatkezelésnek – tekintettel a több millió érintettre – törvényen kell alapulnia, emellett a rendszernek átláthatónak kell lennie, és biztosítani kell a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülését is. Az adatkezelés szabályait törvénynek kell megállapítania, az utasoknak tájékoztatást kell kapniuk az adatkezelés részleteiről, és biztosítani kell az információs önrendelkezést.

További jellemző ügycsoportok

A Szciantológia Egyház adatkezelése

Az elmúlt évben a Szciantológia Egyház adatkezelését sérelmező beadvány érkezett az adatvédelmi biztoshoz. Korábban többször sor került egyházak adatkezeléseinek vizsgálatára, és ezen vizsgálatok egyértelműen azt mutatják, hogy az egyházak érzékenyen reagálnak arra, ha egy közhatalmat megjelenítő állami szerv a belügyeiket vizsgálja. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy a Szciantológia Egyházat az elmúlt években többen nyilvánosan kritikával illeték, így a vizsgálat nyomán mind a közvélemény, mind maga az Egyház reakciója erőteljesebb volt, mint egy „átlagos”, egyházi intézményt érintő vizsgálat esetén.

Kétségtelen, hogy hazánkban a vallás szabadsága kiemelten védett alkotmányos alapjog, amely magában foglalja az egyházak szabad működését is. Ki kell emelni ugyanakkor azt is, hogy az alkotmányos alapjogoknak egymásra tekintettel kell érvényesülniük, és a hatályos jogszabályokat az egyházaknak is tiszteletben kell tartaniuk. Az adatvédelmi biztosnak jogában áll bármilyen adatkezelést megvizsgálnia, sőt, állampolgári beadvány esetén a vizsgálat kötelessége. A vizsgálatnak nem lehetett és nem is volt tárgya az Egyház hitbéli tevékenysége, és nem érintett olyan kérdéseket, melyek az Egyház önmeghatározását, küldetését érintik. A biztos álláspontjának kialakítása során csakis a vonatkozó törvényekre volt tekintettel.

Nehézséget jelentett a vizsgálat során az, hogy az Egyház Titkársága, illetve Pécsi Missziója egymásnak ellentmondó információkat közölt, így nem lehetett az adatkezeléssel kapcsolatban felmerült aggályokat megnyugtatóan eloszlatni.

Azt egyértelműen lehetett tisztázni, hogy az Egyházba belépni kívánó személyeknek egy adatlapot kell kitölteniük, amely nemcsak reájuk, hanem más személyekre vonatkozóan is kér személyes adatokat. Az adatlapon nincs megfelelő tájékoztatás

az adatkezelésről, szerepel viszont egy általános érvényű nyilatkozat, mely szerint az érintett az adatkezeléshez korlátlan felhatalmazást ad. A biztos kiemelte: mindenki csak saját adataival rendelkezhet, más adatait csak az érintettek hozzájárulásával adhatja meg, és az Egyház sem kezelhet olyan adatokat, melyek esetében nem rendelkezik az érintettek hozzájárulásával. Az érintett emellett a későbbiekben is jogosult az adatokkal rendelkezni: jogában áll tájékoztatást kérni, a megadott hozzájárulást bármikor visszavonhatja, és kérheti korábban megadott adatai törlését. E jogokról semmilyen nyilatkozattal nem lehet lemondani. A vizsgálat tapasztalatait összefoglaló közlemény a Mellékletekben olvasható. (732/A/2005)

A kérdéses ügyben további kérdéseket vehet fel, hogy a panaszos állítása szerint munkahelyén kötelezték őt és a többi munkavállalót az Egyház elveinek követésére, és ennek során munkáltatói utasításra került sor az adatlapok kitöltésére. A vallásszabadság ilyen módon történő megsértése azonban olyan kérdés, amelyet az adatvédelmi biztos nem vizsgálhat.

Kamerák

Megközelíti az iktatott ügyek számának három százalékát a beadványok azon csoportja, amelyben a beadványozó a környezetében működő kamerák működését kifogásolta, vagy a kamerák működtetésének jogszerűségével összefüggésben kért állásfoglalást.

A különböző területek szemmel tartására és az ott történtek rögzítésére hivatott kamerák elszaporodása nem magyar sajátosság. Az egész világon megfigyelhető az a tendencia, hogy a terrorizmus elleni harc, a biztonság növelése érdekében az egyre könnyebben és olcsóbban telepíthető technikai vívmányokat alkalmazzák. Ez a jelenség talán magyarázható az emberek biztonság és nyugalom utáni vágyával, ugyanakkor a jogvédő szervezeteknek, így az adatvédelmi biztosnak közre kell működnie, és ha kell, ki kell kényszerítenie, hogy a kép- és hangrögzítésre alkalmas eszközöket jogszerűen kezeljék.

Egy-egy pánikot, esetleg közfelháborodást kiváltó esemény utáni állapotban, amikor a jogalkotó és a jogalkalmazó lépéskényszerben érzi magát, az országgyűlési biztos előrelátásával kell hogy segítse ezen szervezetek munkáját. A sírkőröngálás kapcsán az adatvédelmi biztos „*önmérsékletre*” intette a jogalkalmazót, hiszen a vagyonsvédelem (a sírkövek épségének megőrzése) nem teheti indokolttá, hogy a temetők egész területét kamerák figyeljék, különösen, hogy a kívánt cél teljes mértékben elérhető a nyitvatartási időn túli megfigyeléssel is. Az ügyel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a kérdésben állást foglalt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is, más alkotmányos jogokkal együtt értelmezve a személyes adatok védelméhez való jogot. Az általános biztos a kamerás megfigyelést a köztemetők vonatkozásában nem találta aggályosnak, utalt azonban arra, hogy a megfigyelő rendszerek telepítése előtt „*fel kell tárni*” a sírkőröngálás hátterét (indokát, az előfordulás helyeit, időszakait). Tekintettel arra, hogy a sírkőröngálás megelőzése a megfigyelő rendszerek tervezett telepítésének indoka, e háttér feltárása elsődleges az adatkezelés célja szempontjából, amely cél jogszerűsége és megalapozottsága – az Avtv., illetve az Alkotmánybíróság több határozata alapján – az adatkezelés törvényességének és alkotmányosságának fontos feltétele. Ez volt az oka annak, hogy az adatvédelmi biztos a vizsgálata során a célokból indult ki, és jutott arra a megállapításra, hogy a folyamatos, teljes megfigyelés és rögzítés nem szükséges a cél eléréséhez, viszont súlyosan sérti a temetők látogatóinak – elsősorban a gyászoló hozzátartozóknak – a személyes adataik védelméhez való jogát. Az adatvédelmi biztos állásfoglalása kialakításakor figyelembe vette az Alkotmánybíróság 36/2005. (X. 5.) AB határozatában foglaltakat. A határozat a köztársasági elnök indítványa alapján, konkrét – és a határozatban részben alkotmányellenesnek minősített – törvényi rendelkezésekhez kapcsolódva elemezte a kamerás megfigyelő rendszerek, illetve az emberi méltósághoz, a személyes adatok védelméhez való jog viszonyát. Az adatvédelmi biztos állásfoglalása a Mellékletben olvasható. (1184/K/2005)

A személy- és vagyonsvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott alkotmánybírósági beadványában a köztársasági elnök is arra a következtetésre jutott, hogy bizonyos jól körülhatárolható, szenzitív körülmények esetén a törvénynek kifejezetten, részletező módon tiltania kellene az elektronikus megfigyelést.

A korábbiakhoz képest feltűnően sok panasz érkezett azt kifogásolva, hogy társasházakban kívánnak megfigyelő rendszereket telepíteni, vagy már működtetnek ilyeneket.

A kamerák telepítésének legfőbb okaként általában a betörések elleni védekezést jelölik meg az adatkezelők. Az egy évtizedre visszatekintő adatvédelmi biztosi gyakorlat azonban más tapasztalatokkal egybehangzóan azt támasztja alá, hogy a megfigyelő rendszerek csak akkor jelentenek védelmet, ha azt megfelelő szakértelemmel használják. Ezért az adatvédelmi biztos nem támogatná, hogy a társasházakat, illetve a közös képviselőt ellátó személyeket törvény hatalmazza fel képfelvétel készítésére. Ilyen törvényi rendelkezés jelenleg nem létezik, ezért az adatvédelmi biztos ezekben az esetekben arról tájékoztatja a beadványozókat, hogy társasházban a közösen használt helyiségekben képrögzítést végző rendszerek nem helyezhetők el. (77/K/2005, 628/K/2005, 1732/A/2005, 2097/A/2005)

A közterületeken kamerás megfigyelést végző szervezetek (rendőrség, közterület-felügyelet) adatkezelésüket a felhatalmazást tartalmazó törvényi rendelkezések keretei között végezhetik. Új jelenség azonban teljes települések bekamerázása, ami a magánszféra olyan mértékű beszűkülését eredményezi, amelyre az adatvédelmi biztosnak is különös figyel-

met kell fordítania. Változatlan jogszabályok mellett változó joggyakorlattal szembesül a biztos, ezért bár pontosan nem jósolható meg előre, feltehetően a jogi szabályozás módosítására irányuló kezdeményezések is napvilágot fognak látni a következő években. Az egyik érintett település, Kunsziget polgármesterét levélben tájékoztatta az adatvédelmi biztos a jelenlegi jogszabályi környezetről. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (553/H/2005)

Ahogy ebben a fejezetben már utaltunk rá, az Alkotmánybíróság vizsgálta a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló – még ki nem hirdetett – törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság az emberi méltóság és az információs önrendelkezési jog érvényesülése szempontjait vette figyelembe határozata megfogalmazásakor, illetőleg a törvény bizonyos rendelkezéseinek megsemmisítésekor. A testület határozata megerősítette azt az adatvédelmi biztos álláspontot, mely szerint a kamerás megfigyelés jogszerűségének vizsgálata során ugyan kiindulópontként a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokat kell alapul venni, a megfigyelés ténye és a rögzített adatok kezelése érintheti és sértheti az emberi méltóságot. Erre tekintettel a jogszabályi kereteket feszegető gyakorlat és adott esetben az adatkezelő jogosultságait szélesítő jogszabálytervezetek értékelésekor a biztos „szigorú” álláspontot képvisel. Ezt tette akkor is, amikor egy belvárosi kávéházban felszerelt kameráról kellett állást foglalnia. A kérdéses ügyben a biztos kifejtette, aggodalomra ad okot az, hogy a nyilvánosság által széles körben látogatott intézményeket szerelnék fel – lényegében cél nélkül működő – megfigyelő rendszerrel, ráadásul úgy, hogy a látogatókat erről nem tájékoztatják.

Meg kell említeni, hogy az Országgyűlés év végén elfogadta a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvényt, amely az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakat figyelembe véve szabályozza az elektronikus megfigyelő rendszerek használatát. A törvény pontosan meghatározza a megfigyelés lehetséges céljait, az érintettek jogait és a rögzítés, tárolás feltételeit is.

A munkahelyeken történő kamerázások adatvédelmi vonatkozásairól a „Munkáltatók” című fejezetben szólnak.

Biometrikus azonosítók

Az elmúlt évek során bebizonyosodott, hogy nehéz előre megnevezni azokat a területeket, melyek a biztos munkáját nagymértékben fogják befolyásolni. Nem kell nagy jóstehetség azonban ahhoz, hogy kijelenthessük: a biometrikus azonosítás ma az, ami 15 évvel ezelőtt a távközlés, 10 évvel ezelőtt pedig az Internet volt. Vagyis egy olyan új technológia, amely rohamos ütemben fejlődik, és amely az élet egyre több területén lesz felhasználható – ezzel egyidejűleg egyre nagyobb veszélyt fog jelenteni a polgárok magánszférájára is. Ma a biometrikus azonosítók körében elsősorban az ujjlenyomat-azonosításra, esetleg az íriszazonosításra gondolunk, ennél azonban lényegesen többről van szó.

Mindenekelőtt azt kell leszögezni, hogy nem adatkezelési célról, hanem módszerről van szó. Biometrikus azonosítók alatt azokat a külső, fizikailag körülhatárolható emberi jellemzőket értjük, melyek alkalmasak arra, hogy az egyes embereket tökéletes biztonsággal megkülönböztessék. A legrégebben használt azonosító a külső megjelenés, az arcképmásunk, már évtizedek óta része az azonosítási rendszereknek. Ehhez képest újabb technológia az ujjlenyomat vagy az írisz azonosítása. A kutatások azonban jelenleg is folynak, és egyre több biometrikus azonosítóról beszélhetünk. Ma már többé-kevésbé bizonyos, hogy egyedi azonosításra alkalmas a retina lenyomata, a tenyérgometria, a fül geometriája, az emberi test vagy az arc hőterképe – és ki tudja még, mi minden más. Az azonosítók mögött mindig ott áll a technológia, azok az eszközök, melyek képesek az azonosítót az azt „hordozó” emberről leolvasni és tárolni is.

A biometrikus azonosítás ma elsősorban a bűnüldözés területén – ujjlenyomat-nyilvántartások – és a beléptető rendszereknél használatos. Az adatvédelmi biztos vizsgálatai is ezekkel a kérdésekkel foglalkoztak.

Az egyik esetben egy egyetem kollégiumában, a másik esetben a MALÉV Rt. Forgalmi Igazgatóságán alkalmaztak ujjlenyomat-leolvasó rendszert a beléptetés során. A rendszer mindkét esetben többes azonosítást jelentett, vagyis az ujjlenyomaton kívül más azonosítókat – arckép, azonosító adatok, mágneskártya – is alkalmaztak. Az adatvédelmi biztos mindkét esetben kijelentette: egyazon célra több, párhuzamos azonosító használata nem felel meg az adatvédelmi törvénynek, különösen, ha ezek az azonosítók nem egymás megerősítésére szolgálnak, hanem egymással teljesen párhuzamosan, de egymástól függetlenül szolgálják ugyanazt a célt. Az ujjlenyomat adatbázisban történő tárolása további aggályokat vet fel. Erre alternatíva lehet az, ha az ujjlenyomatot nem szervezik adatbázisba, hanem azt egy kártyán tárolják. Ilyenkor az érintett a leolvasó berendezéshez érinti ujját és a kártyáját, és a rendszer úgy képes az igazi lenyomat és a kártyán tárolt adat összevetésére, ezáltal az azonosításra, hogy adatkezelésre nem kerül sor. A kollégiumban a rendszert a biztos állásfoglalása nyomán átalakították; a MALÉV Rt. vezető jogtanácsosa – többszöri konzultáció, illetve felszólítás után – ígéretet tett arra, hogy a beléptető rendszert 2006 első negyedében átalakítják. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (378/A/2004, 290/A/2005)

A biometrikus azonosítás másik nagy területe lesz az úti okmányok nyilvántartása. Az Európai Unió tagállamaiban folyamatban van egy olyan útlevele bevezetése, amely az arcképet digitalizált formában is tárolja, és amelynek része az ujjlenyomat is. A technikai specifikációkat azonban ez idáig nem határozták meg, így nem tudjuk, hogy a jövőben pontosan milyen azonosító és milyen formában lesz az útlevelekben. A vonatkozó jogszabálytervezet véleményezése során a biztos kifejtette, hogy a biometrikus azonosítók csak olyan mértékben lehetnek az úti okmányok részei, hogy az megfeleljen az uniós előírásoknak, azokon túllépni nem lehet. Nem fogadható el az adatok más célú felhasználása sem.

A biometrikus azonosítás legfőbb veszélye az automatizáltság lehetősége. Ma már léteznek automatikus arcfelismerő rendszerekkel kombinált kamerák, melyek képesek automatikusan nyomon követni a megfigyelt polgár útvonalát ott, ahol ilyen rendszerek kiépítésre kerülnek. A kutatások emellett egyre inkább az úgynevezett passzív azonosítás felé haladnak. Ennek lényege, hogy az azonosításhoz nem szükséges az érintett közreműködése, a rendszer azt automatikusan, akár az érintett tudta nélkül elvégzi. Gyakorlati példával: az aktív íriszazonosításhoz szükséges, hogy a polgár közelebről belenézzen a leolvasóba, a passzív leolvasó az azonosítást akár több méterről elvégezheti – ha a technika rendelkezésre áll, ami csak idő kérdése. A biometrikus azonosító rendszerek egymással való kombinálása – amely, mivel mind hasonló informatikai hátteret használnak, lényegében csak elhatározás kérdése – lehetővé teszi azt, hogy egy gombnyomással mindent megtudjunk valakiről: mikor, hol járt (az arcfelismerő kamerák segítségével), mikor ért be a munkahelyére, mikor használta ujjlenyomat-azonosítóval kombinált bankkártyáját vagy éppen könyvtári olvasójegyét. Ez egyik oldalról tűnhet egy egyszerű világnak, ott van azonban mögötte a totális ellenőrzés nagyon is közeli, kézzelfogható lehetősége.

Miért aggasztó ez a jelenség? Ma egyre több helyről lehet hallani a biometrikus azonosítás nagyszerű lehetőségeiről, szükségességéről. A biometrikus azonosítás mögött álló ipar rendkívüli tökéletet képvisel, a részvények árfolyama pedig szárnyal azóta, amióta a biztonságért felelős szervek egyre inkább a biometrikus azonosítás nyújtotta lehetőségeket kívánják felhasználni a terrorizmus, a bűnözés elleni harcban. Ezt a célt csak egy rövid lépés választja el az előbb említett teljes ellenőrzéstől. A legfőbb gond azonban az, hogy az azonosító technológiák lehetőségeit ma meglehetősen túlértékelik. Az eszközök rendkívül nagy hibaszázalékkal működnek, a mai fejlettségi szinten nem igazolták sem az elvárásokat, sem azokat az óriási összegeket (forint milliárdokról van szó), melyeket egyes helyeken beléjük fektettek. Nagy érv az arcfelismerő mellett, hogy azt egy utólag növesztett szakáll sem tudja megtéveszteni. A forgalmazók arról viszont hallgatnak, hogy egy szemüveg, vagy egy sapka már kijátssza a rendszert.

Ma Európában egy helyen alkalmazzák az arcfelismerő rendszereket széles körben közterületi ellenőrzésre: Londonban, Európa leginkább bekamerázott városában. Abban a városban, amely védtelenül állt a terrortámadások előtt. A kamerák és az arcfelismerő rendszerek ellenére.

B. Közérdekű adatok

A 2005-ös esztendő az információszabadságot érintő ügyek számának 16%-os emelkedését hozta. A 196 ügyből 88 volt panasz, 100 az ügynevezett konzultációs kérdés, 3 esetben véleményeztünk szolgálati titokkörü jegyzéket, és 5 esetben indítottunk hivatalból eljárást. A számok azt mutatják, hogy az idén is a közérdekű adatot kezelő szerv konzultációs kérdése volt a tipikus beadvány.

2003-hoz hasonlóan 2005-ben ismét az információszabadságot érintő jelentős jogszabályváltozásokról kell elsőként szót ejteni. A folyamat már 2004-ben megindult az Alkotmánybíróság határozatával, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az Avtv. „belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adat”-ra vonatkozó szabályaival kapcsolatban, majd folytatódott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény kihirdetésével. 2005-ben sor került az Avtv. – elsősorban az információszabadságot érintő – jelentős módosítására. A sort az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény zárja. Mindezen nagy horderejű változások gyakorlati hatását azonban csak később lehet érzékelni és értékelni.

Az információszabadságot érintő ügyek indítványozók szerinti megoszlása az elmúlt három évben a következő volt:

	2005	2004	2003
Magánszemély	32%	26%	37%
Újságíró	10%	16%	3%
Maga az adatkezelő	32%	31%	34%
Civil szervezet	10%	10%	4%
Hivatalból indított eljárás	2%	4%	6%
Önkormányzati képviselő, polgármester	6%	7%	3%
Parlamenti képviselő	2%	3%	3%
Ügyvéd (valamely szervezet képviseletében)	–	2%	1%
Gazdasági társaság	4%	1%	9%
Egyéb	2%	–	–

Az adatvédelmi törvény módosítása

Az Avtv. módosítását mint a 2005. év információszabadságot érintő egyik legfontosabb jogalkotási eredményének ismertetését a jogszabály-véleményezésről szóló fejezet tartalmazza. Itt az új törvényi rendelkezésekkel kapcsolatos tapasztalatokat foglaljuk össze.

Az Avtv. 19. §-ának új, (5) bekezdése – a nyilvánosságot kiterjesztve – a közérdekből nyilvános adatok új körét határozza meg: közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat. Az eddigi adatvédelmi biztos gyakorlat közfeladatot ellátó szervnek minősítette azokat a – különösen az egészségügy, illetve a szociális ágazat területén tevékenykedő – magánszervezeteket, amelyek szerződéssel átvállalták az önkormányzattól az adott közfeladat ellátását: a „közfeladatot ellátó szerv” fogalmának értelmezésekor az ellátandó feladatra, nem pedig a szervezeti formára helyeztük a hangsúlyt.

Az Avtv. módosítása teljesen új fogalmakat vezetett be a „kötelezően igénybe veendő szolgáltatás”, illetve a „másként ki nem elégíthető szolgáltatás” fogalmával. Elhatárolásuk a „közfeladatot ellátó szervek” – előző bekezdésben adott értelmezés szerinti – körétől az eljövendő időszak egyik feladata lesz.

Az Avtv. részletesebben – és a korábbi bizonytalanságok jelentős részét kiküszöbölve – rendezi a közérdekű adatok iránti igények teljesítésének eljárási szabályait, ezenkívül kibővítette a közfeladatot ellátó szervek kötelezettségeit is. Az Avtv. 19. § (2) bekezdése különbséget tesz a „hozzáférhetővé tétel” és a „közzététel” között. Az utóbbi az ügynevezett proaktív adatkezelést, vagyis egyes adatoknak külön kérés nélküli rendszeres nyilvánosságra hozását jelenti, melynek egyik formája a közérdekű adatoknak a világhálón való közzététele. A „hozzáférhetővé tétel” az Avtv. 20. §-a szerinti „igény”-ben ölt testet. Az Avtv. megfogalmazása azt is egyértelművé teszi, hogy a közzététel nem mentesít az egyedi igény teljesítése alól. Remélhetőleg az ezzel – és tételesjogi szabállyal is – ellentétes bírósági gyakorlat az új szabályokra figyelemmel megváltozik majd.

Az adatvédelmi biztos – a korábbi évek tapasztalatait is felhasználva – a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez fordult, és kérte annak megfontolását, hogy az elnök jogegységi eljárást indítványozzon. A jogegységi eljárás lefolytatására – az adatvédelmi biztos álláspontja szerint – azért lett volna szükség, mert a Legfelsőbb Bíróságnak a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos, BH2004. 16. számon közzétett eseti döntése ellentétes a legfőbb bírói testület korábbi határozataival. A hivatkozott bírósági

határozat ugyanis úgy fogalmaz, hogy eleget tesz a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének a közfeladatot ellátó szerv, ha a kezelésében levő közérdekű adatot nyilvánosságra hozza (közvetlenül), vagy más módon bárki számára hozzáférhetővé teszi; ezt követően egyéni kérelem alapján közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető. Az adatvédelmi biztos – idézve korábbi, ezzel ellentétes bírósági határozatokat – azon álláspontját is kifejtette, miszerint „*a Legfelsőbb Bíróság utóbbi időben követett – és az adatvédelmi biztoséval ellentétes – gyakorlata az alkotmánykonform értelmezés követelményének sem felel meg. [...] A bírák azzal, hogy a konkrét ügyben a jogszabály lehetséges értelmezési lehetőségei közül az Alkotmánynak megfelelőt alkalmazzák, a jogrendszer eseti döntésekre is kiterjedő alkotmányosságát biztosítják.*” A Legfelsőbb Bíróság elnöke válaszában nem látta szükségesnek jogegységi eljárás indítványozását, mert véleménye szerint nem ütközik az Alkotmány 61. §-ába „*az a bírói gyakorlat, amely a bárki számára hozzáférhető módon már nyilvánosságra hozott adatoknak egyéni kérelemre való (újabb) kiadását indokolatlannak tekinti.*” Az adatvédelmi biztos újabb levelében az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett, fent hivatkozott módosítására hivatkozott, és amellett érvelt, hogy az új szabályt a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazniuk kell a bíróságoknak. Legutóbbi levelében a Legfelsőbb Bíróság elnöke továbbra sem látta alkalmazhatónak az Avtv. új szabályait a folyamatban lévő ügyekben. Az adatvédelmi biztos és a Legfelsőbb Bíróság elnöke közötti levélváltásokat a Melléklet tartalmazza. (171/H/2005)

Hatósági eljárás és információszabadság

A 2004. évi Beszámolóban részletesen kitértünk arra, hogy az adatvédelmi biztos javasolta a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) olyan kiegészítését, amely a közigazgatási hatósági döntések meghatározott körét illetően azok nyilvánosságát írja elő. A Ket. 2005. november 1-jén lépett hatályba, gyakorlati alkalmazásának tapasztalatairól elsősorban a fogyasztóvédelmi határozatok nyilvánosságával kapcsolatban vannak ismereteink.

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium esélyegyenlőségi politikai államtitkára az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, valamint a területi felügyelőségek fogyasztóvédelmi tárgyú határozatainak szélesebb körű nyilvánosságával kapcsolatban. A Mellékletekben teljes terjedelemben közölt állásfoglalás szerint „*a Ket. 69. §-a (6) bekezdésének d) pontja értelmében a hatóság az érdekeltség vizsgálata nélkül, bárki számára hozzáférhetővé teszi azokat a döntéseket, amelyeket a fogyasztók jogait közvetlenül érintő ügyben hozott. Összevetve e szabályt ... a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fvt.) 51. §-ával megállapítható, hogy mindkét törvény hasonló logika mentén, bár nem teljesen azonos módon rendezi a kérdést. Figyelemmel azonban az Fvt. preambulumban megfogalmazott célokra, különösen a fogyasztók megfelelő tájékoztatására, indokoltnak tartom kiterjesztően értelmezni a Ket. 69. §-ában, illetve az Fvt. 51. §-ában meghatározott olyan fogalmakat, mint a fogyasztók jogait 'közvetlenül érintő ügy', 'súlyos fogyasztói érdeksérelem'. Az üzleti titok – fogalma szerint – 'a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit' védi, a kiterjesztő értelmezésnek tehát ez jelentheti a határát. Véleményem szerint a fogyasztóvédelmi szervek jogsértést megállapító, szankciót kiszabó határozatait a Ket. 69. §-a alapján nyilvánosságra lehet hozni.*” Az állásfoglalás arra is felhívja a figyelmet, hogy a Ket. egyes szabályai indokolatlanul szűkítik a nyilvánosságra hozható határozatok körét azzal, hogy csak a jogerős határozat nyilvánosságra hozatalát teszi lehetővé (81. §). Az adatvédelmi biztos javaslata e szabály kiküszöbölésére irányult, a hatályos megoldás a Ket.-en belül is feszültséget okoz. (2065/K/2005)

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi CX. törvény (a továbbiakban: Eitv.) előkészítésével, elfogadásával kapcsolatos tapasztalatainkat a jogszabály-veleményezésről szóló fejezet tartalmazza. Itt csupán jelezzük a törvény hatálybaléptetésével kapcsolatos első tapasztalatunkat.

A 2005 júliusában elfogadott törvény rendelkezéseinek zöme 2006. január 1-jén úgy lépett hatályba, hogy a kapcsolódó végrehajtási rendeletek kevesebb, mint egy héttel korábban jelentek meg. Történt ez annak ellenére, hogy a törvény több olyan feladatot is rótt a közfeladatot ellátó szervekre, amelyek teljesítéséhez számos jogi (belső szabályzatalkotási), szervezési és technikai részproblémát kellett (volna) határidőre megoldani. Nem csoda, hogy 2006. január elején azon közfeladatot ellátó szerv honlapján, amely szervekre nézve a törvényt alkalmazni kellett, nyomokban is alig volt felfedezhető a törvény előírásainak megfelelő tartalom: sem az általános közzétételi lista adatait, sem a jogszabálytervezeteket nem lehetett megtalálni a legtöbb érintett szerv honlapján. Egyedi közzétételi listát pedig mindössze az Oktatási Minisztérium készített és juttatott el az adatvédelmi biztoshoz véleményezésre (3/J/2006), illetve a Határőrség Országos Parancsnoksága fordult az adatvédelmi biztoshoz közzétételi kötelezettségei teljesítésével kapcsolatban (1678/K/2005).

A Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményére és a Magyar Közlöny digitális változatára vonatkozó előírásoknak – lévén, hogy a törvény a már korábban kialakult állapotot foglalta írásba – az erre kötelezett szervek könnyebben tehetek eleget.

Interpelláció, kérdés vagy információszabadság

Nem új keletű az a probléma, ami az országgyűlési képviselőket megillető informálódási jog és a közérdekű adatok nyilvánosságának együttes alkalmazásának nehézségeiből ered. Az adatvédelmi biztos korábbi beszámolóiban is felhívta a figyelmet, hogy hatáskör hiányában nem vizsgálhatja azokat a beadványokat, amelyekben országgyűlési képviselők az Alkotmányban, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben, vagy az Országgyűlés Hárszabályában fogalt jogaik megsértését kifogásolják.

2005-ben egy új jelenséggel szembesültünk. Egy országgyűlési képviselő a Hárszabály szerint benyújtott, írásbeli választ igénylő kérdésében a kérdés címzettjétől azt is kérte, hogy a kérdéseket, „tekintettel az 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ra és 20. §-ának (1) bekezdésére, egyúttal közérdekű adat megismerése iránti kérelemnek is tekintse”. Egy másik országgyűlési képviselő pedig azt kérte az adatvédelmi biztostól, hogy „adatvédelmi szempontból” minősítse a miniszternek az írásbeli választ igénylő kérdésre adott „elutasító választ”.

Elodázhatatlanná vált tehát annak tisztázása, milyen viszonyban áll az Alkotmány 27. §-ában, illetve a Hárszabály 91. §-ában szabályozott kérdés, valamint az Alkotmány 61. §-ában, illetve az Avtv.-ben szabályozott közérdekű adatigénylés.

Az adatvédelmi biztos a képviselőknek adott válaszaiban kifejtette:

„a) A képviselői kérdés az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó jogintézmény az interpelláció, a vizsgálóbizottságok, a jelentéstétel, a bizottságok ellenőrzési albizottságai működtetése, a kormány, illetve a miniszterek beszámolási kötelezettsége mellett. Az említett ellenőrzési eszközöket (azok egy részét) az Alkotmány az Országgyűlésről, illetve a kormányról szóló fejezetben nevesíti; ezek a jogintézmények, illetve képviselői jogok ugyanis az Országgyűlés (annak tagjai), valamint a kormány (a végrehajtó hatalom), illetve az Országgyűlés és szervei közötti viszonyt határozzák meg. Más szavakkal: a képviselői kérdés a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlya (a hatalommegosztás) körében vizsgálandó: a képviselői kérdés „terjedelme”, igénybevételének feltételei a két fő hatalmi ág közötti mindenkorai alkotmányos viszony függvénye, erre az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése nem vonatkozik.

b) A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog ezzel szemben az Alkotmány XII. fejezetében szabályozott alkotmányos alapjog, amelynek szabályozásánál az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését is figyelembe kell venni. Az alkotmányos alapjogok az állam és a joghatósága alá eső személyek közötti viszonyt rendezik: e jogok érvényesítése során az egyik oldalon tehát mindig az állam (valamelyik szerve), a másik oldalon pedig olyan személy áll, aki (amely) nem minősül az állam szervének. Az állami szervek közötti viszony fogalmilag nem esik, nem eshet az Alkotmány XII. fejezetében szabályozott alapjogok érvényesítése kategóriájába.

c) Az országgyűlési képviselőket is megilletik azonban az alkotmányos alapjogok, így a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlása nyújtotta lehetőségek. Abban az esetben azonban, ha országgyűlési képviselőként lépnek fel, és kifejezetten az országgyűlési képviselőket megillető jogositványokat gyakorolják, ez – álláspontom szerint – a lehetséges eszközök közötti választást is jelenti, annak valamennyi következményével.” (788/A/2005, 839/A/2005)

Az adatvédelmi biztos álláspontjáról az Országgyűlés elnökét is tájékoztatta, és kezdeményezte, hogy a hatáskörrel rendelkező bizottság, szükség esetén a Hársbizottság, vizsgálja meg a képviselők jogállásáról szóló törvénynek, illetve a Hárszabálynak a képviselők informálódási jogát szabályozó rendelkezéseit, és szükség esetén tegyenek javaslatot azok megfelelő módosítására. A kérdés megvizsgálására felkért Alkotmány- és igazságügyi bizottság elnöke az adatvédelmi biztos álláspontjával egyetértett.

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

A 2005. évben – ahogy eddig mindig – minden harmadik ügyünk az önkormányzatok működésének nyilvánosságát érintette. Változatlanul a képviselő-testület üléseinek és dokumentumainak, illetve az önkormányzat által kötött szerződéseknek a nyilvánossága a jellemző ügýtípusok, ugyanakkor egyes területeken lényeges újdonságokkal, új fejleményekkel szembesültünk.

A vizsgálatok tapasztalatai alapján érzékeltük, hogy – főleg kisebb települési önkormányzatok esetében – a zárt ülések elrendelése során még az Ötv. rendelkezései sem érvényesülnek maradéktalanul.

Egy Budapest vonzáskörzetében lévő település 2002-ben megválasztott képviselő-testülete gyakorlatának átfogó vizsgálatkor az alábbi főbb megállapításokat tette az adatvédelmi biztos:

„a) esetleges, hogy azonos típusú (illetve – esetenként – ugyanazon személyeket érintő) napirendeket nyílt vagy zárt ülés keretében tárgyal-e a testület;

b) általában hiányzik a zárt ülés elrendelésének indoka, illetve – amennyiben szükséges lenne – a törvénynek megfelelő elrendelése; több esetben törvényes indok nélkül került sor egy-egy napirend zárt ülésen történő megtárgyalására, avagy fordítva, törvényes alap nélkül történt egy-egy (főleg személyi) ügy nyilvános tárgyalása;

c) igen gyakori, hogy még a nyilvános ülésen elfogadott napirendből sem derül ki a képviselő-testület ülésén tárgyalt ügyek teljessége, illetve az ülés zárta nyilvánított részén a zárt ülésre meghirdetett ügyeken kívül számos, nyilvános ülésre tartozó kérdés is szerepel” (1088/A/2005).

Nem ugyanilyen súllyal, de a fenti megállapítások más esetekben is érvényesnek bizonyultak. Több mint 10 évvel a képviselő-testület üléseinek nyilvánosságára vonatkozó szabályok hatálybalépése után ezek a jelenségek aggasztóak.

Szintén jellemző, hogy a helyi önkormányzatok tisztségviselői hajlamosak mind az Ötv., mind pedig az Avtv. érvényesülését korlátozó értelmezésre. Ennek leggyakoribb megnyilvánulása, hogy az Ötv. 17. §-ában biztosított, a képviselő-testület nyílt üléseinek előterjesztéseibe és ülésének jegyzőkönyvébe történő „betekintés” jogába a másolat készítését már nem értik bele, és az Avtv. 20. §-ának alkalmazásától elzárkóznak. (174/A/2005, 754/A/2005, 2030/A/2005)

A nyilvánosságkorlátozás másik esete volt a „*döntéslőkészítő adat*” fogalmának helytelenül kiterjesztő értelmezése.

Sárbogárd jegyzője – többek között – azért sem biztosította az egyik helyi újságnak a nyilvános testületi ülésre beterjesztett előterjesztések megküldését, mert azok „*a képviselő-testület döntését alátámasztó, indokoló, a döntéshozatalhoz szükséges információkat és a döntéstervezetet tartalmazó, azaz döntéslőkészítő adat[ok]*”. A jegyző azonban nem tudott elfogadható magyarázatot adni arra a kérdésre, hogyan egyeztethető össze ez az álláspont a nyilvános ülés lényegével, vagyis azzal, hogy az előterjesztések tartalma a hallgatóság számára ismertté válik, válhat. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint „*az a gyakorlat, miszerint az előterjesztéseket az ülést megelőzően elzárják a választópolgárok elől, sérti az Ötv. ... 2. §-a (1) bekezdésének rendelkezését is, és ezáltal az Alkotmány 42. §-át is.*” Az ügy vizsgálata még nem zárult le (11/A/2005).

A fenti ügyekben az is érzékelhető volt, hogy az érintett önkormányzati vezetők információszabadság ügyekben az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát erősebb jogforrásnak érzik, mint a törvényeket.

Új jelenségre hívta fel a figyelmünket a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője: egyes önkormányzatoknál gyakorlattá vált, hogy a képviselő-testületi üléseket megelőzően úgynevezett munkaértekezleteket tartanak. A hivatalvezető megkeresésében arra kért választ az adatvédelmi biztostól, hogy az ilyen munkaértekezletek esetén kell-e biztosítani az érdeklődő állampolgárok számára a nyilvánosságot, illetve az említett munkaértekezleteken megtárgyalt dokumentumok, valamint az értekezleten elhangzottokról készülő írásos jegyzőkönyv, emlékeztető, hangfelvétel közérdekű adatnak minősül-e? Az adatvédelmi biztosnak a Mellékletekben teljes terjedelmében olvasható állásfoglalása szerint „*garanciális követelmény, hogy minden olyan esetben érvényesüljenek az Ötv., illetve az Avtv. nyilvánosságra vonatkozó szabályai, amikor a képviselők valamilyen formalizált módon (ide nem értve a pártok képviselőcsoportjainak működési formáit), kifejezetten a képviselő-testület hatáskörébe tartozó, annak napirendjén szereplő vagy oda szánt kérdésekkel foglalkoznak.*” A közérdekű adatok megismerésével kapcsolatban pedig arra mutatott rá, hogy ha a „*munkaértekezleteken jegyzőkönyv, emlékeztető, hangfelvétel, képfelvétel készül, azok nyilvánosságát biztosítania kell az önkormányzat szerveinek – az Avtv. és az Ötv. 12. §-a (4) bekezdésének figyelembevételével. Olyan esetben, amikor a munkaértekezletekről nem készül rögzített dokumentum, az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében írt általános tájékoztatási kötelezettséget, valamint a 19. § (4) bekezdését lehet segítségül hívni a munkaértekezleten történtek nyilvánosság elé tárása érdekében.*” (1799/K/2004)

Ügyként nem került még az adatvédelmi biztos elé, viszont tudomásunk szerint rendkívül eltérő az önkormányzatok gyakorlata a tekintetben, hogy nyílt vagy zárt ülésen bírálják-e az önkormányzati tulajdonú lakások bérbevételére kiírt pályázatokat. A pályázaton kívüli, úgynevezett „*méltányossági*” bérbevételi kérelmeket, illetve a határozott időre történő bérbeadás meghosszabbítására irányuló kérelmeket. Az egyik véglet szerint ezekben az ügyekben az üzleti érdek védelme fogalmilag kizárt, a lakás bérbeadása ezen felül nem önkormányzati hatósági ügy, és méltányolható érdek fűződik annak nyilvánosságra kerüléséhez, hogy a kevés önkormányzati lakás elosztását a jogszabályok keretein belül végzik-e az önkormányzatok. A másik véglet szerint viszont az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezés körében hozott döntéseknél már-már az Ötv. 12. § (3) bekezdésének fő szabályából lesz a kivételes szabály, mert a személyiségi jogok védelmére hivatkozva automatikusan zárt ülést rendelnek el, jóllehet ilyen indok nem szerepel az Ötv.-ben. Amennyiben a jövőben ilyen kérdéssel találkozunk, a két álláspont közötti választásnál a következő cím alatt kifejtett álláspontból indulunk ki.

A zárt ülés kérdését érintette az az ügy is, amelynek vizsgálata során abban a kérdésben kellett állást foglalnunk, hogy a polgármester jutalmazásával kapcsolatos napirendi pontot lehet-e akár az érintett nyilatkozata ellenére is nyilvános ülésen tárgyalni. Az ügyet részletesen a közszereplők, közfeladatot ellátó személyek személyes adatainak nyilvánosságával foglalkozó részben ismertetjük. Szintén a zárt ülésre vonatkozó szabályokat érintette a Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal beadványa, amelyben az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte a közbeszerzésekkel kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult tulajdonosi bizottság üléseiről. A Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható állásfoglalás szerint csak olyan esetekben indokolható a bizottság zárt ülése, amikor a benyújtott közbeszerzési pályázatokkal, ezen belül pedig azok üzleti titkok tartalmazó részeivel foglalkozik a bizottság. (1281/H/2005)

Homályos üvegsebek

Elsősorban, de nem kizárólagosan az önkormányzatokat érintette az „üvegsebtörvény” által előírt nyilvánosság és a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok ütközése. Az „üvegsebtörvény” ugyanis számos esetben nyilvánosságra hozatali kötelezettséget ír elő az államháztartás valamely alrendszerére és magánfelek közötti szerződések egyes tartalmi elemeire nézve.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15/B. §-a közzétételi kötelezettséget ír elő az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések egyes adataira nézve. Egy helyi önkormányzati vagyonkezelő szerv részéről felmerült az az aggály, hogy az említett szabályok alkalmazása a „nem piaci szereplőként fellépő magánszemélyek” (például egy tömbrehabilitációval érintett terület bérlői) személyes adatainak sérelmével járhat. Az adatvédelmi biztos – a Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható – állásfoglalásában osztotta a vagyonkezelő aggályait, és rámutatott: „*az Áht. 15/B. §-ával kapcsolatban is az az álláspontom, hogy a hivatkozott szabály az államháztartással gazdasági (társadalmi szervezet esetén a társadalmi szervezet gazdálkodásával összefüggő) tevékenysége keretében kapcsolatba lépő jogalanyokkal kötött szerződésekre vonatkozik, de nem jelenti a természetes személyek nem gazdasági tevékenységére vonatkozó ügyletek nyilvánosságát, függetlenül attól, hogy az államháztartás valamely alrendszerével kötik-e meg a jogügyletet.*” (281/K/2005, 1097/K/2005)

Korántsem megnyugtató, hogy még mindig sokszor kell beleütközünk abba, hogy a közfeladatot ellátó szervek szerint az általuk kötött szerződések „üzleti titkok” képeznek, és nem szolgáltatathatók ki harmadik személyek részére.

A legkülönösebb eset az volt, amikor egy önkormányzat úgy értékesítette két ingatlanát, hogy elfogadta a vevő kikötését: a szerződéskötést követően nem hozzák nyilvánosságra a vevő nevét. Amikor egy civil szervezet a szerződést meg akarta ismerni, a polgármester tanácsért az adatvédelmi biztoshoz fordult, aki a megkeresésére a következőket válaszolta: „*A megkötött szerződésben lefellebb a Ptk. 81. §-ának (3) bekezdésében meghatározott – elsősorban a szellemi tulajdon körébe tartozó – adatok minősülhetnek nem nyilvánosnak. Egy adásvételi szerződésben azonban – megítélem szerint – ritkán fordulnak elő technológiai eljárásokra, műszaki megoldásokra, gyártási folyamatokra, munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá know-how-ra vonatkozó adatok. A Ptk. 81. §-ának (4) bekezdése szerint maga a szerződést kötő gazdasági társaság is köteles tájékoztatást adni a szerződés minden olyan eleméről, amely nem esik a Ptk. 81. §-ában említett csekély számú kivétel alá.*

Törvénysértő a vevő olyan nyilatkozata, amelyben nem járul hozzá a közérdekből nyilvános adatnak minősülő adatok más személyek rendelkezésére bocsátásához: a törvény kifejezett rendelkezésével szemben egy ilyen nyilatkozatnak nincs relevanciája.

[Az önkormányzat a] Ptk. 81. § (3) bekezdésében meghatározott, nyilvános adatok tekintetében felülbíráhatja, figyelmen kívül hagyhatja a vevő törvénysértő nyilatkozatát. Az önkormányzat azzal sértene törvényt, ha elzárkózna az említett szerződésnek nyilvánosságra hozásától vagy a kérelmező civil szervezet rendelkezésére bocsátásától.” (1568/K/2005)

A közpénzek felhasználásának átláthatósága az információs szabadság jogintézményének egyik legfontosabb célja és értelme. A közpénzek ellenőrzése elsősorban állami feladat, de azokban az országokban, ahol az információs szabadságot intézményesítették, az ellenőrzés többé nem állami monopólium. Az „ellenőrök ellenőrzése” az adatvédelmi biztos tevékenységének kezdettől fogva fontos területe. A közpénzek ellenőrzését végző két központi állami szerv, az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) tevékenységének nyilvánosságát az adatvédelmi biztos működésének tíz éve alatt számos esetben vizsgálta. Míg az Állami Számvevőszékkel kifogástalan szakmai együttműködést sikerült megvalósítani, az adatvédelmi biztos és a KEHI kapcsolatát az 1999-ben felmerült első ügy óta az egyet nem értés és a viták jellemzik.

1999–2005 között az adatvédelmi biztos 9 ügy kapcsán vizsgálta a KEHI dokumentumainak nyilvánosságát. Ezek közül három esetben került sor a Ttv. 4. § (2) bekezdése alapján a KEHI szolgálati titokköri jegyzéke tervezetének véleményezésére, két ízben a KEHI közérdekű adatkezelésével kapcsolatos panasz nyomán indult vizsgálat, két esetben a beadványozó állásfoglalásért fordult az adatvédelmi biztoshoz, egy alkalommal az adatvédelmi biztos hivatalból indított eljárás keretében a KEHI adatkezelését érintő jogszabály-módosítási kezdeményezéssel élt, végül egy esetben egy jogszabály-veleményezéssel összefüggésben tett ismételt javaslatot a KEHI adatkezelésére vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatára.

Ezek a vizsgálatok a KEHI közérdekű adatkezelési gyakorlatának egymással szorosan összefüggő kérdéseit érintették, ez indokolta, hogy a biztos egy átfogó ajánlás keretében foglalja össze a vizsgálati eredményeket, az abból levonható következtetéseket és a szükséges változtatásokra vonatkozó javaslatokat. A vizsgálatok felszínre hozták, hogy miközben a közpénzek nyilvánosságát biztosító törvényi garanciák általában szélesedtek, a közpénzek felhasználását ellenőrző KEHI tevékenységét a közvélemény nem ismerheti meg, mert a KEHI-re vonatkozó jogszabályok, a KEHI elnökei által kiadott szolgálati titokköri jegyzékek, a KEHI titokminősítési gyakorlata számos ponton sértik az információs szabadság hazai törvényeit. Az országos hatáskörű közigazgatási szervek között szinte egyedülállóan a KEHI-nek nincs önálló internetes honlapja, jóllehet mint fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervre, rá is vonatkozik a közérdekű adatok ké-

relem nélküli közzétételének számos jogszabályban előírt kötelezettsége. Az ajánlás teljes szövegét a Mellékletek tartalmazzák. (2302/H/2005).

Közfeladatot ellátó személyek, közszereplők személyes adatainak nyilvánossága

Az adatvédelmi törvény 2005-ben elfogadott módosításának egyik legfontosabb területe a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó szabályokat érintő változás volt. A bevezetőben már jeleztük, hogy az Avtv. maga is megnevez közérdekből nyilvános adatokat. Ezek közül kiemelendő a „közfeladatot ellátó személyek” nyilvános személyes adatait érintő módosítás. Az új szabály az Avtv.-nek a személyes adatok védelmére vonatkozó szigorú rendelkezéseit (Avtv. 3. §) oldja. Ezzel érvényesülhet az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában kifejtett elv: „A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbiek olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek.” Az adatvédelmi törvény új szabályának értelmezése minden valószínűséggel számos kérdést vet majd fel. Ezt vetítik előre a jogalkalmazóktól érkezett kérdések.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye főjegyzője állásfoglalást kért az adatvédelmi biztostól, hogy vajon minden esetben nyílt ülés keretében kell-e tárgyalni a polgármester (beleértve a továbbiakban a főpolgármestert, fővárosi, megyei, megyei jogú városi közgyűlés elnökét is) illetményével, jutalmával, juttatásaival kapcsolatos előterjesztéseket. A Mellékletekben teljes terjedelmében közölt állásfoglalásában az adatvédelmi biztos az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdésére hivatkozva kifejtette: „A nyilvánosság főszabálya alól törvény vonhatja ki a közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adatait, az érintett közfeladatot ellátó személy „elvesztette” azt a jogát, hogy az általa ellátott közfeladattal összefüggő személyes adatai tekintetében rendelkezék azok feltárása felől. ...

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése értelmében a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. Mivel [a] felvetett ügyekben (polgármester illetményének, jutalmának, egyéb juttatásainak megállapítása) a mérlegelés és elbírálás során közérdekből nyilvános adatokat „használ” fel a testület, ezen adatoknak akkor is nyilvánosságot kellene biztosítani, ha a testület zárt ülést tartana. Következésképp a vizsgált esetben az Ötv. 12. § (4) bekezdése a) pontjának szabálya kiüresedni látszik, az alkalmazásával szemben – általam is – megfogalmazott kritériumok relevanciájukat veszítették.” (1467/K/2005)

Egy újabb – még folyamatban lévő – ügyben abban a kérdésben kell majd állást foglalni, hogy beosztott köztisztviselők esetén indokolt lehet-e zárt ülés tartását kezdeményezni (2136/A/2005).

A „feladatkörével összefüggő” kitélt kellett értelmezni, amikor egy önkormányzati képviselő arról kérdezte az adatvédelmi biztost: van-e joga egy önkormányzati képviselő-testületnek olyan személyes adatok vizsgálatára, amelyek nincsenek összefüggésben a képviselői munkával. Az adatvédelmi biztos – a Mellékletekben kivonatolva közlöt – állásfoglalásában arra mutatott rá, hogy a közfeladatot ellátó személy feladatkörével összefüggő adatokat külön kell választani az ezzel össze nem függő adatoktól. Utalt továbbá arra, hogy a testület politikai vitáinak megítélését is határozottan külön kell választani a képviselő-testület hatáskörébe tartozó (jogilag tehát szabályozott) kérdésektől. Az előbbiek nem tartoznak a „helyi ügyek” fogalmába, az utóbbiak viszont igen. „Amennyiben tehát az önkormányzat egy képviselőnek vagy választott tisztségviselőnek a képviselő-testületi munkával vagy az önkormányzat által adott megbízatásával össze nem függő tevékenységét kívánja vizsgálni, ehhez törvényes jogalapot kell tudni felmutatni.” (2078/A/2005)

A vagyonynyilatkozatok kérdésével 2005-ben is többször foglalkoznunk kellett. Az adatvédelmi biztos kénytelen volt megismételni a korábbi években kifejtett álláspontját: a hatályos törvényeket akkor is be kell tartani, ha azok tartalmilag aggályosak. A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség egyaránt érint köztisztviselőket, politikusokat, állami, önkormányzati tisztségviselőket is. A nyilvános vagyonynyilatkozatok indokoltsága – ahogy a biztos erre már többször felhívta a figyelmet – még ez utóbbi személyi kör egy részében is megkérdőjelezhető.

Az Alkotmánybíróság előadó bírāja megkereste az adatvédelmi biztost, és álláspontja kifejtését kérte a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget előíró szabályok alkotmányossága tekintetében a testülethez benyújtott indítványok elbírálásához. Az adatvédelmi biztos válaszában összefoglalta a korábbi években – a jogalkotás, illetve a jogalkalmazás során – képviselt álláspontját, és rámutatott arra, hogy „a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget előíró hatályos jogszabályi rendelkezések alkotmányossága erősen vitatható, mert mind kizűzött célját, mind az ennek eléréséhez választott eszközt tekintve kifogásolható, és az érintettek információs önrendelkezési jogának aránytalan korlátozásához vezet.” (2122/K/2005)

A meteorológiai adatok nyilvánossága

Miként az éves parlamenti beszámolókat tanúsítják, az adatvédelmi biztos működésének kezdete óta nagy hangsúlyt helyezett a környezeti adatok nyilvánosságára. E téren – s ezt örömmel állapíthatjuk meg – a hazai jogi szabályozás általában megfelelően biztosítja az információkhoz való hozzáférést. Kivételt elsősorban a meteorológiai adatok nyilván-

nossága jelentett. A biztosi vizsgálatok már 1999-ben jelezték, hogy az Országos Meteorológiai Szolgálat, valamint elnöke feladat- és hatásköréről szóló 12/1992. (IV. 23.) KTM rendelet ellentétes az Avtv.-vel.

Az adatvédelmi biztos többször felhívta a figyelmet a jogszabály-módosítás szükségességére. Az ügyben azonban évekig nem történt előrelépés. Ennek indoka elsősorban az OMSZ finanszírozási helyzete volt, amely tulajdonképpen arra kényszerítette a szolgálatot, hogy a meteorológiai adatokat pénzé tegye.

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény hatálybalépése után már tarthatatlanná vált a helyzet, hiszen a környezeti adatok nyilvánosságát korlátozó szabályok ekkor már három törvény (az Avtv., a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és az Aarhusi Egyezmény) rendelkezéseivel álltak szemben. A változást azonban végül is – minden bizonnyal – az uniós csatlakozásból fakadó jogharmonizációs kötelezettség kényszerítette ki. A környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló, a bizottság és a Parlament által elfogadott 2003/4/EC irányelv ugyanis a légköri adatok nyilvánosságát is előírja.

Az Országos Meteorológiai Szolgálatról szóló 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet előkészítésekor a jogalkotó elfogadta az adatvédelmi biztos kompromisszumos javaslatát. Így az új szabályozás igyekszik világosan szétválasztani, hogy mely feladatok tartoznak a szolgálat közfeladatai közé, és milyen körben végezhet vállalkozási tevékenységet. Míg az előbbi körbe tartozó meteorológiai adatok kezelésére az Avtv. szabályait kell alkalmazni, vállalkozás keretében történő adatszolgáltatásért, adatfeldolgozásért a szolgálat megbízási díjat állapíthat meg.

C. Jogszabálytervezetek véleményezése és jogalkotással kapcsolatos kezdeményezések

A következő táblázat az előző évek adataival összehasonlítva összesíti a véleményezett jogszabálytervezetek, valamint jogalkotással kapcsolatos egyéb tervezetek számának alakulását:

Év	2003	2004	2005
Törvény	75	83	130
Kormányrendelet	77	121	111
Miniszteri rendelet	134	179	158
Önkormányzati rendelet	1	–	–
Kormányhatározat	48	58	43
Egyéb	19	34	46
Összesen	354	475	488

A véleményezett törvénytervezetek számának növekedése annak tudható be, hogy az adatvédelmi biztos hivatalból vizsgálta az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatokat.

2005-ben mintegy 12 folyómétert tettek ki a biztoshoz érkezett különféle panaszok és egyéb beadványok, amelyek közül több mint 5 folyóméternyi volt a véleményezendő jogszabálytervezet.

A 2005-ben véleményezett, jogalkotással kapcsolatos tervezetek jegyzékét a Beszámoló Függelke tartalmazza.

Akárcsak a korábbi években, 2005-ben is nagyjából a véleményezendő jogszabálytervezetek négyötöde érintette az adatvédelmi biztos feladatkörét, míg a többit vélhetően a közigazgatási egyeztetés rutinszerű automatizmusával küldték meg. Nem sok foganatja volt tehát a korábbi felhívásoknak, amelyekben a biztos a felesleges koordinációs megkeresések mellőzését kérte. A véleményezésre küldött, azonban a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával még közvetett kapcsolatban sem álló jogszabálytervezetek száraz felsorolása helyett csak egyet emelünk ki, amely az abszurditás határát súrolva néhány derűs percet csempészett a hivatal életébe. Ez a juh és kecske fajok egyedeinek Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszeréről szóló miniszteri rendelet tervezete (104/J/2005). A juhok és a kecskék füljelzése, illetve a rövidfülű kecskék esetében a füljelzés helyett a farokrépa tetoválása adatok kezelésével jár, azonban ez egyáltalán nem érinti az adatvédelmi biztos által óvandó alapvető jogokat.

A személyes adatok védelme

A jogalkotással kapcsolatos ügyek nagy száma már tavaly sem tette lehetővé az adatvédelmi biztos ez irányú tevékenységének átfogó bemutatását, és ez idén sincs másképpen. A beszámolóban ez a fejezete arra vállalkozik, hogy a 2005. évi jogalkotás néhány, tárgyunk szempontjából legfontosabb, időszzerű sajátosságára, külön is kiemelendő tendenciájára mutattasson rá. Természetesen a beszámoló más, szektorális adatkezelésekről szóló részei is utalnak a kapcsolódó jogszabály-veleményezésekre.

Időrendben és fontosságuk okán előre kívánkozik két olyan ügyünk ismertetése, amelyek abban közösek, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban foglaltak több ponton megerősítették, mintegy visszaigazolták a korábbi adatvédelmi biztos állásfoglalások lényeges megállapításait. Ez arra enged következtetni, hogy a magyar alapjogvédelem független intézményei egységes elméleti-tudományos alapokon működnek. Az Alkotmánybíróság határozataiban foglaltak a jövőre nézve is értékes értelmezési keretet és útmutatást adnak az adatvédelmi biztos jogvédő tevékenységéhez.

A T/14230. számú törvényjavaslat valamennyi, az állambiztonsági szervekkel egykor együttműködő vagy azok alkalmazásában álló személy kilétének nyilvánosságra kerülését célozta. Az adatvédelmi biztos mind az előterjesztők, mind a nyilvánosság előtt hangot adott aggályainak, leszögezve, hogy az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában található iratok teljes körű megismerhetősége, nyilvánosságra hozatala alkotmányosan nem lehetséges. Kifogásolta, hogy a javasolt törvénymódosítás nem határozza meg a nyilvánosságra hozatal alkotmányosan értelmezhető célját, és úgy ítélte meg, hogy a tervezett törvénymódosítás nem is felel meg az alapjog-korlátozás szükségességi és arányossági követelményeinek. A biztos utalt arra, hogy az adatok megismerhetősége és nyilvánosságra hozása más alkotmányossági megítélés alá esik. Az Alkotmány, az adatvédelmi törvény és egyes alkotmányjogászok szerint például a megfigyelt és a harmadik személy joga a vele kapcsolatba hozható adatok megismerésére nem terjed ki automatikusan arra, hogy mások (például a hálózati személy) személyes adataival korlátlanul rendelkezzen, azokat nyilvánosságra hozza. Ehhez külön alkotmányos indokok lennének szükségesek, mint ahogy szintén önálló alkotmányos megfontolások alapozhatják csak meg, hogy a nyílt és titkos hivatásos alkalmazottak, hálózati személyek vagy operatív kapcsolatok azonosító (személyes) adatait bárki megismerhesse, és nyilvánosságra hozhassa. Emlékeztetett arra is, hogy az úgynevezett „operatív kapcsolatként” nyilvántartott személyeknek gyakran nem is volt tudomásuk arról, hogy tőlük az állambiztonsági szervek gyűjtenek adatokat, és társadalmi kapcsolatuként nyilvántartásba vették őket. További problémát jelent, hogy a fennmaradt nyilvántartások töredékesek, pontatlanok, és hamis adatokat is tartalmaznak, ezért különösen aggályos a törvényjavaslatban a megfelelő jogorvoslati lehetőségek és más, garanciális szabályok hiánya. A biztos ugyanakkor egyetértett azzal, hogy olyan szabályozás szülessen, amely az iratok szélesebb körű megismerhetőségét, a közéleti szerepet betöltő személyek titkosszolgálati múltjának feltárását a jelenleginél jobban biztosítja.

Az Alkotmánybíróság 37/2005. (X. 5.) AB határozata megállapította, hogy alkotmányellenesek a törvényjavaslatnak azok a rendelkezései, amelyek a személyes adatok kellő védelme nélkül teszik bárki által megismerhetővé az elmúlt rendszer állambiztonsági szolgálatainál foglalkoztatott személyeknek az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában kezelt személyes adatait. A törvény nem tartalmaz semmilyen kiegyensúlyozást az információ szabadsága és a személyes adatok védelme között. Korlátozás nélkül az adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog érvényesülésének biztosít egyoldalúan, feltétlen elsőbbséget. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a törvény alkotmányosan csak akkor kötelezheti a levéltárat arra, hogy honlapján személyes adatokat is tartalmazó iratot tegyen bárki számára hozzáférhetővé, ha ezt olyan eljárás előzi meg, amely – megfelelő eljárási garanciák és jogorvoslat biztosításával – szavatolja az adatok valódiságát.

A történetekhez szorosan kapcsolódik a T/15822. számú törvényjavaslat is, amely a múlt megismerésének teljes körű biztosítására hivatkozva az Alkotmányt kívánta módosítani. A törvényjavaslat a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére való jog körébe vonta volna a múlt megismeréséhez szükséges adatokat, kimondva, hogy „*az 1990. február 15-e előtt az állambiztonsági szolgálatokkal együttműködő, valamint e szervek alkalmazásában álló, törvényben meghatározott személyek ott megjelölt személyes adatai nyilvánosak*”. Az adatvédelmi biztos jogintézmény létrehozatala óta első alkalommal fordult elő, hogy a biztos által óvandó alapvető jog alkotmányos szabályainak módosítása kézzelfogható közelségbe került. Ebben az új helyzetben tisztázni kellett, hogy érinti-e az alkotmánymódosító törvényjavaslat az adatvédelmi biztos hatáskörét.

Az Avtv. 25. §-ának (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*.” Az adatvédelmi biztos mindenkor a hatályos Alkotmányra tekintettel kell, hogy ellássa feladatait. Ebből következően nem szabad értéktartalmú észrevételt, javaslatot fűznie az Alkotmány módosítására irányuló, a jogállamiság keretei között maradó politikai kezdeményezéshez. Amennyiben a törvényalkotó véleményadásra kéri fel, úgy csak azt vizsgálhatja, hogy a tervezett módosítás összhangban van-e az Alkotmány más szabályaival, illetve a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásaival. Az adatvédelmi biztos ennek szellemében annak vizsgálatára szorítkozott, hogy mennyiben illeszthetők be az alkotmánymódosító törvényjavaslatban foglaltak az adatvédelem és az információszabadság összefüggő dogmatikai rendszerébe. (215/H/2005)

Másik fontos és tanulságos ügyünk volt a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény tervezetének véleményezése. A biztos a T/13634. számon benyújtott törvényjavaslatot és az ahhoz benyújtott módosító indítványokat folyamatosan figyelemmel kísérte, és tájékoztatta álláspontjáról az előterjesztőt. Az 576/K/2005–2. számú átiratában egyebek mellett felhívta a figyelmet arra, hogy a törvényjavaslat szerint a vagyonörök általi képrögzítés tárolási idejének meghosszabbítását kezdeményező módosító javaslatok indokolatlanok, az azokban megjelölt adatkezelési célok (például a képfelvétel segítheti a nyomozást; a bírósági eljárásban megkönnyíti a bizonyítást) nem teszik szükségessé az információs önrendelkezési jog súlyos korlátozását. Érvelésének alátámasztására bűnügyi statisztika felhasználásával elemezte a képfelvételek megőrzési idejének és a bűncselekmények megelőzésének, illetve felderítésének összefüggését.

Amint ismeretes, az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára megvizsgálta az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt és a 36/2005. (X. 5.) AB határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította azokat a rendelkezéseket, amelyek nem

voltak az egyes adatkezelési célokhoz igazodóan differenciálva, így megsértették az alapjogi korlátozás célhoz kötöttségi és arányossági követelményeit. Az Alkotmánybíróság határozatának részletes ismertetése kívül esik a jelen beszámoló célján és tartalmi keretein. Annyit azonban meg kell említeni, hogy az adatvédelmi biztos 2005-ben véleményezte a törvény alkotmányellenességének megszüntetéséről szóló előterjesztést is. (1886/J/2005)

Az Országgyűlés előtti beszámoló lehetőséget biztosít az adatkezelés szabályozásával kapcsolatos, közérdeklődésre számot tartó problémák, tanulságok nyilvánosság elé tárására is. Az új információs technológiák megjelenésének és elterjedésének szabályozási összefüggései idén is az aktualitások közé tartoznak, mert az információtechnológia alkalmazása mindinkább áthatja és átalakítja az emberek mindennapjait és a különféle szervezetek működését. A jogalkotók és a jogvédők számára egyaránt kihívást jelent, hogy a műszaki-informatikai fejlődés társadalmi hatásainak előrejelzése egyre inkább speciális szaktudást és bonyolult, költséges hatásvizsgálatokat igényel. A szakismeretek és a tapasztalatok összegyűjtésében, valamint a személyes adatok védelme szempontjából kedvező szabályozási megoldások megtalálásában és az álláspontok összehangolásában mind nagyobb szerepet kell, hogy kapjon az európai uniós, illetve a nemzetközi együttműködés.

A biometrikus azonosítóval ellátott útlevelek bevezetését a 2252/2004/EK rendelet szabályozza. A kapcsolódó hazai teendőket meghatározó kormányelőterjesztés véleményezésekor az adatvédelmi biztos kifogásolta, hogy a magyar ütemterv nincs tekintettel az uniós műszaki és biztonsági követelmények közzétételének időpontjára, és felhívta a figyelmet a biometrikus azonosítás adatvédelmi kockázataira. A tervezetben foglalt elképzelést elutasítva leszögezte, hogy a biometrikus adatokat tartalmazó állami adatbázis üzemeltetése nem kerülhet magánkézbe. A biztos óvott attól, hogy a biometrikus azonosítást bárki is a terrorizmus elleni harc csodafegyverének tekintse, és a polgárok automatizált megfigyelésére alkalmas rendszert próbáljon létrehozni. A biometrikus azonosítót tartalmazó útlevelekre irányuló bármely szabályozás csak olyan formában elfogadható, ha az megmarad az uniós tagságunkból eredő kötelezettségek szabta, az állampolgárok alkotmányos jogait a lehető legkevésbé korlátozó keretek között. (1485/J/2005)

Az újfajta útlevelek egy másik technológiai újítás állami bevezetésének kezdetét is jelentik. A rádiófrekvenciás azonosítók (RFID) alkalmazása, így okmányon történő elhelyezése világszerte vitákat váltott ki. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az okmányról rendelkező törvénynek kifejezetten tiltania kell a távolról, az érintett tudta és beleegyezése nélkül leolvasható RFID alkalmazását. (1485/J/2005), (1952/J/2005)

A havi adatszolgáltatáson alapuló egyéni adó- és járulékn-nyilvántartás, valamint a kötelezettségcsoportonkénti számlákra történő adófizetés megvalósításáról szóló 1102/2005. (X. 25.) Korm. határozat véleményezésre megküldött tervezete olyan informatikai közműrendszer erőltetett ütemű megvalósítását irányozta elő, amelyben 2006 folyamán több százezer ember adatait és közelebről meg nem határozott jogosultságait vették volna nyilvántartásba. A kormányhatározat az elektronikus ügyintézési közműrendszer alkalmazását – a címében foglaltaktól eltérően – később a teljes állami szférára ki kívánta terjeszteni. A hosszú távú, minden bizonnyal igen költséges és informatikailag ambiciózus tervek jogi oldalról igen kidolgozatlanok voltak. Például nem tudható, hogy miért kellene a polgárok tömegeinek különféle jogosultságait központilag, elektronikusan nyilvántartani. Bizonyosan létrehozható olyan állami informatikai közműrendszer, amely megfelel a személyes adatok védelmével kapcsolatos alkotmányos követelményeknek, azonban ilyen nagy horderejű, hosszú távra kiható döntésre csak megfelelően kidolgozott elképzelések alapján kerülhet sor. A kormányhatározat tervezetének átdolgozásakor az adatvédelmi biztos aggályait is figyelembe vették. (1738/J/2005)

Az utóbbi években folyamatosan viták és panaszok forrása az elektronikus kép- és hangrögzítő rendszerek alkalmazása. A 2005-ben véleményezett jogszabálytervezetek közül a képi megfigyelőrendszerekkel kapcsolatos észrevételt kellett tenni a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló tervezetéhez (1740/J/2005), a már ismertetett személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény alkotmányellenességének megszüntetéséről szóló törvénytervezet (1886/J/2005), a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról szóló törvénytervezet (2024/J/2005), a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény és a kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvénytervezet (1167/J/2005), és a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény módosításáról szóló törvénytervezet. A szükségtelen, indokolatlan videokamerás megfigyelés és adatgyűjtés megelőzésével kapcsolatos erőfeszítéshez értékes útmutatást nyújtanak az Alkotmánybíróság 36/2005. (X. 5.) AB határozatának indoklásában kifejtettek.

A személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény alkotmányellenességének megszüntetéséről szóló törvénytervezet – helyesen – a távfelügyeleti rendszer, illetve az adat- és informatikai védelemre irányuló biztonságtechnikai rendszer működése körében rögzített adatok kezelését és felhasználását is a jogi szabályozás körébe vonja. (1886/J/2005)

A 2005-ös ügyeket sorra véve, a beszámoló terjedelmi keretei között ki kell emelni azoknak a normatervezeteknek a sorát, amelyek megalkotói a bűncselekmények és egyéb nemkívánatos jelenségek visszaszorítását az egyén feletti ellenőrzés kiterjesztésével és az információs önrendelkezési jog korlátozásával kívánják elérni. Ezek egyenként vizsgálva általában nem tekinthetők mindenestül elvetendő, szükségtelenül jogkorlátozó törekvéseknek, azonban együttesen szemlélve az állam mint „Nagy Testvér” és a gazdasági szektorban a nagyvállalatok, hitelintézetek, munkaadók által reprezentált „Kis Testvérek” által mindinkább ellenőrzött társadalom képe bontakozik ki.

A jogrend nem önmagáért van, hanem a társadalomban felmerülő szabályozási igényekre adott állami válasz. A Magyar Köztársaság társadalmi, gazdasági, biztonsági viszonyaiban tudásunk szerint nem következtek be olyan változások, amelyek a szabályozás jogkorlátozó tendenciáinak erősítését indokolhatnák. A megfigyelés, az adatgyűjtés újabbnál újabb technikai lehetőségei olyan csábítást jelentenek, amelyre a felelősségteljes jogalkotó képes nemet mondani, mert a demokratikus jogállam léte, jövője szempontjából alapvető fontosságú az alapvető jogok és a jogkorlátozás mögött álló érdekek közötti egyensúly megőrzése. Az adatvédelmi biztos a jövőben is azért fog tevékenykedni, hogy a jogrend egészét tekintve legalábbis megőrizhető legyen az adatvédelmi biztos által óvandó alapjogok jelenlegi védelmi szintje.

A már említett biometrikus útlevelék, valamint a kép- és hangrögzítők alkalmazásának elterjedése mellett szólni kell az alábbiakról:

A kormány Korrupcióellenes Cselekvési Programjának tervezete pszichológiai tesztek bevezetését irányozta elő a közigazgatásban dolgozók és a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók „*korrupciós hajlandóságának*” felmérésére. (2033/J/2005)

Ugyancsak a közszférát érinti a vagyonyilatkozati kötelezettség és központi nyilvántartás, amellyel kapcsolatban az adatvédelmi biztos ajánlást bocsátott ki (825/J/2005), (1122/J/2005). Az ajánlás szövege a beszámoló Mellékletek című fejezetében olvasható. A vagyonyilatkozat jogintézményével kapcsolatban az Alkotmánybíróságtól is érkezett állásfoglalás-kérés. (2122/K/2005).

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény felülvizsgálatáról készített jelentéstervezet véleményezése során a biztos az elmúlt évek tapasztalatait összegezve felhívta a figyelmet a munkavállalók személyes adatai védelmének leginkább érzékeny területeire, mint például a személyiségtesztek és grafológiai vizsgálatok végzése, a munkavállalókra és azok családjára vonatkozó adatgyűjtések problematikája, illetve az érdekképviseleti tagság tényének különleges adat voltából fakadó adatvédelmi követelmények. (1393/J/2005)

A jogügyletek biztonságának erősítése érdekében szükséges törvénymódosítások a bírósági végrehajtók és a közjegyzők mellett az ingatlanügyletek kapcsán az ügyvédek számára is elektronikus adathozzáférési jogosultságot biztosítanak a személyi-adat- és lakcímnnyilvántartáshoz. A törvénytervezet közigazgatási egyeztetése során az adatvédelmi biztos számos kiegészítést javasolt, amelyek az érintett előzetes tájékoztatására, az adatfelhasználás naplózására, és az adatfelhasználás mikéntjének szabályozására irányultak. (1289/J/2005)

– A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központtól szóló 2000. évi CXXVI. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat véleményezése során az adatvédelmi biztos elfogadhatónak tartotta azokat a módosítási igényeket, amelyek megkönnyítik a bűnüldözés koordinálását. Ellenezte azonban azokat a törekvéseket, amelyek a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személy pontosan meg nem határozott kapcsolataira vonatkozó adatok összegyűjtését is a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ feladatkörébe utalták volna, ugyanis sértené a célhoz kötött adatkezelés követelményét, ha bűncselekmények elkövetésével nem gyanúsítható személyekre vonatkozó, központilag koordinált adatgyűjtés folyna. Az Országgyűlés elé terjesztett T/18710. számú törvényjavaslat a vitatott részt már nem tartalmazza. (1701/J/2005)

Figyelemreméltó, hogy növekszik azoknak az ellenőrző szervezeteknek a száma, amelyek a nyomozó hatóságokéhoz hasonló adatkezelési jogkörökkel rendelkeznek. Példaként említhető, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény az adatforrások és az adatfajták meghatározását mellőzve általános felhatalmazást ad a vagyonyilatkozati ellenőrzési eljárás során történő adatgyűjtésre. Hasonló összefüggésben említendő a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) személyes adatkezelése. 2005 folyamán több, egymással összefüggő előterjesztés érkezett véleményezésre az adatvédelmi biztoshoz, amelyek azt célozták, hogy a PSZÁF a felügyeleti eljárása során meghatározott célból hírközlési előfizetői és forgalmi adatokhoz férhessen hozzá. (938/J/2005, 1350/J/2005, 1381/J/2005, 1681/J/2005) A pénzügyi szektor állami felügyeletének szükségessége fontos és nem vitatott adatkezelési cél, azonban az ellenőrzést végző szerv vizsgálati jogkörének kiterjesztése megfelelő garanciákat igényel. Az adatvédelmi biztos agyálosnak ítélte, hogy a törvénymódosítás általános felhatalmazást adjon arra, hogy a PSZÁF bármely, jogszabályban meghatározott feladata érdekében hozzáférhessen a hírközlési adatokhoz. A kifogás többféle problémára utalt:

A személyes adatkezelés célját a törvénynek kell meghatároznia, ezért a törvény nem adhat felhatalmazást alacsonyabb szintű jogszabálynak az adatkezelési cél meghatározására.

A nyomozó hatóságok és a rendvédelmi szervek is csak ügyészi jóváhagyással igényelhetnek adatokat az elektronikus hírközlési szolgáltatótól, noha a rájuk vonatkozó szabályozás sokkal szigorúbb és részletesebb a PSZÁF eljárásának és adatkezelésének szabályozásánál. Az észrevételek nyomán pontosították és kiegészítették a törvénytervezetet.

Személyes adatok kezelésének elrendelése esetleg olyankor is lehet sérelmes az érintettek számára, ha az adatkezelés célja nem az ellenőrzés, a megfigyelés, hanem éppen ellenkezőleg, a megbecsülés kifejezése.

Egy díjalapításról szóló miniszteri rendelet tervezete elő kívánta írni a díjazott nevének és érdemeinek közzétételét a minisztérium hivatalos lapjában. A biztos nem talált kivételt abban, hogy az érdemek elismerését a közzététellel is nyomatékossítsák, azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a közzétételre törvényi felhatalmazás hiányában csak az érintett hozzájárulása alapján kerülhet sor (48/J/2005).

Később ugyanez a minisztérium már az ismertetett észrevételt megfogadva készítette elő egy másik díjalapítási rendeletét. (424/J/2005) A kitüntetési rendszer átfogó felülvizsgálatának szabályozási elveiről szóló kormányelőterjesztés tervezetében helyet kaptak a személyes adatok védelmének szempontjai. (1302/J/2005)

Külön kellene szólni azokról a 2005-ös jogszabálytervezetekről, amelyek az egészségügyi adatok kezeléséről szólnak. Ezek ismertetésére a beszámoló szektorális adatkezelésekről szóló részének egészségügyi fejezetében kerül sor.

A közérdekű adatok nyilvánossága

Az adatvédelmi törvény módosítása

Az adatvédelmi törvény 2005. évi módosításának egyik kiváltó oka és központi kérdése a „*belső használatra készült, valamint döntéselőkészítéssel összefüggő adat*” szabályozásával kapcsolatban megállapított alkotmányellenes mulasztás, illetve annak korrekciója volt. Az Alkotmánybíróság azért állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a döntéselőkészítő és a belső használatú adatokkal kapcsolatban csak az alkotmányosan elfogadható mértékben korlátozza a jogalkotó a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot, másrészt pedig azért, mert nem biztosította a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi (tartalmi) és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget.

A törvény tartalmi meghatározást ad az automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső adatok körére, amikor a közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala során készített adatokról rendelkezik. Világossá teszi tehát, hogy nem döntés-előkészítő adat a más szerv eljárásában keletkezett dokumentum. A „*döntés megalapozását szolgáló*” fordulat az adat készítése vagy rögzítése céljára utal, vagyis az Avtv. új 19/A. §-ának alkalmazhatósága nem függ attól, hogy ténylegesen születik-e döntés az azt megalapozó adatok alapján.

A törvényjavaslat eredetileg csak arról rendelkezett, hogy mit lehet tenni a döntés meghozatalát követően. Arra azonban nem adott választ, hogyan ismerhető meg a döntés-előkészítő adat a döntést megelőzően. Módosító javaslat nyomán bekerült a törvénybe, hogy a döntést megelőzően is terheli az adatkezelőt az általános tájékoztatási kötelezettség. A döntés meghozatalát követően pedig a megismerésre irányuló igény elutasítására a szerv vezetőjének a törvény szerint csak akkor van lehetősége, ha – figyelemmel az Avtv. 21. § (2) bekezdésére – bizonyítani tudja, hogy az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné. Az új szabály gyakorlati alkalmazásáról – egyetlen területet leszámítva – még nincs tapasztalatunk. Az említett kivétel az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvénynek (a továbbiakban: Eitv.) a jogalkotás nyilvánosságát érintő szabályai. Az eddigi gyakorlat szerint az úgynevezett közigazgatási egyeztetés alatt álló jogszabálytervezetek mindegyikén szerepelt az utalás, hogy az előterjesztés az Avtv. 19/A. §-a alapján nem nyilvános. Az Eitv. értelmében azonban a jogszabályt előkészítő minisztérium vagy országos hatáskörű szerv honlapján 2006. január 1-je után közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényt, valamint a kormány ügyrendje alapján véleményezésre bocsátott koncepciókat, jogszabálytervezeteket, a miniszteri rendeletek tervezeteit, valamint az említett tervezetekhez kapcsolódó előterjesztéseket vagy szakmai indokolásokat. Ezzel ezek az előterjesztések elvesztik „*belső használatra készült*”, illetve „*döntéselőkészítő*” minőségüket. Ennek ellenére 2006. januárban is érkezett még ilyen jelöléssel jogszabálytervezet néhány minisztériumból.

Az Avtv. módosítása – a közérdekű adat fogalmának módosítása révén – egyértelművé tette, hogy „*adat*” valamilyen ismeret, függetlenül megjelenési formájától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, vagyis egyaránt lehet statisztikai adat vagy egyedi dokumentum. Ezzel remélhetőleg egyszer s mindenkorra elejét lehet venni az olyan értelmezéseknek, mely a magyar nyelvi értelmező szótárakra támaszkodva a közérdekű adat fogalmát megkísérelte a lehető legszűkebb módon felfogni és valamely elemi ismeretre, statisztikai adatra, tényre korlátozni. A módosítás azt is kimondja, hogy közérdekű adatnak a „*rögzített*” ismeret minősül. Ez még inkább hangsúlyozza, hogy a közfeladatot ellátó szervtől olyan adat kérhető, amely az igény benyújtásakor a rendelkezésére áll. Az olyan közérdekű információkra, amelyek nem állnak rendelkezésre rögzített formában, vagy nem az adatigénylő által kért csoportosításban, összegzésben kezelik őket, az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében foglaltak irányadók.

Az adatvédelmi törvény módosításának igen lényeges területe volt a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó szabályokat érintő változás. Változott a közérdekből nyilvános adat fogalma is (kimaradt belőle az adat alanyára utalás), viszont azt a változást, miszerint jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek esetén ne csak törvény rendelhesse el a nyilvánosságra hozatalt, a törvényhozási vitában nem sikerült elérni. Az Avtv. maga is megnevez közérdekből nyilvános adatokat, mégpedig az Avtv. 19. § (4) és (5) bekezdésében: a „*közfeladatot ellátó személyek*” nyilvános személyes adatai, másrészt az egyes közszolgáltatásokat nyújtó szervek tevékenységére vonatkozó adatok. A közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos adatvédelmi biztosítási hatáskör értelmezéséről később külön rész szól.

Fontos hangsúlyozni, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő nyilvános adatokat illetően a törvény nézőpontot váltott: korábban azt a jogszabályt kellett megkeresni, amely lehetővé tette a nyilvánosságra hozatalt, ma azt, amely kivételt jelent a nyilvánosság főszabálya alól. Sajnálatos, hogy az Avtv. módosítását eddig még nem

kövezték a kapcsolódó jogszabályok módosításai. Ezért az Avtv. rendelkezése ellenére a köztisztviselők, közalkalmazottak esetén fennmaradt a korábbi szabályozás, ennek folytán a köztisztviselők, illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvények továbbra sem teszik nyilvánossá például a közszolgálati nyilvántartás, közalkalmazotti nyilvántartás adatkörének egyes elemeit, amelyek pedig a köztisztviselők, közalkalmazottak feladatkörével összefüggenek, és tevékenységük megítélésénél relevánsak lehetnének. Ezzel szemben például az országgyűlési, illetve önkormányzati képviselők, polgármesterek, más állami vezetők esetén minőségi változást eredményezett, eredményezhet a törvény.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.) a jogalkotó szándéka szerint jelentős előrelépés lesz az úgynevezett proaktív adatkezelés terén. Aligha kétséges, hogy az információs társadalom korában az internet a legegyszerűbb és hosszabb távon a legolcsóbb eszköze a közérdekű adatok hozzáférhetővé tételének. Az Avtv.-nek már az eredeti szövege is tartalmazta azt a szabályt, amely szerint a közfeladatot ellátó szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb adatokat. Ebből azonban nem következett – és az akkori technikai lehetőségek mellett nem is következhetett – általános kötelezettség az információk internetes közzétételére.

Az elmúlt évtizedben jogszabályok sora született, melyek előírták, hogy egy-egy adatfajta külön kérés nélkül elektronikusan is kötelező közzétenni. Az elektronikus információszabadság terén azonban az első komoly előrelépést az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 2003 nyarán elfogadott módosítása jelentette, amely a költségvetési gazdálkodási adatok széles körére írt elő elektronikus közzétételi kötelezettséget. Az Avtv.-nek az úgynevezett „*üvegzszeb*”-törvénnyel történt 2003-as módosítása pedig beiktatta azt a szabályt, hogy a közzétételi kötelezettség módját jogszabály is meghatározhatja.

A minőségi ugrást azonban az elektronikus információszabadságról szóló törvény (Eitv.) elfogadása jelentette, mely négy fontos területre terjesztette ki az elektronikus nyilvánosságot. 1) Mindenekelőtt valamennyi közfeladatot ellátó szervre kiterjesztette azt a kötelezettséget, hogy a működésével kapcsolatos legfontosabb adatokat rendszeresen közzétegye. Az Eitv. részletes általános közzétételi listát tartalmaz azokról a közérdekű adatokról, amelyeket valamennyi szervnek közzé kell tennie. 2) A jogalkotás nyilvánosságának megteremtése érdekében előírta a jogalkotási tervek és az egyes jogszabálytervezetek közzétételének kötelezettségét. Ezzel végre megszűnik az a gyakorlat, hogy a közigazgatási egyeztetésre küldött jogszabálytervezetek nyilvánosságát a tárcák arra hivatkozva korlátozzák, hogy azok „*döntéshozó*” adatok. Az új szabály megteremtette a lehetőséget arra is, hogy az érdeklődők és az érdekelt civil szervezetek a tervezetokről véleményt nyilvánítsanak. 3) A jogszabályok elérhetősége érdekében a törvény előírta a Magyar Közlöny és a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményének közzétételi kötelezettségét. 4) A jogkeresők helyzetét könnyíthetik meg a törvénynek a bírósági jogalkalmazás eddigénél szélesebb körű megismerését biztosító rendelkezései, melyek szerint 2007. július 1-jétől a Legfelsőbb Bíróság és az ítéletábrák határozatai elektronikus úton is elérhetővé válnak. A törvény értelmében biztosítani kell a határozatok szövegére és az azokban megjelölt jogszabályhelyekre történő keresés lehetőségét.

Az adatvédelmi biztos – a törvény ambiciózus elképzeléseinek támogatása mellett – a jogalkotási folyamat során számos esetben felhívta a figyelmet arra, hogy komolytalanná teheti a törvényben megfogalmazott célokat, ha a jogalkotó nem biztosítja a törvény alkalmazásához szükséges feltételeket: ha nincs tekintettel a megvalósítás pénzügyi és szakmai szempontjaira, ha nem hagy elegendő időt a jogalkalmazó szervezeteknek a felkészülésre.

Több éves folyamat végére kerül pont a meteorológiai adatokhoz való hozzáférés újraszabályozásával. Ez ügyben konzultációs megkeresés is érkezett az adatvédelmi biztoshoz. A vonatkozó kormányrendelet elfogadásával kapcsolatban történtek a beszámoló információszabadságról szóló fejezetében kaptak helyet.

A közérdekből nyilvános adatok

Az Avtv. 2005. évi módosítása az adatvédelmi biztos feladatkörébe utalta a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, módosítására vonatkozó javaslatot, és az ilyen jogszabálytervezetek véleményezését. A közérdekből nyilvános adatok törvényi értelmezése (Avtv. 2. § 5. pont) szerint a törvényalkotó mind a személyes, mind az egyéb – közérdekű adatnak nem minősülő – adat nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét elrendelheti, közérdekből nyilvános adatként.

A közérdek, mint az információs önrendelkezési jog korlátja nem kiterjesztően hanem az alapjogi korlátozás kritériumai szerint értelmezhető, azaz csak alkotmányos célra irányuló, a szükségesség és az arányosság követelményeinek megfelelő törvény írhatja elő a személyes adat nyilvánossá- vagy hozzáférhetővé tételét. Az Avtv. korábban is csak közérdekből tette lehetővé a törvény számára a személyes adat nyilvánosságra hozatalát, ebben tehát nincs lényeges változás. Újdonság azonban, hogy az adatvédelmi biztosnak a jogszabály tervezetének véleményezése során nemcsak arra kell tekintettel lennie, hogy a személyes adatok tervezett közzé-, illetve hozzáférhetővé tétele megfelel-e az Avtv.-ben

konkretizált adatvédelmi szabályozási követelményeknek, hanem, ha szükséges, neki magának, hivatalból kell javaslatot tennie a személyes adatot közérdekből hozzáférhetővé tevő norma megalkotására. Az adatvédelmi biztosnak ebben az esetben a személyes adatok védelmével szemben kellene valamely más alkotmányos előírás érvényesüléséért fellépnie.

Hasonló a helyzet, ha a jogszabálytervezetek véleményezése, illetve a jogszabályok hatályosulásának vizsgálata során valamely – nem is személyes, nem is közérdekű – adat nyilvánossá tételére kell javaslatot tenni a törvényalkotó számára. Ebben az esetben a javaslatétel nem érinti ugyan a biztos által óvando alapvető jogokat, azonban nem is azok érdekében történik, hanem valamilyen más közérdek szolgáltatában.

Megállapítható, hogy a közérdekből nyilvános adatok körének bővítésére vonatkozó javaslatétel túlmutat az adatvédelmi biztos elsődleges feladatkörén. Ő ugyanis nem általában az alkotmányosság, de még csak nem is az alapvető jogok őre, hanem „*csak*” az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság országgyűlési biztosa. A biztos ezért – az alkotmányos szerepvart elkerülendő – csak kivételesen indokolt esetben él az adat közérdekből nyilvánossá tételére vonatkozó szabályozási javaslatételi jogkörével. Ennek megfelelően az Avtv. módosítás hatálybalépését követő fél évben csak néhány esetben került sor közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogalkotási kezdeményezésre.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1988. évi XXVI. törvény (Fot.) értelmében a fogyatékos személyeknek, családtagjaiknak, segítőknek biztosítani kell a hozzáférés lehetőségét a közérdekű információkhoz, továbbá azokhoz az információkhoz, amelyek a fogyatékosokat megillető jogokkal, valamint a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak. A fogyatékos személyt információs esélyegyenlőség illeti meg a társadalmi szolgáltatások igénybevételekor. Aligha kétséges, hogy kiemelt közérdek fűződik ezen adatok rendelkezésre állásához és az érdekeltek számára történő hozzáférhetővé tételéhez. Az állami szervezetek hozzáférhetővé kell tenniük a birtokukban lévő, a fogyatékosok esélyegyenlősége szempontjából lényeges információkat, ugyanakkor az államnak azt is elő kell segítenie, hogy a hasonló, de nem állami szervezet birtokában lévő információk is hozzáférhetővé váljanak. Az adatvédelmi biztos a Fot. módosításának előkészítése során felhívta erre a szakminisztérium figyelmét, jogalkotási és szervezési intézkedéseket javasolva. (1448/J/2005)

A közhiteles nyilvántartás adataihoz fűződő közérdekre, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmára tekintettel kezdeményezte az adatvédelmi biztos az igazságügyi miniszternél a társadalmi szervezetekről és alapítványokról vezetett bírósági nyilvántartás szabályainak felülvizsgálatát, a személyes adatokra vonatkozó másolatkérési jog kiterjesztése érdekében (539/A/2005).

A közszféra titkai

A minősített adatok védelméről szóló törvényjavaslat

A minősített adatok védelmének törvényes kereteit jelenleg az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) biztosítja. A Ttv.-ben megjelennek ugyan a kár alapú minősítési rendszer egyes elemei, azonban továbbra is fennáll az államtitok és a szolgálati titok védelmi tárgy szerinti meghatározása és elhatárolása, amely minőségi, és nem fokozatosságot fejez ki. Kár alapú fokozatosság csak a szolgálati titok esetén alkalmazható minősítési jelölések között áll fenn. A jelenlegi átmeneti állapot annyiban hátrányos a minősítési igényt megalapozó, alkotmányosan elismert érdekek szempontjából, hogy amennyiben valamely, az államtitok körüli jegyzékben szereplő, az államtitok törvényi meghatározásának megfelelő adat esetében nem állnak fenn a „*Szigorúan titkos!*” minősítési jelölés alkalmazásának rendkívül szigorúan megállapított feltételei, úgy sem az államtitokká, sem – az eltérő védelmi tárgy miatt – a szolgálati titokká minősítésre nem kerülhet sor. Ezen várhatóan az új titoktörvény fog változtatni, amelynek tervezetét az adatvédelmi biztos 2005-ben több alkalommal véleményezte, továbbá konzultált a törvényjavaslatot előkészítő szakemberekkel. A biztos a törvényelőkészítés folyamatában több tucat észrevételt és javaslatot tett. A törvénytervezet első szövegváltozata számos olyan részt tartalmazott, amelyek nyilvánvalóan súlyosan sértették volna a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát. Példaként említhető, hogy a minősítés felülvizsgálati határidejének 10 évre növelése kiüresítette, értelmetlenné tette volna e jogintézményt. Ugyancsak elfogadhatatlan volt az az elképzelés, amely teljesen megszüntette volna a minősítési javaslat indokolási kötelezettségét. A biztos levelében megállapította, hogy a törvénytervezet a garanciális szabályoknak csak a töredékét tartalmazza, ugyanakkor számos olyan része van, amely jelentősen kiterjeszti a jogkorlátozás lehetőségét és meggyengíti az érintettek jogérvényesítési pozícióit. A Magyar Köztársaság társadalmi, gazdasági vagy biztonsági viszonyaiban nem történtek olyan változások, amelyek szükségessé tennék az alapvető jogok és az államérdekek viszonyának alapvető újraértékelését. A törvénytervezet több forduló egyeztetése során a jelzett problémák többségét sikerült megoldani, vagy legalább az álláspontokat jelentősen közelíteni.

A törvényjavaslatot a T/18708. számon nyújtották be az Országgyűléshez. Az adatvédelmi biztos szóban és írásban is tájékoztatta az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságát a minősített adatok védelméről szóló törvényjavaslattal kapcsolatos álláspontjáról, továbbá az Országgyűlés plénuma előtt is felszólalt e tárgyban, végül olyan, konkrét törvénymódosító javaslatokat kezdeményezett, amelyek majd megkönnyítik, hogy bárki hatékony bírósági jogvédelmet kaphasson a jogszerűtlen, illetve megalapozatlan titokminősítésekkel szemben.

A törvényjavaslat a magasabb minősítési fokozatra tartozó iratállomány csökkentését célozza, és bizonyos mértékig elfogadható, hogy a járulékos adminisztratív terhek csökkentésével rugalmasabbá válják a titokminősítés. A szolgálati titokkörök közleményként való közzététele a hatályos titokszabályozás neuralgikus pontja, ezért kedvező, hogy a törvényjavaslat a minősíthető adatfajták jegyzékét a törvény mellékletébe foglalja. Helyes, hogy a „Szigorúan titkos!” adatokat a minősítés meghosszabbításával is jelenlegi 90 helyett legfeljebb 80 évre lehessen titkosítani, azonban az alacsonyabb minősítési szinteken a jelenlegihez képest jelentősen megnő a titok maximális érvényességi ideje. A másfélszeres, de akár háromszoros lehetséges védelmi időtartam szükségessége még akkor is kétséges, ha a titkosítás feltételei a mostaninál szigorúbbak lesznek.

A minősíthető adatkörök jegyzékéhez fűzött, közel kéttucatnyi adatvédelmi biztosi észrevétel részletes ismertetésére nincs mód. Mégis említést érdemel, hogy a „kiemelten” közérdekűnek tekintett adatfajták esetében – ilyenek például a környezeti információk, vagy a külön törvény által kifejezetten nyilvánosként meghatározott adatok – csak kivételesen kerülhet sor titokminősítésre. Az azonban nem kifogásolható, ha a törvényalkotó esetenként a jelenlegi szolgálati titokköri meghatározásoknál általánosabb adatfajta-meghatározásokkal él, hiszen így biztosítható a törvényi szinten kihirdetendő titokjegyzék időállósága. Fontos szem előtt tartani, hogy valamely adat titokkörbe tartozása önmagában még nem elég a titokminősítéshez, ha annak további törvényi feltételei nem állnak fenn.

Bár némi aggodalommal, de remélhető, hogy a jogalkalmazók élni, és nem visszaélni fognak a rugalmasabb szabályokkal. Az új titoktörvény elfogadása esetén az adatvédelmi biztos figyelemmel fogja kísérni az új szabályozás alkalmazását. (822/J/2005)

A szolgálati titokköri jegyzékek

A jelenlegi titokszabályozás nem ismeri a „Szigorúan titkos!” minősítési jelölésnél alacsonyabb szintű jelöléssel ellátott államtitok-minősítést, ezért átmenetileg, jobb híján a szolgálati titoknak kell betöltenie a „gyenge államtitok” helyettesítőjének szerepét is, amennyire ez egyáltalán lehetséges. 2005-ben az alábbi szolgálati titokköri jegyzék-tervezeteket küldték meg véleményezésre:

- a Vám- és Pénzügyőrség szolgálati titokköri jegyzékének tervezete (519/T/2005)
- az Egészségügyi Minisztérium, valamint az irányítása alatt álló intézmények és államigazgatási szervek szolgálati titokköri jegyzékének megállapításáról szóló közlemény tervezete (520/T/2005)
- a Határon Túli Magyarok Hivatala szolgálati titokköri jegyzékének tervezete (855/T/2005)
- a Miniszterelnöki Hivatal szolgálati titokköri jegyzékéről szóló közlemény tervezete (1056/T/2005)
- a rendőrség szolgálati titokköri jegyzékének kiadásáról szóló 2/2004. (I. 13.) ORFK utasítás módosításáról szóló ORFK utasítás tervezete (1269/T/2005)
- az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó szolgálati titokkörök módosításáról szóló közlemény tervezete (1377/T/2005)
- az Oktatási Minisztérium szolgálati titokköreinek megállapításáról szóló OM rendelet tervezete (1578/T/2005)

A szolgálati titokköri jegyzékeket áttekintve fontos arra utalni, hogy az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatban nem fogadhatók el bizonytalan tartalmú, többféleképp értelmezhető jogfogalmak. A szolgálati titokköri jegyzék nemcsak a jegyzék közzétevője és munkatársai számára kell, hogy értelmezhető legyen, hanem az állampolgárok számára is, ezért kerülendők a kódnevek vagy a rendvédelmi szakzsargonba tartozó kifejezések, mint például operatív eljárás, különleges ellátmány.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnál (KEHI) folytatott vizsgálat a KEHI szolgálati titokköri jegyzékével kapcsolatos ajánlást is tett. A vizsgálatról és az ajánlásról a Beszámoló külön része szól.

Az érettségi tételek titkosítása

Az érettségi tételek idő előtti nyilvánosságra kerülése nyomán több olyan jogszabálytervezet érkezett véleményezésre, amely a Ttv., illetve a Ttv. végrehajtási rendeletének módosításával sajátos titokszabályozást próbált kreálni.

A Ttv. módosítását célzó T/16520. számú törvényjavaslat egy különleges adatnak nevezett kategóriát kívánt bevezetni. A különleges adat fogalom azonban már „foglalt” az Avtv. által. A jobbiztonságot sértené, ha valamely kifejezést azonos jogviszonyban egyszerre kétféle értelemben kellene használni. A törvényjavaslat „ex lege” titokkör bevezetésére irányult, ami azonban összeegyeztethetetlen lett volna az alapjog-korlátozás alkotmányos követelményeivel.

A korábbi, pártállami titokszabályozást megsemmisítő alkotmánybíróági határozatban (az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata) lefektetett követelményekkel ellentétes lett volna, ha a minősített adatok készítésével és védelmével kapcsolatos szabályokat kiterjesztették volna a közszolgáltatások közelebről meg nem határozott körére. Az adatvédelmi biztos kezdettől azt az álláspontot képviselte, hogy sajátos törvényi szabályozásra nincsen szükség és lehetőség. A biztos az

Oktatási Minisztérium közigazgatási államtitkárának felkérésére közölte az észrevételeit a törvényjavaslatról, amelynek elfogadására végül nem került sor. (1065/J/2005)

Hasonló célból készült az az előterjesztés, amely a minősített adatok kezelésének rendjéről szóló 79/1995. (VI. 30.) Korm. rendeletet módosította volna úgy, hogy több példányban készült minősített iratok esetén ne kelljen minden példányon alkalmazni a minősítési jelölést. Az adatvédelmi biztos a módosító kormányrendelet tervezetének közigazgatási egyeztetése során kifejtette, hogy a titokminősítés során a formai előírások is különös jelentőséggel bírnak, ugyanis az adathordozón a törvény értelmében feltüntetendő jelzések teszik bárki számára felismerhetővé az adat minősített voltát. Hasonlóképp fontos és garanciális értékű a minősítés megszüntetésének utólag ellenőrizhető módon történő végrehajtása. Ez a titoksértés büntetőjogi fenyegetettségére tekintettel rendkívül fontos. A Ttv. szerint a minősítés külön iratba foglalására csak akkor kerülhet sor, ha a minősítési jelölések alkalmazására az adathordozó sajátos jellege miatt nincs mód. (1293/J/2005)

Az elveszett minősítő esete

Egy még folyamatban lévő vizsgálat egy titokbirtokos szerv irattárában olyan minősített iratanyagot tárt fel, amely még a rendszerváltást megelőzően keletkezett, és azóta „elkallódott” a minősítője. Időközben ugyanis annyi szervezeti és jogszabályi változás történt, hogy mára bizonytalanná vált, hogy ki jogosult a minősítő jogkörében eljárni, például dönteni az iratokban található közérdekű adatokhoz való hozzáférésről. Az adatvédelmi biztos a jogsértő helyzetet felismerve megkereste azt a szervet, amely jelenleg az egykori minősítő feladatait ellátja, és felkérte a helyzet tisztázására. A minősítő vélelmezhető jogutódja állásfoglalást kért a Belügyminisztérium titokvédelmi és iratkezelési feladatokat ellátó szervezeti egységétől, majd felvette a kapcsolatot az iratőrző szervvel, és jelenleg azt rekonstruálja, hogy az idők során hová kerültek azok az irattári segédletek, amelyek alapján az iratok keletkezésének körülményei és a további soruk megállapítható. Bonyolítja a helyzetet, hogy a bizonytalan jogi megítélésű iratállomány feltehetőleg az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (Ásztl.) hatálya alá tartozik, így az Ásztl. 7. §-a értelmében az időközben esetleg a Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárához került irattári segédletekhez csak az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának előzetes jóváhagyása esetén férhet hozzá a vélelmezhető minősítő. (117/T/2005)

Nemzetközi vonatkozású, jogalkotással kapcsolatos ügyek

Az idei beszámolóban a korábbi évekenél kevesebb nemzetközi vonatkozású, jogalkotással kapcsolatos ügy szerepel. Ez nem azt jelenti, mintha az adatvédelmi biztos ez irányú tevékenysége háttérbe szorult volna. A látszólagos csökkenést az okozza, hogy a biztos európai uniós adatvédelmi szabályozási-szakértői közreműködői munkájáról nem a jogalkotással kapcsolatos fejezet, hanem a nemzetközi ügyekről szóló fejezet ad számot, hiszen ez a fontos tevékenység nem azonosítható az Avtv. 26. §-ának (1) bekezdésében nevesített jogszabály-véleményezési, illetve jogalkotási javaslattételi jogkörrel.

A jogszabály-véleményezés során az európai közösségi jogi aktusok elsősorban a jogharmonizációs követelmények forrásként jelennek meg. Elsőként maga az adatvédelmi törvény említhető, melynek a határátlépő személyes adattovábbítás feltételeire vonatkozó 9. §-át jogharmonizációs okból módosította – könnyítette – a törvényalkotó. Az új szabály 2005. június 1. óta hatályos.

Ugyancsak az alapjogvédelem és a jogharmonizáció összefüggései szempontjából tanulságos az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással, illetve az európai jogi aktusoknak való megfeleltetéssel összefüggő módosításról szóló kormányelőterjesztés tervezete. A tervezet a környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló 1990/313/EEC irányelv helyébe lépő 2003/4/EC irányelv (a továbbiakban irányelv) rendelkezéseinek átültetését célozta, azonban nem vette figyelembe, hogy a magyar jog az irányelvben foglaltaknál kedvezőbb szabályokat biztosít a környezeti információk nyilvánosságának. A Magyar Köztársaság részese a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezménynek (kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény), és mert hazánkban a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alkotmányos jog. Ebből következik például, hogy a környezeti adatokhoz való hozzáférés szabályait megállapító jogszabály csak törvény lehet, amely nem tehet különbséget a nyilvánosság számára hozzáférhető adatok „rendeltetésszerű” és „rendeltetésellenes” felhasználása között. Az előterjesztő az adatvédelmi biztos észrevételeit elfogadta. (162/J/2005)

Az adatkezeléssel összefüggő nemzetközi kötelezettségvállalásokat kihirdető jogszabályokkal kapcsolatban továbbra is fennáll az a probléma, hogy az adatvédelmi biztos véleményezési jogköre pusztán formalitásnak tekinthető, ha csak a már kész, kihirdetésre váró dokumentumot kapja meg véleményezésre, hiszen ilyenkor már nincs reális lehetőség az adatvédelmi szempontból esetleg kifogás alá eső részek korrekciójára. Egy kétoldalú, nem európai uniós országgal kötött nemzetközi egyezményt kihirdető törvény tervezetének véleményezése során például jelezni kellett, hogy személyes adatok külföldre továbbítását teszi lehetővé, azonban mindössze a Strassbourgon, 1981. január 8-án kelt adatvédelmi egyezményre utal, továbbá annyit ír elő, hogy az adatok közlésekor a hatályos belső jog szabályai szerint kell eljárni. Az adatkezelés céljának pontos meghatározása, az esetleges egyéb célra történő adatfelhasználás korlátozása, valamint egyéb garanciális szabályok nem szerepeltek a véleményezett tervezetben. (1986/J/2005)

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

Nemzetközi ügyeink többsége továbbra is konzultációs jellegű volt, melyek főként a határátlépő adattovábbítások lehetőségeit érintették. 2005-ben jóval több telefonos megkeresést kaptunk külföldről is úgy a hatályos magyar szabályozást, mint gyakorlatunkat érintően. Az érdeklődők elsősorban az USA-ba történő adattovábbítás lehetőségét kívánták megismerni.

Telefonon és levélben is kaptunk kérdéseket a magyarországi adatvédelmi auditról. Egyelőre többnyire külföldi cégek, jogászok érdeklődnek, hogy a magyar adatvédelmi törvény előír-e ilyet; ha igen, azt a mi irodánk végzi-e; vagy adunk-e felhatalmazást másnak e tevékenység végzésére. Noha tudunk néhány ilyen magánkezdemenyezésről, hivatalunk nem végez ilyet, nincs tudomásunk ilyen tárgyú jogszabály-kezdemenyezésről.

Itt működő külföldi vállalatok gyakran érdeklődnek a magyar dolgozók személyes adatainak kezeléséről. Az egyik nagyvállalat képviselője arra volt kíváncsi, hogy a munkavállalók fényképét elhelyezhetik-e belső intranethálózatukon. Mivel további részlettel nem szolgált, általánosságban arról tájékoztattuk, hogy nem mindegy: ki, milyen körülmények között, az érintett hozzájárulásával készíti-e a képeket. Nem tartjuk jogellenesnek, ha a munkáltató példának okáért igazolványhoz, belépőkártyához kér kis méretű arcképet a dolgozótól, de helytelenítjük, ha fürdőruhás fotót kérnek a titkárnői állásra jelentkezőtől. (827/I/2005)

Az előző évi gyakorlatot folytatva általunk jelentősnek tartott ügyekben 2005-ben is küldtünk körlevelet az európai kollégáknak. Ezek közül kiemelést érdemel a munkahelyi drogteszt alkalmazását érintő állásfoglalásunk, melynek elkészítését nagyban segítették a nemzetközi tapasztalatok (e vizsgálat és állásfoglalás az egészségügyi és a munkahelyi adatkezeléseket ismertető fejezetekben olvashatóak).

A vissza-visszatérő konzultációs kérdések között megemlítjük továbbá, hogy van-e nálunk büntetőjogi szankciója a jogellenes adatkezelésnek; van-e nálunk általánosan használt személyi azonosító. Tovább emelkedett az adatkezelői nyilvántartásunkba történő bejelentkezéseket érintő megkeresések száma.

Az Unió Alkotmánya

Az Európai Alkotmány nem várt elutasítása a francia, majd a holland népszavazáson sajnálatosan megakasztotta a ratifikáció folyamatát. Mindenesetre az Alkotmány alapját képező közös kül-, biztonság- és védelmi politika számos adatvédelmi vonatkozással bír, melyek egységes szabályozást és gyakorlatot igényelnek.

Europol, Schengen

Az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény 2005. június 1-jétől hatályos módosítása alapján ettől az évtől az adatvédelmi biztos képviseli Magyarországot az Europol közös adatvédelmi felügyelő testületben.

Az adatvédelmi biztos hivatala részt vesz hazánk schengeni térséghez történő közelgő csatlakozása előkészítésében. Ennek során kitöltöttük az Unió vonatkozó adatvédelmi kérdőívét, jövő januárban prezentáció keretében kell bemutatnunk hivatalunk tevékenységét és a magyar adatvédelmi rendszert Brüsszelben, majd március elején fogadjuk az Európai Unió és a tagállamok szakértőiből álló értékelő bizottságot. A felkészülés jegyében az adatvédelmi biztos megfigyelőként már részt vesz a schengeni közös adatvédelmi felügyelő testület ülésin.

Az európai adatvédelmi biztos

Előző évi beszámolónkban röviden bemutattuk ezt az új, független ellenőrző hatóságot, melynek feladata az adatvédelmet érintő közösségi jog figyelemmel kísérése, egységes alkalmazásának biztosítása. Együttműködik a közösségi szervek és intézmények adatvédelmi tisztviselőivel, panaszokat vizsgál, továbbá saját kezdeményezésére is indíthat vizsgálatot. Konzultáció keretében tanácsokkal látja el a hozzá fordulókat, együttműködik a 29-es Adatvédelmi Munkacsoporttal, annak teljes jogú tagja.

2005-ben az európai adatvédelmi biztos kiadott két ismeretterjesztő brosrát, ezek:

- *Az európai adatvédelmi biztos* (létrehozásáról, feladatairól),
- *Útmutató a személyes adatok védelméhez a közösségi intézményekben és szervezetben.*

Mindkettő magyar nyelven is olvasható a honlapján:

http://www.edps.eu.int/publications/brochures_en.htm

Az európai adatvédelmi biztos igen aktív tevékenységet folytat, munkaanyagait, jogszabály-véleményezéseit honlapján mind meg lehet találni. A magyar jogkereső és érdeklődő közönség számára különösen öröndetes, hogy immár számos publikációja, véleménye olvasható magyar nyelven is, íme néhány jelentősebb:

- 2004. évi jelentésének összefoglalója,
- Az európai adatvédelmi biztos véleménye az elektronikus hírközlési közszolgáltatások nyújtásával összefüggésben feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatról [COM(2005) 438 végleges],
- Az európai adatvédelmi biztos véleménye a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról [COM(2004)835 végleges],
- Az európai adatvédelmi biztos véleménye a hatósági erkölcsi bizonyítványokra vonatkozó információcseréről szóló tanácsi határozati javaslatról [2004. október 13-i COM(2004) 664 végleges dokumentum],
- a Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és bármely más tiltott tevékenységgel szembeni védelmére vonatkozó kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásról szóló európai parlamenti és a tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról [2004. július 20-i COM(2004) 509. végleges dokumentum].

E vélemények a hivatalos lapban is megjelennek.

Az európai adatvédelmi biztos negyedévente hírlevelet ad ki, melyre bárki feliratkozhat.

Az európai adatvédelmi biztos megválasztását követően arról határozott, hogy hivatalában vállalja fél-, egyéves időszakra a nemzeti adatvédelmi hatóságok munkatársai közül általa kiválasztott 1–2 szakértő foglalkoztatását. Ez a lehetőség nagyon kedvező úgy a nyertes pályázónak, mint hazatérését követően a kiküldő adatvédelmi hatóságnak is, mivel tapasztalataival, ismereteivel nagyban segítheti a hazai munkát. Örömmel közöljük, hogy a 25 tagállam közül az első nyertes pályázó a mi irodánk szakértője, akinek brüsszeli megbízatása 2006. január elején megkezdődött.

Konferenciák

2005 márciusában irodánk rendezte az Európai Adatvédelmi Hatóságok 11-dik Complaints Handling Workshop-ját, ez a fórum az európai adatvédelmi biztosok irodáinak panaszügyekben felhalmozott tapasztalatait összegzi, elősegíti a gyakorlat egységesítését. Ez a konferencia hasznos előkészületnek bizonyult az Európai Adatvédelmi Hatóságok 2006. évi kétnapos tavaszi konferenciájához, melyet nagy örömmel mi rendezhetünk. Ennek szervezését, a szakmai felkészülést már ez évben megkezdjük.

Az adatvédelmi biztosok éves világtalálkozóját ezúttal a svájci Montreux-ben tartották, ahol a konferencia résztvevői két határozatot fogadtak el, egyiket a biometrikus azonosítók használhatóságáról az útlevélben, személyazonosító igazolványban és egy másikat a politikai kommunikációról. Elfogadtak a biztosok egy nyilatkozatot is az adatvédelem és a magánélet – mint a sokféleséget tiszteletben tartó egyetemes jog – védelmének fontosságáról a globalizált világban. E dokumentumok a következő címen érhetőek el: <http://www.privacyconference2005.org/>

A Közép-Kelet-Európai Adatvédelmi Biztosok Konferenciája 2005-ben a Pozsonyhoz közeli Szomolányban volt. A konferencia résztvevői nyilatkozatot fogadtak el, melynek célja a biztosok közötti együttműködés erősítése, az ifjúságot érintő adatvédelmi kérdések fontosságának hangsúlyozása, továbbá a polgárok személyes adatainak kezelését érintő tájékoztatás fokozása. A nyilatkozat teljes szövege a honlapunkon olvasható.

A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport 2005. évi állásfoglalásai

A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport (az Unió Bizottsága mellett működő független tanácsadó szerv, melyet a tagállamok adatvédelmi biztosai alkotnak) 2005. évi fontosabb állásfoglalásai:

- Vélemény a szellemi javakra vonatkozó jogokkal kapcsolatos adatvédelmi kérdésekről (WP 104):

Az internet fejlődése folytán erősödő információcsere egyre szélesebb körben veti fel a szerzői jog védelme alatt álló dokumentumok használata ellenőrzésének kérdését. A szerzői jog védelme alatt álló dokumentumok illegális cseréjének megakadályozását célzó intézkedések során személyes adatokat is kezelnek. Ilyen intézkedés többek között, hogy a szerzői jog védelme alatt álló dokumentumokhoz való hozzáférést – azok cseréje, vagy letöltése esetén – egyre gyakrabban a felhasználó azonosításának előzetes ellenőrzésétől teszik függővé, illetve hogy a dokumentum használatát etikettek (tags) vagy „digitális vízjelek” segítségével továbbkövetik. A felhasználók azonosításakor a használat ellenőrzése mellett, azon túl, hogy a letöltött anyagból nyerhető információk alapján gyakran úgynevezett felhasználói profilokat alakítanak ki és azokat reklámcélokra használják fel, a felhasználóra vonatkozó rendkívül érzékeny adatokat is gyűjtnek.

A jogszerű használat ellenőrzése mellett a lehetséges jogsértés kiderítése céljából a szerzői jogok jogosultjai vizsgálódásaik során rögzítik a felhasználók IP címét, melyet később az internetszolgáltatók felhasználói adataival kapcsolnak össze. Arra is van példa, hogy az érintett felhasználó írásban történő figyelmeztetése érdekében a felhasználó közvetlen azonosítását vagy a feltehetően jogsértő dokumentum eltávolítására történő felszólítás mellett az érintett személy internetes hozzáféréseinek blokkolását kéri a jogosultak a szolgáltatóktól. Emellett a vélt jogsértésekért felelős felhasználókat

nálók felelősségre vonásának érdekében a jogosultak nyilvános adatbankokból (például „Whois”) nyert adatokat – név, telefonszám, e-mail cím és egyéb személyes adatok – használnak fel.

A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok érvényesítéséről szóló uniós irányelv szerint a természetes személyek személyes adatainak feldolgozása esetén az adatvédelmi irányelv által megfogalmazott adatvédelmi alapelveknek kell érvényesülniük, azokat a jogosultaknak figyelembe kell venniük. Ezzel kapcsolatban a Munkacsoport korábban kiadott ajánlásában megállapította, hogy az interneten végzett, személyes adatokat érintő feldolgozás esetén is be kell tartani az offline adatfeldolgozás alapelveit, valamint lehetőséget kell biztosítani a felhasználók számára, hogy az internethez identitásuk kiadása nélkül férhessenek hozzá, amennyiben a személyes adatok nem valamely szolgáltatás nyújtásához szükségesek. Ebből következően nagyobb figyelmet kellene fordítani a felhasználók anonimitását biztosító, privacy-barát védelmi technológiák fejlesztésére.

Az etikettek (tags) használata lehetővé teszi bizonyos adatok meghatározott személyekkel történő összekapcsolását, amely a felhasználói profil kialakításához nyújt további segítséget. Ebből kifolyólag a Munkacsoport komolyan megkérdőjelezi a felhasználók követését szolgáló jelzők használatát, melyek arra irányulnak, hogy egy feltételezhető szerzői jogsértés esetén egy meghatározott személy kiszűrhető legyen. A letölthető dokumentumok etikettekkel történő ellátását nem lenne szabad magánszemélyek identitásával összekapcsolni, hacsak az összekapcsolás nem egy szolgáltatás nyújtásához szükséges, vagy a magánszemély arról értesült és ahhoz hozzájárult.

Az adatvédelmi irányelv értelmében személyes adatok felhasználása csak abban az esetben megengedett, amennyiben az érintett az adatfeldolgozásért felelős személy kilétéről, az adatfeldolgozás céljáról, az érintett adatok köréről, valamint tájékozási és kijavítás iránti jogairól tájékoztatást kap. A felhasználó önkéntes hozzájárulásával felhasznált személyes adatok csak a megadott célra használhatóak fel, így például hitelkártya-tranzakciók esetén a felhasználó nevének és címének – direkt marketing érdekében – történő rögzítése sem megengedett.

Kizárólag az érintett előzetes hozzájárulása esetén lehetséges ilyen jellegű profilok kialakítása és személyes adatok feldolgozása.

A szerzői jogok jogosultjainak vizsgálódásai elsősorban az online hozzáférhető tényekre irányulnak. Ennek keretében a jogsértés időpontja, a védett anyag fajtája, valamint az indirekt identifikációs tulajdonságok hozzáférhetőek. Ezek ismeretében nagy a kísértés, hogy ezeket más, akár az internetes szolgáltatótól, akár nyilvános adatbankokból nyert adatokkal összekapcsolják. A Munkacsoport erre tekintettel felhívja a figyelmet, hogy az adatbankok tartalma csak olyan célokra használható fel, ami az eredeti célkitűzéssel összeegyeztethető. Így tehát – az egyértelmű törvényes feltételek teljesülése esetén alkalmazható kivételektől eltekintve – nem lehet az internetszolgáltatók adatbázisait harmadik személyek részére továbbítani. A Munkacsoport arra emlékeztet, hogy az internetes szolgáltatók felügyeletre vagy együttműködésre nem kötelesek. Továbbá, ha különös esetekben a forgalmi adatok rögzítésére kerül sor, akkor fenn kell állnia egy igazolható szükségességnek, valamint az adatok megőrzése a lehető legrövidebb ideig történhet.

Bűncselekményekre, büntetőjogi elítélésekre vagy biztonsági intézkedésekre vonatkozó adatok feldolgozása csak szigorú, a tagállamok által megállapított feltételek teljesülése esetén lehetséges. Ezzel kapcsolatban a Munkacsoport megállapította, hogy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok érvényesítéséről szóló irányelv megnevezi azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén a bűnüldözési hatóságok személyes adatokat kérhetnek be, megismerve ezzel az immateriális javakhoz fűződő jogokat sértő áru vagy szolgáltatás eredetét és kereskedelmét.

Fentiek kapcsán a Munkacsoport arra emlékeztet, hogy a szerzői jogok jogosultjainak – nyomozásaik során – egyértelmű jogi keretek között kell mozogniuk, különösképpen annak tekintetében, hogy mely információk rögzíthetőek, és milyen igényérvényesítési lehetőségek állnak rendelkezésükre.

– Vélemény a rádiófrekvenciás technológiáról (WP 105):

A 29-es Munkacsoport 2005-ben munkadokumentumot fogadott el a rádiófrekvenciával történő azonosítás technológiájára (Radio Frequency Identification, RFID technology) (a továbbiakban: RFID) vonatkozólag, tekintettel arra, hogy ennek alkalmazása a közelmúltban számos területen egyre népszerűbbé, intenzívebbé vált. Az RFID alapvetően két komponensből áll. Az egyik komponens egy – információt tároló – chip (tag), melyhez egy antenna kapcsolódik, a másik komponens, pedig egy jelolvasó (reader), amely a chip által kibocsátott analóg jelet – szintén egy antennán keresztül – veszi és alakítja át digitális jellé, mely információ számítógép segítségével feldolgozható. A két komponens rádióösszeköttetésen keresztül kommunikál egymással. Az RFID természetes velejárója annak előnyeinek és gazdasági hasznosságán túl számos hátrány, amelyek sérthetik az emberi méltóságot és a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.

Adatvédelmi szempontból azért szükséges figyelmet fordítani az RFID-re, mert a chip tárolhat személyes adatokat is, vagy kapcsolódhat ezekhez, így lehetővé válik ezen adatok titkos gyűjtése. Jellemző területei a technológia felhasználásának: a szállítás, a légi közlekedés, az egészségügy, a biztonsági szolgáltatások és a kiskereskedelem. Példaként említhető az Egyesült Államokban már engedélyezett és nagy vihart kavarázó VeriChip, mely az egészségügyi adatokat a páciens bőre alá ültetve tartalmazza. A kereskedelemben például a törzsvásárlói kártyákba beépített chipek segítségével a forgalmazók megismerhetik, hogy ki, hol, mikor, mit, milyen mennyiségben vásárolt, ezzel felmérhetők a sze-

mély vásárlási szokásai, de akár a helyváltoztatására vonatkozó adatokra is következtetni lehet. Fontos azonban azt is megemlíteni, hogy az RFID nem minden alkalmazása során kerül sor személyes adatok gyűjtésére, például egy operáció során – a személyes adatok kezelése nélkül – elkerülhető, hogy a különböző sebészeti eszközöket a beteg testében felejtésük, amennyiben azokat rádiófrekvenciás chippel látták el.

A 29-es Munkacsoport az RFID elemzése kapcsán két célt fogalmazott meg. Egyrészt útmutatást kíván nyújtani az RFID alkalmazói számára, másrészt a technológia gyártói, fejlesztői, valamint a szabványosítást végzők részére, hogy az RFID-t a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 1995. október 24-i 95/46/EK irányelvében meghatározottaknak megfelelően tervezzék, fejlesszék és alkalmazzák.

A különböző alkalmazások során az irányelvben megfogalmazott alapelveknek, de különösen az adatkezelés célhoz kötöttségének és az adatok minősége elvének kell érvényesülniük.

Kiemelt szerepet és jelentőséget kap az adatalany tájékoztatáshoz fűződő joga, hiszen a tájékoztatási kötelezettség „*megszokott*” tartalmán túl – azaz hogy ki, milyen adatot, milyen célból, meddig kezel – az érintettet tájékoztatni kell – például egy termékre elhelyezett chip esetén – a chip tényéről, létezéséről, a chipben tárolt információról, annak közlésének és vételének – az egyén bármilyen cselekvő közrehatása nélküli – lehetőségéről, a chip működtetésének az érintett által bármikor történő megszüntethetőségéről (úgynevezett kill command), a chip eltávolításának lehetőségéről és módjáról.

A 29-es Munkacsoport az elemzést követően társadalmi vitára bocsátotta a munkadokumentumot, mely lehetőséget adott a fogyasztói és kereskedelmi szervezeteknek, az egyetemeknek, a gyártóknak, az info-kommunikációs szektor képviselőinek a különböző álláspontok ütköztetésére, javaslataik kifejtésére.

– Vélemény a közös állásfoglalások kiadására vonatkozó együttműködési eljárás meghatározása a vállalkozásokon belül kötelezően alkalmazandó belső adatvédelmi garanciák megfelelésére érdekében (WP 107):

Amennyiben egy vállalkozás kötelező érvényű belső szabályainak tervezetét több adatvédelmi hatóság részére kívánja engedélyezés céljából előterjeszteni, az erre vonatkozó kérelem előterjesztésével egyidejűleg javaslatot kell tennie – az alább meghatározott kritériumok figyelembevételével – arra vonatkozólag, hogy melyik hatóság legyen az együttműködési eljárásban illetékes. A kérelmező vállalkozás az illetékességre irányuló javaslatát különösen az alábbi kritériumokra alapozhatja:

- = a vállalkozás központjának székhelye Európában (minden esetben elsőbbséget élvező kritérium);
- = a vállalkozás adatvédelemmel megbízott részlegének székhelye;
- = a vállalkozás azon részlegének székhelye, amely a kérelemmel kapcsolatos ügyintézésre, valamint a vállalkozáson belül kötelező érvényű szabályok érvényre juttatására leginkább alkalmas;
- = az a helység, ahol az adatfeldolgozás céljáról és módjáról a legtöbb döntés születik, és
- = azok az EU tagállamok, amelyekből a legtöbb, az EGT területén kívülre irányuló adattovábbítás történi fog.

A kérelemben szereplő információk továbbításának megkönnyebbítése érdekében a kérelmet megalapozó valamennyi információt az illetékes hatóság rendelkezésére kell bocsátani. Így különösen az Európai Unióban/az EGT területén történő adatfeldolgozás módját és általános szerkezetét, a több részlegből álló vállalkozásnak az EU területén található székhelyét, a foglalkoztatottak vagy érintettek számát, az adatfeldolgozás eszközeit és céljait, azokat a helységeket, ahonnan az adattovábbítás harmadik országok irányába megvalósul és azon harmadik országokat, amelyek irányába az adatok továbbításra kerülnek.

A kérelmező vállalkozás által illetékes hatóságnak választott hatóság az összes érintett adatvédelmi hatóság részére eljuttatja a rendelkezésére bocsátott információkat azzal, hogy illetékességének megállapításával egyetért-e vagy sem. Amennyiben a hatóság a kérelmező javaslatával egyetért, az érintett adatvédelmi hatóságokat az információk megküldésével egyidejűleg felszólítja, hogy esetleges kifogásaikat tegyék meg. Amennyiben a kérelmet befogadó hatóság arra az álláspontra jut, hogy az adott ügyben illetékessége nem állapítható meg, az általa illetékesnek ítélt hatóság tekintetében ajánlást ad ki. Ebben az esetben az érintett adatvédelmi hatóságok egy hónapon belül döntenek az illetékes hatóság tekintetében.

Az illetékes hatóság párbeszédet kezdeményez a kérelmező vállalkozással, melynek eredményeképpen egy „*konzolidált tervezet*” kerül kialakításra, amely – állásfoglalás végett – az összes érintett adatvédelmi hatóság részére továbbításra kerül. Az illetékes hatóság továbbítja a „*konzolidált tervezet*” fűzött állásfoglalásokat a kérelmező részére, amellyel ismételt párbeszédet folytathat. Amennyiben az illetékes hatóság úgy ítéli meg, hogy a kérelmező az állásfoglalásokban foglaltakat megfelelően teljesíteni tudja, felszólítja, hogy a „*végleges tervezet szövegét*” az érintett hatóságok részére továbbítsa. Ezt követően az illetékes hatóság az érintett adatvédelmi hatóságokat annak tanúsítására szólítja fel, hogy a javasolt garanciák megfeleléséről meggyőződtek.

Ez a tanúsítvány mind az érintett hatóságok, mind a vállalkozás részéről megállapodásnak tekintendő, melynek alapján a szükséges állami engedély vagy hozzájárulás megadható. Adott esetben előfordulhat, hogy az egyes országokban további követelményeket, például a közzététel vagy az igazgatási előírások tekintetében kell teljesíteni.

– Vélemény a vállalkozásokon belül kötelező érvényű adatvédelmi szabályok jóváhagyására irányuló kérelemről (WP 108):

Azok a vállalkozások, amelyek kötelező érvényű adatvédelmi szabályok adatvédelmi hatóságok általi jóváhagyását kezdeményezik, az erre irányuló kérelmeiket jelen dokumentum figyelembevételével kötelesek elkészíteni, illetve az illetékes adatvédelmi hatóságnál előterjeszteni azzal, hogy azok az egyes nemzeti jogi előírásoknak megfelelően kiegészítésre szorulhatnak. Jelen dokumentum arra tett kísérletet, hogy a WP 74 (2003) munkadokumentum által meghatározott valamennyi követelményt összefoglalja, különös tekintettel azokra a pontokra, amelyeket a megfelelésértékelésénél az adatvédelmi hatóság vizsgál. Ezen túlmenően segítséget kíván nyújtani az érintett vállalkozások számára a belső adatvédelmi szabályok jóváhagyására irányuló kérelmek előterjesztése, valamint a WP 74 sz. vélemény által támasztott kritériumoknak való megfelelés igazolhatósága vonatkozásában.

1. Az illetékes adatvédelmi hatóság

Az eljáró adatvédelmi hatóság illetékességét elsősorban a kérelmet előterjesztő vállalkozás anyavállalkozásának vagy a vállalkozás központjának az EU valamely tagállamában található székhelye határozza meg. Amennyiben ez a székhely nem az EU területén található, a részletesen meghatározott illetékességet telepítő tényezők alapján alakul az eljáró hatóság meghatározása.

2. A kérelem mellékletei

A jóváhagyásra irányuló kérelemhez a vállalkozás illetékes alkalmazottjának elérhetőségét, az adatvédelmi hivatal kiválasztását megalapozó adatokat (így különösen az Európai Unióban/az EGT területén történő adatfeldolgozás módját és általános szerkezetét, a vállalkozás EU területén található székhelyét, az adatfeldolgozás eszközeit és céljait, adattovábbítás célországait) tartalmazó dokumentum mellett egy háttéranyagot kell csatolni, amelyben a WP 74 sz. véleményben megkövetelt kritériumok teljesülését támasztja alá. Ezen túlmenően természetesen a jóváhagyásra előterjesztett, a vállalkozáson belül kötelező érvényű adatvédelmi szabályt tartalmazó összes vonatkozó dokumentumot is mellékelni kell. Amennyiben a szolgáltatott információk üzleti titkot tartalmaznak, az erre való utalást is tartalmazni kell az érintett dokumentumoknak.

3. Az adatvédelmi szabályok érvényesülésének garanciái

A kérelemben be kell mutatni, hogy az adatvédelmi szabályok vállalkozáson belül történő érvényesülését miként garantálják. Ez megnyilvánulhat kötelező, vállalkozáson belüli vagy szerződéses szabályok, egyoldalú nyilatkozatok, a vállalkozás részlegeire is vonatkozó anyavállalati kötelezettségek, belső szabályozásba beépített jogszabályi rendelkezések, belső magatartásszabályok vagy auditok formájában. Ugyancsak ismertetni kell azon eszközöket, amelyek garantálják, hogy az adatvédelmi szabályok az egyes munkavállalók szintjén is érvényesülhessenek. Az adatvédelmi szabályoknak azokra a vállalkozásokra is vonatkozniuk kell, amelyek a továbbított adatok feldolgozását végzik.

A vállalkozáson belül kötelező adatvédelmi szabályok alkalmazása által érintett természetes személyek számára lehetőséget kell biztosítani, hogy a szabályok betartását az adatvédelmi hatóságok, valamint bírósági úton egyaránt érvényesíthessék. Az erre vonatkozó részletes szabályokból egyértelműen ki kell derülnie, hogy az érintett személyek milyen jogi eszközöket és milyen formában vehetnek igénybe, a vállalkozás melyik részlege foglalkozik az ilyen tárgyú jogi igényekkel. Azon túl, hogy a kérelemnek tartalmaznia kell, hogy a bizonyítási teher az adattovábbítást foganatosító részleget terheli, arra is utalni kell, hogy az érintett természetes személyt a 95/46/EK irányelv szerinti valamennyi jog megilleti, valamint hogy a vállalkozás az érintett adatvédelmi hatósággal együttműködik, és a WP 74 sz. vélemény vonatkozásában kiadott hatósági állásfoglaláshoz tartja magát.

4. Az adatfeldolgozás és az adatáramlás bemutatása

A vállalkozáson belüli kötelező adatvédelmi szabályozásból ki kell tűnnie, hogy a szabályok az adatok mely csoportjára (például: személyi adatok) vonatkoznak, és hogy a szabályozott garanciák az adatfeldolgozás módjához igazodnak-e. Ugyancsak meg kell határozni az adatfeldolgozás célját, valamint a vállalkozáson belüli adattovábbítás mértékét.

5. Az adatvédelemre vonatkozó garanciák

A szabályozásnak arra is ki kell térnie, hogy az adatvédelmi garanciák milyen színvonalat biztosítanak, illetve hogy ezek a követelmények a vállalkozáson belül hogyan kerülnek teljesítésre. Ennek keretében biztosítani kell az érintett természetes személyek számára a transzparenciát, a célmeghatározások korlátozását, az adatminőséget, a biztonságot, az érintett természetes személyek részére a hozzáféréshez, a módosításhoz és a feldolgozás elleni tiltakozáshoz való jogot, valamint az idegen vállalkozások részére történő adattovábbítás korlátozását.

6. Módosításokról való tájékoztatás

A vállalkozáson belül kötelező adatvédelmi szabályzattal rendelkező vállalkozásnak rendelkeznie kell egy tájékoztatási rendszerrel, melynek segítségével a vállalkozás egyes részlegei, valamint az adatvédelmi hatóság az adatvédelmi szabályok körét érintő változásokról értesülhet. A kérelmező vállalkozás tájékoztatási rendszerének működését a kérelmezőnek ugyancsak be kell mutatnia.

– Vélemény a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról (WP 110):

A véleményben a Munkacsoport megerősíti, hogy kész hozzájárulni olyan jogszabály elfogadásához, amelyben az érintettek alapvető jogai és a közérdekek kiegyensúlyozott módon hangolhatók össze. E keretrendszeren belül a Munkacsoport a javaslat szövegének módosítását tekintve az alábbiakra hívja fel a figyelmet:

A Munkacsoport hangsúlyozza, hogy a VIS javaslatban szereplő személyes adatok nagyszabású gyűjtését és feldolgozását vonja maga után, a személyek alapvető jogaira, különösen pedig a magánélet tisztelgetben tartásához való jogra vonatkozó messzemenő következményekkel. Rendkívüli jelentőséggel bír, hogy ezen adatfeldolgozás összhangban legyen az Emberi Jogok Európai Egyezményében, az Európai Unió Alapjogi Chartájában, az Európa Tanács 108. számú egyezményében, valamint különösen a 95/46/EK irányelvben lefektetett alapelvekkel.

Biztosítani kell a szükségesség és az arányosság elveinek szigorú ellenőrzését.

A személyes adatok VIS-ben való gyűjtésének és feldolgozásának célját – összhangban a javaslat jogalapjával – pontosan meg kell határozni, és a közös vízumpolitika elősegítéséhez szükségesre kell korlátozni. Csak az e célból szükséges adatkategóriák kerülhetnek feldolgozásra, és ki kell zárni azokat az adatkategóriákat, amelyek megkülönböztetést eredményezhetnek, mint például a kérelmező születés kori állampolgársága.

A „*vízumkérelem elutasítása okainak*” egységesítése, vagy a „*más kérelmekkel való kapcsolat*” használata csak az adatkategóriák világos meghatározása esetében történhet meg a közhatalom gyakorlása során rendelkezésre álló mérlegelési jogkör korlátozása érdekében.

A Munkacsoport üdvözli a rendelettervezetben szereplő, maximum ötéves adatmegőrzési időszakot. Mindazonáltal, figyelembe véve a gyakorlatban esetlegesen felmerülő különböző helyzeteket, a kiadható vízumok különböző típusait, valamint a vízumkérelem elutasításának különböző okait, a javaslatban részletesebb adatmegőrzési feltételeket kell meghatározni.

A biometrikus adatok feldolgozása megköveteli pótlólagos biztosítékok bevezetését. A biometrikus elemek alkalmazásáról külön Véleményt fogadott el a Munkacsoport.

Az adatokhoz való hozzáférési jogot meghatározott hatóságokra kell korlátozni, és a hozzáférésre csak a rendszer céljaival összhangban lévő körülmények között kerülhet sor. Csak a vízumpolitika végrehajtásáért felelős hatóságok rendelkezhetnek rutinjellegű hozzáféréssel a VIS-hez. Egyéb hatóságok, különösen a bűnüldözési hatóságok csak eseti alapon férhetnek az adatokhoz, egy adott vizsgálathoz kapcsolódó különleges körülmények között és a megfelelő biztosítékok mellett. A rendszer technikai jellemzőit – beleértve az interoperabilitást – oly módon kell kialakítani, hogy biztosítsák e korlátok tisztelgetben tartását, különös tekintettel a SIS rendszerrel tervezett kapcsolatra.

A bizottság VIS-ben betöltött szerepét pontosabban kell meghatározni annak érdekében, hogy a nemzeti adatvédelmi hatóságok, és az európai adatvédelmi biztos számára lehetővé váljon felügyeleti szerepkörük betöltése és tevékenységeik összehangolása.

– Vélemény a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemekre vonatkozó előírásokról szóló 2252/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról (WP 112):

Ez a vélemény részben fedi a Munkacsoport korábbi álláspontját, melyben elsősorban a biometrikus adatokat tartalmazó központi adatbázis létrehozása ellen tiltakozott. A biometrikus elemek útlevelekben, egyéb úti okmányokban és személyazonosító kártyán történő alkalmazása komoly kockázatokat hordoz magában, számtalan etikai, jogi és technikai kérdést vet fel. Ezért a Munkacsoport kiemeli, hogy a biometrikus elemek alkalmazását megelőzően szükséges erről kimerítően, társadalmi keretek között vitát nyitni.

A biometria természetével járó kockázatok korlátozása érdekében hatékony biztosítékokat kell bevezetni már a korai szakaszban. E célból a 2252/2004/EK rendelet 5. cikke által felállított bizottság, melyet a 29. Cikk Adatvédelmi Munkacsoport szakemberei támogatnak, Védelmi Profilt fog létrehozni.

Az egyik oldalon törvényes kötelezettség alapján, közcélból (például határellenőrzés) gyűjtött és tárolt biometrikus adatok, illetve a másik oldalon hozzájárulás alapján, szerződéses célból gyűjtött és tárolt adatok közötti eredményes különbségtételt biztosítani kell.

Az útlevelekben és személyazonosító kártyákon a biometrikus elemek használatát technikailag azon igazolási célokra kell korlátozni, melyek az okmányon lévő adatot az okmányt átadó tulajdonos adataival hasonlítják össze.

Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az európai állampolgárok ujjlenyomatot is tartalmazó útleveleit ne lehessen a Kiterjesztett Hozzáférési Kontroll nélkül olvasni. Biztosítani kell továbbá, hogy kizá-

rólág az illetékes hatóságok férhessenek hozzá a chipen tárolt adatokhoz. A tagállamoknak az illetékes hatóságokról nyilvántartást kell vezetniük.

– Vélemény a nyilvánosan elérhető elektronikus kommunikációs szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos adatmegőrzésről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló parlamenti és tanácsi javaslatról (WP 113):

A kommunikáció szabadsága és titkossága a modern demokratikus társadalmak egyik alapelve. E jog sérthetlenségét több nemzetközi dokumentum, egyezmény és számos nemzet alkotmánya is elismeri. Egy demokratikus társadalomban ennek az alkotmányos jognak a korlátozása csak nemzetbiztonsági érdekből engedélyezhető, vagy akkor, ha azt nyomós ok indokolja, kivételes esetekben, és ha megfelelő biztosítékok állnak rendelkezésre. Rendvédelmi szervek céljainak elérésére forgalmi adatok, beleértve a helymeghatározási adatokat is, tárolása csak korlátozott ideig és szükség esetén megengedett és csak akkor, ha az arányos egy demokratikus társadalomban. Az előzőek alapján mind a 29. Cikk Munkacsoport, mind az Európai Adatvédelmi Hatóságok Konferenciája évek óta azon véleményének ad hangot, hogy az univerzális adatmegőrzés elfogadhatatlan.

Az általános adatmegőrzés célját pontosan meg kell határozni, azt megfelelő bizonyítékokkal kell, alátámasztani. E bizonyítékokat rendszeresen értékelni kell, és a kapott eredményeket nyilvánosságra kell hozni. A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harcban más módszereket is fel lehet használni, például az úgynevezett „gyors befagyasztási” (quick freeze) módszert, amikor a rendvédelmi szervek esetenként kérik a szolgáltatóktól meghatározott adatok megőrzését. Ezek után a rendvédelmi szervek megszerzik a bírói engedélyt, és csak az engedély birtokában juthatnak hozzá a megőrzött adatokhoz.

Az adatok megőrzése idejének a lehető legrövidebbnek kell lennie, nem lehet hosszabb, mint annak az eredeti őrzési célnak a megőrzési határideje, amely célra az adatokat eredetileg gyűjtötték (szerződéses, technikai és számlázási célok). A megőrzendő adatok körének is követnie kell a szolgáltatók által az eredeti célra gyűjtött adatok körét (szerződéses, technikai és számlázási célok).

Ezt követően a Munkacsoport húsz pontban foglalta össze azokat a szempontokat, amelyeket a legfontosabbnak tart. Az adatmegőrzés csak a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni célt szolgálhatja. A munkacsoport a súlyos bűncselekmények kategóriáját túl széles körűnek ítéli meg arra, hogy súlyos bűncselekmények esetén a tervezetben ismertetett módon gyűjtsenek bizonyítékokat.

Az összegyűjtött adatokat csak egyes előzetesen kijelölt rendvédelmi szervek kaphatják meg.

Az összegyűjtött adatokat nem lehet „adatszűrésre” használni.

A megőrzött adatok további kezelése kapcsolódó ügyekben és az adatok átadása további hatóságok vagy harmadik fél részére nem megengedett.

A megőrzött adatokhoz bírói engedéllyel lehet hozzájutni, kivéve azon államokban, ahol ezt jogszabály teszi lehetővé.

Az irányelvnek pontosan meg kell határoznia azon szolgáltatók körét, akiknek ilyen kötelezettsége lesz. A szolgáltatóknál felmerült indokolt többletköltségek megtérítése a tagállamok hatásköre.

Pontosan meg kell határozni az összegyűjtendő adatok körét, amely csak forgalmi és helymeghatározási adat lehet és nem tartalmi adat. A helymeghatározási adatokat csak a hívás elején rögzítik. A sikertelen kommunikációs kísérletekre nem terjedhet ki az irányelv hatálya.

(Megjegyzés: 2005. december 14-én az Európai Parlament elfogadta az irányelvet.)

– Vélemény az értéknövelő szolgáltatások nyújtása céljából történő helymeghatározó adatok felhasználásáról (WP 115):

A Munkacsoport véleménye szerint a helymeghatározó adatok felhasználása nagyon aktuális kérdés, mivel a helymeghatározó funkcióval is bíró elektronikus kommunikációs eszközök használata lehetővé teszi, hogy tulajdonosuk egyfolytában megfigyelés alatt legyen.

Az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv 2. cikkének meghatározása szerint helymeghatározó adat: „egy nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatás felhasználója végberendezésének földrajzi helyzetét jelző, az elektronikus hírközlő hálózatban kezelt minden adat”. Mivel a helymeghatározó adatok azonosított vagy azonosítandó természetes személyekhez kapcsolódnak, a 95/46/EK adatvédelmi irányelvben lefektetett rendelkezések vonatkoznak rájuk. Ezek az adatok sok esetben különleges jelleget hordoznak, az európai jogalkotás specifikus szabályokat fogadott el, megkövetelve, hogy az értéknövelő szolgáltatás nyújtásához szükséges helymeghatározó adatok kezelését megelőzően kell a felhasználó vagy előfizető hozzájárulását megszerezni.

A helymeghatározó adatok kezelésére tekintettel, a 95/46/EK adatvédelmi irányelv 4. cikke értelmében annak a tagállamnak a belső jogát kell alkalmazni, amely területén az adatkezelő székhellyel rendelkezik. Ahol az adatkezelő (az értéknövelő szolgáltatás nyújtója) nem rendelkezik székhellyel a tagállamban, a helymeghatározó adatokat az elektronikus kommunikációs operátor a 95/46/EK számú adatvédelmi irányelv harmadik országba történő adattovábbításra vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően továbbíthatja az adatkezelőnek.

A kezelendő helymeghatározó adatok esetében az érintetteket tájékoztatni kell: az adatkezelő személyéről, az adatkezelés céljáról, a kezelendő helymeghatározó adatok típusáról, az adatkezelés időtartamáról, arról, hogy a helymeghatározó adatokat harmadik személynek továbbítják-e értéknövelő szolgáltatás nyújtása céljából, a hozzáféréshez és adatmódosításhoz való jogról, a felhasználók hozzájárulásának visszavonásához való jogról, az adattörléshez való jogról. A Munkacsoport álláspontja szerint a tájékoztatást a helymeghatározó adatokat adatkezelés céljából gyűjtő személynek kell nyújtania vagy az általános szerződési feltételekben vagy pedig közvetlenül minden esetben akkor, ha az érintett igénybe veszi a szolgáltatást.

A hozzájárulás megadásának meg kell előznie az adatkezelés megkezdését, tekintettel az adatok különleges voltára, ezzel együtt a Munkacsoport utal a közvetlen üzletszerzés céljából történő kéretlen küldeményekről szóló 5/2004 véleményében megfogalmazottakra, mely ebben az összefüggésben igen releváns.

A Munkacsoport szerint a hozzájárulást attól a személytől kell megszerezni, akire a helymeghatározó adatok vonatkoznak.

A helymeghatározó adatokat csak addig lehet tárolni, ameddig szükség van rájuk, ameddig szükségesek az értéknövelő szolgáltatás nyújtásához. Ez azt jelenti, hogy amint a szolgáltatást teljesítették, a szolgáltató az egyének helymeghatározó adatait nem tárolhatja tovább, kivéve ha azok számlázáshoz vagy egyéb fizetési célból szükségesek.

A Munkacsoport felhívja az elektronikus kommunikációs operátorok, illetve az értéknövelő szolgáltatás nyújtóinak a figyelmét arra, hogy adatkezelésük során vezessenek be olyan biztonsági intézkedéseket, amelyekkel a kezelt helymeghatározó adatok bizalmas jellegét és integritását megőrizhetik.

Mivel személyes adatokat meghatározott, egyértelmű és törvényes célból lehet felhasználni, a Munkacsoport, tekintettel az adatkezelés céljára, jelen véleményében két területet vizsgált meg részletesebben: a fiatalkorúak, illetve a munkavállalók helymeghatározásának adatvédelmi problémáit.

– Vélemény az Európai Parlament és a Tanács rendelettervezete [COM (2005) 236 végleges] és a Tanács határozattervezete [COM (2005) 230 végleges] a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működtetéséről és felhasználásáról, továbbá az Európai Parlament és a Tanács rendelettervezete [COM (2005) 237 végleges] a tagállamokban a járművek regisztrációs igazolásának kiállításáért felelős szervezeteknek a második generációs Schengeni Információs Rendszerhez (SIS II) való hozzáféréséről (WP 116):

A Schengeni Egyezmény célja az egyezményben részes államok belső határán az ellenőrzések megszüntetése. E cél elérése érdekében alakították ki a Schengeni Információs Rendszert (SIS), amelynek átalakításáról, valamint új funkciók bevezetéséről évek óta folyik a vita.

A SIS II új jogi alapját az Európai Unióról szóló szerződés (a határozat tekintetében) és az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a rendelet tekintetében) teremti meg, ugyanakkor a SIS II egyetlen információs rendszer.

A Munkacsoport a tervezetek céljának pontosabb meghatározását kéri, hogy a harmadik pillér alá tartozó rendvédelmi hatóságok ne juthassanak hozzá rutinszerűen a SIS-ben tárolt adatokhoz, ami a tervezetek alapján e hatóságok számára lehetővé válna. A Munkacsoport úgy ítéli meg, hogy a rendszerhez hozzáféréssel rendelkező szervezetek köre túl széles, így az túlmutat a tervezetek céljának meghatározásán. Kizárólag a cél pontos meghatározását követően lehet azt eldönteni, hogy mely esetekben lehetséges SIS II adatok átadása harmadik felek részére.

A figyelmeztető jelzéseknél újabb adatkategóriát kívánnak bevezetni: a biometrikus adatokat, azaz digitális fényképet és ujjlenyomatot. A biometrikus adatok különösen érzékeny volta megfelelő szintű védelmet kíván meg. Az ezeken alapuló keresés nem megengedett.

A figyelmeztető jelzések összekapcsolása csak akkor fogadható el, ha általa az arányosság elve nem sérül, és ha valóban fennáll a kapcsolat a figyelmeztető jelzések között. Különböző tagállamok által a rendszerbe bevitt figyelmeztető jelzések összekapcsolása szigorúan tilos, mivel az a személyes adatok kezeléséért viselt felelősséget megváltoztatná, és a felügyeleti hatóságok ellenőrzését is ellehetlenítené.

A bizottság javaslatában az adatmegőrzés időtartamát az eddigiekhez képest meghosszabbította és e döntésének okát nem jelölte meg. A Munkacsoport úgy véli, hogy a jelenlegi adatmegőrzési időt kellene a jövőben is alkalmazni úgy, hogy az adatok törölhetőek legyenek akkor, ha a továbbiakban már nincs rájuk szükség.

Az érintett jogainak vonatkozásában a Munkacsoport legfontosabb módosítási javaslatai az érintett megfelelő időben történő tájékoztatására vonatkozik, és hogy az érintett jogait ne csak akkor tudja gyakorolni, ha fizikailag egy tagállam területén tartózkodik.

A központi SIS működtetéséért, az adatok tárolásáért és a központi rendszerbe bevitt adatokhoz való hozzáférést a bizottság lesz a felelős. A feladat összetett jellege miatt a bizottság szerepének, feladatainak részletesebb leírását kéri a Munkacsoport.

A tervezet nemzeti másolatok készítését ösztönzi a központi adatbázishoz történő közvetlen hozzáférés helyett. A nemzeti másolatok készítése nem kellően megalapozott, és számos hozzáférési helyet biztosítana, ezért ezt a megoldást a Munkacsoport nem támogatja.

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS ÉS A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

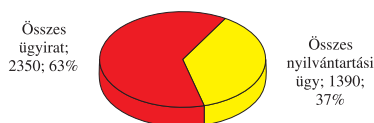
A. Az adatvédelmi nyilvántartás

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 24. § c) pontja szerint az adatvédelmi biztos gondoskodik az adatvédelmi nyilvántartás vezetéséről.

Az adatvédelmi nyilvántartás azokat az adatkezelőket (különböző szervek, cégek, magánszemélyek), illetve adatkezeléseket tartja nyilván, amelyek személyes adatok kezelését végzik. A nyilvántartás elsősorban az érintett személyek részére ad felvilágosítást arról, hogy milyen adatkezelők, mely személyes adatokat, milyen célból kezelik.

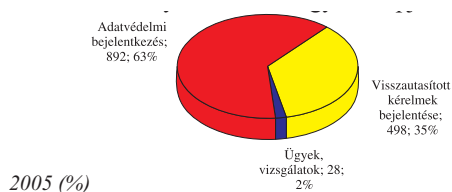
Az Avtv. 28. § (1) bekezdése rendelkezik az adatvédelmi nyilvántartásról. Az itt meghatározott adatokat kell az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett minden adatkezelőnek, az adatkezelés megkezdése előtt – az Avtv. 30. §-ában meghatározott adatkezelések kivételével – bejelentenie. A bejelentéshez segítséget nyújt a honlapunkról letehető, illetve az Országgyűlési Biztos Hivatala portáján átvehető adatlap.

Az ABI tevékenységi körében az adatvédelmi nyilvántartás helyzete
2005 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartás nyilvános, a honlapon mindenki számára elérhető. A nyilvántartásban az adatkezelők, az adatfeldolgozók, a végzett adatkezelések, az adatfajták és az adattovábbítások külön-külön kereshetők.

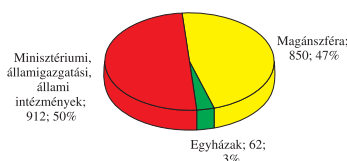
Az ABI nyilvántartási tevékenységének megoszlása a beérkezett nyilvántartási ügyek alapján
2005 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentések 2005. évi tapasztalatai

A 2005. évben különösebb változás a bejelentő adatkezelők összetételében nem volt tapasztalható. Ahogy korábban is, elsősorban direkt marketing tevékenységet végző szervek jelentettek be különböző, közvetlen megkeresés útján történő marketing tevékenységhez kapcsolódó adatkezelést.

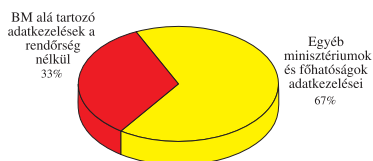
Főbb adatkezelői kategóriák (önkormányzatok nélkül) 2005 (%)



Az elmúlt évekhez képest tovább nőtt az internetes weboldalon történő regisztráció során kezelt adatokkal kapcsolatos bejelentések száma. Ez azt mutatja, hogy egyre többen használják az egyes szolgáltatások igénybevételéhez az internetet.

Növekedett az aláírásgyűjtések száma. Ennek következtében az idén ismét felhívást tettem közzé, amelyben felhívtam az aláírásgyűjtést kezdeményező szervek és magánszemélyek figyelmét a petíciós joghoz kapcsolódó adatvédelmi követelményekre.

Minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseinek megoszlása 2005 (%)



Reklámtevékenységgel foglalkozó cégek

Mára a reklám és a direkt marketing feladatokat a cégek általában nem saját szervezetén belül oldják meg, hanem kifejezetten ilyen tevékenységgel foglalkozó cégnek adják ki, többségében megbízási szerződés keretében. Ezek a cégek aztán nem egy, hanem nagyon sok promóciós adatgyűjtést szerveznek a különböző termékeket és szolgáltatásokat megrendelő, használó személyek körének összegyűjtése érdekében. A fő tevékenységükben marketinggel foglalkozó cégek már tájékozottak az adatvédelem világában.

Ezzel együtt előtérbe került az adatkezelő, adatfeldolgozó szervek megkülönböztetésének problematikája.

„Adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja.” [Avtv. 2. § 8.]

„Adatfeldolgozó az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatkezelő megbízásából – beleértve a jogszabály rendelkezése alapján történő megbízást is – személyes adatok feldolgozását végzi; ” [Avtv. 2. § 16.]

Az a szerv tehát, amelyik a reklámcéget azzal bízta meg, hogy részére akár promóciós, akár más céllal személyes adatokat gyűjtsön, csoportokba rendezzen, vagy az adatkezelésnek bármilyen más résztvevékenységét elvégezze, adatkezelőnek minősül. Adatfeldolgozó ebben az esetben a megbízott szerv. Ebben a viszonylatban a megbízó jelenti be az adatkezelést és az adatfeldolgozót az adatvédelmi nyilvántartásba.

A megbízott adatfeldolgozó a bejelentést csak az adatkezelő cég képviselőjében, a képviselőjére vonatkozó általános szabályok szerint az adatkezelő által adott meghatalmazással, esetleg ilyen tárgyú megbízással járhat el.

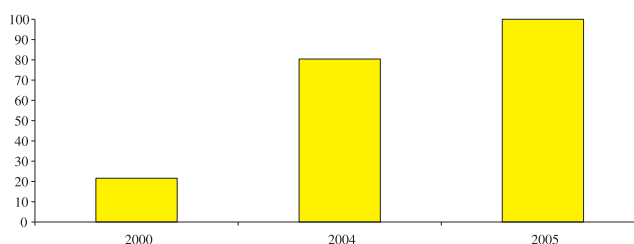
Abban az esetben, ha a megbízás a promóció teljes lebonyolítására, az adatkezelés egészére vonatkozik, és a megbízó az adatokhoz nem fér hozzá, azokat semmilyen céllal nem kezeli, akkor a megbízó a szűken értelmezett adatkezelésben nem vesz részt. Ez esetben a megbízott is adatkezelővé válik, az Avtv. 28. §-ának (1) bekezdése szerint ő is köteles lesz az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni.

Mivel a megbízó határozza meg az adatkezelés célját, az Avtv. 2. §-ának 8. pontja értelmében megbízói jogosítványa miatt továbbra is adatkezelőnek minősül.

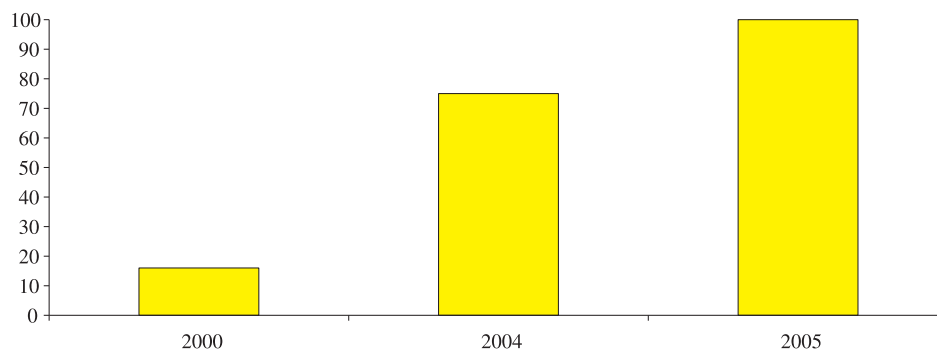
Nagyon sok olyan bejelentés érkezik a hivatalhoz, amelyben – elsősorban valamilyen termékkel, vagy szolgáltatással kapcsolatos igények felmérése érdekében – az adatkezelő, közvetlen üzletszerző szerv direkt marketing leveleiben nemcsak a címzett személyes adataira, hanem annak családtagjaira vonatkozóan is gyűjt adatokat. Fel kell hívnom az adatkezelők, reklámcégek figyelmét arra, hogy mindenki csak saját adatával rendelkezhet érvényesen, a családtagok személyes adatainak jogszerű kezeléséhez minden egyes családtag hozzájárulása szükséges.

Mindemellett problémát okoz a kiskorú személyek jognyilatkozat-tételének, adatkezeléshez való hozzájárulásának problematikája. A marketinggel foglalkozó cégeknek tudniuk kell, hogy a polgári törvénykönyv szabályai szerint a tizennyolcadik életévét be nem töltött kiskorú korlátozottan cselekvőképes, a tizenegyedik életévét be nem töltött kiskorú pedig cselekvőképtelen. Bár a korlátozottan cselekvőképes kiskorú a törvényes képviselőjének közreműködése nélkül is megkötheti a mindennapi élet szokásos szükségleteinek fedezése körébe tartozó kisebb jelentőségű szerződéseket, tehát jognyilatkozatot, mégis előfordulhatnak olyan visszás helyzetek, amikor a kiskorú olyan ügyletbe adja személyes adatainak (például képmás) kezeléséhez való hozzájárulását, amely a mindennapi élet szokásos jogügyletein túl mutat. Az adatkezelő felelőssége, hogy jogszerűen kezelje a kiskorúak személyes adatait. Ez különösen az interneten keresztül történő adatkezelések során okoz nehézséget, mégis úgy gondoljuk, hogy a kiskorúak érdekeinek védelme érdekében az adatkezelő köteles – akár külön technikai módszer alkalmazásával is – biztosítani a személyes adatok kezeléséhez való hozzájárulás törvényességét.

Bejelentkezett magánszféra
(adatkezelők) 2000–2005 (%)



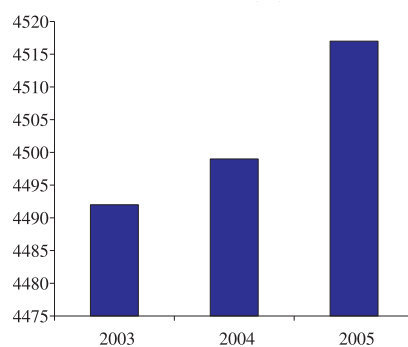
Bejelentkezett magánszféra
(adatkezelések) 2000–2005 (%)



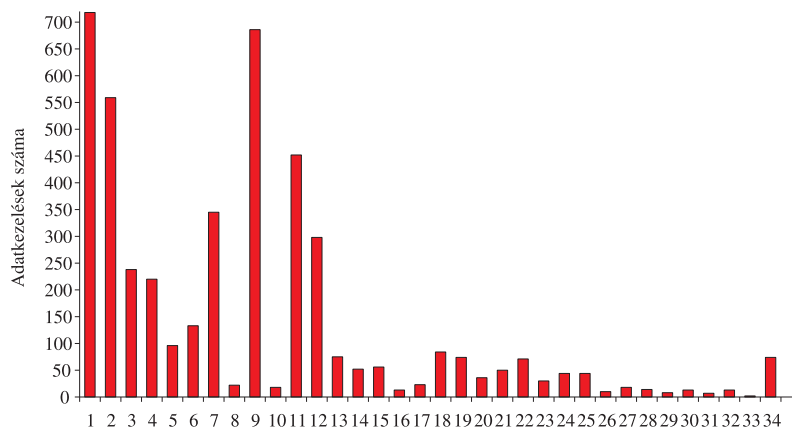
Önkormányzatok helyi adatkezelései

Az utóbbi évekről elmondható, hogy az önkormányzatok helyi adatkezeléseket bejelentő hajlandósága rendkívül visszafogottá vált.

Az önkormányzatok által bejelentett helyi adatkezelések
2003–2005 (%)



A bejelentett helyi adatkezelések fajtái
2003–2005 (%)



- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1. iparüzési adó | 17. mezőőri járulék |
| 2. magánszemélyek kommunális adója | 18. lakásbérlok |
| 3. vállalkozók kommunális adója | 19. üzletek, működési engedélyek |
| 4. építményadó | 20. közoktatás |
| 5. telekadó | 21. gyermekvédelem |
| 6. idegenforgalmi adó | 22. szociális igazgatás |
| 7. gépjárműadó | 23. sorkötelesek |
| 8. föld bérbeadásából jövedelemadó | 24. vízközműfejlesztés |
| 9. ebadó | 25. személyszállítási díj |
| 10. behajtandó köztartozások | 26. veszélyes állatok |
| 11. földbérlet | 27. sírboltkönyv |
| 12. lakásépítési kölcsönök nyilvántartása | 28. kitüntetések, díjak |
| 13. első lakáshoz jutók támogatása | 29. gázközmű-beruházás |
| 14. marhalevél nyilvántartása | 30. támogatások alapítványból |
| 15. méhek vándoroltatása | 31. egyéni vállalkozói igazolványok |
| 16. belvízkár | 32. telepengedély |
| | 33. vízszolgáltatást igénybe vevők |
| | 34. egyéb adatkezelések |

Internetes szolgáltatások

Az internettel kapcsolatos szolgáltatásokhoz kapcsolódó adatkezelések bejelentése az utóbbi időben tendenciós növekedést mutat. Ha az internet felhasználóhoz kapcsolódó adatok (IP-cím, a felhasználó neve) természetes személyvel összekapcsolhatóak, akkor személyes adatnak minősülnek. Az ilyen adatoknak a szerveren történő tárolása adatkezelés, az adatkezelő ebben az esetben a szerver üzemeltetője. A tartalom készítője oldalain általában csak olvasható információkat tesz közzé, és nem rögzít személyes adatokat, így nem adatkezelő. Ha azonban a felhasználó regisztrálja magát a weboldalon, akkor a tartalomszolgáltató is adatkezelővé válhat.

Webáruház üzemeltetése esetén, „szokványos”, a kereskedelmi forgalomban megvalósuló adás-vételről beszélhetünk. Az áru vagy szolgáltatás értékesítésével összefüggésben kezelt adatok (így például a vétel, szállítás és a számlázás) nyilvántartása az adatkezelővel ügyfélkapcsolatban álló személyek adatainak kezelése, így azt az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni nem kell. Nem tartozik viszont szükségszerűen a jogviszonyhoz az érintettek adatainak a vétel követő, így például regisztráció, későbbi megkeresés vagy a kapcsolattartás könnyítése céljából történő tárolása. Az ilyen célú adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

Az internetes szolgáltatások nyújtásakor figyelemmel kell lenni nemcsak az Avtv. rendelkezéseire, hanem az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény rendelkezéseire is. A törvény ugyanis az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás felhasználásával küldött reklámokra vonatkozóan külön szabályokat ad. Az e törvény hatálya alá tartozó

adatkezeléseket az adatvédelmi nyilvántartásba szintén be kell jelenteni, ha a tevékenység során személyes adatok kezelése történik, és az adatkezelés nem tartozik a bejelentés alól mentesülő kivételek közé.

Aláírásgyűjtés

A 2005. évben tovább nőtt az aláírásgyűjtéssel megvalósuló adatkezelések száma. Az aláírásgyűjtést megelőző bejelentési kötelezettségre az adatkezelők figyelmét ez évben is közleményben hívtam fel.

Az aláírásgyűjtést szervezők között – akár népszavazás, akár népi kezdeményezés, akár petíciós céllal történik a gyűjtés – nagy tájékozatlanság mutatkozik abban, hogy mi az aláírásgyűjtés során az adatkezelés jogalapja, valamint a tekintetben, hogy az egyes aláírásgyűjtő íveket mely szervezetnek kell átadni, illetve hogy az íveket mennyi ideig lehet tárolni. Ezért az alábbiakban egy korábbi állásfoglalásomból idézek, az állampolgárok tájékoztatása céljából.

„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. 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.”

Az aláírásgyűjtést szervező adatkezelő köteles az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni. Ezen belül meg kell jelölni az aláírásgyűjtés célját, az adatkezelés joglapját (ami a petíciós jog mibenlétéből fakadóan csak az érintett hozzájárulása lehet), a gyűjtött adatok fajtáját, az érintettek körét, a továbbítandó adatok fajtáját, címzettjét, illetve az adattörlési határidőt. Az aláírásgyűjtő íveket népszavazás és népi kezdeményezés esetén az Országos Választási Bizottságnak továbbítja az adatkezelő, a petíciós céllal gyűjtött aláírásokat pedig a petícióval megszólított személy vagy szerv részére adja át az aláírásgyűjtést szervező adatkezelő. Az összegyűjtött személyes adatokat az érintettek hozzájárulásával továbbíthatja az adatkezelő a címzetthez.

Korábban közleményben hívtam fel a pártok figyelmét arra, hogy amennyiben aláírásgyűjtést szerveznek, úgy az adatvédelmi nyilvántartási azonosítót az aláírásgyűjtés helyszínén is jól látható formában megtekinthetővé kell tenni.

Munkavállalók adatkezelése

Sokan érdeklődnek a munkavállalók személyes adatainak adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentésének kötelezettsége iránt. A kérdések elsősorban a munkavállalók személyes adatainak más szervhez vagy külföldre történő továbbításával kapcsolatban merülnek fel. Az adatkezelővel munkaviszonyban álló személyek adatait tartalmazó adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba nem kell bejelenteni. A munkaviszonnal közvetlenül össze nem függő adatgyűjtést, nyilvántartásba rendezést, így például a külföldi munkavállalók vízum ügyintézését, külföldi anyavállalathoz történő adattovábbítást, vagy munkavállalói részvényprogramhoz kapcsolódó adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

Kivételek az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól

Továbbra is a legtöbb problémát az Avtv. 30. §-ában meghatározott, az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alóli kivételek értelmezése okoz. Ezen belül leginkább az a) pontban szabályozott ügyfélkapcsolatban álló személyek kifejezés értelmezhető nehezen a bejelentők számára.

A bejelentési kötelezettség alóli mentesség csak akkor állapítható meg, ha az Avtv. indoklásában említett, a mentességet megalapozó tényezők fennállnak. Az indoklás szerint szükséges ehhez az, hogy az adatkezelés célja az érintettek számára ismert legyen, és az adatfelvétel közvetlenül az érintettől történjen, valamint az, hogy a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódjon.

Az iroda gyakorlata szerint az ügyfélkapcsolat – mint a bejelentési kötelezettség alóli kivétel – akkor áll fenn, ha az adatkezelés az adatkezelő és az érintett között fennálló jogviszony szükségszerű eleme. Egy internetes portálon történő regisztrációval például önmagában nem jön létre jogviszony. A regisztráció céljának megfelelően azonban már létrejöhét olyan konkrét jogviszony, amely ügyfélkapcsolatot eredményez. Így például webáruház működtetésével adásvételi jogviszony. Ha például a regisztráció valamilyen „szolgáltatás” igénybevételét célozza meg, akkor az adatkezelést a nyilvántartásba nem kell bejelenteni. A szolgáltatás nyújtásához szükségszerűen nem kapcsolódó adatkezelést (például

adatok tárolása reklámanyag továbbítása céljából), illetve az egyéb célú adatkezelést (például fórum) azonban az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

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.

Belső adatvédelmi felelősök bejelentése

Az Avtv. 28. §-ának (1) bekezdése a 2004. január 1-jei hatálybalépését követően egy új ponttal egészült ki, amely szerint az adatkezelés bejelentésével egyidejűleg – azon adatkezelőknek, amelyeknél belső adatvédelmi felelős kinevezése kötelező – a belső adatvédelmi felelőst is be kell jelenteni. A törvény hatálybalépését követően nagyon sok adatkezelő tett eleget kötelezettségének, az idei évben azonban a kezdeti lelkesedés elmúlásával már kevés ilyen tárgyú bejelentés érkezett. Még mindig van olyan „nagy” adatkezelő, ahol adatvédelmi felelős nem működik, vagy működik, de személyét az adatvédelmi biztos felé nem jelezték.

Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele

A 2005. év végén az adatvédelmi nyilvántartási rendszert a következő összetétel jellemzi:

Minisztériumi, államigazgatási, állami intézmények mint adatkezelők:	456
adatkezeléseik:	1253
A magánszférába tartozó adatkezelők:	802
adatkezeléseik:	2063
Önkormányzatok mint adatkezelők:	3160
törvény által elrendelt és helyi adatkezeléseik:	29755
egyházak mint adatkezelők:	62
adatkezeléseik:	71

Előzetes ellenőrzés

A 2005. évben két esetben folytattunk előzetes ellenőrzést az adatkezelők bejelentése alapján. A Határőrség Országos Parancsnoksága az Avtv. 31. §-ának (3) bekezdésében szabályozott kötelezettsége folytán, a Határőrség idegenrendészeti ügymenet-támogató rendszert (HIDRA) jelentette be. A Határőrség Országos Parancsnokságán 2005. november 7. napján folytattunk előzetes ellenőrzést. A rendelkezésünkre bocsátott, illetve a személyes konzultáción beszerzett információk alapján azt állapítottuk meg, hogy a „*Határőrség idegenrendészeti ügymenet-támogató rendszer*” a vonatkozó adatvédelmi és egyéb törvényi előírásoknak megfelel. A rendszer működtetése – miután az ellenőrzés során sikerült tisztázni a részünkre megküldött munkaanyag alapján felmerült problémákat, illetve ígéretet kaptunk az ügyfelek tájékoztatásának általunk javasolt módon történő kialakítására – adatvédelmi szempontból elfogadható. A HIDRA rendszert ezt követően nyilvántartásba vettük.

A Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Rt. 2005 júniusában jelentette be – új adatállomány feldolgozása miatt – a „*Vodafone Mobil Flotta Helymeghatározás*” megnevezésű szolgáltatását. A flottakövetés olyan, interneten keresztül elérhető, kizárólag üzleti előfizetők részére nyújtandó szolgáltatás, amelynek a segítségével meghatározható és elektronikus térképen megjeleníthető azon mobil rádiótelefon készülékek helyzete, amelyekben Vodafone SIM-kártya működik. A Vodafone Magyarország Mobil Távközlési Rt.-nél folytatott előzetes ellenőrzés során meggyőződhattünk arról, hogy a flottakövető szolgáltatás működtetése során az adatkezelő az érintetteket részletesen tájékoztatja a rendszer működése során összegyűjtött személyes adatok kezeléséről, illetve arról, hogy csak olyan személyek vesznek részt a flottakövető rendszerben, akik ehhez előzetes hozzájárulásukat adták. A rendelkezésünkre bocsátott munkaanyag, valamint az előzetes ellenőrzés során folytatott személyes konzultáció eredményeként az adatkezelést nyilvántartásba vettük.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének állapota és fejlesztése

Az adatvédelmi biztosi honlap megújítása

Az adatvédelmi biztos jelenlegi megjelenési formájában 2004. március 1. óta üzemeltetett (2005. december 31-ig 70390 látogatót fogadott) honlapja a szolgáltatott adatvédelmi diszciplinás tartalmat tekintve minden kíváncsival eleget tesz. Azonban megjelenésében már nem követte az egyre népszerűbb, napjainkra gyakorlatilag elvárt multimédiás megjelenítési koncepciókat. Az egyes oldalak viszonylag kevés képet tartalmaznak, vagy egyáltalán nem tartalmaznak semmilyen vizuális elemet, a hangsúly eddig egyértelműen a szöveges tartalom relevanciáján, minőségén volt. Nap-

jainkra azonban nem lehet elmenni azon társadalmi igény mellett, miszerint a tervezők próbálják jobban áttekinthetővé, érthetőbbé, látványosabbá tenni honlapjuk mondanivalóját vizuális hatások segítségével.

A 2005. év folyamán a Nyilvántartási Főosztály informatikai fejlesztő munkatársai nagy figyelmet szenteltek mind a rendszerrel támasztott felhasználói elvárások összegzésének majd ennek alapján a megfelelő rendszerterv kidolgozásának. A honlap iránt érdeklődők széles körből kerülhetnek ki, hiszen az adatvédelmi biztoshoz minden olyan magán- vagy jogi személy fordulhat, aki Magyarország területén tartózkodik. Így elvileg mindenkihez szól, aki hazánkban tevékenykedik és rendelkezik bármilyen internet hozzáféréssel. Gyakorlatilag leginkább azokhoz, akik beszélnek a magyar nyelvet és az ország területén tartózkodnak.

Egyre komolyabb szerepet tölt be a magyar államigazgatási ügyintézésben az elektronikus ügyintézés, így az Adatvédelmi Biztos Irodájának honlapja is egyre nagyobb látogatottságot kapott az elmúlt időszakban..

Magyar nyelvet nem beszélő személyek a honlap angol változatát látogathatják, aminek tartalma nem egyezik meg teljesen a magyar oldalakéval.

A felhasználói igények felmérését a főosztály munkatársai a következőképp összegezték a megvalósítandó rendszerterv számára.

Az olvasható információkat ahol csak lehet, egészítsék ki vizuális (képi/animációs) elemek.

A honlap navigációja legyen egyértelmű, megjelenése legyen egységes, ezt segítse egy animált menüs megjelenés.

Legyen széles körben elérhető, ahol új technológia (böngésző, vagy beépülő modul) szükséges a megjelenítéshez, ott legyen egyértelműen feltüntetve a tökéletes megjelenítéshez szükséges minimális követelmény.

A honlapon lehessen összetett keresést végezni.

A 2005. év végére az elkészült rendszerterv alapján a fejlesztési, programtechnológiai munkák befejeződtek és 2006. január 2-ával a megújult multimédiás honlap jelentkezik a <http://abiweb.obh.hu/abi/> címen.

Az iroda informatikai alrendszerének korszerűsítése

Az előző évi beszámolókból már felhívtuk a figyelmet arra a sajnálatos tényre, hogy a már nyolc éve üzembe helyezett és azóta az adatvédelmi nyilvántartás adatbázisának üzemeltetését és adatszolgáltatását biztosító szerver teljesen amortizálódott, valamint a szükséges háttér gép nélkül működött.

A 2005. év folyamán a hivatal leírt szerver gépét felújította a Nyilvántartási Főosztály és ez a gép szolgál azóta is tartalékként.

Azonban ezen elhasználódott számítástechnikai eszközök cseréje az adatvédelmi nyilvántartás, illetve az iktatási rendszer szolgáltatása biztonságának érdekében halaszthatatlanná vált.

A szükséges berendezések nagyobb része 2005-ben végül is leszállításra került, viszont a megújulást biztosító, új platformra való áttérést lehetővé tevő adatbázis kezelő szoftver beszerzése anyagi eszközök hiányában továbbra is meghiúsult, aminek is következtében az adatvédelmi nyilvántartás szolgáltatása még mindig a az 1997-ben üzembe helyezett és azóta használatban levő szerverről történik.

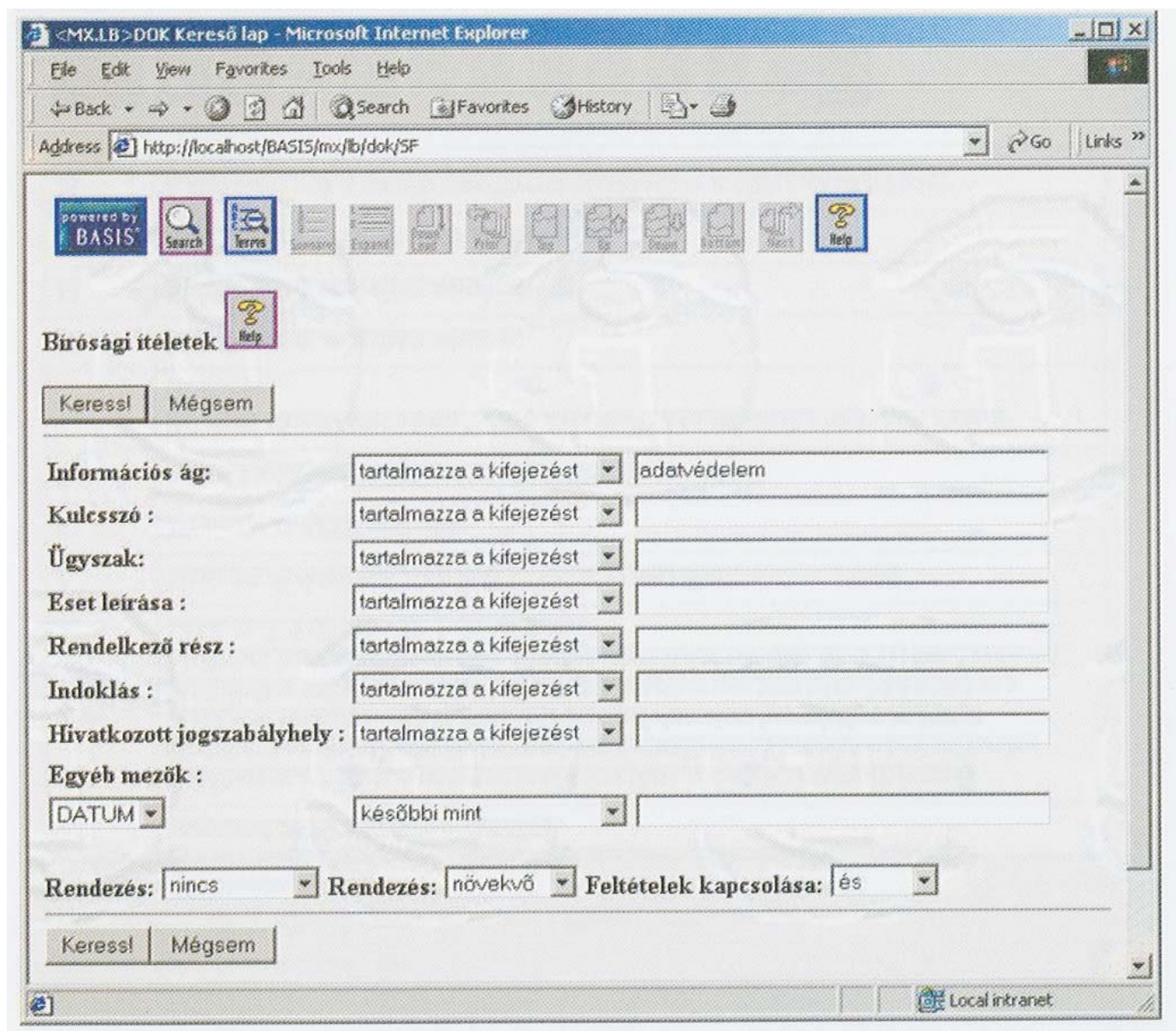
A 2005-ben beszerzett szerverek használatához az adatbáziskezelő rendszert halaszthatatlanul migrálni szükséges, minek anyagi fedezetét feltétlenül biztosítani kell, ugyanis veszélyeztetett az adatvédelmi nyilvántartás szolgáltatása.

Adatbázis fejlesztések

A Nyilvántartási Főosztály elkészítette a Legfelsőbb Bíróságtól az Irodához eljuttatott és átadott adathordozó alapján a Legfelsőbb Bíróság és más bíróságok olyan ítéleteinek számítógépes mintaadatbázisát, amelyek a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatosak, így az az adatvédelmi biztos feladatköréhez tartoznak.

A Bírósági Ítéletek adatbázis jelenleg az adatvédelmi nyilvántartás szerverén működik a BASIS információkérés rendszer alatt, korlátozott számú dokumentumból áll.

A képernyős kereső kérdés feltevésének lehetőségét a következő ábra mutatja.



A feltejt kérdés találatait a következő ábrán láthatjuk.

The screenshot shows a Microsoft Internet Explorer window with the address bar set to <http://localhost/BASIS/mx/lb/dok/SDF>. The main content area displays a list of 14 search results, each with a numbered link. The results are as follows:

5	<u>vagyonvédelmi törvény több paragrafusát</u>
6	<u>323Állami vagy helyi önkormányzati feladatokat ellátó szervek ügyintézőinek nevét és feladatkörét meghaladóan az érintett természetes személyekkel kapcsolatba hozható minden egyéb adat személyes adatnak minősül és ezért nyilvánosságra hozatalukhoz az érintett hozzájárulása szükséges. A személyes adatot önmagában nem teszi közérdekű adattá az a körülmény, hogy az érintett személy a közélet szereplőjévé vált [Alk. 59. § (1) bek., 1992. évi LXIII. tv. 3. § (3) bek., 19. § (1), (2) bek.]</u>
7	<u>Meglesett alkalmazottak Nem fedik fel kilétüket, mert félnek az elbocsátástól</u>
8	<u>Törvényes az APEH gyakorlata</u>
9	<u>Betiltaná a politikai marketinget az adatvédelmi biztos</u>
10	<u>Háromszor figyelmeztet a bank Újraírja a rosszadós-lista szabályait a hitelintézeti törvény módosítása</u>
11	<u>Hozzáférhetnek az ügyfelek adataihoz</u>
12	<u>Hozzáférhetnek az ügyfelek adataihoz</u>
13	<u>Az önéletrajz-kezelés adatvédelmi aspektusból</u>
14	<u>A grafológus csak a személy engedélyével vizsgálhatja ki az állásra jelentkező írását</u>

At the bottom of the browser window, there is a search bar with the text "powered by BASIS" and several icons for search, terms, expand, and help. The status bar at the very bottom indicates "Local intranet".

Az új honlap és a belső információs rendszer adaptációja az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény követelményeihez

Az Adatvédelmi Biztos Irodáján a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét szabályzat írja elő, amelyet az adatvédelmi biztos a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 20. §-ának (8) bekezdése, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eisztv.) 4. §-ának (3) bekezdése, valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ámr.) XVI/A. fejezete alapján adott ki:

E szabályzatban foglalt rendelkezések alapján a következő feladatok hárulnak a Nyilvántartási Főosztályra:

- a) gondoskodik az Adatvédelmi Biztos Irodája szervezeti egységeitől kapott összes közzeendő adatnak a honlapon történő megjelentetéséről,
- b) biztosítja az új honlap alkalmassá tételét adatigénylések fogadására és a folyamatos üzemelést,
- c) lehetővé teszi a közérdekű adatigénylésnek minősülő beadványoknak az intranetes iktatási rendszerbe történő iktatását,
- d) biztosítja közérdekű adatigénylésekről a statisztikai adatgyűjtést, jelentések és a parlamenti beszámolóhoz szükséges kimutatások készítését,
- e) javaslatot tesz a saját szakterülete ügyeinek a honlapon történő közzétételére,
- f) gondoskodik a főosztályt érintő adatigénylésekre adandó válaszok előkészítéséről,
- g) kiadmányozási jogot gyakorol a szabályzat szerint,
- h) végzi az egyedi közzétételi listán szereplő, a főosztály feladatkörébe sorolt adatok előállítását, közzétételre előkészítését,

Az Eisztv. végrehajtásának előkészítési munkálatai során Nyilvántartási Főosztály szakemberei az új honlap számára lehívható, interaktív közérdekű adat igénylő űrlapot fejlesztettek ki, amelynek segítségével a közérdekű adat iránti igény írásban az Adatvédelmi Biztos Irodája honlapjának (<http://abiweb.obh.hu/abi/>, www.obh.hu – adatvédelmi biztos) e célra kialakított részén is érkezhetsz. A honlapon ily módon benyújtott igényeket a Nyilvántartási Főosztály szervere kezeli le és az irodán belüli megfelelő címre irányítja.

A specialisták megoldották az Adatvédelmi Biztos Irodájához érkezett közérdekű adatigénylésről a statisztikai adatgyűjtést, jelentéseket és a parlamenti beszámolóhoz szükséges kimutatások készítését lehetővé tevő adatlap elektronikus űrlapjának az iktatási rendszerbe való illesztését.

Az Eisztv. támasztotta követelményeknek való megfeleltetés során az új honlapon új főmenü pont került bevezetésre: Elektronikus információszabadság oldalak.

Ez a pont további almenükre bomlik: Általános közzétételi lista, Egyedi közzétételi lista, Közérdekű adat igénylése, Szabályzat, a közérdekű adat igénylés teljesítéséről megnevezéssel.

B. A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentése

A 2005-ös év folyamán – a Magyar Közlöny 166. számában megjelent – felhívással fordult az adatvédelmi biztos az adatkezelőkhöz, melyben a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésére hívta fel az adatkezelők figyelmét.

Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett, általa kezelt adatairól. A tájékoztatást az adatkezelő a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban megadja. Az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak a törvényben szabályozott esetekben tagadhatja meg. A tájékoztatás megtagadása esetén az adatkezelő köteles az elutasítás indokát is közölni. „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 szervezetek és személyeknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül kell eleget tennie az adatkezelőnek. Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, 8 napon belül értesíteni kell az igénylőt. A fent említett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítás indokairól.” [Avtv. 20. § (9) bekezdés]

A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek, és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésével mérhetővé válik az információs önrendelkezési jog gyakorlása. Ennek érdekében kértük az adatkezelőket, hogy tájékoztassanak arról, hogy hány személyes adat, illetve közérdekű adat iránti kérelem érkezett az adott adatkezelőhöz, abból hány kérelmet teljesítettek, illetve, hány kérelmet utasítottak el. Felhívásban kértük

az adatkezelőket arra is, hogy jelöljék meg az elutasítás indokát mind a személyes adatok kezelésével kapcsolatos, mind a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek esetében. Az elutasított kérelmek bejelentésére külön forma-nyomtatvány nincs. Az elutasított kérelmekkel összefüggésben az adatkezelőknek csak statisztikai adatokat kell az adatvédelmi biztosnak jelenteni. Sajnos a bejelentési kötelezettség, illetve a felhívás ellenére még mindig kevés, vagy pontatlan bejelentés érkezik.

Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása

2005-ben összesen 315.818 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, 498 különböző adatkezelőhöz, ebből 168 személyes adat iránti kérelmet utasítottak el.

	2003	2004	2005
Jelentést küldők száma	440	496	498
Személyes adat iránti kérelem	147.077	276.612	315.818
Elutasított kérelmek	362	435	168

2005-ben 89 önkormányzati szervhez összesen 41.466 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 13 kérelem került elutasításra.

50 különböző állami szervhez 2005-ben összesen 65.488 személyes adatok megismerése iránti kérelmet nyújtottak be és ezekből 153 kérelmet utasítottak el.

2005-ben a privát szférából 22 társaság jelentette az adatvédelmi biztos számára, hogy adatkérést intéztek hozzájuk, összesen 208.864 személyes adat iránti kérelmet, amiből csak 2 kérelmet utasítottak el.

Láthatjuk, hogy a jelentések számát tekintve szinte semmi változás nem történt az elmúlt évekhez képest. Év-ről-évre ugyanazon adatkezelők tesznek eleget bejelentési kötelezettségüknek. A magán adatkezelők között ugyan nőtt a bejelentést tevők száma, azonban még mindig nagyon kevés jelentés érkezik a tényleges adatkezelői számhoz viszonyítva. Megfigyelhető továbbá, hogy az állami szervekhez érkezett személyes adat iránti kérelmek száma megtriplázódott, az elutasítások száma viszont ennek ellenére csökkent.

Az elutasítás indokai között továbbra is leggyakoribb az illetékesség hiánya, illetve az, hogy a kérelmező nem saját adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtott be. Sokszor azért történik a kérelem elutasítása, mert a kérelem pontatlan. Probléma lehet továbbra is az adatszolgáltatás fizikai teljesíthetősége. Ilyen például, hogy az érintett adatainak helyesbítésére irányuló kérelem azért nem teljesíthető, mert a kezelt adatok helyesek, vagy hogy a szerv a kérelmezővel kapcsolatban adatot nem kezel. Továbbra is előfordulnak olyan esetek, ahol az elutasítás indoka nemzetbiztonsági ok, illetve bűnüldözési ok.

Közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek

2005-ben összesen 129.984 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet jelentett be 498 adatkezelő, ebből 25 kérelmet utasítottak el.

	2003	2004	2005
Jelentést küldők száma	433	495	498
Közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek	10.160	50.271	129.984
Elutasított kérelmek	66	41	25

45 önkormányzati szervhez 2005-ben összesen 9.484 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 9 kérelmet utasítottak el.

44 különböző állami szervhez 2005-ben összesen 120.085 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 16 kérelmet utasítottak el.

A jelentések számát tekintve a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek tekintetében sem figyelhető meg változás. A majdnem azonos számú bejelentőhöz azonban az elmúlt évben dupla számú közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem érkezett. Figyelemre méltó azonban, hogy a kérelmek számának növekedése ellenére az elutasítások száma csökkent.

A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek elutasításának legfőbb indokai, hogy a kért adat az adatkezelő szerv kezelésében nem található, illetve, hogy közérdekű adat belső használatra készült, vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adat. Ritkán történik közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem elutasítása nemzetbiztonsági, bűnüldözési érdekre, bírósági eljárásra való hivatkozással.

Az évről-évre megismétlődő felhívások ellenére csak az adatkezelők egy része – rendszerint ugyanazok az adatkezelők – tesznek eleget törvényi kötelezettségüknek. Ennek következtében a bejelentett adatmennyiségből nem tudunk pontos következtetéseket levonni.

2006. január 1-jén lépett hatályba az elektronikus információszabadságról szóló törvény, melynek célja annak biztosítása, hogy a közvélemény pontos és gyors tájékoztatása érdekében a közérdekű adatokat elektronikus úton bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen közzétegyék. Érdeklődve várjuk, hogy milyen hatással lesz a közérdekű adatok elektronikus úton történő hozzáférhetővé tétele a közérdekű adat igénylésére vonatkozó kérelmek számára.

MELLÉKLETEK

1. Az adatvédelmi biztos ajánlásai
3. Az adatvédelmi biztos közleményei
4. Az adatvédelmi biztos nagy érdeklődést kiváltó ügyei
5. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai*

1. Az adatvédelmi biztos ajánlásai

A köztisztviselői törvény szabályai szerinti vagyonyilatkozat-tételi eljárás egyes adatvédelmi kérdéseit érintő adatvédelmi biztosi ajánlás

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2004. január 1-jei módosításával az adatkezelés jogszerűségét megalapozó „hozzájárulás” pontosan definiált fogalommá vált. A törvény értelmező rendelkezései szerint 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”.

Figyelemmel arra, hogy egyfelől a magyar jogszabályok több helyen is rendelkeznek olyan adatkezelésekről, amelyek az érintettek – ez idáig pontosan meg nem határozott tartalmú – hozzájárulására épülnek, másfelől már korábban több panaszban is kifogásolták a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésének módját, vizsgálatot indítottam annak tisztázására, hogy a hatályos jogszabályok alapján vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek hozzátartozói esetében érvényesül-e és miként az Avtv. módosításával egyértelművé vált hozzájárulás.

A vizsgálat arra is kiterjedt, hogy a Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) által kiadott nyilatkozatminták tartalmi és formai szempontból megfelelnek-e a vonatkozó törvényi, elsősorban adatvédelmi előírásoknak. A panaszosok szerint ugyanis a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségük teljesítése során olyan nyilatkozat kitöltését kérik tőlük és a velük közös háztartásban élőkől, melyben visszavonhatatlan hozzájárulásukat adják személyes adataik kezeléséhez és ellenőrzéséhez, továbbá általános felhatalmazást adnak a Hivatalnak a bankiitok körébe tartozó tények, információk stb. megismeréséhez.

Végezetül választ kerestem arra a kérdésre is, hogy milyen következményei lehetnek annak, ha a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettel közös háztartásban élő – akinek vagyonáról a kötelezett szintén számadással tartozik – nem járul hozzá személyes adataik kezeléséhez.

A vizsgálat során az alábbiakat állapítottam meg:

A közszféra dolgozóinak jelentős köre (a továbbiakban: kötelezett) a köztisztviselők jogállásáról szóló többször módosított 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) szabályai szerint önmagukra és a velük közös háztartásban élő házaspár-, illetve élettársukra és gyermekeikre vonatkozóan vagyonyilatkozatot kötelesek tenni. A vagyonyilatkozat személyi részéhez a kötelezettek és hozzátartozójának is teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatot kell csatolnia, amelyben felhatalmazzák a Hivatalt a vagyonyilatkozat adattartalmának ellenőrzésével összefüggésben személyes adataik kezelésére és ellenőrzésére.

A Hivatal

- a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény;
- a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény;
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény;
- a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény;
- egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségükről szóló 2001. évi CII. törvény, illetve a 220/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet által meghatározott körben gyűjti és nyilvántartja a vagyonyilatkozat tételére kötelezett és hozzátartozói vagyoni részre vonatkozó nyilatkozatait.

* A válogatás az ajánlások és állásfoglalások eredeti szövegét tartalmazza. Az anonimizálást, az értelmező címek utólagos hozzáadását, valamint az állásfoglalás tartalmát nem érintő rövidítéseket []-l jelöltük.

Tekintettel arra, hogy az e törvények által meghatározott kötelezettek vagyonyilatkozat-tételének részletes szabályait a Ktv. állapítja meg, a nyilatkozattételi eljárást – a vizsgált aspektusban – e törvény rendelkezései alapján tekintetem át.

A vagyonyilatkozati adatlapokhoz, melyet a Ktv. 6. számú melléklete tartalmaz, a Hivatal az elmúlt év végén adatkezelési felhatalmazás néven formanyomtatványt (a továbbiakban: nyilatkozat) rendszeresített, melyet a vagyonyilatkozati nyomtatványokkal együtt juttatnak el a kötelezettekhez. A nyilatkozat tartalma szerint az érintett „*visszavonhatatlanul*” felhatalmazza a Hivatalt személyes adatai kezelésére és arra, hogy a vagyonyilatkozatban foglalt adatok valóságát ellenőrizze.

A „*visszavonhatatlanul*” adott adatkezelési felhatalmazás ellentétes az Avtv. céljával, azzal, hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezik, és még a Ktv. szigorú vagyonyilatkozat-tételi rendelkezéseiből sem következik az érintett információs önrendelkezési jogának ilyen súlyos korlátozása.

A Ktv. 22/A. § (14) bekezdése szerint, ha a nyilatkozattételre köteles köztisztviselő a vagyonyilatkozat tételére vonatkozó kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy vagyonyilatkozatában szándékosan a valóságnak meg nem felelő lényeges adatot, tényt közöl, avagy a vagyonyilatkozatát és a személyes adat kezelésére vonatkozó felhatalmazó nyilatkozatát visszavonja, közszolgálati jogviszonyát azonnali hatállyal meg kell szüntetni.

A rendelkezésekből nem következik, hogy az adatkezeléshez korábban adott felhatalmazó nyilatkozat nem vonható vissza. Amennyiben a vagyonyilatkozat tételére kötelezett a nyilatkozatát visszavonja, jogviszonyát valóban meg kell szüntetni, de ez nem jelenti azt, hogy a következmények ismeretében ne dönthetne úgy, hogy a továbbiakban személyes adatai kezeléséhez, ellenőrzéséhez nem járul hozzá.

A Ktv. 22/A. § (15) bekezdése szerint nem szüntethető meg a nyilatkozattételre kötelezett közszolgálati jogviszonya, ha a vagyonyilatkozat tételére, illetőleg a felhatalmazás csatolására, valamint a nyilatkozatban szereplő valamely adat közlésére vonatkozó kötelezettségét önhibáján kívül eső okból nem teljesíti.

Álláspontom szerint ebbe a körbe tartozik, mikor az élettárs, hozzátartozó szuverén jogalanyként úgy dönt, hogy nem adja hozzájárulását személyes adatai kezeléséhez és/vagy megtiltja, hogy vagyoni helyzetéről a kötelezett adjon bevallást. A vagyonyilatkozatok kitöltéséről szóló útmutató ugyan iránymutatást ad a kötelezettek számára arra az esetre, ha a velük közös háztartásban élő a hozzájáruló nyilatkozat kitöltését megtagadja, a vagyonyilatkozat jogintézménye mégis azt sugallja, hogy a kötelezett munkahelyén hátrányokat szenvedhet, ha a vagyonbevallások mindegyikét nem adja át a munkáltatói jogkör gyakorlójának.

A nyilatkozatban a kötelezetteknek és hozzátartozóiknak felhatalmazást kell adniuk ahhoz, hogy a Hivatal kérésére a pénzügyi intézmények, bankok a személyükre vonatkozó „*a banktitok körébe tartozó tényekről, információkról stb.*” adatokat szolgáltatassanak. Adatvédelmi szempontból aggályos, hogy a kért felhatalmazásban nincsen pontosan meghatározva az ellenőrzés tárgyát képező adatkör. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 51. § (1) bekezdés a) pontja szerint ugyanis banktitok csak akkor adható ki harmadik személynek, ha a pénzügyi intézmény ügyfele, annak törvényes képviselője a „*rá vonatkozó kiszolgáltatható banktitokkört pontosan*” megjelöli. A nyilatkozat tartalmából csak sejthető, hogy a Hivatal a vagyonbevallásban szerepeltetett adatok ellenőrzésére kér felhatalmazást, a nyilatkozat ilyen általános megfogalmazása azonban nem nyújt garanciát arra, hogy a Hivatal adatigénylése kizárólag csak az általa igényelhető adatkörre korlátozódik.

A vizsgálat keretében tájékoztatást kértem a Hivatal vezetőjétől, hogy a jogszabályi felhatalmazások alapján összesen mennyi vagyonyilatkozatot kezelnek, ebből milyen arányt képviselnek a hozzátartozói vagyonyilatkozatok, továbbá hány esetben került sor ellenőrzési eljárás lefolytatására.

A hivatalvezető által megküldött kimutatások adatai szerint, a számítógépes rendszer 2004. október 31-i adatállományának megfelelően összesen 290149 vagyoni részre vonatkozó vagyonyilatkozatot kezeltek a nyilvántartásukban, ebből 174632 volt a hozzátartozói vagyonyilatkozat. A nagyszámú nyilatkozat és a tömeges adatkezelés mellett 2002. évben egy, 2003. évben kettő, 2004. évben kettő ellenőrzési eljárást folytatott le a Hivatal.

Az Avtv. 5. §-a szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

A statisztikát szemlélve felmerül a kérdés: valóban ilyen kedvező a helyzet a közszférában a korrupció terén, vagy a bevezetett vagyonyilatkozat intézménye nem érte el célját, ilyen formában alkalmatlan eszköz a korrupció elleni küzdelemben. Álláspontom szerint ez utóbbi problémával szembesülünk. Beigazolódni látszik hivatali elődöm, dr. Majtényi László álláspontja, melyet még a Ktv. 2001. évi módosítása és a vagyonyilatkozat jogintézményének bevezetése előtt fejtett ki, mely szerint „*kétséges, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jog ilyen súlyos korlátozása arányban állna az elérni kívánt céllal, különösen, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a széles körű vagyonyilatkozati kötelezettség szabályai az intelligens korrupció leleplezésére aligha alkalmas*”.

A Hivatal azáltal, hogy több százezer személy vagyonára vonatkozó személyes adatait tárolja, egyfajta készletező adatgyűjtést végez. Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában a célhoz kötöttség elvéből következően

megállapította, hogy a meghatározott cél nélküli, „késztetre” való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes. A Hivatal valójában abból a célból tárolja sok ezer érintett adatait, hogy az esetlegesen kezdeményezett ellenőrzési eljárást lefolytathassa, és ezzel védje meg a közélet tisztaságát. Az elmúlt esztendőben a Hivatal csak néhány eljárást folytatott le, és ebből a célból több százezer érintett vagyonyilatkozatát kezelte, adataikat előre nyilvántartásba vette, holott annak valószínűsége, hogy velük szemben valaha büncselekmény gyanúja merül fel, igen kicsi.

Úgy vélem, hogy a statisztika adatai, és a jogintézmény bevezetése óta eltelt évek gyakorlati tapasztalatai alapján felül kell vizsgálni a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség jelenlegi rendszerét. Indokolt átgondolni, hogy több százezer személy adatainak a kezelésével megbízott nyilvántartó gépezet elérte-e a törvényben kitűzött célját, nevezetesen biztosítani tudja-e a közélet tisztaságát, alkalmas eszköze-e a korrupció megelőzésének. Felmerül a kérdés, hogy a jelenlegi módon, ilyen széles körben kell-e kötelezni az állam szolgálatában állókat és hozzátartozóikat a vagyonbevallásra, ily módon korlátozva őket információs önrendelkezési jogukban.

Határozott álláspontom, hogy a hozzátartozók adatkezelési hozzájárulása ellentétes az adatvédelmi jog szerinti hozzájárulás fogalmával, hiszen ebben az esetben – a szelíd törvényi kényszer miatt – nem beszélhetünk önkéntességről, a nyilatkozat szabad elhatározáson alapuló megtételéről. Teljesen egyértelmű, hogy a Ktv. vonatkozó rendelkezése és a nyilatkozattételi formanyomtatvány tartalma csak az önkéntesség látszatát kelti.

A fentiekre figyelemmel, és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése és 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 belügyminisztert, hogy kezdeményezze a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény módosítását annak érdekében, hogy a vagyonyilatkozat tételére kötelezettek hozzátartozói az információs önrendelkezési jogukat érdemben, szabadon gyakorolhassák.

– Javaslom a belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek, hogy tekintsék át a vagyonyilatkozat intézményének eddigi tapasztalatait, eredményességét, és ennek tükrében mérlegeljék, hogy a közélet tisztaságának biztosítására szükség van-e sok ezer közszolga személyes adatainak központi gyűjtésére és tárolására.

– Felkérem a belügyminisztert, hogy a BM Közigazgatás szervezési és Közszolgálati Hivatala által rendszeresített adatkezelési felhatalmazás tartalmának módosítása érdekében, illetve az eddig megtett, pontatlan tartalmú nyilatkozatok figyelmen kívül hagyására a szükséges intézkedéseket tegye meg.

Budapest, 2005. március 29.

Dr. Péterfalvi Attila

(1643/H/2004)

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás

Az állam elszámoltathatósága, a közpénzek átláthatósága az információs szabadság jogintézményének egyik alapvető értelme. Az adatvédelmi biztos információs szabadsággal kapcsolatos tevékenységének kezdetétől fogva fontos csoportját alkotják azok az ügyek, amelyek az ellenőrző, felügyeleti funkciókat ellátó különböző állami szervek működésének nyilvánosságát érintik. Vissza-visszatérő kérdés, hogy az e szervek által végzett ellenőrzésekkel kapcsolatos dokumentumok mennyiben nyilvánosak, azaz hogy miként és ki ellenőrzi az ellenőröket. Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség, az Állami Számvevőszék, a Szerencsejáték Felügyelet, a Pénzügyi Szervek Állami Felügyelete, a környezetvédelmi, a fogyasztóvédelmi felügyelőségek működésének nyilvánosságát vizsgálva az adatvédelmi biztosnak az elmúlt években számos ügyben kellett már állást foglalnia.

I. A közpénzek ellenőrzése

Az ellenőrzés feladatainak ellátását állami szervek egész sora végzi. E körön belül egy szűkebb csoportot képeznek a közpénzek felhasználásának ellenőrzésére hivatott intézmények. A költségvetési ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok elfogadása az Országgyűlés és részben a kormány feladata. E jogszabályok, valamint a közpénzek felhasználását ellenőrző szervezetek tevékenységének vizsgálata csak annyiban és azért tartozik az adatvédelmi biztos kompetenciájába, mert egyrészt e szervek állami szervek, így a működésükre vonatkozó adatok közérdekű adatok, másfelől, mert ellenőrző feladatuk ellátása révén az általuk ellenőrzött szervek gazdálkodására vonatkozó, szintén közérdekű adatok sokasága kerül birtokukba.

A közpénzek ellenőrzését végző két központi állami szerv, az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) működésének nyilvánosságát az adatvédelmi biztos – működésének tíz esztendeje alatt – több

ízben vizsgálta. Az elmúlt évek során az Állami Számvevőszékkel kifogástalan szakmai együttműködést sikerült kialakítani. Az adatvédelmi biztos és a KEHI kapcsolatát ugyanakkor az 1999-ben felmerült első ügy óta az egyet nem értés és a viták jellemzik. Ez indokolja a KEHI ellenőrzési tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatos ügyek áttekintését, a vizsgálati tapasztalatok összegzését és a szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatok megfogalmazását.

A két szerv ellenőrzési feladatainak hasonlósága miatt a KEHI létrehozása, tevékenységének nyilvánossága nem vizsgálható a Számvevőszék szerepére, működésére vonatkozó jogi szabályozás áttekintése nélkül.

II. Az Állami Számvevőszék jogállása, működésének nyilvánossága

Az Állami Számvevőszék felállításáról az 1989 októberében megszavazott alkotmánymódosítással döntött az Országgyűlés, majd néhány nappal később az úgynevezett sarkalatos törvények egyikeként elfogadta az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvényt (a továbbiakban: ÁSZtv.).

„A törvényhozó hatalom megbízásából végzett ellenőrzés nélkülözhetetlen a jogállamban, hogy a végrehajtó hatalom gazdálkodása alapvetően a törvények, a gazdaságosság, a célszerűség és a takarékoság elvei szerint valósuljon meg, hogy intézményesen biztosított legyen a törvényektől és az említett elvektől való esetleges eltérés jelzése, a felelősség megállapíthatósága. Az állami-társadalmi ellenőrzés jelenlegi rendszerében azonban nincs olyan, csak az Országgyűlésnek alárendelt szerv, amely az állami költségvetés és ezen belül a kormány és a minisztériumok költségvetésének, az állami hivatalok gazdálkodásának, a kommunális, szociális és egyéb fontos társadalmi célokra a különböző szervek részére a költségvetésből rendelkezésre bocsátott összegek felhasználásának szabályszerűségét és eredményességét folyamatosan ellenőrizné. Indokolt ezért egy ilyen ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék létrehozása” – szól e törvény általános indokolása.

Az ÁSZtv. 1. §-a rendelkezett az ÁSZ feladatáról:

„1. § (1) Az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként Állami Számvevőszék jön létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.

(2) Az Állami Számvevőszék az állami ellenőrzés legfőbb szerve, az e törvényben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik.”

Az e törvényhelyhez fűzött jogalkotói indokolás szerint *„a jogállam szervezeti rendszerében az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a társadalom- és gazdaságpolitika fő irányainak meghatározása, az államháztartás ellenőrzése. Az Országgyűlés e feladatoknak akkor tud eleget tenni, ha olyan ellenőrző szervvel rendelkezik, amely független a kormánytól és csak a törvényeknek van alárendelve. A javaslat ezért kimondja, hogy az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként Állami Számvevőszék jön létre. Az Állami Számvevőszék az állami ellenőrzés legfőbb szerve [(2) bekezdés]. A minősítésnek garanciális tartalma van, kizárja, hogy a törvényhozás ellenőrző szerve fölé vagy mellé más államhatalmi ágak azonos szintű ellenőrző szervet emeljenek. Az Állami Számvevőszék a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés területén általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik, ellenőrzést végezhet mindenütt, ahol állami pénzt használnak fel vagy kezelnek. Az Állami Számvevőszék javaslat szerinti hatásköre azt is kizárja, hogy a pénzügyi-gazdasági ellenőrzésben más szerv hasonló ellenőrzést végezzen. Ezzel összhangban a javaslat 17. § (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Állami Számvevőszék a Minisztertanács felkérésére is végezzen ellenőrzést.”*

Az ÁSZ feladatkörét meghatározó – az előbbieken idézett – törvényi rendelkezést 1989 óta az Országgyűlés pontosította és kiegészítette, de érdemben nem változtatott rajta.

A közpénzek átláthatóságának garanciájaként az Alkotmány 32/C. § (2) bekezdése előírta, hogy az ÁSZ által végzett ellenőrzésekről szóló jelentést nyilvánosságra kell hozni. E szabályt az ÁSZtv. 18. § (1) bekezdése annyival toldotta meg, hogy a nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat államtitkot vagy szolgálati titkot. A jelentések nyilvánosságról szóló törvényi rendelkezés 2004-ben a következőképpen módosult:

„18. § (1) Az Állami Számvevőszék elnöke az év során végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat államtitkot és szolgálati titkot, valamint törvény által védett egyéb titkot. A vizsgált magánszemély, jogi személy, gazdálkodó szervezet vagy költségvetési szerv felelős vezetőjének neve és az ellenőrzés során vizsgált tevékenységgel kapcsolatba hozható személyes adata közérdekből nyilvános adat és a jelentésben nyilvánosságra hozható, illetőleg egyéb módon hozzáférhetővé tehető.”

Az Állami Számvevőszék internetes honlapján (<http://www.asz.hu/> ASZ/www.nsf) több tízezer oldalnyi terjedelemben olvashatók az ÁSZ által elvégzett vizsgálatok alapján készült jelentések szövegei.

III. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felállítása, feladatainak és jogállásának változásai

1. Alig másfél esztendővel az Állami Számvevőszék felállítása után, 1992 júniusában az Országgyűlés elfogadta az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Áht.), melynek 121. § (5) bekezdése előírta,

hogy „a Kormány a központi költségvetés, az alapok, valamint a központi költségvetési szervek tekintetében a költségvetési ellenőrzésért felelős állami szervet köteles kijelölni.”

Az e rendelkezéshez fűzött előterjesztői indokolás a következőket tartalmazza: „A végrehajtó hatalom tevékenységének ellenőrzése szükségessé teszi egy attól független, csak az Országgyűlésnek alárendelt ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék működését, amely egyúttal ellátja a helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzését is. A Kormány a költségvetési gazdálkodás hatékonyságának és szabályszerűségének biztosítására önálló szervezetet hozhat létre, vagy feladatellátására a Kormányon belül felelőst köteles kijelölni.”

Az Áht. idézett rendelkezésében foglaltakra hivatkozva a Kormány a Központi Számvevőszégi Hivatalok létrehozásáról és feladatairól szóló 12/1993. (I. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet[1]) kiadásával felállította a mai Kormányzati Ellenőrzési Hivatal jogelődjét.

A Rendelet[1] szerint a Hivatal a kormány közvetlen irányítása alatt álló országos hatáskörű államigazgatási szerv, melynek vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki. Feladatait a következőképpen határozta meg:

„2. § (1) A Hivatal által végzett ellenőrzés kiterjed

- a) a központi költségvetés forgóalapjának működésére és az abból való finanszírozásra;
- b) a központi költségvetésből teljesített kormányzati kiadásokra, engedélyezett támogatásokra és kedvezményekre, kivéve az adóellenőrzés körébe tartozó, jogszabály alapján a vállalkozásoknak folyósított támogatásokat;
- c) a fejezetek és az azokhoz tartozó központi költségvetési szervek gazdálkodására, ezen belül külföldi szervezetek által nyújtott támogatások, segélyek felhasználására, és
- d) az elkülönített állami pénzalapok működésére.”

Vizsgálati jogosultsága nem terjedt ki az Alkotmánybíróságra, az Állami Számvevőszékre, a Legfelsőbb Bíróságra, a Magyar Köztársaság Ügyészségére, az Országgyűlés Hivatalára és a Köztársasági Elnöki Hivatalra.

A Rendelet[1] kimondta, hogy az ellenőrzés a kormány által jóváhagyott éves munkaterv, továbbá a kormány utasítására, valamint a pénzügyminiszter eseti felkérése alapján történik, valamint, hogy a Hivatal a kormányzati intézkedést igénylő megállapításairól, valamint az ellenőrzések évente összefoglalt tapasztalatairól a kormányt írásban tájékoztatja [3. § (4) bekezdés].

2. A mintegy két és fél évvel később kiadott, a Kormányzati Ellenőrzési Iroda létrehozásáról és feladatairól szóló 138/1994. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet[2]) megváltoztatta a Hivatal nevét, jogkörét pedig újabb ponttal egészítette ki: kiterjesztette a kormány döntései hatályosulásának vizsgálatára [2. § (1) bekezdés e) pont].

3. Azt követően, hogy 1996 januárjában, majd 1997 januárjában az Áht. 121. §-a jelentősen kiszélesítette a KEHI vizsgálati jogkörét, a kormány elfogadta a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügyeletéről, feladat- és hatásköréről szóló 61/1999. (IV. 21.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Rendelet [3]), mely a KEHI vizsgálati jogkörét tovább bővítve az alábbiak írta elő:

„2. § (1) A Hivatal által végzett ellenőrzés kiterjed:

- a) a Kormány döntései hatályosulásának vizsgálatára;
- b) a Kincstári Egységes Számla (KESZ) pénzforgalmára a központi költségvetés és az elkülönített állami pénzalapok vonatkozásában;
- c) a központi költségvetésből teljesített kormányzati kiadásokra, a beszedett bevételekre, az engedélyezett támogatásokra és kedvezményekre a támogatást folyósító vagy a kedvezményt engedélyező és a kedvezményezett szervezetenél egyaránt;
- d) az adóellenőrzés körébe tartozó vállalkozások részére jogszabályok alapján nyújtott támogatások folyósítására;
- e) a fejezetek felügyeletét ellátó szervek, a fejezetek felügyelete alá tartozó költségvetési szervek – a (2) bekezdésben foglalt fejezetek kivételével –, valamint az elkülönített állami pénzalapok gazdálkodási tevékenységére;
- f) a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, az alapítványoknak a megyei és regionális területfejlesztési tanácsoknak és – a pártok kivételével – társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, elkülönített állami pénzalapokból juttatott pénzeszközök – ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is – felhasználására;
- g) az állami kezesség beváltásának jogosságára, ennek keretében a központi költségvetés mellett a tartozás eredeti kötelezettjénél és jogosultjánál a kezességi szerződés feltételeinek betartására;
- h) a Kormány irányítási és felügyeleti jogkörébe tartozó központi költségvetési szervek és az állami felügyeletek ellenőrzési szervezeteinek ellenőrzési rendszerére;
- i) a hazai és nemzetközi forrásokból finanszírozott programokat figyelemmel kíséző monitoring rendszer fejlesztésére és módszereinek kidolgozására.”

4. A KEHI vizsgálati jogkörét 2003 januárjában az 1/2003. (I. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet[4]) a Rendelet[3] 2. § (1) bekezdés e) pontjának módosításával tovább szélesítette:

„2. §(1)

e) a fejezetek felügyeletét ellátó szervek, a fejezetek felügyelete alá tartozó költségvetési szervek – a (2) bekezdésben foglalt fejezetek kivételével –, az elkülönített állami pénzalapok, valamint – az ügyvezető szerv vagy személy felhatalmazása alapján – az állam, illetve a költségvetési szerv közvetlen vagy közvetett tulajdonában vagy befolyása alatt álló gazdálkodó szervezetek gazdálkodási tevékenységére”

5. A Rendelet[4] elfogadásával egyidejűleg 2003. január 1-től jelentősen megváltoztak az Áht.-nek az államháztartás pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó szabályai. A változtatásnak a KEHI-t érintő legfontosabb eleme, hogy a törvény az Állami Számvevőszéket az államháztartás külső ellenőrző szerveként, ezzel szemben a KEHI-t a „függetlenített (utólagos) belső ellenőrzés” szerveként határozta meg (Áht. 120/A. §).

Az Áht. új 121/B. § (1)–(4) bekezdései tartalmazzák a KEHI feladatait, sajátos módon anélkül, hogy megneveznék e szervet. Csupán a törvény indokolásából derül ki, hogy a szabályozás a KEHI-re vonatkozik:

„Világosan meg kell különböztetni egymástól az államháztartási pénzügyi ellenőrzési rendszer két összetevőjét, az Állami Számvevőszék által végzett külső ellenőrzést, valamint az államháztartás alrendszerének belső pénzügyi ellenőrzését. A belső pénzügyi ellenőrzés keretében a vezetési feladatok részét képező (folyamatba épített, előzetes) ellenőrzési feladatok elkülönülnek a függetlenített belső ellenőrzés (utólagos) ellenőrzési feladataitól. [...] Az államháztartási függetlenített belső ellenőrzést végző főbb szereplők korábban nem jelentek meg következetesen a jogszabályban. A könnyebb áttekinthetőség és értelmezhetőség érdekében az államháztartási ellenőrzési rendszerben szereplő szervezetek feladatait úgy kell meghatározni, hogy azok a szélesebb hatáskörű szervezettől haladjanak a szűkebb hatáskörrel rendelkező szervezet felé. Az Európai Unió gyakorlat szerint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a fejezeti felügyeleti ellenőrző tevékenység is belső ellenőrzésnek minősül.”

Feltehetőleg jogalkotói felelősség miatt, de ekkor még hatályban volt a központi, a társadalombiztosítási és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet, amely egészen a 2003. november 26-i hatályon kívül helyezéséig a KEHI-t (és jogelődjét: a Kormányzati Ellenőrzési Irodát) kormányzati és nem belső ellenőrzési szervként határozta meg.

6. 2003 novemberében ismét változtak az Áht.-nek az államháztartási pénzügyi ellenőrzési rendszerére vonatkozó rendelkezései. A belső ellenőrzés szabályait immár a 121/A. § tartalmazta. Ennek (3) bekezdése – a belső ellenőrzés fogalmát definiálva – kimondta, hogy *„a költségvetési szerveknél a belső ellenőrzés kialakításáról és megfelelő működtetéséről a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg.”*

Sajátos módon, ugyanezen § (10) bekezdése a jogállását tekintve országos hatáskörű közigazgatási szerv KEHI-t illetően úgy fogalmaz, hogy *„a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint a központi költségvetési szervek tekintetében a pénzügyi ellenőrzést, továbbá a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, az alapítványoknak, a megyei, térségi és regionális területfejlesztési tanácsoknak és – a pártok kivételével – a társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, alapokból juttatott pénzeszközök – ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is – felhasználásának ellenőrzését a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal) végzi.”*

Pótolva a korábbi mulasztást a kormány az Áht. 2003. novemberi módosításával egyidejűleg léptette hatályba a központi, a társadalombiztosítási és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) Korm. rendeletet hatályon kívül helyező, annak helyébe lépő a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendeletet, amely a KEHI-t immár a belső ellenőrzés szervei közé sorolja [1. § (2) bekezdés i) pontja].

7. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló jelenleg is hatályos 70/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet[5]) az Európai Unióból származó források ellenőrzésére is kiterjesztve minden korábrinál szélesebbre bővítette a KEHI vizsgálati jogkörét. E jogkörök jelenleg a következők:

„3. § (1) A Hivatal ellenőrzési hatásköre kiterjed:

a) a Kormány programjából adódó feladatok fejezetek általi végrehajtásának és a Kormány egyéb döntései végrehajtásának ellenőrzésére;

b) az Áht. 121/A. § (10) bekezdésének megfelelően a központi költségvetés bevételei és kiadásai, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint a központi költségvetési szervek pénzügyi ellenőrzésére (ideértve a közbeszerzési és pályázatadási rendszerek ellenőrzését is); továbbá a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, az alapítványoknak, a megyei, térségi és regionális területfejlesztési tanácsoknak és – a pártok kivételével – a társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, alapokból juttatott pénzeszközök – ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is – felhasználásának ellenőrzésére;

c) a központi költségvetés bevételeinek tervezési, beszédési rendszerére, a Kormány irányítása alatt álló központi költségvetési szervek saját (intézményi) bevételei tervezésének, nyilvántartásának és beszédésének rendszerére és a Kor-

mány irányítása alatt álló központi költségvetési szervek követeléseinek megállapításának, nyilvántartásának és beszedésének rendszerére;

d) az Áht. 13/A. § (2) bekezdése alapján az államháztartás alrendszereiből, továbbá az európai uniós forrásokból finanszírozott vagy támogatott szervezeteknek, illetve magánszemélyeknek céljelleggel juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználására (ideértve az ezen kedvezményezettek által a felhasználással összefüggésben kötött szerződések jogszerűségének, valamint a szerződésekben foglaltak teljesülésének vizsgálatát is);

e) az Áht. 121/A. § (11) bekezdésének megfelelően az állami kezesség vállalásának és beváltásának jogosságára;

f) az Áht. 122. § a) pontja alapján végzett ellenőrzések lefolytatására a költségvetési és európai uniós forrásokból származó támogatások lebonyolításában részt vevő szervezeteknél, illetve a kedvezményezetteknel, különös tekintettel a 250 millió forint értéket meghaladó egyes projektekhez kapcsolódó pályázati, lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek ellenőrzésére;

g) az európai uniós előcsatlakozási és átmeneti támogatás eszközök, valamint a schengeni támogatás felhasználásának ellenőrzésére;

h) 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. rendeletnek megfelelően a Strukturális Alapokra vonatkozóan 5%-os és a Kohéziós Alapra vonatkozóan 15%-os ellenőrzések végzésére és koordinálására, továbbá rendszerellenőrzések és zárónyilatkozatok kibocsátásához szükséges ellenőrzések végzésére, illetve zárónyilatkozatok, valamint az 5%-os és 15%-os ellenőrzések megállapításait tartalmazó éves összesített jelentés kibocsátására;

i) a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaság és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaság központi költségvetéssel történő elszámolásának ellenőrzéséről szóló 181/1994. (XII. 28.) Korm. rendeletnek megfelelően a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaság és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaság központi költségvetésével történő elszámolásainak ellenőrzésére;

j) a közszolgálatban állók önkéntes kölcsönös biztosító pénztári tagságának támogatásáról szóló 103/1996. (VII. 16.) Korm. rendeletnek megfelelően a közszolgálatban állók önkéntes kölcsönös biztosító pénztári tagsága támogatásának felhasználására;

k) több költségvetési fejezetet együttesen érintő rendszer-, teljesítmény- és informatikai rendszerellenőrzésekre;

l) a központi költségvetési szervek informatikai rendszerellenőrzésére;

[...]

n) az európai uniós közösségi kezdeményezésekből (különösen az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendeletben meghatározott EQUAL és INTERREG közösségi kezdeményezésekből) származó támogatások ellenőrzésére;

o) egyéb, törvényen alapuló és kormányrendeletben, illetve kormányhatározatban részletezett feladatokra.

(2) A Hivatal ellenőrzési hatásköre nem terjed ki az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, az Országgyűlési Biztosok Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Bíróságok, a Magyar Köztársaság Ügyészsége, a Gazdasági Versenyhivatal és a Magyar Tudományos Akadémia fejezetekre, valamint a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésére.”

Míg a KEHI és jogelődjei jogállásáról szóló korábbi kormányrendeletek semmilyen speciális szabályt nem tartalmaztak a KEHI vizsgálati jelentéseinek nyilvánosságával kapcsolatosan, a Rendelet[5] 10. §-a kimondta:

„Az egyes törvényekben meghatározott titokkörök, illetve személyes adatok védelmére, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályoknak és a nemzetközi belső ellenőrzési standardoknak megfelelően a Hivatal ellenőrzési jelentései nem nyilvánosak.”

A Rendelet[5] tervezetét az előterjesztő elmulasztotta az adatvédelmi biztos számára véleményezésre megküldeni.

IV. A KEHI kezelésében lévő közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó legfontosabb jogszabályok*

1. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje és terjessze.”

2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek (a továbbiakban: Avtv.) a KEHI kezelésében lévő közérdekű adatok nyilvánosságát érintő legfontosabb rendelkezései:

„1. § (1) E törvény célja annak biztosítása, hogy – ha e törvényben meghatározott jogszabály kivételt nem tesz – személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, és a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse.

(2) E törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.

* A KEHI 1993-ban történt felállítása óta a dokumentumainak nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok többször változtak. Az egyes adatvédelmi biztosi vizsgálatok időpontjában hatályos, az üggyel összefüggő jogszabályok ismertetését a vizsgálatokról szóló V. pont esetről-esetre tartalmazza.

(3) E törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani.

[...]

2. § E törvény alkalmazása során:

4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;

5. közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli;

[...]

19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: 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.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervek rendszeresen elektronikusan vagy más módon közlést tesznek, továbbá erre irányuló igény esetén a 20. § rendelkezései szerint 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. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(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 bűnmegelezési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza.

(4) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.

(6) A közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a polgári törvénykönyvben foglaltak az irányadók.

(7) A közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja továbbá az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.

19/A. § (1) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – a 19. § (1) bekezdésében foglaltakat mérlegelve – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(2) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(3) Jogszabály egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (1) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.

20. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – igényt nyújthat be.

(2) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.

(4) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

(5) Az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben az aránytalan költséggel nem jár – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

(6) Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival együtt, 8 napon belül írásban vagy – amennyiben az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus úton értesíteni kell az igénylőt.

(7) A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

(8) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készíteniük.

(9) A 19. § (1) bekezdésében meghatározott szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított igényekről, valamint az elutasítások indokairól.”

3. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénynek (a továbbiakban: Ttv.) a közérdekű adatkezeléssel kapcsolatos legfontosabb szabályai:

„1. § E törvény célja, hogy meghatározza az államtitokká minősíthető adatfajtákat, az államtitok, a szolgálati titok fogalmát, a minősítésre jogosultak körét, a minősítési eljárás rendjét, a minősített adatok megismerésének, felhasználásának és védelmének szabályait.

[...]

3. § (1) Államtitok az az adat, amely e törvény 1. számú mellékletében (a továbbiakban: államtitokkör) meghatározott adatfajta körébe tartozik, és a minősítési eljárás alapján a minősítő megállapította, hogy az érvényességi idő lejárt előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele közvetlenül sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit.

(2) Az államtitok érvényességi idejét legfeljebb az e törvény mellékletét képező államtitokkörü jegyzékben titokfajtánként megállapított időtartamig a minősítő állapítja meg. A 2. § (1) bekezdése 2. pontjának c) alpontjában meghatározott minősített adat esetében az érvényességi idő egy ízben annak lejártakor meghosszabbítható. Az államtitok érvényességi ideje 90 évnél hosszabb nem lehet.

4. § (1) Szolgálati titok az e törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint minősítésre felhatalmazott által meghatározott adatfajta körébe (a továbbiakban: szolgálati titokkör) tartozó adat, amelynek az érvényességi idő lejárt előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné 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.

(2) Nem lehet szolgálati titokká minősíteni az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdésében meghatározott típusú adatfajta körébe tartozó adatot.

(3) A szolgálati titok érvényességi ideje az adat minősítésétől számított legfeljebb 20 év lehet.

(4) A szolgálati titokkör megállapítása során ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét. A szolgálati titokkört a Magyar Közlönyben kell közzétenni. A szolgálati titokkörü jegyzéket az ügyészségek esetén a legfőbb ügyész, a külképviseletek esetén a külügyminiszter, a 6. § (1) bekezdésének t) pontjában felhatalmazottak esetén a honvédelmi miniszter készíti el, és teszi közzé.

[...]

7. § (1) Az államtitokot, illetve a szolgálati titokot képező adatot minősíteni kell.

[...]

(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.

[...]

14. § A minősített adatot tartalmazó irat egyéb adatainak, illetve önállóan kezelhető iratrészeinek megismerése nem korlátozható, amennyiben az ilyen adatok, illetve iratrészek a minősített adattól a minősített adat felismerésének veszélye nélkül, arányos munkaráfordítással technikailag elkülöníthetők.”

4. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek az üzleti titokról szóló szabályai:

„81. § (2) 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.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, 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.

(4) Az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.”

V. A KEHI dokumentumainak nyilvánosságával kapcsolatos eddigi adatvédelmi biztosi vizsgálatok

A KEHI-t a jogállásáról és a feladatairól szóló egymást váltó kormányrendeletek mindegyike országos hatáskörű közigazgatási szervként határozza meg. Mint állami szerve tehát, a KEHI-re is vonatkoznak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos egyéb jogszabályok.

1999–2005 között az adatvédelmi biztos 9 ügy kapcsán vizsgálta a KEHI dokumentumainak nyilvánosságát. Ezek közül három esetben került sor a Ttv. 4. § (2) bekezdése alapján a KEHI szolgálati titokkörü jegyzékének tervezetének véleményezésére, két ízben a KEHI közérdekű adatkezelésével kapcsolatos panasz nyomán indult vizsgálat, két esetben a beadványozó állásfoglalásért fordult az adatvédelmi biztoshoz, egy alkalommal az adatvédelmi biztos hivatalból indított eljárás keretében a KEHI adatkezelését érintő jogszabály-módosítási kezdeményezéssel élt, végül egy esetben egy jogszabály véleményezéssel összefüggésben tett ismételt javaslatot a KEHI adatkezelésére vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatára.

Ezek a – részben lezárt, részben folyamatban levő – vizsgálatok a KEHI közérdekű adatkezelési gyakorlatának egymással szorosan összefüggő kérdéseit érintették, illetve érintik, ezért indokolt egy átfogó adatvédelmi biztosi ajánlás keretében összefoglalni a vizsgálati eredményeket, az abból levont következtetéseket és a szükséges változtatásokra vonatkozó javaslatokat.

1. A KEHI szolgálati titkai

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog Magyarországon alkotmányos jog. Emiatt a hazai titokszabályozás egyik fontos jellegzetessége, hogy közérdekű adatok titokká minősítése terén a törvény meglehetősen szűk körben enged mérlegelést a titokminősítő állami szervek számára. Az államtitokká minősíthető adatfajtákat a Ttv. melléklete taxatív módon sorolja fel, a szolgálati titok esetében pedig, miközben a titokfajták meghatározását a szerv vezetőjének hatáskörébe utalja, garanciaként előírja az adatvédelmi biztos előzetes véleményezési jogát. A KEHI esetében erre eddig háromszor került sor.

1.1

Az 1995. július 1-jén hatályba lépett Ttv. 27. § (4) bekezdése előírta, hogy a törvényben meghatározott valamennyi állami szervnek a törvény hatálybalépését követően 3 hónapon belül – azaz 1995. október 1-ig – el kell készítenie és a Magyar Közlönyben közzé kell tennie a szolgálati titokkörü jegyzékét.

A Kormányzati Ellenőrzési Iroda (KEI, a KEHI jogelődje) mintegy három és fél éves késéssel 1999. március 12-én küldte meg véleményezésre az adatvédelmi biztoshoz az Ügyiratkezelési Szabályzata 3. számú mellékleteként összeállított „Titokkörü jegyzéket”.

Az adatvédelmi biztos a felsorolt titokkörü pontok közül a KEI vizsgálati jelentéseinek szolgálati titokká minősítését elfogadhatatlannak tartotta. Az Avtv. ekkor hatályos szövegére támaszkodó érvei szerint „a KEI a 138/1994. (X. 28.) Korm. rendelet szerinti központi költségvetési szervek gazdálkodásának ellenőrzését végzi. A vizsgálatairól készült jelentések szolgálati titokká minősítése ellentétes volna a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (1) és (2) bekezdésével, melyek szerint: 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. E szervek kötelesek rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé tenni a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó – adatokat.

A vizsgálati jelentések közérdekű adatok. Nyilvánosságra hozatalukat a Ttv. 4. §-a alapján nem lehet korlátozni. Ellenkezőleg, az volna a kívánatos, ha e jelentések kötelező rendszeres közzétételét jogszabály írná elő ahhoz hasonlóan, ahogy az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 19. § (1) bekezdése kimondja: «az Állami Számvevőszék elnöke az év során végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni.» Hasonló tartalmú, a KEI-re vonatkozó szabályozás hiányában álláspontom szerint a vizsgálati jelentéseknek csupán azon részeit lehet időlegesen a nyilvánosságtól elzárni, amelyek a vizsgált szervek által szolgálati vagy államtitokká minősített adatokat tartalmaznak.” (178/T/1999.)

A KEI elnöke az adatvédelmi biztos észrevételekre nem válaszolt. Az azonban csak 2001 januárjában – egy, az adatvédelmi biztoshoz benyújtott beadvány vizsgálata kapcsán – derült ki, hogy a szolgálati titokkörü jegyzéket a KEI elmulasztotta a hivatalos lapban közzétenni. A 2001. március 12-i 2001/3. sz. Magyar Közlönyben megjelentetett közlemény az adatvédelmi biztos véleményét figyelmen kívül hagyva az Avtv. 19. § (1)–(2) bekezdésével és a Ttv. 4. §-ával ellentétesen, az adatfajták megjelölését mellőzve a KEHI elnökének diszkrécionális hatáskörébe utalta a szolgálati titokká minősítésről szóló döntést (1. Közlemény 1. pontjának 5. francia bekezdése). Ezen kívül a Ttv.-vel úgyszintén ellentétesen előírta a banktitkot, adótitkot, vámtitkot, üzleti titkot tartalmazó iratok szolgálati titokká minősítését.

1.2

Két esztendővel később, 2003 februárjában a KEHI módosítani kívánta a szolgálati titokkörü jegyzékét, így a módosítás tervezetét megküldte az adatvédelmi biztosnak. A biztos válaszában (116/T/2003.) emlékeztetve a KEHI elnökét a két évvel korábbi előzményekre és idézve korábban megfogalmazott álláspontját, kifejtette: „A mostani Tervezet sajnálatos módon ismét csak figyelmen kívül hagyja a korábbi adatvédelmi biztosi kifogásokat, sőt, a listát olyan újabb pontokkal egészíti ki, mely a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog szempontjából további aggályokat vet fel. 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.”

Az adatvédelmi biztosi állásfoglalás az előbbiekre is tekintettel hangsúlyozta továbbá, hogy a KEHI tevékenységével kapcsolatos dokumentumok közül az ellenőrzések programjai, az ellenőrzésekkel kapcsolatos levelezések, a külső tanácsadók által készített szakvélemények, a beszámoltatással végzett ellenőrzések anyagai, az ellenőrzésekről készített jelentéstervezetek, a kormány számára készített előterjesztések, tájékoztatók védelmét kielégítően biztosítja az Avtv.-nek a belső használatra készült és a döntéselőkészítéssel összefüggő iratokra vonatkozó 19. § (5) bekezdése.

A biztos nyomatékkel felhívta arra is a figyelmet, hogy a KEHI ellenőrzési eljárása során az ellenőrzött szervezettel kapcsolatosan a birtokába jutó banktitkok, adótitkok, vámtitkok, üzleti titkok törvényi védelem alatt állnak (ágazati törvények, Btk., Ptk.). E törvények a KEHI köztisztviselőire is vonatkoznak. Szolgálati titokként való védelmük nemcsak indokolatlan, hanem ellentétes a szolgálati titok Ttv.-beli fogalmával.

A KEHI elnöke 2003 áprilisában megküldte az adatvédelmi biztosnak a titokkörü jegyzék részben átdolgozott változatát, és válaszlevelében kifejtette, hogy „a Hivatal jelentései olyan «adathalmazok», amelyek tartalmaznak személyes adatokat és közérdekű adatokat, nem említve az állam-, szolgálati és egyéb titkokat. [...] a Kormány számára készített előterjesztések döntéselőkészítő jellegükre tekintettel nem nyilvánosak. Álláspontom az, hogy az Állami Számvevőszék jelentéseivel ellentétben – döntés-előkészítő anyagok, azaz a keletkezésüket követő harminc évig nem nyilvánosak.*

* Az Avtv. 19. § (5) bekezdésének ekkor hatályos szövege alapján.

Továbbá a Kormány működésével összefüggő döntés-előkészítő adatok az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény alapján államtitoknak is minősíthetők, azért a KEHI a Kormány általi elfogadását követően sem hozhatja nyilvánosságra a jelentéseit. A jelenleg hatályos államháztartási törvény szerint a KEHI a Kormány belső ellenőrzési szerve, így jogállását tekintve is különbözik az ASZ-tól, amely önálló intézkedési jogosultsággal rendelkezik, míg a KEHI csupán javaslatokat tesz.

Az adatvédelmi biztos a KEHI-jelentések nyilvánosságával kapcsolatban kénytelen volt újfent leszögezni, hogy a „közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog alkotmányos jog, melynek korlátozása is csak alkotmányos keretek között lehetséges. A szolgálati titok intézménye az egyike az ilyen korlátozásoknak. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 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. [...] 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.”

Az adatvédelmi biztos kifogásait figyelmen kívül hagyva a KEHI elnöke 2003. május 9-én a Magyar Közöny 2003/49. számában közzétette a KEHI új – jelenleg is hatályos – szolgálati titokkörüi jegyzékét, melynek 1. pontja szerint a KEHI elnöke szolgálati titoknak minősítheti a Hivatal által lefolytatott ellenőrzésekkel összefüggő bármely dokumentum bármely adatát, ha megítélése szerint annak az érvényességi idő (20 év) előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele sérti a Hivatal működési rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását.

1.3

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 adatvédelmi biztos közleményben hívta fel az érintett szervek figyelmét, hogy amennyiben a Ttv. változása miatt indokolt, tegyék meg a szükséges intézkedéseket szolgálati titokkörüi listáik felülvizsgálatára. Erre tekintettel 2003 novemberében a KEHI elnöke az adatvédelmi biztos számára véleményezésre megküldte az új szolgálati titokkörüi listájának 6 pontból álló tervezetét. Az adatvédelmi biztos mind a 6 ponttal szemben súlyos kifogásokat fogalmazott meg (1329/T/2003). Egyebek mellett felhívta arra a figyelmet, hogy a kormány számára készülő döntéselőkészítő iratok számára megfelelő védelmet jelent az Avtv. 19. § (5) bekezdése.* A döntéselőkészítéssel összefüggő adatok szolgálati titokká minősítése csak abban az esetben lehetséges, ha az adatfajta a Ttv. szolgálati titok definíciójának is megfelel. Az állásfoglalás immár sokadszorra utalt arra, hogy „a szolgálati titokköröket az adott szerv kezelésében lévő konkrét adatfajták megnevezésével és 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 parttalan, és az adatkezelő belátása szerinti korlátozását a közigazgatás esetleges fegyelmezetlen működésének megakadályozására. A KEHI vizsgálati 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., valamint a magánszemélyekre vonatkozó adatokat a hatályos törvényi előírások szerinti védelemben kell részesíteni.”

Az adatvédelmi biztosi észrevételek nyomán a KEHI a tervezetet a dolog érdemét nem érintő módon átdolgozta, de közzé nem tette.

2. A KEHI közérdekű adatkezelésével kapcsolatos beadványok

2.1

2001 januárjában egy újságíró annak kivizsgálását kérte az adatvédelmi biztostól, hogy a KEHI jogszerűen nyilvánította-e szolgálati titokká a minisztériumok vezetőinek külügyi tevékenységével kapcsolatos utazásairól készített összefoglaló jelentést, illetve, hogy tartalmazhat-e a dokumentum olyan méltányolandó üzleti titkot, amely indokolhatja az adatok visszatartását (2/K/2001.).

E vizsgálat megindításakor derült ki, hogy a KEHI-nek nincs érvényes szolgálati titokkörüi jegyzéke, mert az 1999 márciusában elkészített Ügyiratkezelési Szabályzat mellékleteként megküldött „Titokkörüi jegyzéket” az adatvédelmi biztosi vélemény kézhezvétele után a Hivatal elmulasztotta közzétenni.

* Az Avtv. 19. § (5) bekezdésének ekkor hatályos szövege alapján.

Az adatvédelmi biztosi vizsgálat feltárta, hogy a minisztériumi vezetők külföldi utazásairól szóló KEHI-jelentéshez 2000. július 10-én készült és a KEHI elnöke által aláírt Minősítési lap a következő rendelkezést tartalmazta: „*A minisztériumok állami vezetőinek külügyi tevékenységével kapcsolatos utazások és azok költségeinek bemutatása, valamint az utazások eredményessége*» tárgyában készített összefoglaló ellenőrzési jelentés tervezeten (terjedelem: 66 lap) a „Titkos!” minősítési jelölés és a 2005. július 31. érvényességi idő feltüntetését rendelem el. Indok: Az iratban szereplő adatok – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi törvény 49. §-a szerinti – üzleti titkot; valamint nem nyilvános, személyekhez kötődő költségvetési adatokat tartalmaznak. A KEHI 7/1999. számú Ügyiratkezelési Szabályzat 148. pontja értelmében az üzleti titkot tartalmazó iraton a „Titkos!” minősítési jelölést kell alkalmazni.”

A Ügyiratkezelési Szabályzat 148. pontja szerint:

„148. Az államtitkokörbe, a szolgálati titkokörbe tartozó adatot, banktitkot, üzleti titkot, adótitkot és vámtitkot tartalmazó iratot a következők szerint kell minősíteni:

a) az államtitkot tartalmazó irat minősítési jelölése: „Szigorúan titkos!”;

b) a szolgálati titkot tartalmazó irat minősítési jelölése: „Titkos!”;

c) „Bizalmas!” jelzéssel érkezett iratok minősítési jelölése: „Titkos!”;

d) – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 49. §-ban, valamint az 50. §-ban foglalt üzleti titkot és banktitkot;

– az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 46. §-ban foglalt adótitkot;

– a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény 155. §-ban foglalt vámtitkot tartalmazó irat minősítési jelölése: „Titkos!”

A c) és d) pontban foglalt „Bizalmas!” jelölésű adatokat, üzleti titkot, banktitkot, adótitkot, vámtitkot tartalmazó iratok kezelése során a titkos ügyiratkezelés szabályai szerint kell eljárni.”

Nem sokkal az adatvédelmi biztosi vizsgálat megindulása után a KEHI elnökének intézkedése nyomán a Magyar Közlöny 2001. január 12-i számában megjelent a KEHI szolgálati titokkörü jegyzékéről szóló közlemény. A vizsgálati jelentés minősítésének felülvizsgálatát követően pedig a KEHI elnöke megküldte az adatvédelmi biztos számára a szóban forgó ellenőrzési jelentés 68 oldal terjedelmű nyilvános változatát, valamint az immár közzétett szolgálati titkokörök alapján szolgálati titokká minősített, az eredeti jelentésből kiemelt 14 oldalas kivonatát. E kivonathoz elmulasztottak fedlapot csatolni, ezért az iratból nem állapítható meg sem a minősítő személye, sem a minősítés időpontja, érvényességi ideje.

Az adatvédelmi biztosi vizsgálat kiderítette, hogy:

– a KEHI-nek 2001. január 12-ig nem volt a hivatalos lapban közzétett, tehát érvényes szolgálati titokkörü jegyzéke;

– 2000. július 10-én a KEHI jelentését tartalmazó dokumentumra úgy került a „Titkos!” jelölés, hogy maga a minősítés nem tartalmazta a szolgálati titokra való utalást, holott az akkor már öt éve hatályban lévő Ttv. e jelölés alkalmazását kizárólag a szolgálati titok esetében tette lehetővé, a minősítés indoklásában szereplő Ügyiratkezelési Szabályzat 148. pontja pedig nemcsak a Ttv. szolgálati titokra vonatkozó szabályaival, hanem a minősített adat kezelésének rendjéről szóló 79/1995. (V. 30.) Korm. rendeletben foglalt adatkezelési szabályokkal is ellentétes;

– a vizsgálati jelentésnek a KEHI szolgálati titkoköre közzétételét követően 2001 januárjában történt felülvizsgálata és újraminősítése egy olyan szolgálati titkokör alapján történt, melyről az adatvédelmi biztosnak nem volt módja előzetesen állást foglalni;

– a KEHI-jelentés 14 oldalas „Titkos!” minősítési jelzést viselő kivonatának szabályszerű minősítése nem történt meg;

– a KEHI 2001 januárjában közzétett szolgálati titokkörü jegyzékének 8. pontja, amely felhatalmazta a KEHI elnökét, hogy szolgálati titoknak minősítsen banktitkot, adótitkot, vámtitkot, üzleti titkot tartalmazó iratokat, ellentétes a Ttv. szolgálati titok fogalmával;

– nem tekinthetők üzleti titoknak a KEHI vizsgálati jelentésében szereplő, a minisztériumi vezetők külföldi utazásaival kapcsolatban megkötött utaztatási szerződésekkel, megállapodásokkal kapcsolatos adatok. Ezek megismerhetősége nem csupán a hatékony költségvetési ellenőrzés érdekében szükséges, de feltétele az információszabadság érvényesülésének, a közpénzek átláthatóságának is. A közérdekű adatok megismerésének alkotmányos jogával szemben az állammal üzletet kötő cégek ügylettel összefüggő adatainak védelme nem élvez elsőbbséget. Miként számos korábbi adatvédelmi biztosi állásfoglalás leszögezte: az ilyen üzleti adatok titokban maradásához az adott cégeknek nem fűződik méltányolható érdeke.

2.2

2003 júliusában egy állampolgár azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy eredménytelenül kérte a KEHI által a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél (PSZÁF) végzett vizsgálatról szóló jelentés megismerését (757/A/2003.). Az adatkérés elutasításának indokaként a KEHI elnökhelyettese arra hivatkozott, hogy a KEHI ellenőrzési jelentései – így a PSZÁF-nál végzett ellenőrzés dokumentuma is – belső használatra készült, valamint döntés-előké-

sztíssel összefüggő adatokat tartalmaznak, ezért az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerint harminc évig nem nyilvánosak. Ezen túlmenően – szól az érvelés – a PSZÁF ellenőrzéséről készített jelentés a KEHI szolgálati titokkörének 1. pontja alá tartozó adatokat is magában foglal, ezért „a KEHI elnöke törvényes hatáskörében eljárva a jelentés szolgálati titokká minősítéséről rendelkezett.”

2.2.1

A titokminősítéssel kapcsolatban az adatvédelmi biztos vizsgálat során kiderült, hogy a PSZÁF 2000. április 1. és 2002. szeptember 30. közötti gazdálkodási tevékenységének vizsgálatáról szóló KEHI jelentést a KEHI elnöke 2003. január 22-én a KEHI akkor már nem hatályos szolgálati titokkörének 8. pontja alapján minősítette 5 évre szolgálati titokká a dokumentumhoz tartozó Minősítési javaslat indokolása szerint azért, mert „az iratban szereplő adatok, információk a tisztességtelen piaci magatartás és versenycorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 4. § (3) bekezdés szerint üzleti titkot képeznek.”

Az adatvédelmi biztos az ügy vizsgálata során 2003. szeptember 4-én személyesen konzultált a KEHI elnökével. Ennek során felhívta a figyelmet a jogsértő minősítésre. Ezt követően a KEHI a korábbi minősítés érvényességi idejét fenntartva új minősítési javaslat alapján immár a KEHI 2003. május 9-től hatályos szolgálati titokkörének 1. pontjára hivatkozva minősítette a dokumentumot szolgálati titokká. E pont kimondja, hogy a KEHI elnöke szolgálati titokká minősítheti „a Hivatal által lefolytatott ellenőrzésekkel összefüggő dokumentumok azon adatait, amelyek érvényességi idő előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele sérti a Hivatal működési rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását.”

A minősítéshez készült új minősítési javaslat szerint „a PSZÁF az 1999. évi CXX. törvényben meghatározott státútuma szerint a pénz és a tőkepiac vonatkozásában kiemelkedő jelentőségű titokkoncentrált szerv. A PSZÁF által kezelt titkok sokféleségére tekintettel a vele jogviszonyban álló, illetve kerülő személyeknek – így a KEHI ellenőreinek is – titoktartási kötelezettsége a gyűjtőkategóriaként megjelölt ún. ‘szakmai titkokra’ vonatkozik. A PSZÁF által kezelt szakmai titkok közül a KEHI vizsgálat, ennek célja által behatárolt körbe tartozó, a vizsgálat megállapításait alátámasztó titkokat a vizsgálat logikai rendjébe illesztve vette fel a Jelentésbe. Így a PSZÁF szakmai titkai, továbbá az ellenőréssel érintett a PSZÁF-nál különböző beosztású természetes személyek személyes adatai, valamint a közérdekű nyilvános adatai együttesen szerepelnek a Jelentésben. A Kormány döntéséhez, a konkrét helyzet bemutatásához ezek az adatok nélkülözhetetlenek, informativitásuk sérülése nélkül technikailag szét nem választhatók. [...] A jogbiztonságot veszélyeztetné, ha a PSZÁF által kezelt szakmai titkok védelmi rendszerén rés keletkezne az által, hogy a KEHI vizsgálata azokat a Jelentésben a vizsgálat céljának alárendelten felvette. Az állami szervek esetleges jogsértő adatkezelése messzemenően alkalmas az állami szervek működésébe vetett bizalom meggyengítésére, aláásására, illetve a működésük megzavarására, ezáltal a Ttv. szolgálati titokfogalom konjunktív feltételei a Jelentésben foglalt törvényi védelem alatt álló adatok esetében teljeskörűen fennállnak.”

Jóllehet az adatvédelmi biztos korábban – a szolgálati titokkörök véleményezésekor – már számos esetben felhívta a KEHI elnökének figyelmét, hogy a szolgálati titoknak olyan szabályozása, amely konkrét adatfajták megjelölése helyett az adatkezelő eseti döntésére bízta, hogy mely adatokat minősít titokká, ellentétes a Ttv.-vel, és egy alkotmányos jog, az információszabadság önkényes korlátozását jelenti, a KEHI a biztos véleményét figyelmen kívül hagyva tette közzé szolgálati titokköri jegyzékét, majd pedig e pontra alapozta minősítési gyakorlatát.

Az olyan szabályozás, amely az adatkezelő eseti döntésére bízta a titokminősítést nem csupán törvényt sértő, azt az Alkotmánybíróság már 1994 nyarán a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában alkotmányellenesnek is minősítette. A testület e határozatában kimondta, hogy „A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga [...] nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”

Az Alkotmánybíróság e határozata az államtitokról és a szolgálati titokról szóló, még a rendszerváltást megelőzően elfogadott 1987. évi 5. tvr.-t egyebek mellett azért is alkotmányellenesnek találta, mert az az adatok titkosítását a minősítők diszkreciójába utalta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban „az alapjogi korlátozás alkotmányossága minimálisan feltételezi a korlátozó norma tartalmi megállapíthatóságát. A szolgálati titok meghatározatlan minő-

sege, teljes fogalmi tisztázatlansága önmagában is alkotmányellenes, mert az nem felel meg a jogállamiság lényegét adó jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] követelményének, egyúttal kifejezetten sérti az Alkotmány 8. § (1) bekezdése és 61. § (1) bekezdése kontextusában az állam alapjogvédelmi kötelezettségét. A felhívott alkotmányi rendelkezés szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége. A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének alapjoga közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással. [...] A szolgálati titok alkotmányosan értelmezhetetlen, definiálatlan, meghatározatlan minőségű szabályozása alkotmányellenes.”

A KEHI szolgálati titokkörének előbb idézett és jelenleg is hatályos 1. pontja azonban nem csupán azért kifogásolható, mert ellentétes a Ttv.-vel, és mert – az Alkotmánybíróság idézett határozata értelmében – alkotmány sértő módon korlátoz egy alkotmányos jogot.

A KEHI az államháztartás pénzügyi ellenőrzési rendszerének része. Feladata, hogy a jogszabályban meghatározott körben ellenőrizze, hogy az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak-e. A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény (közismert nevén: az üvegseb törvény) egyebek mellett módosította az Avtv. több rendelkezését is. 2003. június 9-étől az Avtv. 19. §-a következőt írja elő:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: 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.

(2) Az (1) bekezdésben említett 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.”

A Ttv. ehhez kapcsolódó 4. § (2) bekezdése szerint „nem lehet szolgálati titokká minősíteni az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdésében meghatározott típusú adatfajták körébe tartozó adatot.”

A panaszos által kifogásolt ügyben a KEHI vizsgálata a PSZÁF mint országos hatáskörű közigazgatási szerv mintegy két és fél évi gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozott. Az ezzel kapcsolatos adatokat pedig az Avtv. és a Ttv. előbbi rendelkezései alapján nem lehet szolgálati titokká nyilvánítani, ellenkezőleg, az ilyen adatokat rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé kell tenni.

2.2.2

A KEHI-jelentés megismerésére vonatkozó állampolgári kérelem elutasításának másik indoka szerint a PSZÁF-nál végzett ellenőrzésről szóló jelentés belső használatra készült, valamint döntéselőkészítéssel összefüggő adatokat tartalmaz, ezért az Avtv. 19. § (5) bekezdése alapján harminc évig nem nyilvános.

Az Avtv. ekkor hatályos szövegének 19. § (5) bekezdése kimondta:

„19. § (5) Ha törvény másként nem rendelkezik, 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.”

E rendelkezést a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény iktatta az Avtv. szabályai közé, mégpedig azzal az indokkal, hogy „a döntés előkészítésével kapcsolatos iratoknak a nyilvánosságtól való meghatározott ideig való elzárása a közfeladatot ellátó szervek munkavégzését külső befolyástól mentessé teszi, s biztosítja a feladatok zavartalan ellátását.”

Az Avtv. 19. § (5) bekezdése meglehetősen általános formában, a fogalmakat pontosan nem definiálva védelemben részesíti a belső használatra készült és a döntéselőkészítéssel összefüggő adatokat* annak érdekében, hogy garantálni lehessen a közfeladatot ellátó szervek illetéktelen külső befolyástól mentes működését. Bármennyire általános is azonban a törvény megfogalmazása, a benne foglalt korlátozás nem terjeszthető ki önkényesen bármilyen, egy adott szerv kezelésében lévő adatra. Különösképpen nem terjeszthető ki olyan adatfajtákra, amelyeknek nyilvánosságát az Avtv. 19. § (1)–(2) bekezdése szerint biztosítani kell, sőt, amelyeket a közfeladatot ellátó szervezeteknek rendszeresen közzé kell tenniük.

* Egyebek mellett emiatt állapított meg alkotmányos mulasztást e rendelkezéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) számú határozatában.

A KEHI, mint a költségvetés ellenőrzéséért felelős állami szervek egyike, feladatkörében eljárva a közpénzek ellenőrzését végzi, majd megállapításait jelentésben összegzi. A vizsgálati jelentés a KEHI ellenőrzési eljárásának lezárását jelenti, mely a közpénzekkel való gazdálkodásra vonatkozó megállapításokat tartalmazza. A vizsgálat lezárását követően elkészített, végleges KEHI-jelentés nyilvánosságra kerülése már nem veszélyezteti a Hivatal eljárásának illetéktelen külső befolyástól mentes működését.

Az adatvédelmi biztosi vizsgálat tehát feltárta, hogy

– a „Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) 2000. április 1-jei megalakulásától 2002. szeptember 30-ig terjedő gazdálkodási tevékenységének vizsgálata” címet viselő KEHI-jelentést 2003. január 22-én hibásan: a KEHI ekkor már hatályon kívül helyezett szolgálati titokköri listája alapján minősítették;

– a jelentés 2003. szeptember 15-i újraminősítésének alapja a KEHI akkor hatályos szolgálati titokkörének 1. pontja volt, amely nemcsak a Ttv. és az Avtv. rendelkezéseivel volt ellentétes, hanem a szolgálati titok szabályozására vonatkozó, az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelményekkel;

– az Avtv. 19. § (1)–(2) bekezdésében foglalt előírások megsértését jelenti a KEHI-jelentés megismerésére vonatkozó kérelem elutasítása azzal az indokkal, hogy a jelentés belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adatokat tartalmaz.

2.3

Éppen csak elindult a PSZÁF ellenőrzéséről készült jelentés nyilvánossága ügyében az adatvédelmi biztosi vizsgálat, amikor 2003. szeptemberében egy állampolgár arról kért állásfoglalást, hogy a KEHI által végzett vizsgálatokról szóló jelentések nyilvánosak-e (989/K/2003).

Az adatvédelmi biztos levélben értesítette a KEHI elnökét, hogy vizsgálatát kiterjeszti a Hivatal közérdekű adatkezelésekkel kapcsolatos gyakorlatának egészére, és az Avtv. 26. § (1) bekezdésben foglaltak szerint tájékoztatást kért néhány kérdésről. Szerette volna megismerni, hogy

– a KEHI illetőleg jogelődjei éves bontásban hány vizsgálatot tartottak, mely szerveknél, milyen ügyben;

– az egyes vizsgálatok nyomán készült KEHI-jelentések közül melyeket minősítettek titokká, a Ttv., illetőleg a KEHI szolgálati titokkörének mely pontjára tekintettel, milyen minősítési javaslat alapján és mennyi időre;

– az egyes jelentéseket tárgyalta-e és mikor a kormány.

A KEHI elnöke válaszelevegében utalt arra, hogy a KEHI a róla szóló 61/1999. (IV. 21.) Korm. rendelet szerint a kormány számára végez ellenőrzést, és jóváhagyott munkatervei a Határozatok Tárában olvashatók. Ezek jegyzékét meg is küldte. Az adatvédelmi biztosi kérdések egyikére sem válaszolt, mégpedig arra hivatkozva, hogy a „*kért adatok a Hivatalban ilyen szempontok szerinti csoportosításban, rendszerezésben együttesen nem állnak rendelkezésre, mivel a Hivatal számára jogszabály ezt nem teszi kötelezővé. Fentiekre tekintettel ilyen jellegű adatok szolgáltatásához nyilvántartással nem is rendelkezik a Hivatal. Természetesen a kért adatoknak manuális úton történő feldolgozása a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyagok védelméről szóló 1995. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ltv.), valamint államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ttv.) szerint vezetett nyilvántartásokból és az ügyviteli segédletekből, vagy magából az elkészített jelentésből lehetséges. Ezek kigyűjtésének akadálya nincsen azon kívül, hogy erre a feladatra a Hivatal apparátusából kellene létszámot átcsoportosítani, amely átcsoportosítás azonban a jelenleg is fészfített ütemű munkavégzést veszélyeztetné.*”

A vizsgálati jogkörében eljáró adatvédelmi biztos a KEHI működésével kapcsolatos alapvető információkhoz annak ellenére nem juthatott hozzá, hogy azok az Avtv. 19. §-a szerinti közérdekű adatok, amelyeket bárki megismerhet. A kért adatokat a biztos annak ellenére nem kapta meg, hogy az Avtv. 26. § (1) bekezdése világosan kimondja: az adatvédelmi biztos a feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, és az összes olyan iratba betekinthez, adatkezelést megismerhet, amely személyes vagy közérdekű adatokkal összefügghez.

Az érdemi tájékoztatás megtagadásával a KEHI elnöke az előbbieken túlmenően megsértette az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt, mely kimondja:

„18. § (2) Az országgyűlési biztos bármely hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, továbbá a keletkezett iratokba betekinthez, annak megküldését, illetőleg, ha ez nem lehetséges róluk másolat készítését kérheti.

[...]

(4) Az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményét kérhet.

(5) Az államtitok és a szolgálati titok az országgyűlési biztost az e §-ban szabályozott jogainak gyakorlásában nem akadályozhatja, de a titok megtartására vonatkozó rendelkezések rá nézve is kötelezőek. Az országgyűlési biztost a titoktartási kötelezettség tisztsege megszűnése után is terheli.

[...]

(10) Ha az országgyűlési biztos a (2)–(4) bekezdésben foglalt jogosítványai alapján adatot (felvilágosítást, magyarázatot stb.) kér, a megkeresésnek – ha e törvény másként nem rendelkezik – a megkeresett szerv az országgyűlési biztos által megállapított határidőn belül, amely tizenöt napnál rövidebb nem lehet, köteles eleget tenni.”

2.4

2004 szeptemberében egy újabb panasz kapcsán folytatódott a KEHI-jelentések nyilvánosságának vizsgálata. Egy újságíró az adatvédelmi biztoshoz küldött panaszában az orosz államadósság rendezéséről szóló KEHI-jelentés eltitkolását kifogásolta (1534/A/2004.).

A KEHI titokvédelmi szakértője az adatkérés elutasításakor arra hivatkozott, hogy „a Hivatal által készített belső ellenőrzési jelentések nem nyilvánosak [...] Az orosz államadósság rendezésével kapcsolatos jelentés tartalmára tekintettel az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény hatálya alá tartozik és a titokká minősítéséről a minősítésre jogosult rendelkezett. [...] A szolgálati titokká minősítés a nyilvánosságnak egyik korlátja. [...] A KEHI által készített jelentésekben foglalt adatokra az ún. üvegzséb törvény közérdekből nyilvános rendelkezései nem alkalmazhatóak. Alapvetően azért, mert a kormány döntése alapján végrehajtott belső ellenőrzési tevékenység során az ellenőrzött szervek adatainak a KEHI nem válik tulajdonosává. Az ellenőrzött szervezetek adataival kapcsolatban a jogszabályok nem hatalmazták fel az azokkal való rendelkezésre, így a nyilvánosságra hozatalra sem. Fentiekre tekintettel jogszabályi felhatalmazás hiányában kérelmét a Hivatalnak nem áll módjában teljesíteni.”

A panaszos egyrészt azt kérte az adatvédelmi biztostól, hogy vizsgálja meg, jogosan tagadta-e meg a KEHI a jelentés kiadását, ezzel összefüggésben: megfelelően jár-e el a Hivatal, ha a jelentések teljes szövegét titkosítja, a másrészt állásfoglalást kért arról, hogy elfogadható-e az az érvelés, miszerint a Hivatal a kormány belső ellenőrző szerve, ezért működése nem nyilvános.

2.4.1

A KEHI-jelentés titokminősítésével kapcsolatban az adatvédelmi biztosi vizsgálat a következőket állapította meg:

A) A minősítés

A KEHI vizsgálati jelentése „Szolgálati titok!” „Titkos!” minősítési jelölésű. Emellett az Avtv. 19. § (5) bekezdésére utalva, 30 éves érvényességi idejű „Nem nyilvános!” jelölés is szerepel az iraton.

A jelentés minősítésére 2003 júniusában került sor. A szolgálati titok érvényességi ideje a minősítéstől számított öt év. A nyílt iratba foglalt minősítési javaslat indokolása pusztán a szolgálati titokkörüi jegyzéket citálja, és nem tartalmaz olyan – az adott ügyre vonatkozó – tény, körülmény, amely a minősítés szükségességét alátámasztaná.

A Ttv. 7. § (4) bekezdése szerint „a [minősítési] 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”.

A Ttv. idézett rendelkezésében foglalt indokolási kötelezettség célja, hogy mintegy kényszerítse a javaslattevőt és a minősítőt arra, hogy a titkosítás szükségességét átgondolja. A minősítési javaslatban foglaltaknak utólag is ellenőrizhetően igazolniuk kell az adatminősítés szükségességét, megalapozottságát. A Ttv.-ben előírt indokolási kötelezettségnek nem felel meg olyan formális indokolás, amely a minősített adat törvényes meghatározásának, illetve a vonatkozó titokkörüi pont szövegének pusztán megisméltésére szorítkozik, mert abból nem derül ki, hogy milyen egyedi, az adott üggyhez kötődő tényeket és körülményeket mérlegeltek a minősítés során. A minősítési javaslatban azokat a konkrét tényeket és körülményeket kell rögzíteni, amelyek – összhangban az államtitok vagy a szolgálati titok törvényi meghatározásával és a vonatkozó titokkörüi pontra utalva – alátámasztják a minősítés szükségességét és időtartamát.

A Ttv.-nek a titokminősítési eljárással kapcsolatos szigorú szabályait az indokolja, hogy a titokminősítés nem pusztán az állam törvényben meghatározott érdekeinek védelmét szolgálja, hanem egyben egy alkotmányos jog korlátozását is jelenti.

A KEHI-jelentés minősítési javaslata nem felel meg e követelménynek.

A KEHI szolgálati titokkörüi jegyzékéről szóló, a Magyar Közlöny 2003. évi 49. számában közzétett közlemény (a továbbiakban: titokkörüi jegyzék) vonatkozó 1. pontja szerint szolgálati titokká minősíthetők „a Hivatal által lefolytatott ellenőrzésekkel összefüggő dokumentumok azon adatai, amelyek érvényességi idő előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele sérti a Hivatal működési rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását. A minősítés leghosszabb érvényességi ideje: 20 év.” A titokkörüi jegyzék a Ttv. szolgálati titok meghatározásával összhangban csak a dokumentumokban található adatok minősítését teszi lehetővé, egész dokumentumok minősítését azonban nem. A minősítési eljárást ezért nem általában, a KEHI-jelentés egészére, hanem a jelentésben található, a minősítési javaslatban meghatározott adatra, vagy adatokra kellett volna lefolytatni.

B) A KEHI-jelentés titoktartalma

A KEHI-jelentés titoktartalmának megállapítását nehezíti, hogy a minősítés nem meghatározott adatra vagy adatokra, hanem általánosságban a jelentés adataira irányult. A helyszíni vizsgálat során a KEHI képviselői úgy nyilatkoztak,

tak, hogy a szolgálati titok mintegy „védőernyőként” borul a vizsgált KEHI jelentés egészére. Álláspontjuk szerint nem lehetséges elkülöníteni a jelentésben belül a nyilvános és a titkos részeket.

A Ttv. 14. §-a szerint „a minősített adatot tartalmazó irat egyéb adatainak, illetve önállóan kezelhető iratrészeknek megismerése nem korlátozható, amennyiben az ilyen adatok, illetve iratrészek a minősített adattól a minősített adat felismerésének veszélye nélkül, arányos munkaráfordítással technikailag elkülöníthetők.”

A KEHI-jelentés tartalmaz olyan részeket – például az ügyvel kapcsolatos jogszabályok megnevezését –, amelyek nyilvánvalóan nem képezhetnek szolgálati titkot. Ez felületes szemrevételezéssel is megállapítható. A jelentés nyilvános és titkos részei elkülönítésének elmulasztásával a KEHI elnöke megszegte a Ttv.-ben előírt kötelezettségét.

C) A minősítés felülvizsgálata

A KEHI-jelentés minősítésének előbb ismertetett hiányosságát 2004 novemberében, a minősítés felülvizsgálatakor részben orvosolták. A minősített adat kezelésének rendjéről szóló 79/2005. (VI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 25. § (5) bekezdése szerint „ha a felülvizsgáló, illetve felülbíró az eredeti minősítési jelölést törli és más minősítési jelölést alkalmaz, vagy az érvényességi időtől eltér, ezt a minősítésre vonatkozó szabályok szerint indokolja”.

A felülvizsgálat fenntartotta a KEHI-jelentés szolgálati titok minősítését, a felülvizsgálattól számított öt évre módosítva a szolgálati titok érvényességi idejét. A minősítés felülvizsgálatairól szóló dokumentumot indoklással látták el, amely olyan, a KEHI-jelentésben szereplő adatokkal kapcsolatos tényeket és körülményeket ír le, amelyekkel a szolgálati titokká minősítést alá kívánták támasztani. Az indokolás azonban több okból kifogásolható.

Az indokolás többek között a magántitok, jelesül a banktitok és az üzleti titok védelmére utal. Az indokolásnak ez a része nem fogadható el, mert a minősített adatok az állam és nem a magánszféra titkainak védelmére szolgálnak. A banktitok és az üzleti titok védelmére vonatkozó, egyéb törvényekben (így különösen a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényben, a büntető törvénykönyvben és a polgári törvénykönyvben) lefektetett szabályok nem azonosíthatók a minősített adatok védelmével, és önmagukban nem is teszik szükségessé az ilyen adatok szolgálati titokként történő védelmét. A vizsgált jelentésben szereplő üzleti titkok esetleges jogellenes megszerzése, nyilvánosságra hozatala az üzleti titoksértés bűncselekményét valósítaná meg, nem befolyásolná azonban a KEHI közfeladatainak ellátását, így párhuzamos, szolgálati titokként történő védelmük nem lehetséges.

Lényeges hiányossága a felülvizsgálat indokolásának, hogy nem utal azokra a tényekre és körülményekre, amelyek a minősítés érvényességi idejének módosítását szükségessé tették. Amennyiben a minősítő a felülvizsgálat során eltér az eredeti minősítéstől – ideértve az érvényességi idő meghosszabbítását is –, úgy meg kell indokolnia, hogy miért volt helytelen az eredeti minősítés, vagy milyen, időközben létrejött tények és körülmények teszik szükségessé az eredeti minősítéstől való eltérést. Ez a minősítési javaslat indokolási kötelezettségéhez hasonlóan fontos követelmény.

D) A minősítés felülvizsgálatának minősítési jelölése

A minősítés felülvizsgálatát tartalmazó irat adatvédelmi biztosnak megküldött másolatán szolgálati titokra vonatkozó minősítési jelölés szerepel. Az ehhez fűzött magyarázat a Vhr. 20. § (2) és (5) bekezdésére utal:

„(2) A minősített adathordozó irattári példányát, továbbá az ügyintéző részére megőrzendő munkapéldányt a minősített adatra vonatkozó szabályok szerint kell nyilvántartásba venni és kezelni.

(5) Azokat a kezelési segédleteket, amelyekből a minősített adathordozók tartalmára vonatkozóan valamilyen érdemi információ, ismeret, következtetés levonható, vagy erre utalást tartalmaznak, a kezelt adathordozónak megfelelő minősítési jelöléssel kell ellátni. Ha a kezelési segédlet államtitkot és szolgálati titkot tartalmazó adathordozók együttes kezelésére szolgál, úgy a „Szigorúan titkos!” jelölést kell alkalmazni.”

A minősítési javaslat, illetve a minősítés felülvizsgálatának indokolása olyan információkat tartalmaz, amelyek megismerése az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítéléséhez szükséges, ezért az indokolást lehetőség szerint úgy kell elkészíteni, hogy a minősítés szükségességét alátámassza, de maga ne tartalmazzon minősített adatot. Minősítéssükre csak kivételesen, olyankor kerülhet sor, ha a minősítési javaslat, illetve a minősítés felülvizsgálatának indokolása kizárólag valamely minősített adat belefoglalásával lehetséges. Ezen iratok minősítésére ügyviteli érdekből nem kerülhet sor. A KEHI jelentés minősítése felülvizsgálatának indokolása nem tartalmaz olyan adatokat, amelyek a minősítési jelölés alkalmazását szükségessé tennék, ezért a minősítési jelölés feltüntetésére feltehetően tévedésből került sor.

E) A minősítést megalapozó titokkörü pont

A KEHI titokkörü jegyzékét 2003. május 9-én tették közzé. 2003. július 19-én lépett hatályba az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, valamint azzal összefüggésben más törvények módosításáról szóló 2003. évi LIII. törvény amely egyebek mellett módosította a szolgálati titok törvényi meghatározását. A Ttv. új 4. §-a értelmében a szolgálati titok definíciójának konjunktív eleme, hogy a titoksértés közvetve hátrányosan érintse a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit. A 2003. évi LIII. törvény 22. § (3) bekezdése előírta a szolgálati titokkörü jegyzékek felülvizsgálatát, amelyre a törvény hatálybalépésétől számított 90 napos határidőt biztosított. Az adatvédelmi biztos közleményben hívta fel a szolgálati titokkörü jegyzékek meghatározására jogosultak figyelmét a felülvizsgálati kötelezettségük teljesítésére.

A KEHI szolgálati titokkörü jegyzékét a törvényes határidőn belül nem módosították. A KEHI szolgálati titokkörü jegyzékének 1. pontja tehát nemcsak az adatvédelmi biztos által korábban több ízben is megfogalmazott kifogások miatt nem felel meg a Ttv. előírásainak, hanem azért sem, mert a KEHI elmulasztotta ezen pontnak a Ttv. új szabályából következő korrekcióját.

2.4.2

Az adatvédelmi biztos vizsgálata – a beadványtevő kérelmének megfelelően – kiterjedt arra a kérdésre is, hogy elzárható-e a KEHI-jelentés a nyilvánosságtól annak döntéselőkészítő jellegére tekintettel.

A KEHI elnöke 2004. november 30-án az adatvédelmi biztoshoz írt levelében ezzel kapcsolatban a következőket fejteti ki:

„A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal jogállása szerint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény alapján a Kormány belső ellenőrzést végző szerve. [...] A Hivatal által készített jelentés rendeltetését tekintve a Kormány döntését előkészítő, valamint tájékoztatást szolgáló dokumentum, a hozzáférés szempontjából pedig lényeges körülmény, hogy nem a Hivatalra, hanem az ellenőrzött szerv működésére vonatkozó és általa jogszerűen, továbbá biztonságosan kezelt adatokat, valamint az ezekre vonatkozó megállapításokat, következtetéseket, javaslatokat tartalmaz.”

Az adatvédelmi biztos a KEHI jogállását, feladatkörét meghatározó jogszabályok törvényessége, alkotmányossága ügyében nem foglalhat állást. Hasonlóképpen nem tartozik a kompetenciájába annak vizsgálata, hogy az Országgyűlés vagy a kormány a költségvetési ellenőrzést milyen szervezeti keretek között működteti. Vizsgálnia kell ugyanakkor, hogy egy a költségvetésből működtetett állami szerv jogállását, feladatait meghatározó jogszabályok, illetőleg a szerv működése megfelelnek-e közérdekű adatok nyilvánosságát előíró alkotmányos és törvényi rendelkezéseknek.

Az adatvédelmi biztos a korábbi vizsgálatai alapján már rámutatott, hogy a költségvetési források felhasználására vonatkozó adatok nyilvánosságát a hatályos törvényi rendelkezések szerint nem lehet üzleti titokra hivatkozva korlátozni, valamint arra, hogy az ilyen adatokat nem lehet szolgálati titokként a nyilvánosságtól elzárni. Ellenkezőleg: ezeket az adatokat az Avtv. 19. § (1) és (2) bekezdése értelmében rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé kell tenni. Legalább ennyire fontos továbbá hangsúlyozni, hogy a belső használatra készült, illetőleg a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok védelmére vonatkozó rendelkezést az Avtv.-nek sem a 2005. június 1-je előtti, sem az azt követően hatályos szövege alapján nem lehet az Avtv. 19. § (1) és (2) bekezdésében előírt kötelezettségekkel szemben értelmezni. Ez nem zárja ki ugyanakkor, hogy a KEHI jelentéseiben szereplő egyes adatokat jogszerűen államtitokká, szolgálati titokká minősítsenek, illetőleg annak egyes megállapításait döntéselőkészítő jellegükre tekintettel időlegesen a nyilvánosságtól elzárják.

2.5

Az orosz államadósság rendezésével kapcsolatos KEHI-jelentés vizsgálatától elkülönítve az adatvédelmi biztos 2004 decemberében a KEHI felügyeletét ellátó Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez fordult, és az Avtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében eljárva kezdeményezte a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 70/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet 10. §-ának hatályon kívül helyezését (1871/J/2005.). E rendelkezés szerint:

„10. § Az egyes törvényekben meghatározott titokkörök, illetve személyes adatok védelmére, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályoknak és a nemzetközi belső ellenőrzési standardoknak megfelelően a Hivatal ellenőrzési és összefoglaló jelentései nem nyilvánosak.”

A biztos kifejtette, hogy *„az idézett jogi norma más jogintézményekre hivatkozva, kivételt nem engedő módon zárja a KEHI ellenőrzési és összefoglaló jelentéseiben szereplő közérdekű adatok megismerését. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-a értelmében – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére is tekintettel, a közérdekű adatok megismerését kizárólag törvény vagy az Európai Unió jogszabálya korlátozhatja. Ez vonatkozik a KEHI kezelésében lévő közérdekű adatokra is. [...] A kormányrendelet 10. §-a csak abban az esetben lenne elfogadható, ha az ott hivatkozott jogintézmények összességükben valóban kizárnák a KEHI ellenőrzési és összefoglaló jelentéseinek nyilvánosságát. Ez azonban nincs így. A KEHI jelentései olyan adategyüttest képeznek, amelyekben valóban előfordulhatnak védett adatok – például államtitok, szolgálati titok, személyes adat, üzleti titok stb. – azonban ebből nem következik, hogy az egész jelentést el lehetne titkolni a nyilvánosság elől. Még az államtitok – amely a közérdekű adatok megismerésének legerősebb közjogi korlátja – esetében is megismerhetővé kell tenni a minősített adatot tartalmazó irat egyéb adatainak, illetve önállóan kezelhető iratrészeinek megismerését, amennyiben az ilyen adatok, illetve iratrészek a minősített adat felismerésének veszélye nélkül, arányos munkaráfordítással technikailag elkülöníthetők (lásd Ttv. 14. §-a).”*

Téves a belső használatra készült és a döntés-előkészítéssel összefüggő adatokra való hivatkozás is, ugyanis az esetleges korlátozás ebben az esetben sem egész dokumentumra vonatkozik, hanem csak adatokra, továbbá az Avtv. értelmében az ilyen adatok hozzáférhetővé tételéről esetleg kell döntenie, és ettől való eltérést kormányrendelet nem állapíthat meg.

A 'nemzetközi belső ellenőrzési standardok'-ra való hivatkozás ellentétes az Avtv. 19. §-ának (3) bekezdésével és jogforrástanilag értelmezhetetlen.

A Korm. rendelet nem határozza meg, hogy a KEHI jelentései meddig nem nyilvánosak. Ezzel összefüggésben emlékeztetek arra, hogy a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat a pártállami titokszabályozást egyebek mellett azért semmisítette meg, mert az ilyen szabályozás az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapjog lényeges tartalmát érinti, ugyanis a közérdekű információt véglegesen elvonja a megismerhetőség elől, márpedig alkotmányos alapjog lényeges tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény sem korlátozhatja.

Azt is kifogásolnom kell, hogy a Korm. rendelet tervezetét elmulasztották hivatalomhoz véleményezésre megküldeni, így nem gyakorolhattam az Avtv. 25. § (1) bekezdésében előírt véleményezési jogkörömet.”

Az adatvédelmi biztosi kezdeményezésre a KEHI-re vonatkozó szabályozásért felelős pénzügyminiszter válaszolt. A miniszter tájékoztatta az adatvédelmi biztost az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszerének EU-konform átalakításáról, az e körben végrehajtott jogszabály-módosításokról. Ezt követően a KEHI jogállásával és feladataival kapcsolatban kifejtette, hogy a Hivatal az Áht. 121/A. § (10) bekezdése szerint a kormány belső ellenőrzési szerve, melynek jelentései megalapozzák, előkészítik a kormány döntéseit. Az Avtv. 19. § (5) bekezdésével összefüggésben idézte az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatát, mely szerint garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntéselőkészítése, szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik.

Arra a biztosi kifogásra, hogy a Korm. rendelet nem határozza meg, meddig titkolhatók el a KEHI jelentései, a miniszter azt válaszolta, hogy „*ezt rendeletben nem is lehetne szabályozni, hiszen törvényi hatáskör, és a jogalkotó az Avtv.-re utalással egyértelműen a húszéves időtartamot tette irányadóvá. A jelentések nem nyilvános jelzetének feltüntetésekor a KEHI mindenkor az Avtv. rendelkezései alapján jár el. [...] A KEHI feladatainak meghatározott részét az európai uniós támogatások ellenőrzése jelenti. Az európai uniós támogatásokra vonatkozó ellenőrzési jelentések nyilvánosságra hozatala nem felelne meg az európai uniós követelményeknek. Az érintettekkel egyeztetett álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás egyértelműen bizonyítja, hogy a KEHI jelentései nem nyilvánosak. [...]*

Bár (az érintettekkel egyeztetett) véleményem szerint a jelenlegi szabályozás nem mond ellent az Avtv. rendelkezéseinek (pusztán a hatályos törvényekre hivatkozással, visszautalással rögzíti, hogy a jelentések nem nyilvánosak) a törvénymódosítások után kész vagyok felülvizsgálni és szükség esetén megszüntetni a tautológiának tűnő rendeleti intézkedést.”*

A miniszter tehát elutasította az adatvédelmi biztos kezdeményezését, és nem válaszolt arra, hogy miért mulasztotta el a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 70/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet tervezetét az adatvédelmi biztosnak véleményezésre megküldeni.

2.6

A pénzügyminiszter levelét követően az Országgyűlés két ízben módosította az Áht.-t, 2005. június 1-jén pedig hatályba lépett az Avtv. módosítása is. Az adatvédelmi biztoshoz azonban semmilyen, a KEHI működésének nyilvánosságát érintő javaslat nem érkezett. Ezért a biztos a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet módosításának véleményezésekor ismételten felhívta a Pénzügyminisztérium politikai államtitkárának figyelmét arra, hogy a KEHI-ről szóló hatályos jogszabályok számos ponton sértik a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jogot (1197/J/2005.).

A biztos észrevételeire a Pénzügyminisztérium nem válaszolt.

VI. Az adatvédelmi biztosi vizsgálatok összegezése

A közpénzek állami ellenőrzésére hivatott intézményi rendszer kialakítása, a közpénzek ellenőrzésével, az ellenőrző szervek jogállásával, feladataival kapcsolatos jogszabályok megalkotása az Országgyűlés és a kormány feladata. A közpénzek felhasználásának ellenőrzése azonban azokban az országokban, ahol az információs szabadságot intézményesítették, többé nem állami és különösen nem kormányzati monopólium. A közügyek megismerhetősége és ezen belül a közpénzek elköltésének átláthatósága az információs szabadság célja és értelme, mely nélkül nem lehet sikeres a korrupció elleni küzdelem.

Az információs szabadság mint alkotmányos jog deklarálása, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, majd az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény elfogadása megteremtette a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog legfőbb törvényi kereteit.

* A szöveg az Áht. és az Avtv. éppen folyó módosításaira utal.

A 2003-ban elfogadott úgynevezett üvegzséb törvény révén pedig megszűnt annak a lehetősége, hogy a közsféra szerveinek gazdálkodással kapcsolatos adatait szolgálati titokká lehessen minősíteni, miként az is, hogy az adatkezelők üzleti titokra hivatkozva elzárhassák a nyilvánosságtól az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adatokat.

A polgári törvénykönyv módosításával a törvényhozó a közsféra hatékonyabb ellenőrzése érdekében a nyilvánosság követelményét kiterjesztette a magánsféra szerveire is minden olyan esetben, amikor azok az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítenek.

Az úgynevezett üvegzséb törvény az Áht. és az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ámr.) módosításával a közsféra adatok egész sorára vonatkozóan írt elő az államháztartási szervek számára folyamatos közzétételi kötelezettséget.

Az 1993-ban létrehozott, a kormány felügyelete alatt működő Kormányzati Ellenőrzési Hivatal az Állami Számvevőszékkel együtt ellátja a költségvetési források felhasználásának állami ellenőrzését. A két szerv közsféra adatok érintő vizsgálati jogköre a szervek igen széles körét érintően átfedi egymást. Míg azonban a Számvevőszék jelentései az Alkotmány és az ÁSZ-ról szóló törvény alapján nyilvánosak, és azokat a szervezet már évek óta a honlapján közzéteszi, a KEHI akár ugyanazt a szervet érintő vizsgálati jelentése a KEHI elnökének eseti döntésétől függően szolgálati titok, vagy mint döntéshozóval összefüggő irat a nyilvánosságtól elzárt dokumentum.

Az adatvédelmi biztosnak a KEHI tevékenységét érintő eddigi kilenc vizsgálata kizárólag a KEHI működésének nyilvánosságára terjedtek ki. A vizsgálatok felszínre hozták, hogy a KEHI-re vonatkozó jogszabályok, a KEHI elnöke által kiadott szolgálati titokkörü jegyzékek, a KEHI titokminősítési gyakorlata számos ponton sértik az információszabadság hazai törvényeit, és ezzel lehetetlenné teszik a közsféra adatok ellenőrző szerv ellenőrzését. Az országos hatáskörű községi szervek között szinte egyedülállóan a KEHI-nek nincs önálló internetes honlapja, jóllehet mint fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott, önállóan gazdálkodó községi költségvetési szervre, rá is vonatkozik a közérdekű adatok kérés nélküli közzétételének az Áht.-ban és az Ámr.-ben meghatározott kötelezettsége.

VII. Ajánlás

Az Avtv. 24. § e) pontjában foglalt jogkörömben eljárva az alábbi ajánlást teszem:

– Felkérem a pénzügyminisztert, hogy kezdeményezze a 70/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet 10. §-ának hatályon kívül helyezését.

– Felkérem a KEHI elnökét, hogy a KEHI szolgálati titokkörü jegyzékét a jelen ajánlásban, valamint a 2003. évi LIII. törvényben foglaltakra tekintettel vizsgálja felül.

– Felkérem a KEHI elnökét, hogy a minisztériumok állami vezetőinek külügyi tevékenységével kapcsolatos utazások és azok költségeinek bemutatása, valamint az utazások eredményessége tárgyában 2000-ben, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2000. április 1. és 2002. szeptember 30. közötti gazdálkodási tevékenységének vizsgálatáról 2003-ban, valamint az orosz államadósság rendezéséről szóló, ugyancsak 2003-ban készült KEHI jelentés minősítését az ajánlásban foglaltak figyelembevételével vizsgálja felül, és ennek eredményről tájékoztasson.

– Felkérem a KEHI elnökét, hogy különítse el a KEHI jelentések minősített adatot nem tartalmazó részeit, és tegye hozzáférhetővé azokat a közérdekű adatok megismerését igénylők számára.

– Felkérem a KEHI elnökét, hogy haladéktalanul tegyen eleget az Áht.-ban és Ámr.-ben előírt kötelezettségeinek: hozzon létre saját honlapot, és tegye közzé az e jogszabályokban előírt közérdekű adatokat.

– Felhívom valamennyi állami szervnél a minősítési eljárásban résztvevők figyelmét arra, hogy
a) a minősítési javaslat törvényes indokolási kötelezettsége kiterjed mindazon tények és körülmények pontos megjelölésére, amelyek alapján az államtitokká vagy a szolgálati titokká minősítés szükségessége és időtartama igazolható;

b) ha a minősítés felülvizsgálata vagy felülbírálata során módosítják az adat minősítését – ide értve az érvényességi idő meghosszabbítását is –, úgy az indoklásban jelöljék meg azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a korábbi minősítéstől való eltérést szükségessé teszik;

c) a minősítési javaslat, illetve a minősítés felülvizsgálatának, felülbírálatának indokolását úgy kell elkészíteni, hogy az a minősítés szükségességét igazolja, de – az elkerülhetetlen eseteket leszámítva – ne tartalmazzon minősített adatot.

Budapest, 2005. december 22.

Dr. Péterfalvi Attila

(2302/H/2005)

2. Az adatvédelmi biztos közleményei

Az adatvédelmi biztos hivatalos közleménye

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 (a továbbiakban: törvény) 13. §-ának (3) és 20. §-ának (9) bekezdésében foglalt kötelezettségük teljesítésére felhívja a személyes adatok és a közérdekű adatok kezelőit.

A 2005. 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 2006. 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 az állami, vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint tevékenységére vonatkozó 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

KÖZLEMÉNY az „ügynevezett ügynökkérdés” jogszerű kezeléséről

Hetek, hónapok óta ismételtelen olyan jelenségekkel szembesülünk, amelyek – az Európai Unió elismerését is elnyert – magyar adatvédelmi követelmények semmibe vételéről árulkodnak. Olyan könyvek, cikkek, nyilatkozatok jelentek meg az elmúlt időszakban, amelyek – a hatályos törvényi előírások nyilvánvaló kijátszásával, vagy figyelmen kívül hagyásával – egyesek ügynökmúltját oly módon leplezték le, tárták fel, hogy eközben számos más, korábban megfigyelt, vagy a bemutatott ügyhöz csak periférikusan kapcsolódó személyre vonatkozó adatokat is nyilvánosságra hoztak, ezáltal súlyosan sérülhetett az érintettek személyes adataik védelméhez fűződő alkotmányos joga.

Az adatvédelmi biztos ezért fontosnak tartja leszögezni az alábbiakat:

1/ Az ügynevezett ügynökkérdés jogszerű „kezelését” jelenleg két – az Alkotmány és az adatvédelmi törvény követelményei alapján megszületett – jogszabály teszi lehetővé. Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvénynek az a célja, hogy meghatározott tisztségeket ne tölthessenek be, illetőleg nyíltan neveztesse meg azokat, akik a III/III. Csoportfőnökség tagjai vagy támogatói voltak. Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló törvény az elmúlt rendszer valamennyi állambiztonsági szolgálata tevékenységének megismerését és az áldozatok információs kárpótlását – azaz a róluk készült teljes iratanyag megismerhetőségét – biztosítja.

E két törvény az érintettek információs önrendelkezési jogának gyakorlását, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog érvényesülését úgy szabályozza, hogy az érintettek személyes adatok védelméhez fűződő joga ne, vagy csak a szükséges és arányos mértékben sérüljön. A törvények rendelkezései eligazítást adnak a kutatási tevékenység folytatásához, a múlt megismerését segítő információk nyilvánosságra hozataláról, a megismerhető személyes és különleges adatok köréről, ezen adatok jogszerű felhasználhatóságáról is.

Az adatvédelmi biztos tisztában van a jelenlegi szabályozás ellentmondásaival, ezért már 2003. december végén ajánlásban hívta fel a jogalkotó figyelmét jogszabály-módosítás szükségességére.

2/ Annak ellenére, hogy a közvélemény előtt már ismert a kérdéskör újraszabályozásának politikai szándéka, mindenkinek tudomásul kell vennie, hogy jelenleg a fent említett törvények szabályozzák az állambiztonsági iratok megismerhetőségének, felhasználhatóságának formáját, módját, az eljárási kérdéseket, így az e kereteken túllépőknek, a jogeltesen eljáróknak számolniuk kell akár a büntetőjogi következményekkel is.

3/ A biztos nem tartja indokoltnak, sőt elfogadhatónak sem az adatvédelem bevált alapelveinek, követelményeinek olyan újraszabályozását, amely a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog lényegi tartalmát érintené, vagy amely a törvény bevált fogalmi rendszerét – a történelmi múlttal való szembenézés céljából – megváltoztatná. Miután az adatvédelmi törvény, illetve a büntető törvénykönyv jelenleg is megkülönbözteti az érzékeny adatokat, szükségtelen bevezetni, átvenni bármiféle új fogalmi rendszert a szenzitív adatokra.

Nem elébe menve a jogalkotási folyamatnak, az adatvédelmi biztos csak olyan törvénymódosítási javaslatot támogat, amely az adatvédelem uniós irányelveinek, és a magyar alkotmányossági követelményeknek megfelel. A jogalkotási folyamatban a biztos a rá vonatkozó jogszabályok szerint külön is kifejti álláspontját.

Végezetül az adatvédelmi biztos arra biztatja a – személyes adataik jogellenes nyilvánosságra hozatala révén – jogukban sérelmet szenvedett állampolgárokat, hogy akár büntető feljelentés megtételével szerezzenek érvényt jogaiknak.

Budapest, 2005. január 7.

Dr. Péterfalvi Attila

(24/H/2005)

KÖZLEMÉNY a zárt önkormányzati ülések dokumentumainak kezeléséről

Az elmúlt esztendőben megsaporodtak azok a beadványok, melyekben polgármesterek, jegyzők és állampolgárok a zárt önkormányzati testületi ülések dokumentumainak kezelésével kapcsolatos panasz kivizsgálását vagy az erre vonatkozó jogszabályok értelmezést kérték tőlem. A sajtó révén a közvélemény is mind gyakrabban tapasztalhatja, hogy a politikailag sokszínű, választott testületek működése során a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát szolgáló törvények betartása gyakorta gondot okoz.

A demokratikus helyi hatalomgyakorlást, a döntéshozatal átláthatóságát szolgálja az önkormányzati törvénynek az a szabálya, mely szerint a testületi ülések általában nyilvánosak. Az ott folyó vitákat a polgárok nemcsak személyesen, hanem örvendetes módon, egyre több településen a helyi televízió egyenes közvetítése révén vagy az internet segítségével is nyomon követhetik.

A törvényhozó ugyanakkor – hogy a személyi ügyek (választás, kinevezés, fegyelmi eljárás) eldöntése, valamint az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés során megfelelő védelmet nyújtson a személyes adatok és az üzleti titkok számára – meghatározott esetekben kötelezővé, illetve lehetővé teszi, hogy a képviselőtestület zárt ülést tartson és a zárt ülésekről készült jegyzőkönyveket a nyilvánosságtól elzárja. Ez a védelem akkor garantálható, ha nemcsak az önkormányzat tisztségviselői és tisztviselői, hanem a képviselőtestület választott tagjai is ismerik és betartják a titoktartásra vonatkozó törvényi előírásokat.

A sokasodó panaszokra tekintettel indokoltnak tartottam, hogy a zárt testületi ülések dokumentumainak kezelésével kapcsolatban felmerült legfontosabb kérdésekben állást foglaljak. Az állásfoglalás elsősorban azt hangsúlyozza, hogy pusztán az iratkezelési előírások érvényesítése nem nyújt garanciát arra, hogy az érintettek jogait maradéktalanul tiszteletben tartsák. Szükséges, hogy az önkormányzati képviselők és az önkormányzatok köztisztviselői – hűen esküjükhöz – megtartsák hazánk alkotmányos jogszabályait. Ezt a jogkövető magatartást előmozdíthatja, ha az önkormányzat tisztségviselői részletesen tájékoztatják az önkormányzati képviselőket, köztisztviselőket a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságát szolgáló jogszabályi előírásokról, a jogséttel kapcsolatos (adatvédelmi, polgári jogi, büntetőjogi) szankciókról, az adatkezelési szabályok megsértése esetén pedig a – törvényekben előírt módon – felelősségre vonást kezdeményeznek.

Az állásfoglalás teljes szövege az adatvédelmi biztos honlapján a www.obh.hu internet címen az aktuális információk között olvasható.

Budapest, 2005. január 24.

Dr. Péterfalvi Attila

(1926/H/2004)

KÖZLEMÉNY**az aláírást gyűjtő adatkezelők adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettségéről**

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. Ezért ismételten felhívom az adatkezelők figyelmét az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettségre.

Az aláírásgyűjtésre vonatkozó alkotmányi és törvényi előírások sorában (például 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 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.

A bejelentkezéshez szükséges formanyomtatvány letölthető a <http://abiweb.obh.hu/adatlap/> címről, vagy átvehető az Országgyűlési Biztosok Hivatala portáján (1051 Budapest, Nádor u. 22.).

Budapest, 2005. február 10.

Dr. Péterfalvi Attila

(264/H/2005)

KÖZLEMÉNY**a kórházi betegazonosító „karszalag” használatáról**

Az elmúlt napok sajtóhírei több esetben arról számoltak be, hogy az állampolgárok értetlenséggel, elutasítással reagáltak a kórházi karszalagok tartalmával foglalkozó egészségügyi minisztériumi irányelvre, illetve a mögöttes adatvédelmi szabályokra.

Az irányelv szerint a karszalagot az önmaga azonosítására vagy kommunikációra képtelen beteg kötelezően viseli, egyéb esetben a használat önkéntes.

Az azonosító a lehető legszűkebb körben tartalmazhat csak személyes adatot:

- A betegségre utaló különleges adat, vagy erre utaló adattartalom (például kórházi osztályt jelző forma vagy szín) nem megengedett,
- a beteg személyének az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli személy – pl. betegtárs vagy látogató – által történő azonosítása nem lehetséges.

Azonosító elemként használható például valamilyen számsor vagy kód (betegfelvétel dátuma megkülönböztető számsorral vagy/és a beteg nevének kezdőbetűi, a szervezeti egység kódja).

A tragikus szegedi betegcsereére reagálva az egészségügyi kormányzat vetette fel a karszalag bevezetésének szükségességét, melyet ugyan az adatvédelmi biztos a kezdetektől fogva a cél elérésére alkalmatlan eszközként értékelt, de a minisztériumi felkérésnek eleget téve az irányelv tartalmát adatvédelmi szempontból véleményezte. Alapvető és megkerülhetetlen adatvédelmi követelmény, hogy a beteg személyes adatait (név, betegség, kezelő osztály) illetéktelen személy ne ismerhesse meg, és az adatokkal (például: taj-szám) ne történhessen visszaélés.

A szabályozás a minisztérium és az adatvédelmi biztos tárgyalásainak kompromisszumos eredménye, amely a gyakorlati célt és az elméleti követelményeket egyaránt tiszteletben tartja. Gyakorlati cél a betegazonosítás rendszerében egy újabb biztonsági „elem” beépítése, amely kiegészítő jelleggel az egészségügyi dokumentáció részeként a betegcsere megelőzését, illetve az ellátás biztonságosabbá tételét szolgálja. A karszalag tehát önmagában nem egyenlő a betegazonosítással, ez nem is lehet a szerepe.

A személyiségi jogok – köztük a személyes adatok védelméhez való jog – tisztelete az egészségügyi ellátás során fokozott követelmény. Sok állampolgár kifejezetten megalázkodónak érezné, ha a kórházi tartózkodás időtartamára egy levehetetlen karszalaggal „bélyegeznék” meg, amin számos személyes adata mások által is megismerhetővé válna. Természetesen azon betegek, akik rettegnék attól, hogy a kórházban „elcseserélik” őket, bármilyen, nekik tetsző módszert alkalmazhatnak, így nevüket, lakcímüket és betegségüket is nyilvánosságra hozhatják. Nem fogadhatók el azonban olyan megoldások, melyek intézményes, kötelező formában más betegek emberi méltóságát sértik.

Budapest, 2005. február 22.

Dr. Péterfalvi Attila

(1953/J/2004)

KÖZLEMÉNY

a köztisztviselői törvény szabályai szerinti vagyonyilatkozat-tételi eljárás egyes adatvédelmi kérdéseiről tett ajánlásról

Az adatvédelmi törvény 2004. január 1-jei módosításával az adatkezelés jogszerűségét megalapozó „hozzájárulás” pontosan definiált fogalommá vált. Tekintettel arra, hogy egyfelől a magyar jogszabályok több helyen is rendelkeznek olyan adatkezelésekről, amelyek az érintettek – ez idáig pontosan meg nem határozott tartalmú – hozzájárulására épülnek, másfelől már korábban több panaszban is kifogásolták a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésének módját, az adatvédelmi biztos vizsgálatot indított annak tisztázására, hogy a hatályos jogszabályok alapján vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek hozzátartozói esetében érvényesül-e és miként az Avtv. módosításával egyértelművé vált hozzájárulás.

A vizsgálat arra is kiterjedt, hogy a Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatala által kiadott nyilatkozatminták tartalmi és formai szempontból megfelelnek-e a vonatkozó törvényi, elsősorban adatvédelmi előírásoknak.

A vizsgálat tapasztalatait, és a szükségesnek tartott intézkedésekre vonatkozó javaslatait az adatvédelmi biztos „a köztisztviselői törvény szabályai szerinti vagyonyilatkozat-tételi eljárás egyes adatvédelmi kérdéseiről” című ajánlásban foglalta össze, amelyet megküldött a belügyminiszternek, valamint az igazságügy-miniszternek.

Az ajánlás szövege az adatvédelmi biztos honlapján az aktuális információk között, az ajánlások címszó alatt olvasható. (www.obh.hu)

Budapest, 2005. április 11.

Dr. Péterfalvi Attila

(1643/H/2004)

KÖZLEMÉNY

az aláírásgyűjtési kezdeményezések bejelentési kötelezettségéről

Az utóbbi időben ismételten azt tapasztalom, hogy olyan aláírásgyűjtésekről számol be a sajtó, amelyeket előzőleg nem jelentettek be a hivatalomhoz. 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, rokonszenv, 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

végezt 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 azonosítót ad a bejelentkezőknek, ezt fel kell tüntetni minden továbbításnál, nyilvánosságra hozásnál, kiadásnál.

A bejelentkezéshez szükséges formanyomtatvány letölthető a <http://abiweb.obh.hu/adatlap/> címről, vagy átvehető az Országgyűlési Biztosok Hivatala portáján (1051 Budapest, Nádor u. 22.).

Budapest, 2005. szeptember 22.

Dr. Péterfalvi Attila

(202/H/2005)

KÖZLEMÉNY

a Magyarországi Szciantológia Egyház adatkezelésével kapcsolatban

Állampolgári beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a beadványt tevő a Magyarországi Szciantológia Egyház (a továbbiakban: Egyház) Pécsi Missziójának adatkezelésével összefüggésben fogalmazott meg észrevételeket. A beadványozó azt kifogásolta, hogy munkahelyén kötelezővé tették számára az Egyház elveinek követését, és olyan dokumentumokat, kérdőíveket kellett kitöltenie, amelyekben személyes adatokat széles körben kellett megadnia önmagáról és más személyekről.

A Magyar Köztársaság mindenkor adatvédelmi biztosa jogosult minden magyarországi – személyes adatokat érintő – adatkezelést megvizsgálni. Ez a joga a nyilvántartásba vett egyházak adatkezeléseire is kiterjed. Ennek megfelelően a beadvány alapján vizsgálatot indítottam.

A lefolytatott vizsgálat a beadványozó által hozzám eljuttatott dokumentumokon alapult („*önéletrajzi kérdések áttekintés*”; „*Beiratkozási Kérelem Vallási Szolgáltatásokhoz*”; „*Megállapodás Bizalmas Egyházi Iratokra Vonatkozóan*”), amelyeknek a Magyarországi Szciantológia Egyházhoz való kapcsolatát az Egyház Pécsi Missziójának vezetője megerősítette.

A birtokomban lévő „*önéletrajzi kérdések áttekintés*” fejlécű dokumentum számos olyan kérdést tartalmaz, amelyekre válaszolva az azt kitöltő személy nem csupán önmagára vonatkozó adatokat, hanem más személyekkel összefüggésbe hozható adatokat is (például kábítószer fogyasztásra, korábbi pszichiátriai kezelésre, homoszexualitásra, szexuális életre vonatkozó részletes információkat) kénytelen megadni.

A beadványban leírtak tisztázása céljából írásban kerestem meg az Egyház Pécsi Misszióját, valamint az Egyház elnökét. A vizsgálat folyamán a kérdőívnek az Egyházzal való kapcsolatáról, valamint arról, hogy az „*önéletrajzi kérdések áttekintés*” fejlécű kérdőívet a szerzetesrendhez való csatlakozás alkalmával az Egyház használja-e, az Egyház Pécsi Missziója, valamint az Egyház Titkársága egymásnak ellentmondó információkat közölt. Az ellentmondások feloldására megfelelő jogi eszközök a hatályos jogszabályok alapján nem állnak rendelkezésemre, így az Egyház adatkezelésével kapcsolatos aggályokat a vizsgálat nem tisztázhatta.

Vizsgálatom során mindvégig az Egyház belső autonómiájának tiszteletben tartása mellett jártam el. Az adatvédelmi biztos eljárásának nem lehet célja olyan kérdések vizsgálata, amelyek az Egyház önmeghatározását, küldetését érintik. A Egyházzal kapcsolatba kerülő személyekkel összefüggésben történő adatkezelés azonban az adatvédelmi biztos által vizsgálható tevékenység. Utalni kell arra, ahogyan azt korábbi ügyeim kapcsán szintén szem előtt tartottam, hogy az egyházaknak is kötelezettsége, hogy az állam által alkotott jogszabályoknak – különösen az Alkotmányban rögzített szabályoknak – megfelelően járjanak el. Ez a kötelezettség vonatkozik a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályozás megtartására is.

Feladataim közé tartozik, hogy a közvéleményt tájékoztassam az olyan adatkezelésekről, amelyek előre meg nem határozható kockázatokkal járhatnak, vagy veszélyt jelenthetnek a személyes adatok védelméhez fűződő jog gyakorlásával kapcsolatban. A lehetséges veszélyek, esetleges jogviták megelőzése céljából a nyilvánosság megfelelő tájékoztatása érdekében jelen közleménnyel fordulok az állampolgárokhoz.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a személyes adatok védelméhez való jog. Ezen alkotmányos alapjog érvényesülése érdekében fel kívánom hívni a figyelmet azokra az általános követelményekre, amelyeket különösen az Egyházzal kapcsolatba kerülő, valamint az Egyházba belépő személyeknek szem előtt kell tartaniuk:

– személyes adataival mindenki maga rendelkezik, mindenki maga határoz arról, hogy bizonyos személyes adatait másnak megadja-e, vagy sem;

- amennyiben valaki személyes adatait átadja az Egyháznak, vagy az Egyház bármely szervének, bármikor kérheti, hogy a kezelt adataiba betekinthessen, valamint kérheti azok törlését;
- az Egyházzal vagy annak bármely szervével kapcsolatba kerülő személy kizárólag saját személyes adataival rendelkezhet. Más vagy mások személyes adataival csak akkor rendelkezhet, amennyiben az érintett személyek az adatkezeléshez előzetes tájékoztatást követően hozzájárultak. Amennyiben valaki úgy adja át más személy személyes adatait az Egyháznak vagy bármely szervének, hogy ahhoz előzetesen nem szerzi be az érintett személyek hozzájárulását, ezért polgári, illetve akár büntetőjogi felelősséggel is tartozik;
- minden adatkezelő kötelezettsége, hogy amennyiben az érintett tájékoztatást kér személyes adatai kezeléséről, a kért tájékoztatást a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül közérthető formában megadja;
- minden adatkezelő kötelezettsége, hogy amennyiben az érintett kéri, a jogszabályban elrendelt adatkezelések kivételével az érintett kérésének megfelelően törölje az általa kezelt személyes adatokat;
- a kért tájékoztatás megadását, illetve a személyes adatok törlését (a törvényben meghatározott korlátozások kivételével) semmilyen – akár az érintett, akár más személy által aláírt – nyilatkozatra hivatkozással nem lehet megtagadni.

Budapest, 2005. november 28.

Dr. Péterfalvi Attila

(732/A/2005)

3. Az adatvédelmi biztos nagy érdeklődést kiváltó ügyei

A betegnyilvántartás sorsa háziiorvosi praxis jogutódlásánál

[...]

Tisztelt [...]!

A háziiorvosi praxis betegnyilvántartásának ügyében a következőkről tájékoztatom Önt:

Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet értelmében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár két típusú háziiorvosi szolgálatot különböztet meg: a területi ellátási kötelezettségű és területi ellátási kötelezettség nélküli praxisokat. Az előbbi típus szorosan kötődik a települési önkormányzatokhoz, míg az utóbbiak gyakorlatilag „*magántevékenységet*” végeznek, és ha betegek száma elér egy alsó határt, az OEP finanszírozási szerződést köt velük.

A települési önkormányzat törvényi kötelezettsége, hogy gondoskodik a településen lakók háziiorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi (a továbbiakban: háziiorvosi) ellátásáról. Ennek keretében kijelöli az ellátás körzeteit (földrajzi határait) és egyben gondoskodik a körzet lakosait ellátó háziiorvosi szolgálat működtetéséről, illetve működőképességének fenntartásáról. Meghatározza, hogy az adott területen a lakosok ellátását felnőtt, vegyes vagy gyermekpraxisok útján kívánja-e megoldani. Ezek a praxisok az úgynevezett területi ellátási kötelezettségű háziiorvosi szolgálatok.

A területi ellátási kötelezettségű háziiorvosi szolgálatok esetében kiemelkedő fontosságú a lakosok egészségügyi ellátásának folyamatos biztosítása. A szolgálat működtetésének körülményeit szintén az önkormányzat jogosult meghatározni, azaz eldöntheti, hogy saját maga vagy intézménye útján működteti a körzetet, vagy egy vállalkozással köt ellátási szerződést az adott feladatra.

A „*jogutódlással*” kapcsolatos konfliktusok – így a betegnyilvántartások visszatartásának problémája is – jellemzően a területi ellátási kötelezettségű szolgálatoknál merül fel abban az esetben, ha a praxist ellátó háziiorvos elhagyja a szolgálatot és helyette egy másik orvos érkezik, vagy betöltetlené válik a szolgálat, és így az önkormányzat kénytelen azt saját maga működtetni. Ezekben az esetekben a gyógyítás folyamatosságának biztosításához szükséges, hogy a „*régi*” orvos átadja a betegdokumentációkat „*új*” kollégájának.

Amikor egy biztosított bejelentkezik egy adott háziiorvoshoz, akkor az orvos kiállítja a „*Beteg törzskartonja*” c. nyomtatványt. Az érintett személy bejegyzése nélkül a törzskartont más háziiorvosnak hozzájárulása nélkül átadni nem lehet, de hozzájárulását vélelmezik abban az esetben, ha a választott orvos feladatait annak rendelőjében ideiglenes vagy véglegesen más háziiorvos látja el. A szabad orvosválasztás elvének megfelelően természetesen a beteg bármikor „*kikérheti*” törzskartonját és átviheti választott orvosához, de a gyakorlat szerint egy orvosváltás esetén a betegek többsége a gyógyító „*helyhez*” ragaszkodik.

A önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény határozza meg a „*praxisjog*” fogalmát, mely személyhez fűződő vagyoni értékű jogként feljogosítja tulajdonosát, hogy háziorvosi tevékenységet végezzen. A működtetési joggal kapcsolatos adásvételi szerződésekben szoktak kitérni arra, hogy az eladó és a vevő hogyan rendezik a betegnyilvántartás átadásának részletes kérdéseit, például a gépi nyilvántartás szoftverfejlesztéseinek kompenzálását stb.

A tényleges gyógyító tevékenységet befejezően a régi háziorvosok felé az OEP (főigazgatói állásfoglalás alapján) nem ír elő olyan elszámolási kötelezettséget, amelyre hivatkozva a betegnyilvántartás kiadását megtagadhatnák.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 24. § (2) bekezdése alapján az egészségügyi dokumentációval az egészségügyi szolgáltató, az abban szereplő adattal a beteg rendelkezik.

A törvény definíciója szerint *egészségügyi szolgáltatás*: az egészségügyi hatóság által kiadott működési engedély birtokában végezhető egészségügyi tevékenységek összessége, *egészségügyi szolgáltató*: a tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és az egészségügyi hatóság által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet.

Összefoglalva tehát: a háziorvosi ellátás mindenkor szolgáltatója jogosult a betegek egészségügyi dokumentációjának kezelésére, a „*jogelőd*” háziorvos nem teremthet olyan helyzetet, hogy a betegnyilvántartások visszatartásával a praxis „*kiüresedjék*”, és a háziorvosi ellátás ellehetetlenüljön.

A nyilvántartások vezetésének részletkérdéseiben (papíralapú vagy gépi feldolgozás stb.), az érintett feleknek kell megegyezniük.

Az adatok átadásának kikényszerítésére, a visszatartásból fakadó esetleges kárigények elbírálására megegyezés hiányában a bíróság illetékes.

Budapest, 2005. január 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1799/A/2004)

A Művészetek Palotája építési és üzemeltetési dokumentumainak nyilvánossága

[...]

Tisztelt [...]!

A Művészetek Palotája építési és üzemeltetési dokumentumainak nyilvánossága ügyében hozzám benyújtott panasz tárgyában engedje meg, hogy a következőkről tájékoztassam:

A panasz kivizsgálása érdekében állásfoglalást kértem dr. Benedek Andrásról, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma közigazgatási államtitkáráról. Az államtitkár 2005. január 11-én hozzám érkezett válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy az Ön kérelme nem konkrét dokumentumokra, hanem valamennyi, a Művészetek Palotája megvalósításával kapcsolatos iratra vonatkozik, ezáltal a minisztériumra hárul az a feladat, hogy az ügyben öt év alatt felhalmozódott dokumentumokat áttekintve megállapítsa, hogy azok közül melyek tekinthetők közérdekű adatoknak és melyeket kell üzleti titokra tekintettel visszatartani. Az államtitkár utalt arra is, hogy a szóban forgó dokumentumok zöme 2000–2001-ben keletkezett, azaz még azt megelőzően, hogy a polgári törvénykönyvnek az üzleti titokra vonatkozó szabályai módosultak volna. Ezért az államtitkár abban kérte előzetes állásfoglalásomat, hogy az eltérő időkből keletkezett dokumentumok esetében miképpen értelmezendők az üzleti titok védelmére vonatkozó szabályok.

2005. január 20-án a sajtóból értesültem, hogy ebben az ügyben Ön, illetve a Magyar Narancs Szerkesztősége bírósághoz fordult. Tájékoztatom, hogy ügyét, mivel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 27. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*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*” – lezárom.

Budapest, 2005. január 24.

Dr. Péterfalvi Attila

(1463/A/2004)

Az „mszp.hu” portállal kapcsolatos panaszbeadványra adott válasz

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult hozzám, melyben a Magyar Szocialista Párt honlapján bevezetett gyakorlatával, valamint a honlap módosított adatkezelési elveivel összefüggésben fogalmazott meg észrevételeket.

Beadványában kifogásolta, hogy az MSZP fórumozóinak figyelmét arra hívják fel, hogy az msp.hu rögzíti és tárolja a hozzászólások mellett azt az IP-címet, amiről a hozzászólás érkezett. Levelében kétségbe vonta, hogy ez a támadások elleni védekezés hatékony eszköze volna, mert hackelni nem regisztrált felhasználók szoktak, ebből következően a jelzett személyes adatok rögzítése fölösleges.

Feltett kérdéseire, valamint észrevételeire válaszul az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) célja annak biztosítása, hogy személyes adataival mindenki maga rendelkezzen [1. § (1) bekezdés].

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában az IP-cím – amennyiben annak ismeretében a felhasználó azonosítható – személyes adatnak tekintendő (Avtv. 2. § 1. pont). Az IP-cím személyes adat jellegét bármely fórumon történt hozzászólás esetén megőrzi.

A honlap szerkesztőjének, illetve üzemeltetőjének az internetes szokásjog szerint jogában áll meghatározni, hogy milyen eszközökkel kívánja biztosítani az oldal működésének zavartalanságát. A felhasználó az internetes honlap felkeresésével és a regisztrálással tulajdonképpen elfogadja annak adatkezelési és moderálási elveit. Adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, ha a szerkesztő, illetve üzemeltető a fórumon való hozzászólás feltételül szabja bizonyos személyes adatok megadását, illetve a hozzászólók IP-címét tárolja.

A szerkesztő, illetve üzemeltető kötelessége tájékoztatni az oldal látogatóit arról, hogy a hozzászólás kapcsán milyen műveleteket végez a személyes adatokkal, illetve a megszerzett adatok állományának milyen sorsa lesz, hogy a felhasználók meghozhassák döntésüket: ilyen feltételek mellett igénybe kívánják-e venni az adott szolgáltatást. Amennyiben a tájékoztatás tudomásul vétele mellett a felhasználó igénybe veszi a szolgáltatást, személyes adatáról az Avtv.-ben megfogalmazott szabályok és elvek szerint rendelkezik.

A fentebb leírtakkal összhangban a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesületének a tartalomszolgáltatásra vonatkozó működési, etikai és eljárási szabályzata (Tartalomszolgáltatási Kódex) 3.3. pontja rögzíti, hogy „a Tartalomszolgáltató joga és kötelessége, hogy az általa felhasználati tartalmak elhelyezésére biztosított felületekhez az ott való megnyilvánulás szabályait, normarendszerét leíró dokumentumokat csatoljon, és azokban foglaltakat a korlátozott felelősségviselés elvének megfelelően érvényesítse”.

Az érintett személyes adatainak kezeléséhez való hozzájárulása akkor tekintendő megadottnak, ha az megfelel az Avtv. 2. § 6. pontjában rögzített definíciónak (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).

Álláspontom szerint az msp.hu gyakorlata és adatkezelési elvei nem sértik a hatályos adatvédelmi jogszabályokat, tekintettel arra, hogy az érintettek megfelelő tájékoztatás mellett, önkéntesen hozhatják meg döntésüket arról, hogy bizonyos személyes adataikat a szerkesztő, illetve az üzemeltető rendelkezésére bocsátják-e.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2005. január 25.

Dr. Péterfalvi Attila

(1790/A/2004)

Az adatvédelmi biztos véleménye az úgynevezett ügynöktörvény módosítását célzó javaslattal kapcsolatban

*Burány Sándor úrnak
frakcióvezető-helyettes
MSZP képviselőcsoport*

Budapest

Tisztelt Frakcióvezető-helyettes Úr!

Tanulmányoztam az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (ÁSZTLtv.) módosításáról készült – január 18-án e-mailben megkapott – normaszöveg tervezetét.

Mint azt – a törvénymódosítási javaslatról Önnel és dr. Papp Imre helyettes államtitkár úrral január 20-án folytatott szakmai egyeztetésen – kifejtettem: az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai, az adatvédelem hazai és uniós előírásai alapján és az adatvédelmi biztos korábban megfogalmazott véleménye szerint az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában található iratok teljes körű megismerhetősége, nyilvánosságra hozatala alkotmányosan nem oldható meg.

Az Alkotmánybíróság közel húsz határozatában – legutóbb például 44/2004. (XI. 23.) AB határozatban – fejtette ki, hogy az „*Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet más alapjogok mellett a jóhírnévhez és a személyes adatok védelméhez való jog. A személyes adatok védelméhez való jog alapján mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni általában 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 Alkotmánybíróság korábban több határozatában foglalkozott az adatvédelem alkotmányossági vonatkozásaival. Már a 2/1990. (II. 18.) AB határozatában megállapította, hogy „*a személyes adatok védelme nem annyit jelent, hogy azokat az érintett személyen kívül semmiféle okból és semmilyen körülmények között nem ismerheti meg senki más*”. (ABH 1990, 18, 20.) „*A személyes adatoknak az Alkotmányban biztosított védelméből nem következik, hogy jogszabály nem írhat elő személyes adatok közlésére vonatkozó kötelezettséget.*” [55/2001. (XI. 29.) AB határozat ABH 2001, 442, 460.]

„*Kivételesen törvény elrendelheti a magántitok és a személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. A magántitok és a személyes adatok védelméhez való jognak ilyen törvényi korlátozása azonban csak abban az esetben minősíthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmányban a korlátozásokkal szemben támasztott követelményeknek.*” [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70.] „*Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.*” [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.]

„*Az információs önrendelkezési jogot, az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabadságjogot, mint alapjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor, ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.*” [46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219, 222–223.]

„*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. [...] A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés- és tárolás alkotmányellenes.*” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat ABH 1991, 40, 42.]

„*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.* [46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219, 225.] *Személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, felhasználásáról rendelkező jogszabály akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. „E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.*” [24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 194.] Az Alkotmánybíróság 65/2002. (XII. 3.) AB határozatában azt is megállapította, hogy a jogalkotó a személyes adatok, illetve a szigorúbban védett különleges adatok kezelését akkor rendelheti el, ha az adatkezelés lehe-

tövé tételével egyidejűleg meghatározza az adatkezelés pontos feltételeit, azaz az Alkotmány 59. § (1) bekezdésben garantált személyes adatokhoz való alapjog korlátozásának konkrét részletszabályait. (ABH 2002, 357, 363.)

Az úgynevezett Súlyom-bizottság – a D-209-es ügyet követően készülő törvényekhez készített véleményében – leszögezte: „A törvényhozó mozgástere alkotmányos határait hasonló tárgyú korábbi alkotmánybírói határozatok megállapították. Az elvi megállapítások érvényesek a vizsgált törvényjavaslatokra is, és alapul szolgálnak a törvényjavaslatok új, a korábbinál szélesebb múltfeltárást célzó rendelkezéseinek megítéléséhez”.

Az Alkotmánybíróság témával kapcsolatos 60/1994. (XII. 24.) AB határozatát idézve a bizottság kifejtette, hogy „a törvények egyes rendelkezései tekintetében külön-külön igazolhatónak kell lennie, hogy a személyes adatokkal való saját rendelkezés jogának szükséges, alkalmas és arányos korlátozásról van szó. Meg kell felelniük a törvényeknek a jogbiztonság követelményének is. Ezt általános jogpolitikai célok – mint a múlt megismerése, politikai visszaélések megelőzése, a közélet tisztasága – nem helyettesíthetik”.

Érdemes felidézni, hogy a bizottság milyen – a mai napig érvényes – következtetést vont le az akkor tervezett új szabályozásokkal összefüggésben. „1994-ben az Alkotmánybíróság mind a politikuskor átvilágításával, mind a politikai rendőrségi és más titkosszolgálatok fennmaradt nyilvántartásaival kapcsolatban olyan követelményeket állapított meg, amelyek konszolidált jogállami körülmények között, a lusztráció eredeti céljaitól teljesen függetlenül is érvényesek: biztosítani rendelte a titkos információgyűjtéssel érintettek információs önrendelkezési jogát, másrészt a politikai közszereplők múltjára vonatkozó bizonyos adatok nyilvánosságát.

Ezek továbbra is érvényes alkotmányossági feltételek. Mindkettő konkrét szabályozásához a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot és a nyilvánosságra hozásukat indokoló alkotmányos érdeket kell egymással szemben mérlegelni. A mérlegelésnek egységes kritériumokon nyugvó mércéhez kell vezetnie. A „közérdek”, „a demokratikus államélet tisztaságának előmozdítása” (1994), „a demokratikus közélet tisztaságának előmozdítása”, „a személyes és közérdekű adatokkal való politikai célú visszaélések megelőzése”, „az elmúlt rendszer valódi történelmének megismerése”, „az áldozatok információs kárpótlása” (2002) természetesen nem lehet az alkotmányosság megítélésének mércéje. Ezek jogpolitikai célok, amelyek megvalósításában a törvényhozó mozgástere viszonylag széles. Am a törvények egyes rendelkezései tekintetében külön-külön igazolni kell, hogy szükséges, alkalmas és arányos jogkorlátozásról van szó. Meg kell felelniük a törvényeknek a jogbiztonság követelményének is.”

Figyelemmel az alkotmányossági követelményekre a törvényjavaslattal kapcsolatos észrevételeim a következők:

1/ Az adatvédelem követelményeinek is megfelel, ezért egyetértek a módosítás fő irányával, azzal, hogy a levéltárban található iratokból a megfigyelt és a harmadik személyek szinte korlátlanul megismerhessék az iratokban szereplő, velük kapcsolatba hozható személyes adatokat, a személyes érintkezéseikről szóló adatokat, és egyéb hivatalos iratokat. A tervezet 1. §-a az információs önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából támogatandó olyan rendelkezést tartalmaz, amely például lehetővé teszi, hogy a megfigyelt megismerhesse: az egykori állambiztonsági szolgálatok milyen befolyással voltak életére.

Miközben a tervezet a 2003-ban kiadott ajánlás első pontjának részben eleget tesz, amennyiben kibővíti az érintett által megismerhető iratokat, ugyanakkor – a hatályos törvény 3. § (2) bekezdésének módosításával – megszünteti a megfigyelt azon jogát, hogy a vele kapcsolatba hozható hálózati személyek és hivatásos alkalmazottak személyét (adatait) megismerhesse.

2/ A módosításra tervezett 2003. évi III. törvény a címe szerint „az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról” rendelkezik. Célját tekintve pedig „az érintettek információs önrendelkezési jogának garantálása, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jog érvényesülése érdekében” született e törvény.

Mivel a törvénymódosítási javaslat a törvény célját nem változtatná meg, alkotmányosan nincs megalapozva a módosítási elképzelés egyik lényegi célja, iránya, nevezetesen, hogy az „operatív kapcsolat, hálózati személy vagy hivatásos alkalmazott azonosításához szükséges” adatokat bárki, bármilyen célból, és bármennyig megismerhesse, nyilvánosságra hozhassa.

3/ A hatályos szabályozás módosításakor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy személyes adatok (például a törvénymódosításban említett, de nem felsorolt azonosító adatok) kötelező kezelését (nyilvántartását, nyilvánosságra hozatalát stb.) még törvénnyel is csak kivételes esetekben lehet elrendelni.

Mint arra már utaltam, az Alkotmánybíróság következetesen képviseli azt az álláspontot, miszerint az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelmét 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 állambiztonsági levéltárban tárolt iratokban található adatok bárki számára hozzáférhetővé tétele, nyilvánosságra hozatala a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog gyakorlásának korlátozását jelenti, annak meg kell felelnie az alapjogi korlátozás mindenkor alkotmányos feltételeinek.

Jelen esetben arra is figyelemmel kell lenni, hogy valamely alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásánál az Alkotmánybíróság állandó kritériuma, hogy a korlátozásnak kényszerítő okból és arányosan kell történnie. Az arányosság követelménye pedig magába foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát. 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 hálózati személyek, az operatív kapcsolatok, a hivatásos alkalmazottak azonosító (személyes) adatainak korlátozás nélküli megismerhetőségére, nyilvánosságra hozatalára vonatkozó elképzelés nyilvánvalóan nem áll összhangban az ÁSZTLtv. által deklarált célokkal, és nem tekintető olyan rendelkezésnek, amely elkerülhetetlenül megalapozza az információs önrendelkezési jog korlátozását.

Az említett személyekre vonatkozó személyes adatok korlátlan nyilvánosságra hozhatóságát előíró szabályozással azon adatvédelmi követelmény sem teljesülhetne, miszerint „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”.

4/ Az adatok megismerhetősége és nyilvánosságra hozása más alkotmányossági követelmény alá esik. Az Alkotmány, az adatvédelmi törvény, és egyes alkotmányjogászok szerint például a megfigyelt és a harmadik személy joga a vele kapcsolatba hozható adatok megismerésére nem terjed ki automatikusan arra, hogy mások (például a hálózati személy) személyes adataival korlátlanul rendelkezzenek, azokat nyilvánosságra hozza. Ehhez külön alkotmányos indokok lennének szükségesek, mint ahogy szintén önálló alkotmányos érvek alapozhatják csak meg, hogy a nyílt és titkos hivatásos alkalmazottak, hálózati személyek vagy operatív kapcsolatok azonosító (személyes) adatait bárki megismerhesse, és nyilvánosságra hozhassa.

5/ 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.

Jelen esetben ugyanakkor nem lehet megállapítani, hogy milyen – alkotmányosan elfogadható – célt, vagy célokat szolgál az operatív kapcsolatok, a hálózati személyek vagy hivatásos alkalmazottak adatainak korlátozás nélküli nyilvánosságra hozatala, így nyilvánvaló, hogy az alapjogi korlátozásra nem kényszerítő okból és nem arányosan kerülne sor.

6/ Az adatkezelés alkotmányosságához arra is szükség van, hogy a megismerhető, kezelhető adatok köre pontosan definiált legyen. Az „azonosításhoz szükséges” adatkör nem értelmezhető, de sok értelmezési nehézséget fog jelenteni az a meghatározás, hogy „nem ismerhetők meg különleges adatok”.

Tudni kell ugyanis, hogy a hálózati személyek egy jelentős köre, a titkos megbízottak (TMB.), és a titkos munkatársak (TMT.) „elvi meggyőződésből”, míg az ügynökök többsége „terhelő vagy kompromittáló adatok hatására”, egy részük viszont „anyagi érdekelttség fejében” vett részt a titkos együttműködésben. Az elvi meggyőződés „politikai véleményre, világnézeti meggyőződésre” utal, tehát különleges adatnak minősül, hasonlóan a „terhelő vagy kompromittáló adatokhoz”.

Továbbra sem oldódott meg a személyek azonosításához szükséges megismerhető adatok köre, melyet a 2003. évi ajánlásom ötödik pontjában javasoltam: „pozitív szabályozással tegye lehetővé az egykori hivatásos alkalmazottak nevének és beosztásának megismerését”.

7/ Az iratokban szereplő adatok nem feltétlenül elegendőek a hivatásos és hálózati személy azonosításához, így az a szabály, hogy ezeket nem kell anonimizálni, még nem jelenti azt, hogy ezek a személyek egyértelműen azonosíthatók lesznek. Gyakori név vagy névazonosság esetén ez súlyos sérelemhez vezethet.

8/ Súlyos következményekkel járhat, ha az operatív kapcsolatok azonosíthatóvá válnának, hiszen ezek a személyek (az úgynevezett társadalmi kapcsolatok vagy az alkalmi operatív kapcsolatok) általában nem tudtak arról, hogy őket az állambiztonsági szervezetek, mint – nem szervezetszerűen – együttműködő állampolgárokat, nyilvántartották.

Érzékelve e problémát, a 2003. évi ajánlásomban már kértem a jogalkotótól, hogy „az előző rendszer állambiztonsági nyilvántartásai szabályainak ismeretén alapulván, a szükséges körülményekkel állapítsa meg az operatív kapcsolatra vonatkozó szabályokat”.

9/ Hasonlóképpen súlyos – jogi, erkölcsi, egzisztenciális – következményekkel járhat a hálózati személyek vagy akként nyilvántartott személyek – meghatározott cél nélküli – azonosíthatóvá tétele. Egyfelől azért, mert a törvény nem tisztázza: bünyösnek, erkölcstelennek, rossz embernek kell-e tekintenie magát annak, aki – állampolgári kötelességtudattól vezérelve vagy zsarolás miatt – segítette a (politikai) rendőrséget a bűnüldözési feladatok ellátásában. Másfelől azért, mert több jogerős bírósági ítélet utal arra, hogy a nyilvántartásban fellelhető személyek nem voltak ügynökök; az ilyen tevékenységükre utaló 6-os kartonok hamisak voltak.

10/ A 6. § indokolatlanul hatályon kívül helyezi az iratok beszolgáltatásának kötelezettségét, mely az információs jogok érvényesülésének veszélyét hordozza magában.

11/ Nem rendelkezik a tervezet az 1994. évi XXIII. törvény alapján lefolytatott átvilágítási eljárásban keletkezett iratok védelméről, és így a törvényben foglalt mentességet e törvény az iratok kutathatósága miatt nem biztosítja.

12/ Az egyértelmű jogalkalmazás érdekében célszerűnek tartanám, ha a 6. § (2) bekezdése rendszertanilag a törvény – általános megismerhetőségi szabályait tartalmazó – 3. §-ához, (2) bekezdésként kerülne.

Összegzőképpen jelzem, hogy támogatom mindazon változtatási szándékokat, amelyek megkönnyítik a megfigyelték és a harmadik személyek információs önrendelkezési jogának érvényesítését és a kutatók munkáját. Egyetértek azzal, hogy olyan szabályozás szülessen, amely az iratok szélesebb körű megismerhetőségét, a közéleti szerepet betöltő személyek titkosszolgálati múltjának feltárását úgy biztosítja, hogy az ne járjon senki – több évtizeddel ezelőtti – magánéletére vonatkozó adatok feltárásával.

Ugyanakkor le kell szögezmem, hogy a törvénymódosítás az adatvédelem alkotmányos elveinek több szempontból sem felel meg, súlyosan sérti egyesek személyes adatok védelméhez való jogát:

- személyes adatok kezelését alkotmányosan elfogadható cél nélkül rendelne el a törvényjavaslat;
- kényszerítő ok nélkül kerülne sor súlyos jogkorlátozásra, amelynek szükségességét, arányosságát és alkalmaságát semmi nem bizonyítja;
- a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog korlátozására kerülne sor az adatkezelés folyamatának szabályozása és minimális garanciák előírása nélkül;
- nincsenek pontosan meghatározva azok az adatfajták, amelyeket az érintettek vagy más személyek kezelhetnének;
- a levéltárban található iratok hiányosak, pontatlanok, esetleg manipuláltak, így az adatvédelem adatminőségi követelményei is könnyen sérülhetnek, amely egy adott személyi körre (hálózati személyek, operatív kapcsolatok) vonatkozóan súlyos jogsérelem veszélyét hordozza magában.

Végezetül tájékoztatom Önt, hogy a 2003. évi III. törvény módosítására vonatkozó javaslat – fentiekben kifogásolt – rendelkezései megítélésem szerint ellentétesek az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való joggal, ezért a jelenlegi szövegezésű törvénymódosítás elfogadását követően indítványozni fogom a törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságai felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Budapest, 2005. január 25.

Dr. Péterfalvi Attila

(113/J/2005)

Egy országgyűlési képviselő által kért adatok közérdekűsége

[...]

Tisztelt [...]!

Ön abban a kérdésben kérte állásfoglalásomat, hogy megbízója, [...] országgyűlési képviselő által a miniszterelnökhöz intézett kérdések közérdekű adatokra vonatkoznak-e.

Az ügyvel kapcsolatos vizsgálatot lezártam, annak eredményéről az alábbiakban tájékoztatom.

Beadványában Ön tájékoztatott arról, hogy a megbízója által feltett kérdésekre az illetékes miniszterek közel azonos tartalmú választ adtak, melyek szerint a kérdésekben érintett adatok az adott minisztérium honlapján érhetők el, illetve a Közbeszerzési Értesítőben, valamint a cégnyilvántartásban található meg. A beadványában kifejtett álláspontja alapján azonban a kért adatok sem a honlapokon, sem a Közbeszerzési Értesítőben, sem a cégnyilvántartásban nem szerepelnek.

A beadványában foglaltakkal kapcsolatban mindenekelőtt arról kívánom tájékoztatni, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 24–25. §-ai alapján az adatvédelmi biztos hatásköre csak a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos ügyekre terjed ki.

Hatáskör hiányában tehát nem vizsgálhattam, hogy az információkhoz jutás terén az országgyűlési képviselőket az Alkotmány 27. §-a, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, valamint az Országgyűlés Házszabálya alapján milyen jogok illetik meg.

Tekintettel arra, hogy Ön nem panasszal fordult hozzám, hiszen beadványában abban kért tőlem állásfoglalást, hogy a felsorolt kérdésekben szereplő adatok közérdekűnek tekintendők-e, az adatkérések megtagadásával kapcsolatos állításokat a vizsgálat során nem ellenőriztem, és jelen állásfoglalásomat kizárólag elvi jelleggel fogalmaztam meg.

Állásfoglalásom alapja részben a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) Ön által is idézett rendelkezései.

Ezeken túlmenően fontosnak tartom utalni arra, hogy a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény (az úgynevezett üvegzseb-törvény) egyebek mellett módosította az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt. Az új szabályok a költségvetéssel összefüggő adatok széles körére vonatkozóan állapított meg kérelem nélküli közzétételi kötelezettséget. Ezzel egyidejűleg a kormány módosította az államháztartás működési rendjéről szóló 216/1998. (XII. 30.) rendeletét, mely tovább növelte a közzétételi kötelezettség körét. E rendelet 157/B. § (4) bekezdése kimondja, hogy „*amennyiben olyan adat megismertetésére irányul a kérelem, melyet már e rendelet szerinti módon kötelezően közzétettek, a kérelmezőt erről tájékoztatni kell – a fellelhetőséget is ideértve. Ez nem mentesíti a szervet az adatszolgáltatási kötelezettsége alól.*”

Engedje meg, hogy utaljak továbbá arra, hogy a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Régi Kbt.), valamint az ezen törvényt felváltó 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Új Kbt.) alapján az ajánlatkérőnek fő szabály szerint a közbeszerzési eljárások eredményéről kell a Közbeszerzési Értesítőben hirdetményt közzétenniük, függetlenül attól, hogy a közbeszerzési eljárás eredményhirdetését követően ténylegesen sor került-e szerződéskötésre.

E közzétételi kötelezettséget számos jogszabályhely szabályozza a két törvényben, ezek részletes ismertetésétől jelen állásfoglalásban eltekintek.

A közbeszerzési szabályok közül azonban szükséges kiemelni az Új Kbt. 307. §-ában foglaltakat, mely szerint az ajánlatkérő az Új Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesítéséről a teljesítést követő öt munkanapon belül hirdetményt köteles közzétenni a Közbeszerzési Értesítőben. Ilyen hirdetmény közzétételi kötelezettség azonban nem áll fenn a központosított közbeszerzések esetén, valamint a Régi Kbt. alapján lefolytatott közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződések esetén sem.

Mindezek alapján álláspontom az, hogy a beadványában felsorolt, a különböző tárcák működésével kapcsolatos kérdések zöme közérdekű adatokra vonatkozik.

Az Informatikai és Hírközlési Minisztériumnak, valamint a Pénzügyminisztériumnak címzett azon kérdés ugyanakkor, hogy mely posztokról és mikor bocsátottak el munkatársakat, személyes adatokat is érinthet. Abban az esetben ugyanis, ha az elbocsátás olyan posztot érint, amelyből csupán egy létezik a minisztériumon belül, akkor – figyelemmel arra, hogy az Avtv. 19. § (2) bekezdés alapján a szerv hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat, a poszt alapján az elbocsátott személy azonosítására lehetőség van. Ebben az esetben azonban az azonosítás lehetőségére tekintettel a kérdés az Avtv. 2. § 1. pontja szerinti személyes adatot is érinthet, amelyre az Avtv. 19. § (3) bekezdése alapján a tájékoztatási kötelezettség nem áll fenn. Mindezek alapján a kérdés csak akkor vonatkozik közérdekű adatra, ha a poszt és az elbocsátás időpontjának ismeretében az elbocsátott személy azonosítása kizárható.

Végül a beadványában felvetett kérdésekkel kapcsolatosan engedje meg, hogy megismételjem a korábban hasonló ügyekben kifejtett álláspontomat. Egyfelől azt, hogy az Avtv. az adatkérések teljesítését csak azon adatokra írja elő, amelyek az adatkezelő kezelésében vannak, tehát adatfeldolgozást nem tesz kötelezővé. Másfelől azt, hogy a törvény nemzetközi összehasonlításban is nagyon szűk határidőket állapít meg a közérdekű adatkérések teljesítéséhez. Tömeges adatkérés esetén, vagy ha a teljesítés az adatkezelőtől a szokásost jóval meghaladó munkát igényel, ezek a határidők nehezen tarthatók be. Ilyen esetekre javasoltam már korábban is, hogy az adatkezelő szerv – miután értesítette az adatkérőt kérelme megérkezéséről – a teljesítés várható időpontját lehetőség szerint megjelölve kérjen megértést az adatkérőtől.

Budapest, 2005. február 1.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(30/K/2005)

Az adóazonosító jel képzési szabályairól

[...]

Tisztelt [...]!

A levelében megküldött táblázat segítségével az adóazonosító jelből megállapítható az adott személy születési időpontja. Tájékoztatom, hogy az adóazonosító jel képzési szabályait a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény tartalmazza az alábbiak szerint:

„5. § (1) Az azonosító kód olyan, matematikai módszerrel képzett, különleges adatra nem utaló számjegysor, amely a polgárt az adatkezelés során egyértelműen azonosítja.

(2) Az azonosító kód személyes adat, ezért azt kezelni és továbbítani csak törvényben meghatározott szabályok szerint lehet.

6. § (1) Az adózással kapcsolatos nyilvántartás azonosító kódja az adóazonosító jel, melynek képzési szabályait a törvény 1. számú melléklete tartalmazza.

1. számú melléklet az 1996. évi XX. törvényhez

Az adózó polgár adóazonosító jelének képzési szabályai

1. Az adóazonosító jel tízjegyű szám.

2. Az adóazonosító számot az alábbiak szerint kell képezni:

a) az 1. számjegy konstans 8-as szám, mely az adóalany magánszemély voltára utal,

b) a 2–6. számjegyek a személy születési időpontja és az 1867. január 1. között eltelt napok száma,

c) a 7–9. számjegyek az azonos napon születettek megkülönböztetésére szolgáló véletlenszerűen képzett sorszám,

d) a 10. számjegy az 1–9. számjegyek felhasználásával matematikai módszerekkel képzett ellenőrző szám.

3. Az adóazonosító jel 10. számjegyét úgy kell képezni, hogy a 2. a)–c) pontok szerint képzett 9 számjegy mindegyikét szorozni kell azzal a sorszámmal, ahányadik helyet foglalja el az azonosítón belül. (Első számjegy szorozva eggyel, második számjegy szorozva kettővel és így tovább.)

Az így kapott szorzatok összegét el kell osztani 11-gyel, és az osztás maradéka a 10. számjeggyel lesz egyenlő. A

2. c) pont szerinti születési sorszám nem adható ki, ha a 11-gyel való osztás maradéka egyenlő tízzel.”

Levelében feltett kérdésre válaszolva tájékoztatom, hogy nem emiatt alkotmányellenes a személyi szám használata. Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító kód (személyi szám) alkotmányellenességét mondta ki. Ilyen kód jelenleg már nincs használatban, a fent hivatkozott törvény a személyi azonosító korlátozott használatát teszi lehetővé, meghatározva, hogy mely adatkezelő szerv mely esetekben kezelheti. A személyi azonosító képzési szabályai hasonlóak az adóazonosító képzési módjához.

Budapest, 2005. február 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(197/A/2005)

A személyi azonosítónak a társasházak alapító okiratában való feltüntetéséről

[...]

Tisztelt Uram!

Ön állampolgári beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben az Ön által is lakott társasház tulajdonostársainak adatkezelési gyakorlatát kifogásolja. Ön levelében előadta, hogy a társasház elkészítendő alapító okiratának kötelezően elrendelt felülvizsgálata, módosítása kapcsán a tulajdonostársak személyi azonosítóját (személyi szám) kéri megadni, mivel a földhivatal annak hiányában az alapító okiratot nem fogadja el bejegyzésre. Ön azt sérelmezi, hogy ezáltal – az alapító okirat aláírásakor – a többi tulajdonostárs számára is megismerhetővé válik egy adott személy személyi azonosítója. Mivel Ön a személyi azonosító ily módon való nyilvánosságra kerülését adatvédelmi szempontból jogszerűtlennek tartja, felajánlotta, hogy a személyi azonosítót külön zárt borítékban csatolják az alapító

okirathoz, amelyet csak a földhivatal lenne jogosult felbontani a bejegyzés alkalmával. A fentiekre tekintettel az alábbi állásfoglalást teszem:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 1. pontja szerint személyes adat: „*bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel 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 személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet*”. A fenti meghatározás alapján megállapítható, hogy a személyi azonosító 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. Az Avtv. 8. § (1) bekezdés akként rendelkezik, hogy az „adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek*”. Az Avtv. fogalmi rendszerében adattovábbításnak az számít, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik. (Lásd 2. § 10. pont)

A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Társasházi törvény) 9. § d) pontja szerint „*az alapító okiratban meg kell határozni az ingatlan-nyilvántartás szabályai által megkívánt egyéb adatot, jogot és tény*”. Továbbá a Társasházi törvény 10. § (1) bekezdés szerint az alapító okiratot és annak módosítását közokiratba vagy ügyvéd – jogkörén belül jogtanácsos – által ellenjegyzett magánokiratba kell foglalni, melyet az ingatlan-nyilvántartási iratokhoz kell csatolni [Lásd 5. § (5) bekezdés]. A közös képviselő (az intézőbizottság elnöke) köteles megőrizni a földhivatalhoz benyújtott alapító okirat és szervezeti-működési szabályzat egy példányát. [Lásd 43 § (3) bekezdés].

A Társasházi törvény 9. § d) pontját lényegében az 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról (a továbbiakban: Inyvtv.) 15. § (1)–(3) bekezdései fejtik ki, így „*az ingatlanok nyilvántartása során – a magánszemélyek megkülönböztetésére – a családi és utónevet, ideértve a leánykori családi és utónevet is, a jogosult anyja nevét, születési évét (a továbbiakban: természetes személyi azonosító adatok), lakcímét, továbbá – a polgárok személyi adatainak és lakáscímének nyilvántartásáról szóló törvény hatálya alá tartozó magánszemély esetében – az érintett személyi azonosítóját kell használni. A szervezetek azonosítására a szervezet megnevezését, székhelyét, a statisztikai számjéről szóló jogszabály hatálya alá tartozó szervezet esetében a statisztikai számjelrendszer szerinti törzsszámát kell alkalmazni (az azonosításra szolgáló adatok együtt: a jogosult adatai). Az adatok közül a személyi azonosítót a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény rendelkezései szerint kell kezelni, s azt a tulajdoni lapon, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – az ingatlan-nyilvántartás részeiről kiadott másolaton feltüntetni nem szabad*”.

Az Inyvtv. 32. § (1) bekezdés szerint a belföldön kiállított okiratnak – ahhoz, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgálhasson – tartalmaznia kell többek között: a) az érdekelt magánszemély családi és utónevét, leánykori családi és utónevét, születési évét, anyja nevét, lakcímét, továbbá a személyi azonosítóját.

Kiemelendő, hogy a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 32. § e) pontja szerint a személyi azonosító kezelésére – az adattovábbítás kivételével – jogosult az állami ingatlan-nyilvántartás szerve, *belső azonosítóként*, a külön törvényben meghatározottak szerint, az ingatlantulajdonosok, illetve az ingatlannal kapcsolatos bármely joggal vagy kötelezettséggel összefüggésben, a nyilvántartásba bejegyzett polgár azonosításához.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a tulajdonosok személyi azonosítója az alapító okirat kötelező tartalmi elemei közé tartozik, mely a földhivatali bejegyzésnek elengedhetetlen feltétele. Az alapító okirat földhivatal által kiadott másolati példányain a személyi azonosító nem tüntethető fel.

Összefoglalva álláspontom az, hogy az Inyvtv. 32. § (2) bekezdés f) pontja figyelmen kívül hagyja az Avtv. adattovábbításra vonatkozó rendelkezését [Lásd 8. § (1) bekezdés], mert az érintettek személyes adatai – hozzájárulásuk nélkül – valóban harmadik személyekhez kerül(het)nek. Mivel az alapító okiratot valamennyi tulajdonostársnak alá kell írni, ezért a jelenlegi szabályozás lehetővé teszi, hogy az alapító okiratba szerkesztett személyi azonosítót, a tulajdonostársak, mint harmadik személy(ek) is megismerjék. Az Inyvtv. említett rendelkezése nincs összhangban az 1996. évi XX. törvény 32. § e) pontjával sem, hiszen a tulajdonostársak részére történő esetleges adattovábbítással a személyi azonosító ingatlan nyilvántartásbeli *belső azonosítóként* való funkcionálása tartalmilag, logikailag kizárt. Fontos kiemelni, hogy ugyan az Inyvtv. meghatározza az alapító okirat tartalmi, formai követelményeit, de *nem teremti meg a jogalapot* a tulajdonostársak adatkezelésére vonatkozólag, márpedig az adatkezelés csak és kizárólag vagy törvény alapján vagy az érintettek hozzájárulásával történhet. Törvényi felhatalmazás hiányában, minden esetben az okiratot aláíróknak rendelkezniük kellene egymás hozzájárulásaival, ami nyilván – különösen a nagyszámú társasházi albetét esetén – nélkülözne a gyakorlatban való hatékony megoldás szempontjait. Az Inyvtv. -ben megfogalmazott törvényi kötelezettség tehát azért ellentétes az Avtv.-vel, mert kizárja annak a lehetőségét, hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezzen.

Felhívom a figyelmét arra, hogy a tulajdonostársak személyes adatainak – Ön által is javasolt – zárt borítékban az alapító okirathoz való csatolása és a földhivatalhoz való benyújtása megfelelő megoldás lehet. Ez azonban szükségessé teszi a törvényi rendelkezések pontosítását.

Tájékoztatom arról, hogy kezdeményeztem az illetékes szerveknél a fenti jogszabályi rendelkezések módosítását és azoknak az adatvédelmi törvény szempontjaival való összhangba hozását.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseivel továbbra is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2005. február 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1948/A/2004)

A Magyar Televízió Rt. (MTV Rt.) által kötött szerződések dokumentumainak nyilvánosságáról

dr. Rudi Zoltán
elnök
Magyar Televízió Rt.

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A Magyar Televízió Rt. (MTV Rt.) által kötött szerződések dokumentumainak nyilvánossága ügyében hozzám intézett kérdéseire a válaszom a következő:

1. Első kérdése arra vonatkozott, hogy az MTV Rt. jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervnek minősül-e, s ha igen, pontosan mely rendelkezések alapján.

A kérdés tisztázásához elengedhetetlen az MTV Rt. megalapításának körülményeit felidézni. A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Mtv.) erről a következőképpen rendelkezett:

„53. § (1) A közszolgálati műsorszolgáltatás biztosítására, függetlenségének védelmére az Országgyűlés – a 140–141. §-ok szerint – létrehozta a Magyar Rádió Közalapítványt, a Magyar Televízió Közalapítványt és – alapítójának kezdeményezésére – átalakítja a Hungária Televízió Közalapítványt (a továbbiakban együtt: közalapítványok).

[...]

141. § (1) A Kormány a törvény hatálybalépésétől számított hat hónapon belül leltár alapján vagyoneértékelést készít a Magyar Rádió, illetve a Magyar Televízió vagyonáról. Ezeket a vagyonekat azon a napon adja a Magyar Rádió Közalapítvány, illetve a Magyar Televízió Közalapítvány tulajdonába, amely napi hatállyal a közalapítványok a részvénytársaságokat megalapítják. A részvénytársaságok az alapító okiratban meghatározott időpontra visszamenőleges hatállyal, a cégjegyzékbe való bejegyzéssel jönnek létre.

[...]

(2) A Magyar Rádió Részvénytársaság a Magyar Rádió költségvetési szerv, a Magyar Televízió Részvénytársaság a Magyar Televízió költségvetési szerv általános jogutóda. Erre tekintettel megalapításuk során a Gt. 251. §-ának (2) bekezdését nem kell figyelembe venni.”

Mint az közzismert, a jogalkotó azért választotta az átalakításnak ezt a módját, mert az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10.) AB számú határozatában kimondta, hogy csak az a jogi megoldás tekinthető alkotmányosnak, amely kizárja a közszolgálati műsorszolgáltatók közvetett vagy közvetlen függését a költségvetéstől, és biztosítja számukra a gazdasági és működési önállóságot. Az állami szervektől való függetlenség biztosítására hozta létre az Országgyűlés a Magyar Televízió Közalapítványt, melynek vagyonával kapcsolatosan az Mtv. a következőképpen rendelkezett:

„54. § (1) A közalapítvány induló vagyonát az Országgyűlés az alapító okiratban állapítja meg. (2) Az alapító pótlólagos vagyonrendeléssel, célra rendelt vagyonként ...b) a Magyar Televízió költségvetési szerv állami tulajdonban lévő ingó és ingatlan vagyonát, valamint vagyoni értékű jogait a Magyar Televízió Közalapítvány tulajdonába adja.”

A 18/1996. (III. 8.) OGY határozattal az Országgyűlés létrehozta a Magyar Televízió Közalapítványt, melynek alapító okiratát e határozat mellékleteként tette közzé. Ez a következőket tartalmazza:

„A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényben foglaltak szerint a szabad és független rádiózás és televíziózás, a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága, a tájékozódás szabadsága, valamint az egyetemes és nemzeti kultúra támogatása, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása érdekében az Alkotmány 61. §-ával összhangban a Magyar Televízió, mint közszolgálati televízió függetlenségének s ezzel egyidejűleg társadalmi felügyeletének biztosítása. E cél érdekében a Magyar Televízió az állam tulajdonából a közalapítvány tulajdonába kerül, s részvénytársaság formában működik tovább [Tv. 64. § (1)–(2) bekezdés és 141. § (1)–(2) bekezdés].

A közalapítvány alapvető feladata, hogy a Magyar Televízió, mint részvénytársaság (a továbbiakban: Magyar Televízió Rt.) tulajdonosaként gondoskodjék a közszolgálati műsorszolgáltatásnak a törvényben meghatározott követelményei érvényesüléséről.”

Az MTV Közalapítvány az Mtv. 64. §-ában előírtak szerint 1996. október 1-jén megalapította az MTV Rt.-t. Az Rt. alapító okirata szerint: „a társaság feladata nemzeti közszolgálati televízió műsorszolgáltatás. A polgári társadalom önszerveződésének segítőjeként, a magyarországi szellemi közélet mérvadó műhelyeként tevékenységében biztosítja a szabad és független közszolgálati műsorszolgáltatást, a véleménynyilvánítás szabadságát, a tájékoztatás függetlenségét, kiegyensúlyozottságát és tárgyilagosságát, a tájékozódás szabadságát, valamint az egyetemes és a nemzeti kultúra értékeinek megjelenítését, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatását. A társaság ennek érdekében országos terjesztésű műsorszolgáltatásra köteles, valamint körzeti, illetve helyi műsorszolgáltatást nyújthat.”

Az Mtv. 141. § (6) bekezdése értelmében a Magyar Televízió költségvetési szerv megszűnt akkor, amikor a Magyar Televízió Részvénytársaság létrejött. Az Mtv. 141. § (1) bekezdése alapján a Magyar Televízióra bízott állami vagyon az MTV Közalapítvány tulajdonába azon a napon került, amelyen a Közalapítvány megalapította az MTV Rt.-t. A 141. § (4) bekezdése kimondta, hogy az ingatlan-nyilvántartásban az átruházott ingatlanok tulajdonjogának átírása az állami tulajdonból először a Közalapítványra, majd a Részvénytársaságra történik. A vagyonszállásnak ettől a menetetől függetlenül az Mtv. 141. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Magyar Televízió költségvetési szervnek a Magyar Televízió Rt. az általános jogutódja.

Az MTV Rt. azonban nemcsak az Mtv. idézett rendelkezései alapján tekintendő közfeladatot ellátó szervnek. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) a közalapítványokról a következőképpen rendelkezik:

„74/G. § (1) A közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat vagy kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hoz létre. Törvény közalapítvány létrehozását kötelezővé teheti.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában közfeladatnak minősül az az állami, helyi önkormányzati vagy országos kisebbségi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról – törvény vagy önkormányzati rendelet alapján – az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. A közalapítvány létrehozása nem érinti az államnak, illetve az önkormányzatnak a feladat ellátására vonatkozó kötelezettségét.”

A közalapítvány esetében a közérdekű tartós cél kizárólag olyan állami, helyi, illetve kisebbségi önkormányzati közfeladat biztosítása lehet, amelyről a jogszabály szerint az államnak vagy a nevesített önkormányzatoknak kell gondoskodnia. Közalapítvány kötelező létrehozását csak törvény írhatja elő. Ilyen rendelkezést tartalmaz az 1996. évi I. törvény 53. § (1) bekezdése, melynek alapján az Országgyűlés létrehozta a Magyar Rádió és a Magyar Televízió Közalapítványt.

A fentiek alapján álláspontom tehát az, hogy az MTV Rt. által végzett közszolgálati televíziós műsorszolgáltatás jogszabályban meghatározott közfeladat. Az a körülmény, hogy az MTV Rt. e feladatot egy többlépcsős szervezeti átalakítást követően kialakult részvénytársasági szervezeti formában látja el, a kérdés szempontjából nem bír jelentőséggel.

Ezt az érvelést támasztja alá az Alkotmánybíróság 2005. február 1-jén az Mtv. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát felülvizsgáló 182/B/1996. számú határozata (<http://www.mkab.hu/content/hu/hu3a/01829604.htm>) is. A testület szerint: „A közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartását az állam a hatályos szabályok szerint a feladatának tekinti. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ez nem azonosítható a közszolgálati műsorszolgáltatók mint intézmények fenntartásával. Az állami feladatok zavartalan és folyamatos ellátásának biztosítása közérdek. Az állam feladatait az Alkotmány és a jogszabályok határozzák meg. A közkiadások finanszírozásához szükséges pénzalap előteremtése (ennek keretében például az adók meghatározása), miként annak elosztása is az Alkotmányból és más jogszabályokból fakadó közhatalmi jogosultság. Az állami feladatok végrehajtása során keletkező költségek biztosításáról az Országgyűlés általában költségvetési törvényben gondoskodik, de ennek más módja is lehet. Az állam viszonylag szabadon dönt arról, hogy az állami feladatok ellátásáról az államháztartáson keresztül vagy azon kívül, más módon gondoskodik.”

2. A második kérdésében arra kér választ, hogy milyen körben és mértékig irányadó az MTV Rt. esetében a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-a.

Az előbbi kérdésre adott válaszból következően az Avtv. valamennyi rendelkezése irányadó az MTV Rt. adatkezelésére.

3. Harmadik kérdése: az MTV Rt. polgári jogi szerződéseiben meghatározott feltételek minősülhetnek-e üzleti titoknak, amennyiben nem, pontosan mely jogszabályi rendelkezések alapján.

Levelében Ön utal arra, hogy az MTV Rt. fenntartása alapvetően közpénzekből – ha nem is feltétlenül költségvetési pénzekből – történik, ugyanakkor bevételei nem elhanyagolható részét képezi a vállalkozási tevékenységekből származó eredmény. A műsorszolgáltatással kapcsolatos feladatok ellátása zömmel polgári jogi szerződések megkötésével biztosítható. Kifejti továbbá, hogy e jogviszonyok létesítése során figyelemmel kell lenni az MTV Rt. sajátos médiapiaci versenyhelyzetére és az MTV Rt. szerződéses partnereinek méltányolható érdekeire. A Ptk. üzleti titokkal kapcsolatos szabályaira utalva álláspontja az, hogy az MTV Rt. esetében csak az állami költségvetést érintő juttatásokkal kapcsolatos adatok nyilvánossága indokolt, azonban gazdálkodásának, piaci szerepének sajátosságai miatt az, hogy valamely adat az állami költségvetést érintőnek minősül-e, csak akkor állapítható meg, ha a juttatás valamely konkrét cél megvalósítását szolgálja. Ebből következik, hogy minden más esetben, amikor az MTV Rt. a közfeladata ellátása érdekében polgári jogi szerződést köt, a szerződési feltételek – ha a partner vagy az MTV Rt. érdekei folytán ez indokolt – üzleti titoknak minősülnek.

A felvetett kérdéssel kapcsolatban az Avtv. a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: 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.

(2) Az (1) bekezdésben említett 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 értékelésre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(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.

[...]

(6) A közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a polgári törvénykönyvben foglaltak az irányadók.”

A Ptk. az üzleti titokról a következőképpen rendelkezik:

„81. § (2) 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.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményvel, 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.”

Álláspontom szerint a fenti szabályok akkor is alkalmazandók, ha egy közfeladatot ellátó szerv e feladatának ellátása érdekében vállalkozási tevékenységet is folytat. Engedje meg hogy utaljak arra, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 96. §-a még a költségvetési szervek számára is lehetővé teszi, hogy – az alaptevékenységük ellátását nem veszélyeztető módon és mértékben – vállalkozási tevékenységet folytassanak. Bizonyára Ön előtt is ismeretek az ezzel kapcsolatos példák. E kiegészítő tevékenység ürügyén azonban a költségvetési szervek nem zárhatják el a gazdálkodásukkal, ezen belül a vállalkozási tevékenységükkel kapcsolatos információkat a nyilvánosságtól.

Nem tudok egyetérteni Önnel abban, hogy az MTV Rt. esetében csak azok az adatok volnának kivonhatók az üzleti titok védelme alól, amelyek valamely konkrét cél megvalósítását szolgáló egyedi költségvetési támogatással függenek össze. A legutóbbi, a 2003. üzleti évről szóló éves beszámolója szerint a Magyar Televízió Rt. 15,2 milliárd forint bevételként elszámolt olyan támogatást kapott, amely közvetve vagy közvetlenül az állami költségvetésből származott. Amennyiben elfogadnám az Ön érvelését, az MTV Rt. gazdálkodásának átláthatósága ellehetetlenülne, mert e közpénz töredékének felhasználását volna módja a nyilvánosságnak ellenőrizni.

A közfeladatot ellátó szervek a vagyonukkal való gazdálkodás kapcsán gyakran kerülnek üzleti adatok birtokába. Hivatali elődömmel egyetértve úgy ítélem meg, hogy ilyenkor a közérdekű adatok nyilvánossága elsőbbséget élvez, mégpedig olyan mértékig, hogy a közpénzek felhasználása a nyilvánosság révén átlátható legyen. E körben az információszabadság alkotmányos jogával szemben a magáncégek üzleti adatainak titokban maradása nem tekinthető méltányolható érdeknek. Minden olyan magáncég, amely az államtól vagy az önkormányzattól támogatást, kedvezményt igényel, arra pályázatot nyújt be, vagy amely az állami, önkormányzati vagy jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervvel a közpénzeket érintő üzleti kapcsolatba kerül, köteles eltérni az üzleti titokhoz fűződő jogának korlátozását.

A Ptk. idézett rendelkezéséből ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az MTV Rt.-vel szerződéses kapcsolatba kerülő magáncégeknek mindazok, az ügylettel kapcsolatos adatai titoknak minősülnek, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Idetartoznak a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatok.

4. Negyedik kérdése arra vonatkozott, hogy adatvédelmi szempontból az MTV Rt. egyes munkavállalóinak javadalmazása milyen megítélés alá esik.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint „*személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) 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. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.*”

Az egyes munkavállalók javadalmazásával kapcsolatos adatok tehát személyes adatoknak minősülnek, melyeket kezelni akkor lehet, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy az érintett ahhoz hozzájárul. (Az Avtv. 2. § 9. pontja szerint „*adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása.*”)

A javadalmazással kapcsolatos, egy-egy munkakörre, vagy egy meghatározott időszakra stb. vonatkozó összesített adatok természetesen nem tekinthetők személyes adatnak, ezeket tehát bárki megismerheti.

Budapest, 2005. február 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(210/K/2005)

Elektronikus úton érkező közérdekű adatkérés teljesítéséről

*Dr. Hajdu András
közigazgatási államtitkár
Külügyminisztérium*

Budapest

Tisztelt Államtitkár Úr!

[...] ügyében írt, 2005. február 5-én kelt válaszlevelét köszönettel megkaptam. Tekintettel arra, hogy a panaszos az általa feltett kérdésekre végül is megkapta a választ a Külügyminisztériumtól, az ügyet lezárom.

Ugyanakkor felhívom Államtitkár Úr figyelmét arra, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) a közérdekű adatkérések teljesítésére 15 napos határidőt ír elő, melyet a minisztérium nem tartott be. Az adatkérések benyújtásának formájára nézve a törvény semmilyen előírást nem tartalmaz. Ez azt jelenti, hogy az érdeklődőnek jogában áll bármilyen eszközt igénybe venni, ez egyértelműen következik az Avtv. 20. § (1) bekezdésének szövegéből: „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.”

Amennyiben a közérdekű adatok kezelője elektronikus elérési lehetőséget is biztosít, akkor álláspontom szerint a közérdekű adatok iránti kérelmek megválaszolását ugyanúgy a törvényben előírt határidőn belül köteles biztosítani, mint a hagyományos postai levelek esetében. Kérem Államtitkár Urat, hogy az adatkérések jövőbeni kezelése során az Avtv. előírásai szerint járjanak el.

Tájékoztatom, hogy jelen levelem másolatát a panaszosnak is megküldtem.

Budapest, 2005. február 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1918/A/2004)

A Political Capital ügynökökre vonatkozó adatkezeléséről

*[...]
Political Capital
Policy Research & Consulting Institute*

Budapest

Tisztelt Igazgató Urak!

Az elmúlt hetekben hivatalomhoz több olyan beadvány is érkezett, amelyekben – az adatvédelmi törvényre hivatkozva – arra kértek: vizsgáljam ki, hogy a Political Capital honlapján, az úgynevezett listán milyen jogon, azaz milyen jogszabályi felhatalmazás alapján jelentek meg személyes múltukra vonatkozó vagy arra utaló, sok esetben pontatlanságokat is tartalmazó személyes és/vagy különleges adataik. A beadványozók egy része az adatok gyűjtésének és nyilvánosságra hozatalának tényét, mások az adatok vitatható forrását, míg többen az adatok pontatlanságát kifogásolták, leszögezve, hogy ők nem járultak hozzá adataik bárki számára megismerhetővé tételéhez.

E beadványok alapján e hét elején vizsgálatot indítottam, amelynek kezdetén nyilvánvalóvá vált, hogy a Political Capital ügynökökre vonatkozó adatkezelését – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 28. §-ának rendelkezését figyelmen kívül hagyva – nem jelentették be az adatvédelmi nyilvántartásba.

Az Avtv. előírásai szerint ugyanis az adatkezelő (jelen esetben a Political Capital) köteles lett volna az adatkezelés (a személyes adatok gyűjtése, tárolása, nyilvánosságra hozatala stb.) megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni:

- az adatkezelés célját;
- az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját;
- az érintettek körét;
- az adatok forrását;
- a továbbított adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját;
- az egyes adatfajták törlési határidejét;
- az adatkezelő, valamint az adatfeldolgozó nevét és címét (székhelyét), a tényleges adatkezelés, illetve az adatfeldolgozás helyét és az adatfeldolgozónak az adatkezeléssel összefüggő tevékenységét.

A bejelentés elmulasztásával Önök jogsértést követtek el. Kérem ezért Igazgató Urakat, a nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettségüknek sürgősen tegyenek eleget, hogy annak figyelembevételével (is) el tudjam bírálni az Önök adatkezelését kifogásoló beadványokat.

Budapest, 2005. március 2.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(310/A/2005)

Történelmi kutatás eredményei körében személyes adat publikálásának jogszerűségéről

[...]

Tisztelt Indítványozók!

Az elmúlt rendszerben az állambiztonsági szolgálatokkal együttműködők személyes adatainak nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos indítványukra válaszul az alábbiakról tájékoztatom Önöket.

A történelmi kutatások eredményének jogszerű publikálását elősegítendő már hivatali elődöm is több állásfoglalást bocsátott ki. Az ügyben a közel tíz éves biztosí gyakorlatot követve, a korábbiakhoz hasonlóan¹ az álláspontom, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján az állam alkalmazottjaként, állami cél elérése érdekében eljáró, az ilyen szervek hatáskörét gyakorló – jogállami megfogalmazás szerint közfeladatot ellátó – személynek hatáskörében való eljárással összefüggő adata (neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre) – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. Ennek értelmében a bemutatni kívánt szervezetek hivatásos személyi körébe tartozók neve, beosztása, illetve más – a cél eléréséhez szükséges – adata engedélyük, vagy hozzátartozóik engedélye nélkül közzétehető (volna). Mindemellett elkerülendő az, hogy jogalkalmazóként visszaható hatályt adjunk e szabálynak és e tekintetben az alkotmányos értékrend szempontjait alkalmazzuk nem jogállami időszakokra. Megoldható azonban az Avtv. kutatásra vonatkozó szabályainak és a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvénynek (Ltv.) együttes értelmezésével is. Szem előtt kell azonban azt tartani, hogy az anonimizálatlan kutatás lehetősége általában nem azonos a nyilvánosságra hozatal jogával.

A személyes adatok kutatását – amint az Önök által is ismert – az Ltv. 24. §-a a következőképpen szabályozza:

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 születéstől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év. A kutatónak írásos nyilatkozatban vállalnia kell, hogy a megismert és kigyűjtött személyes adatokat az Avtv. 32. §-ában meghatározott módon kezeli és használja fel, továbbá az írásos nyilatkozatban meg kell jelölnie az adatkezelés helyét. Az Avtv. 32. § (3) bekezdése előírja, hogy a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az érintett abba beleegyezett, vagy az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges. Amennyiben tehát a történelmi tudományok szakmai szabályai szerint szükséges – adott esetben – egy állami szerv nevében eljáró, hatáskörét gyakorló személyek adatainak közzététele, úgy azt a történész a fenti szabály alkalmazásával, a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának megsértése nélkül is megteheti. Ugyancsak közzétehető természetesen – a célhoz kötött adatkezelés szabályainak figyelembevételével – a korábban jogszerűen nyilvánosságra hozott adatok (például korabeli újságok, kiadványok stb.).

¹ Ld. Az adatvédelmi biztos 2001. és 2002. évi beszámolója.

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (ÁSzTLtv.) 5. § (4) bekezdésének alapján nem kell anonimizálni azokat az adatokat, amelyeket nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló rendezvényeken közszereplésekkel kapcsolatban rögzítettek, amelyeket már jogszerűen nyilvánosságra hoztak, amelyek a közszereplő hivatásos alkalmazott, a közszereplő operatív kapcsolat és a közszereplő hálózati személyek azonosításához szükségesek, valamint amelyek megismeréséhez az érintett írásban hozzájárult. Az e törvény hatálya alá tartozó iratok esetében a közszereplő fogalmát e törvény megfogalmazása szerint kell alkalmazni. A hivatkozott § (5) bekezdése ezen adatok tekintetében külön rendelkezik a nyilvánosságra hozatalról. Eszerint a fent felsorolt nem anonimizált adatokat bárki nyilvánosságra hozhatja. A nyilvánosságra hozandó adatok körét illetően nem szabad figyelmen kívül hagyni az adatvédelmi törvény általános szabályait, melyek egyik legfontosabb garanciális eleme a célhoz kötött adatkezelés. Amint azt már a 2003 decemberében a tárgyban kiadott ajánlásomban² megfogalmaztam, a közszereplőkre vonatkozó szabályozást pontatlansága és az adatkör meghatározásának hiánya a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog sérelméhez vezethet, ezért felkértem a jogalkotót, hogy tegye egyértelművé a személyek azonosítása céljából megismerhető adatok körét. Ajánlásomra semmilyen választ nem kaptam. A jogalkotó érdektelensége azonban nem adhat felmentést a hatályos törvények megtartásának kötelezettsége alól.

A fentiekől eltérően kell megítélni azokat az eseteket, ahol az érintett személy az ÁSzTLtv. szerint nem közszereplő és nem hivatásos alkalmazottként segítette az állambiztonsági szolgálatok munkáját. Az ő esetükben a hivatkozott törvények nem teszik lehetővé a sui generis nyilvánosságra hozatalt.

Mindezekon felül elsődlegesen kell figyelemmel lenni arra, hogy az elnyomó szervek áldozatainak és a harmadik személyeknek személyes adatai teljes egészében az Alkotmányban és az Avtv.-ben valamint más törvényekben meghatározott védelem alatt állnak.

Mindamellet, hogy adatvédelmi biztosként nem tartom kívánatosnak az úgynevezett „listázást”, megjegyzem, hogy az egyén múltbeli szerepének megismerésére egy tanulmány, történeti kutatások eredményét bemutató mű lehet alkalmas, míg csupán nevének szerepeltetése egy szikár tartalmú listán nem teszi lehetővé tevékenységének árnyaltabb megismerését, így különösen alkalmas lehet személyiségi jogainak megsértésére.

Tájékoztatom Önöket arról is, hogy az Avtv. 17. § (1)–(4) bekezdései alapján az érintettek, jogaik megsértése esetén, az adatkezelő ellen a bírósághoz fordulhatnak. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. A perre az a bíróság illetékes, amelynek területén az adatkezelő székhelye van. A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, az adatkezelőt a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, törlésére kötelezi. Abban az esetben, ha a személyes adatok védelméről szóló törvényi rendelkezések megsértésével az érintettet, illetve más személyt jelentős érdeksérelem ér, fennállhat a büntető törvénykönyv 177/A. §-ában foglalt „visszaélés személyes adattal” bűncselekménye, melynek minősített esete válsulhat meg, ha a visszaélést különleges adatra követik el. Felhívom szíves figyelmüket arra, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései alapján az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés alól csak az a tudományos kutatási célú adatkezelés mentesül, ahol a kutató a személyes adatokat nem hozza nyilvánosságra.

Munkájukhoz sok sikert kívánok.

Budapest, 2005. március 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(431/K/2005)

² 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. L. Az adatvédelmi biztos 2003. évi beszámolója.

A www.halapenz.hu portálon induló fórum adatvédelmi kérdéseiről

[...]

Tisztelt Uram!

Konzultációs beadványában a www.halapenz.hu domain néven elérhető honlap működését érintő adatvédelmi kérdésekre várja válaszat. A honlap informatikai és tartalmi jellegzetességei a következők:

1. A honlap, illetve a mögötte álló informatikai háttér nem hoz létre adatbázist az orvosok nevével, munkahelyével és a hálapenz összegével. A rendszer a személyes tapasztalaton alapuló információk megosztásán alapul, ezért az információkat nem egy központi adatbázisból, hanem a forrás gépéről tölti le a felhasználó.

2. Az információcsere két fél között zajlik, annak ténye és tartalma a nyilvánosság számára nem, de a regisztrált tagok számára hozzáférhető. A honlap az „*információs kereslet*” tartja nyilván egy kérdés formájában, és aki erre a „*keresletre*” kíván reagálni, az a feladót közvetlenül megkeresheti és válaszolhat a kérdésre. A honlap a „*kereslet*” mellett az arra adott válaszok számát és azok forrását tárolja, így a „*tapasztalatot*” más regisztrált tag is lekérheti.

3. Az orvosi ellátásról szóló vélemények, tapasztalatok cikkekbe rendezve, hierarchikus témabeosztás szerint találhatóak. A „*tapasztalat tudásbázis*” gyarapodását egy pontrendszer segíti, arra motiválva a tagokat, hogy tapasztalataikkal bővítsék a honlapot.

4. A honlap szolgáltatásait csak regisztrált tagok vehetik igénybe, akik az ügynevezett referenciaszolgálat keretei között jutottak be a rendszerbe. Ennek az a lényege, hogy a zárt, bizalmon és felelősségen alapuló rendszer csak egy regisztrált tag (a későbbi mentor) közvetítésével nyílik meg az új tag számára. A tagság, és a tagsággal együtt járó lehetőségek, úgymint tapasztalatcsere vagy a tagok közti kommunikálás ezért csak egy viszonylagosan zárt közösség számára érhető el.

A vázoltak alapján az alábbi megállapítások tehetők:

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, ideértve az adatból levonható, érintettre vonatkozó következtetést is [Avtv. 2. § 1. pont].

A fenti értelmezés meglehetősen tág, ezért egy meghatározott természetes személyhez köthető vélemény személyes adat jelleget is ölthet. Kérdéses, hogy ilyen esetekben az Avtv. személyes adatok kezeléséről szóló rendelkezéseit alkalmazni kell-e, vagy mindezeket félretéve a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjog gyakorlásának mezejére lépünk.

A sajtó és az elektronikus média a véleménnyalkotáshoz szükséges információszerzésnek, tájékozódásnak, tájékoztatásnak, valamint a véleménynyilvánításnak az eszköze. Az Alkotmány deklarálja: „*a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze*” [Alk. 61. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ennek a jognak kitüntetett szerepe van, de ez nem jelenti annak korlátozhatatlanságát. A véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Az Alkotmány a szabad kommunikációt biztosítja, de az alapjog gyakorlásának külső korlátai vannak, melyek előtt meghátrálni kénytelen. Az alapjogi mezsgye külső határai az emberi méltósághoz, a becsülethez és jóhírnévhez való jog [ABH. 36/1994. (VI. 24.)].

A szabad véleménynyilvánítás gyakorlásának célja, hogy az egyén véleményt alkothasson, azt másokkal közölje, mások véleményét formálja, a közérdekű információkat szabadon terjessze, véleményével aktívan részt vegyen közügyek nyilvános megvitatásában, valamint ideértendő az egyén tájékozódáshoz, az információs szabadsághoz való joga is.

A különböző élettapasztalatok megosztása egy közösségi vagy egy internetes fórumon a véleménynyilvánítás szabadságához tartozik és az adatvédelem oldaláról meglehetősen szűk területen értelmezhető. Ha a hozzászólásban az egyén értékítélete fejeződik ki, azaz személyes gondolatait vagy meggyőződését osztja meg másokkal, akkor az adatvédelemnek nincsen relevanciája. Az értékítéletben kifejeződő minősítések a szubjektum gondolati termékei, azok egy objektív adatvédelmi kritérium mentén nem vizsgálhatók. Adatvédelmi szempontból azok a tényállítások és kijelentések bírnak jelentőséggel, amelyekkel az egyén olyan adatokat közöl, vagy olyan tényekre utal, amelyek egy természetes személlyel közvetlenül vagy közvetetten kapcsolatba hozhatók. Ilyen esetekben a személyes adatok kezelésére vonatkozó adatvédelmi szabályokat alkalmazni kell.

A honlap működési elveinek kialakításakor azt kell szem előtt tartani, hogy a hozzászólások tartalma ne sértsen személyiségi jogokat, és a személyes adatok védelméhez fűződő jog se sérüljön. Ez a tartalmak moderálásával és a törvények előírásainak megfelelő szerkesztési elvekkel biztosítható.

Beadványában vázoltak szerint a témabeosztás egy-egy meghatározott orvossal kapcsolatos tapasztalatokra épít, ez azonban nemcsak az orvos személyes adatainak jogellenes kezelését eredményezheti, hanem sértheti az orvos emberi méltósághoz, becsülethez és jóhírnévhez való személyiségi jogait is. Az adatvédelemmel és a becsületvédelemmel harmonizáló javaslatom a következők:

1. A brainstorming (ötletbörze), és a honlap egyéb, a kommunikáció lehetőségét hordozó oldalain – a személyiségi jogsértést elkerülendő – ajánlatos a tapasztalatcserét a speciális élethelyzetre (a vizsgált esetben terhesség és szülés) vagy az egészségügyi intézményre kihegyezni. Az elterjedt gyakorlatnak megfelelően a jogsértő tartalmakat moderálásal el kell távolítani.

2. A személyes adatokat is igénylő információs kereslet és kínálat találkozásának hatékony és jogszerű módja, ha a találkozási pont nem a széles vagy szűkebb nyilvánosság előtt történik, hanem az érintett felek közvetlen kommunikálnak egymással (e-mailen, telefonon, vagy úgynevezett privát-chaten). Ez utóbbi azért szükséges, mert az adatvédelem a jogalap tekintetében nem differenciál az adatkezelési műveletek között. Ezért a személyes adatok zárt közösség (adattovábbítás) vagy széles nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tétele (nyilvánosságra hozatal) egyaránt az érintett hozzájárulásához vagy törvényi felhatalmazáshoz kötött [Avtv. 3. § (1) bekezdés]. De az adatkezelési művelet céljában rejlő különbség a nyilvánosság szintjeinek eltérő megítéléshez vezethet. A törvény szerint nem kell alkalmazni a rendelkezéseit azokra az adatkezelésekre, amelyeket természetes személy kizárólag saját személyes céljainak szolgálatában végez [Avtv. 1/A. § (3) bekezdés]. Noha ezek a magánjellegű adatkezelések is – példának okáért telefonkönyv vezetése, elektronikus levelezés folytatása, és címek cseréje – személyes adatok gyűjtésével, tárolásával, továbbításával járnak, mégsem alkalmazhatók az Avtv. szabályai, mert az adatkezelés célja valamely személyes életszükséglet, igény kielégítését szolgálja. Ennek a magánjellegű adatkezelésnek a határa ott ér véget, ahol az érintett a személyes céljait meghaladva végez az általa kezelt adatokkal adatkezelési műveleteket.

A fórum struktúráját illetően ezért álláspontom az, hogy a szabad véleménynyilvánítás technikai kereteit a személyiségi jogok maximális védelme érdekében úgy kell kialakítani, hogy a „nyilvánosság” (az összes tag) számára nyitott beszélgetések és a személyes adatokat is igénylő (például egy konkrét orvossal kapcsolatos) tapasztalatcserék különböző kommunikációs csatornákon történjenek. Ez utóbbi ugyanis az Avtv. hatálya alá nem tartozó magánjellegű adatkezelés, ha az érdekelt személyek közti kölcsönös és direkt üzenetváltáson, információcserén alapul. Ha ez a privát beszélgetés mások számára is hozzáférhető – a vizsgált ügyben a forrás számítógépéről letölthető –, akkor az Avtv. szerinti adatkezelési műveleteket folytatnak a tagok.

3. Az Avtv. 2. § 8–9. 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 (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja. Adatkezelés pedig az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása.

Adatkezelő a honlap üzemeltetője és szerkesztője, ha személyes adatokat tartalmazó adatállományt kezel, és az adatállományt a nyilvánossághoz közvetíti azzal a céllal, hogy az abban tárolt személyes adatok mások számára elérhetőek és kutathatók legyenek. A beadványban vázolt technikai leírás alapján a tapasztalatokat tartalmazó fórum az adatok fizikai elhelyezkedésétől függetlenül adatbázisnak minősül, ha személyes adatok szervezett gyűjteménye, amelyben az adatok tetszőleges szempontok szerint rendszerezhetőek, tárolhatóak és visszakéreshetőek. Az adatok forrásának (lásd felhasználói számítógépek közötti) fizikai megosztása ellenére is adatbázis az adatállomány, ha a fenti ismérveknek megfelel.

4. Végezetül engedje meg, hogy kitérjek a személyiségi jogok sérelmének büntetőjogi és polgári jogi jogkövetkezményeire. A becsületvédelem büntetőjogi eszközei a nyilvánosság bizonyos mértékét tényállási elemnek tekintik, ezért a büntetőjogi felelősség megállapításánál releváns, hogy a sérelmes közlésről milyen széles körben szereztek tudomást. A polgári jogi jogvédelmi eszközök között [Ptk. 84. §] a kártérítési igény megalapozásához szükséges annak igazolása, hogy a sérelem következtében a sértett életkörülményeiben hátrányos változás következett be. Ennek bizonyítását szolgálhatja az a tény, hogy az internetes fórum milyen közönség előtt nyilvános, és milyen széles tömegek számára hozzáférhető.

A honlap egyes részeinek felépítése, valamint a működését biztosító informatikai háttér kialakítása során kérem, vegye figyelembe észrevételeimet. A személyes adatok védelméhez fűződő jog mindenkit megillető alkotmányos alapjog, melynek érvényesülnie kell a véleménynyilvánításnak teret adó fórumon is.

Mindazonáltal üdvözlöm egyedülálló kezdeményezését, mellyel a hazai egészségügy helyzetének javítása érdekében a társadalmi konzultáció és vita felé nyitást szorgalmazza.

Budapest, 2005. május. 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(557/K/2005)

Igazságügyi írásszakértő tevékenységének adatvédelmi vonatkozásairól

dr. Meleg Gábor

elnök

Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara

Tisztelt Elnök Úr!

Egy igazságügyi írásszakértő tevékenységével kapcsolatos panaszbeadvány érkezett hozzám, mivel a [...] Kft. (a továbbiakban: Kft.) az egyik telepén dolgozókat írásminta adására kérte annak megállapítása érdekében, hogy ki írta a Kft.-nek szóló névtelen levelet. Az írásokat az írásszakértő megvizsgálta, és szakvéleményt készített azokról, melyben megállapította, hogy a levél nem a telep dolgozóitól származik. Engedje meg, hogy állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztassam, mivel megállapításaim iránymutatásul szolgálhatnak az igazságügyi szakértői tevékenység végzésében:

Az igazságügyi szakértői tevékenység főbb szabályait a 2/1988. (V. 19.) IM rendelet, az 53/1993. (IV. 2.) Korm. rendelet, az 1995. évi CXIV. törvény tartalmazza. Amennyiben a szakvélemény készítése személyes adatok kezelésével jár együtt, figyelembe kell venni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) előírásait is. Az Avtv. 2. § 1. pontja alapján személyes adat bármely meghatározott természetű személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés, ennek megfelelően személyes adatnak minősül a munkavállaló írásmintája és az abból levont következtetések is. Az Avtv. 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárul vagy az adatkezelést törvény elrendeli. Adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége (Avtv. 2. § 9. pont).

Igazságügyi szakértő hatóság kirendelése vagy megbízás alapján készít szakvéleményt. A különféle eljárásokban szakértő igénybevétele, kirendelését törvényi előírások (pl. Be., Pp.) teszik lehetővé, melyek egyúttal adatkezelésre való felhatalmazást is jelentenek. Megbízás alapján végzett szakértői tevékenység esetén azonban az adatkezelés jogalapját az érintett(ek) hozzájárulása jelenti. Adatvédelmi kérdések a megbízási jogviszonyban leggyakrabban a grafológiai, írásszakértői vizsgálat során merülnek fel, mivel ezek a vizsgálatok személyes adatok kezelését is jelentik. A hozzájárulással mint jogalappal szembeni követelmény, hogy az önkéntes, határozott legyen és megfelelő tájékoztatáson alapuljon [Avtv. 2. § (6)]. A tájékoztatás során meg kell jelölni az adatkezelés célját, az adatkezelésre és adatfeldolgozásra jogosultat, és közölni kell, hogy kik ismerhetik meg az adatokat [Avtv. 6. § (2)], tehát az érintettnek pontosan tudnia kell, hogy mi az adatainak a sorsa. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni 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 adatalany a megfelelő tájékoztatás alapján szabadon mérlegelheti és eldöntheti, hogy az adatkezelő által kért vizsgálaton részt vesz-e. A hozzájárulás önkéntessége azonban kétségbe vonható akkor, ha az adatkezeléshez való hozzájárulás megtagadása hátrányos következményekkel járhat az érintettre vonatkozóan. Ez megállapítható volt a Kft. által kért írásminta-vizsgálat esetében is, mivel a munkavállalók joggal tarthattak a rágalmozással való meggyanúsítástól, munkahelyük elvesztésétől. Kifogásolható az írásminták harmadik személynek, szakértőnek való továbbítása is, mivel a munkavállalók nem kaptak erről tájékoztatást, és nem adták kifejezett hozzájárulásukat a szakértői vizsgálatához, a szakvélemény munkáltatónak való megküldéséhez. Tehát az írásminták vizsgálata, azokból következtetések megállapítása, szakvélemény készítése és a munkáltatónak való átadása jogalap nélkül történt.

Az Avtv. 6. §-a alapján az érintettet egyértelműen és részletesen tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről. Ennek megfelelően az írásmintáról készült szakvéleményt annak is át kell adni, akinek az írását elemezték.

A munkáltatónak figyelembe kell venni az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség elvét is, mely 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.” Nincs olyan adatkezelési cél, illetve ezt megalapozó jog vagy kötelezettség, amely egy munkáltatót feljogosít arra, hogy munkavállalói írásmintáját és az arról adott szakvéleményt megismerje, felhasználja, nyilvántartsa (kivéve meghatározott esetekben az alkalmassági vizsgálatokat). Az Alkotmány 64. §-a mindenkinek biztosítja azt a jogot, hogy kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. Az állami vagy önkormányzati szervnek a panaszt, bejelentést – névtelen vagy ismételt bejelentést kivéve – el kell bírálnia, meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, és erről a bejelentőt értesítenie kell. A panaszost/bejelentőt nem érheti hátrány a panasz vagy a bejelentés megtétele miatt, továbbá

személyes adatai védelmet élveznek, azok hozzájárulása nélkül nem továbbíthatóak és nem hozhatóak nyilvánosságra. Ez alól a szabály alól egy kivétel van: ha a bejelentő nyilvánvalóan rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el; másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, akkor adatai az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak. A közérdekű bejelentés és panasz intézésének egyéb szabályait a 2004. évi XXIX. törvény 141. §-a tartalmazza.

Mindezek alapján az Avtv. 24–26. §-a alapján felszólítottam a Kft. igazgatóját, hogy az írásmintákat és az arról adott szakvéleményeket semmisítse meg, erről tájékoztassa a munkavállalókat, és a továbbiakban állásfoglalásomnak megfelelően járjon el.

Tájékoztattam a panaszost, hogy a szakértő tevékenységének vizsgálatára etikai eljárást kezdeményezhet, továbbá az Avtv. 17. §-a alapján jogainak sérelme miatt bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. Felhívtam az ügyben eljáró szakértő figyelmét is az adatvédelmi előírások betartásának, illetve a vizsgált személyek jogai védelmének fontosságára, különösen az írásszakértői vizsgálat munkáltatók általi kezdeményezése esetén. Tapasztalatom szerint ugyanis a munkáltatók gyakran visszaélnak a munkajogi jogviszonyból fakadó erőfölényükkel, és igyekeznek minél több adatot gyűjteni munkavállalóikról, ez azonban adott esetben az emberi méltósághoz való jogot is sértheti. Mindezek alapján szükségesnek tartom a szakkérdés eldöntésében érintett valamennyi személy jogainak hangsúlyosabb figyelembevételét mind a megbízási szerződés megkötése, mint a szakértői tevékenység végzése során. Az igazságügyi szakértői tevékenység etikai kódexe szerint a szakértőtől elvárható, hogy jogszabályba ütköző, tisztességtelen vagy erkölcstelen célú megbízást elhárítson, a szakértői vélemény készítése során ne sértse az ügyben érdekelt egyik fél érdekeit sem, és tegye lehetővé a szakértői véleménynek az érdekelt felek – tehát nem csak a megbízó – általi ellenőrzését.

Kérem szíveskedjék az igazságügyi szakértők tevékenységének jogszerűségét, állásfoglalásomnak megfelelő gyakorlat kialakulását elősegíteni.

Budapest, 2005. május 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(246/A/2005)

A munkahelyi drogteszt alkalmazása csak kifejezett – alkotmányos alapelveken nyugvó – jogszabályi felhatalmazással lehetséges

[...]

Tisztelt [...]!

Ön 2004. december 16-án az Adatvédelmi Biztos Irodájánál az [...] .Kft. képviselőjeként személyes konzultációt kezdeményezett, és az adatvédelmi biztos véleményét kérte új, [...] elnevezésű szolgáltatásukkal kapcsolatban.

I. A tesztelő berendezést – amit az [...] Kft. működtet –, a megrendelő munkáltató kérésére mikrobusszal a telephelyre kiszállítják, és ott nyálminta alapján a helyszínen végzik el a munkavállalók kábítószer-fogyasztásának mérését.

A teszt a nyálmintából percekben belül egyidejűleg 5 különböző kábítószer(származék) kimutatására képes (Cannabis, Amphetamine, Methamphetamine, Cocaine, Opiates). A prospektus szerint a teszteredmény 93%-os biztonsággal működik.

II. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának eddigi gyakorlatában a munkahelyi drogtesztek ügye nem merült fel, ezért a vizsgálat során megkerestük az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség elnökét, aki válaszában előadta, hogy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) nem jogosítja fel sem a munkavédelmi felügyelőket, sem a területi felügyelőseget a munkavállalók esetleges kábítószeres befolyásoltságának vizsgálatára.

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil jogvédő szervezet álláspontja szerint „a drogteszt, mint prevenció eszköz hatékonysága tudományosan egyáltalán nem bizonyított, sőt, az elvégzett vizsgálatok arra mutatnak rá, hogy a tesztelés drága, igazságtalan, és egyáltalán nem hatékony.

A drogtesztek alkalmazása ellen szóló egyik legfontosabb érv, hogy a kereskedelemben kapható, sőt a laboratóriumi felhasználásra kerülő tesztek – az alkoholos befolyásoltság mérésére szolgáló kettős vérvételtől eltérő módon – nem alkalmasak a tesztelt személy drogbefolyásoltságának mérésére.

A tesztek csak arra képesek, hogy bizonyítékot szolgáltatassanak arra nézve, vajon a tesztelt személy fogyasztott-e tiltott szert az elmúlt 2–3, 4–5 vagy 14–18 napban. A különbségek az egyes anyagok szervezetből való ürülési sebességétől függenek. Ráadásul az ürülési sebesség semmilyen kapcsolatban sincs az egyes szerek függőségi potenciáljával vagy káros hatásaival.”

III. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv. 2. § 2. b) pontja) alapján a kábítószeres függőségre, illetve kábítószer-fogyasztásra vonatkozó személyes adatok különleges adatoknak minősülnek, így az adatkezeléshez szükséges valamilyen törvény kifejezett rendelkezése vagy az érintett önkéntes, egyértelmű, tájékozott beleegyezésen alapuló írásos felhatalmazása [Avtv. 3. § (2)].

Az adatkezelés célhoz kötöttségének elve alapján csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig [Avtv. 5. § (2)].

Az Alkotmánybíróság az alapjogi (esetünkben a személyes adatok védelméhez fűződő jogot érintő) korlátozás alkotmányos határát úgy határozta meg, miszerint nem tekinthető az alapjog lényeges tartalma korlátozásának, ha a másik alapjog, alkotmányos érték vagy cél (valamint az ügynevezett nyomós közérdek) érvényesülése, védelme teszi azt szükségessé és a szükségesnek vélt korlátozás, az így okozott sérelem egyensúlyban van az adott szabályozási cél fontosságával, azzal arányos. Ez az ügynevezett „szükségesség-arányosság” alapjogi teszt.

[30/1992. (V. 26.) AB határozat, 58/1994. (XI. 10.) AB határozat]

Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, 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]

Az Mvt. 2. § (2) bekezdése értelmében az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósítása – a munkavállalók ezirányú felelősségével összhangban – a munkáltató kötelessége. A 60. § szerint a munkavállaló csak a biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotban, az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályok megtartásával végezhet munkát.

A munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 103. §-a (1) bekezdésének a) pontja értelmében a munkavállaló köteles az előírt helyen és időben munkára képes állapotban megjelenni és a munkaidejét munkában töltetni, illetőleg ez alatt munkavégzés céljából a munkáltató rendelkezésére állni. Rendkívüli felmondási ok lehet a munkáltató részéről, ha a munkavállaló a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné tesz. A munkavállaló által a munkavégzés szabályainak megsértését a munkáltatónak kell bizonyítania.

Az irányadó bírói gyakorlat értelmében az önhibából eredő kábítószer-fogyasztás következtében előállt zavart – hallucinatórius – állapot önhibából eredő bódult állapotnak minősül. (BH2000. 432)

Munkajogi területen a bírói jogalkalmazás mostanáig a munkavállalók alkoholos befolyásoltságának témájában alakított ki egységesnek mondható gyakorlatot, mely a munkáltatói ellenőrzésben való közreműködést a munkavállaló munkaviszonyból eredő kötelezettségeként definiálja. (MK. 122.)

IV. A vizsgálat során – az Adatvédelmi Biztos Irodájának nemzetközi kapcsolatait felhasználva – külföldi példákat is feldolgoztunk. Általánosságban megállapítható, hogy Európában a különös biztonsági kockázattal járó tevékenységet végző munkavállalókra vonatkozó speciális szabályok körén kívül a munkahelyi drogtesztek alkalmazása nem megengedett, illetve az ellenőrzés folyamata a munkavállaló érdekében több garanciális szabállyal korlátozott.

V. Felmerül az a gyakorlati fontosságú kérdés is, hogy – mivel a hatályos jogi szabályozás értelmében a kábítószerrel összefüggő cselekmények általában büncselekménynek minősülnek – milyen következményei lehetnek akár munkavállalói, akár munkáltatói részről egy pozitív teszteredménynek?

VI. A fentiek alapján, a szükségesség-arányosság precedens rendező elvét szem előtt tartva – vagyis a drogfogyasztás következményének veszélyét és a teszteléssel érintett magánszféra sérelmének viszonyát vizsgálva – álláspontom szerint a munkahelyi drogtesztek alkalmazása, illetve az ahhoz kötődő adatkezelés általános jelleggel nem elfogadható, mert:

– a munkavállalói hozzájárulás önkéntessége a kiegyensúlyozatlan munkáltatói-munkavállalói hatalmi pozíciók egyenlőtlensége miatt erősen megkérdőjelezhető,

– a tesztelés a magánszférába súlyosan beavatkozó, a személyiségi jogokat sértő gyakorlathoz vezethet amellyel, hogy

– a mobilteszt hatékonysága nem meggyőző, mert a teszteredmények a fogyasztás tényéről – vagy akár csak a szerrel való testi kontaktusról – adnak felvilágosítást és nem a munkavégzésre való alkalmasságról. Szakértői vélemények szerint az egyes anyagok szervezetből való ürülési sebessége nincs kapcsolatban az egyes szerek káros hatásaival. A megbízhatóság kérdését érinti, hogy – információim szerint – némely gyógyszer fogyasztása is pozitív teszteredményt

hozhat. A tesztkészülékek nem feltétlenül képesek a fogyasztott drogok mennyiségét, valamint a fogyasztás óta eltelt időt meghatározni. Szintén problémás az alkalmi és rendszeres fogyasztás elválasztása, valamint az úgynevezett könnyű és kemény drogok súlyozása.

Természetesen más a megítélése azoknak a munkaköröknek, amelyeknél törvényi felhatalmazás alapján a drogtest alkalmazása az érintettek egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságának minősítésénél megengedett, vagy egyenesen kötelezően igénybe veendő eszköz. Erre példa a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény felhatalmazása alapján született, a hivatásos és szerződéses katonák egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságának minősítéséről szóló 4/2003. (I. 31.) HM rendelet szabálya, mely szerint a katonák egészségi alkalmasságának megítéléséhez a drogszűrés eredménye nem mellőzhető.

A szabályozásnál a következő feltételeket kell szem előtt tartani:

– A vizsgálandó személyi kört a különös biztonsági kockázattal járó tevékenységet végzőkre kell korlátozni, hiszen a vizsgálatot csak a biztonsági érdek alapozhatja meg.

– A drogtestet csak megfelelő végzettséggel rendelkező személy irányítása alatt lehet végezni és a pozitív teszt-eredményt is csak ilyen (egészségügyi) kvalifikációval rendelkező személy elemezheti.

– A dolgozók minden esetben másolatot kell, hogy kapjanak a dokumentációból annak érdekében, hogy annak tartalmát független ellenőrzésnek vethessék alá, és így lehetőségük nyíljon a jogorvoslathoz.

– Végül, de nem utolsósorban, különös hangsúlyt kell fektetni az előzetes tájékoztatásra és a felvilágosító munkára (például munkabiztonságot érintő tanfolyamok, képzések szervezése az adott munkahely igényeihez és követelményeihez igazítva).

A fentiek alapján tehát munkahelyen drogtest alkalmazását csak kifejezett – alkotmányos alapelveken alapuló – jogszabályi felhatalmazás tehet lehetővé, és nem a munkáltató önkényes választása vagy a „*kikényszerített hozzájárulás*” alapozza meg a munkavállaló jogait és privát szféráját korlátozó ellenőrzési eszköz alkalmazását, illetve bevezetését.

Budapest, 2005. május 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1994/H/2004)

Az államigazgatási eljárásokban a „*határozatot kapják*” cím használatáról

[...]

B-A-Z Megyei Közigazgatási Hivatal

Tisztelt [...]!

Hivatalomhoz beadványt intézett, melyben tájékoztatásomat kéri arról, hogy visszavontam-e 2002. október 17-én kiadott közleményemet, mert ebben az esetben az egységes közigazgatási tevékenység irányításában változásokat kell bevezetni.

Dr. Lenkovich Barnabás, az állampolgári jogok általános biztosa az V. Országos Építéshatósági Konferencián arról számolt be, hogy az államigazgatási eljárásokat érintő közleményemet, amelyben kifogásoltam azt a szakmai gyakorlatot, hogy az államigazgatási ügyekben a „*határozatot kapják*” rovatban minden érintett személyes adata a többi érintett számára is megismerhető, visszavontam.

Tájékoztatom Önt, hogy 2002. október 17-én kiadott közleményemet nem vontam vissza.

2002-ben a vizsgált ügyben panaszbeadvány alapján jártam el, ahol az indítványozó személyes adatok védelméhez fűződő jogának sérelmére hivatkozott, mert egy államigazgatási ügyben személyes adatai – neve és lakcíme – továbbításra kerültek.

Egyes államigazgatási és szabálysértési ügyekben az ügyfél vagy a sértett számára különösen sérelmes lehet, ha az ellenérdekű fél vagy az elkövető számára ismertté válik a neve és pontos címe. Ezért az államigazgatási és szabálysértési hatóságokat fokozott felelősség terheli az adatvédelmi szabályok betartásában, még akkor is, ha ez adminisztrációs többletterhet ró az eljáró hatóságra.

Álláspontom szerint a határozat tartalmi elemei bárki számára megismerhetőek. Ugyanakkor az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) az 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) előtt született, ezért az Avtv. dogmatiká-

ját – sajnálatos módon – nem követi. Az adatvédelmi törvény alkotmányos alapjogot garantáló alapvető törvénynek tekintendő, amellyel más törvény, így az Áe. sem lehet ellentétes. Az Avtv. 1. § (2) bekezdése értelmében e törvénytől csak akkor lehet eltérni, ha azt az Avtv. kifejezetten megengedi.

Az Áe. és az Avtv. kollíziójából számos értelmezési nehézség származik. A vizsgált ügyben az Áe. 45–47. §-ai szabályozzák a határozat közlésének szabályait. Az Áe. 45. § (1) bekezdése szerint a határozatot kézbesítés útján kell közölni. Az Áe. tehát nem mondja ki, hogy minden ügyféllel, érintettel közölni kell a többi érintettre, ügyfélre vonatkozó személyes adatokat is.

Még abban az esetben is, ha az Áe. rendelkezne felsorolásszerűen arról, kiket kell értesíteni a határozatról, akkor sem lehetne ezt úgy értelmezni, hogy az Áe. felhatalmazást ad arra, hogy minden egyes címzettnek postázzák az összes többi címzett személyes adatait. Az adatvédelmi biztos a büntetőeljárásról szóló – azóta hatályát veszített – törvényről kifejtette: „A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvénynek az adatkezelés jogalapjául a megjelölt 138. § (2) bekezdése és a 140. § (2) bekezdése csupán azt határozza meg, hogy mely személyeknek kell a határozatot megküldeni, arra nézve nem ad felhatalmazást, hogy e személyek nevét és lakcímét minden egyes címzett részére megküldött példányon fel kell tüntetni. Ennek következtében a határozaton való feltüntetéssel nem hozhatók az eljárásban részt vevő személyek tudomására a többi résztvevő személyes adatai, függetlenül attól, hogy az érintettek kérték-e adataik zártan történő kezelését, vagy sem.” [42/A/2001–6]

Meg szeretném jegyezni, hogy adatvédelmi szempontból korántsem egyértelmű az Áe. 43. § (1) bekezdésének a) pontja. Ez a rész – és nem a „határozatot kapják rovat”, amelyet az Áe. nem tartalmaz – felhatalmazást ad, hogy a határozat kötelező tartalmi elemeként az ügyfél nevét és lakcímét (székhelyét) feltüntessék. Kérdéses ugyanakkor, hogy ez a felhatalmazás milyen terjedelmű, például adatvédelmi szempontból elfogadható-e az a kialakult gyakorlat, hogy az ügyfél magánszemélyek esetén úgy járnak el, mint az Avtv. hatálya alá nem eső jogi személyek esetén.

Ismételten jelzem, hogy az Áe. és az Avtv. összhangjának a hiánya jogalkalmazási nehézségeket okoz. Ezen nehézségek orvoslására nyit lehetőséget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, amely a hatályos államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény helyébe fog lépni. E törvény véleményezésekor figyelemmel voltam korábbi közleményem tartalmára is.

Kérem engedje meg, hogy levelemhez mellékelten csatoljam az Ön által idézett közlemény másolatának teljes szövegét, a közleményt megalapozó vizsgálatot lezáró állásfoglalásomat, illetve a Veszprémi Közigazgatási Hivatalnak címzett állásfoglalásomat, amelyben kifejtem, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló új törvényi rendelkezések hatálybalépésével közleményem feltehetően okafogyottá válik.

Budapest, 2005. június 6.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1034/K/2005).

A kormány „sms-voks” elnevezésű kampányáról

Dr. Dobó László
országgyűlési képviselő
FIDESZ-MPSZ

Budapest

Tisztelt Képviselő Úr!

A kormány „sms-voks” elnevezésű kampányával kapcsolatos indítványára válaszul az alábbiakról tájékoztatom.

A Wunderman Kft. 2005 júliusában jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba a Miniszterelnöki Hivatal „sms-voks” elnevezésű kampányának adatkezelését. A beérkező válaszokat és a telefonszámokat számítógépen rögzítik, mivel a sajtóban megjelent hirdetés szerint egy telefonszámról érkező több szavazat esetében csak az első szavazatot veszik figyelembe.

A bejelentkezés szerint az adatkezelő a telefonszámokat és a beérkezett válaszokat a Miniszterelnöki Hivatalnak továbbítja, ugyanakkor az adatlap azt is tartalmazza, hogy a Miniszterelnöki Hivatal feldolgozott állományként kapja meg az információkat.

A fenti ellentmondás tisztázása végett megkerestem Kiss Pétert, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterét, és felvilágosítást kértem a kampány részleteiről. Miniszter úr és Tóth Miklós helyettes államtitkár úr egybehangzó állítása szerint a Miniszterelnöki Hivatal sem a szavazást lebonyolító szolgáltatótól, sem a szavazatok gyűjtését és feldolgozását végző Wunderman Kft.-től nem kapja meg a szavazatot küldők személyes adatát (telefonszámát), csak a kérdésekre adott összesített választ.

Tájékoztatom egyúttal arról is, hogy a Wunderman Kft. vezetőjének figyelmét felhívtam arra, hogy a kérdésenként feldolgozott válaszok őrzési ideje a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben megfogalmazott célhoz kötöttségi követelmény alapján a szavazás leadása határidejének lejártával megszűnik, így azokat nem indokolt a teljes kampány (várhatóan október) végéig megőrizni. Mindezeket túl kifogásoltam azt is, hogy a sajtóban közzétett hirdetésekben nincs megfelelő tájékoztatás az érintettek számára az adatkezelőkről és az adatkezelésről.

Az indítványában feltett első kérdésének ügyében – mely a kormány telefonos tájékoztató kampányára vonatkozik – az arra vonatkozó vizsgálat lezárultát követően természetesen tájékoztatni fogom.

Budapest, 2005. szeptember 6.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1360/A/2005)

A tanórán történtek kép- és hangfelvételi rögzítéséről és felhasználhatóságáról

[...]

Tisztelt [...]!

2005. szeptember 14-én érkezett elektronikus levelében a következő kérdéseket fogalmazta meg:

1. Készíthet-e egy diák hang-, illetve videofelvételt a tanórán történelekről?

2. Milyen esetekben készíthet?

3. Felteheti-e az internetre a felvételeket?

4. Milyen jogszabályokba ütközik ez a cselekedet?

5. A diáknak milyen lehetősége van arra, hogy bebizonyítsa, tanára nem a megfelelő hangnemben beszél vagy viselkedik tanítványaival?

6. A rendőrség vagy az iskolavezetés elfogad-e titokban készített felvételeket bizonyítékként?

A fenti kérdésekkel kapcsolatos álláspontom a következő:

1–2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

A törvény meghatározása szerint adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyűjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, valamint hasznosítása, ide sorolva a nyilvánosságra hozatalt is. (Avtv. 2. § 9. pont)

Az oktató képmása, illetve a róla készült hangfelvétel személyes adat, ebből következően nyilvánosságra hozatala adatkezelésnek minősül.

Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény, illetőleg – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat elrendeli [Avtv. 3. § (1) bekezdés]. További követelmény, hogy az adatkezelés csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése céljából történhet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie ennek a célnak. Törvényi felhatalmazás hiányában éppen ezért csak a pedagógus hozzájárulásával lehet felvételt készíteni.

3. Mivel a tanórán történelekről videofelvételt készíteni csak a pedagógus engedélyével lehet, ez vonatkozik a felvétel interneten való nyilvánosságra hozatalára is.

4. A személyiségi, illetőleg az adatvédelemhez fűződő jogokat több jogág is hathatós védelemben részesíti. Az Avtv. már említett 3. § (1) bekezdésén kívül a Ptk. is védi a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogot.

80. § (1) *A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés.*

(2) *Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.*

A képmással vagy hangfelvétellel való visszaélés esetén a Ptk. 84. § szerinti igényeket lehet támasztani.

A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerint:

177/A. § (1) *Aki a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével*

a) jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel,

b) az érintett tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget,

c) az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen sérti, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) bekezdésben meghatározott cselekményt hivatalos személyként, köz megbízatás felhasználásával, vagy jogtalan hasznoszerzés végett követik el.

(3) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a személyes adattal visszaélést különleges személyes adatra követik el.

5. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt. törvény) 1. § (1) bekezdés l) pontja szerint a diák lehetősége, hogy jogai megsértése esetén – jogszabályban meghatározottak szerint – eljárást indítson, továbbá igénybe vegye a nyilvánosságot. Amennyiben bűncselekmény történik, a rendőrségen feljelentést tehet, vagy magánindítványt terjeszthet elő.

6. A pedagógusok alapvető kötelezettségeit a Közokt. törvény, fegyelmi felelősségét pedig a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) szabályozza:

A pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, tanítása. Ezzel összefüggésben kötelessége különösen, hogy

a) nevelő és oktató tevékenysége keretében gondoskodik a gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról, erkölcsi védelméről, személyiségének fejlődéséről, továbbá az ismereteket tárgyilagosan és többoldalúan közvetítse,

h) a gyermekek, tanulók és szülők emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa, [Közokt. törvény 19. § (7) bekezdés a) és h) pont]

Fegyelmi vétséget követ el a közalkalmazott, ha a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét vétkesen megszegi.

(2) *A fegyelmi vétséget elkövető közalkalmazottal szemben kiszabható fegyelmi büntetések:*

a) megrovás;

b) az előmeneteli rendszerben történő várakozási idő legfeljebb egy évvel történő meghosszabbítása;

c) a jogszabály alapján adományozott címtől való megfosztás;

d) magasabb vezető, illetve vezető beosztás fegyelmi hatályú visszavonása, valamint

e) elbocsátás.

(3) *A (2) bekezdés b)–d) pontjában foglalt büntetések közül egymás mellett több is kiszabható.*

(4) *A (2) bekezdés b)–c) pontjában foglalt büntetés végrehajtását legfeljebb egyévi próbaidőre fel lehet függeszteni. Ha a felfüggesztés ideje alatt a közalkalmazott nem követett el olyan fegyelmi vétséget, melyért jogerős fegyelmi büntetést szabtak ki, úgy kell tekinteni, mintha a fegyelmi büntetésben nem részesült volna. Ha viszont ez idő alatt elkövetett cselekmény miatt újabb jogerős büntetést szabtak ki, a felfüggesztett büntetést is végre kell hajtani. [Kjt. 45. § (1)–(2) bekezdés]*

Ha fegyelmi büntetés kerül kiszabásra, annak ténye csak meghatározott körhöz juthat el. A Közokt. Törvény 2. számú melléklete tételesen felsorolja, hogy a közoktatási intézmény az alkalmazottak mely adatait kezelheti. Ide tartozik többek között a munkakör, munkakörbe nem tartozó feladatra történő megbízás, munkavégzésre irányuló további jogviszony, fegyelmi büntetés, kártérítésre kötelezés. Ezen adatok a fenntartónak, a kifizetőhelynek, bíróságnak, rendőrségnek, ügyészségnek, helyi önkormányzatnak, államigazgatási szervnek, a munkavégzésre vonatkozó rendelkezések ellenőrzésére jogosultaknak, a nemzetbiztonsági szolgálatnak továbbíthatók.

A rendőrség (nyomozó hatóság) eljárását a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) rendelkezései szabályozzák:

Be 77. § (1) A bizonyítási eszközök felderítése, összegyűjtése, biztosítása és felhasználása során e törvény rendelkezései szerint kell eljárni. Jogszabály elrendelheti a bizonyítási cselekmények teljesítésének, a bizonyítási eszközök megvizsgálásának és rögzítésének, valamint a bizonyítási eljárások lefolytatásának meghatározott módját.

(2) *A bizonyítási cselekmények végzésekor az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra.*

Ebből következően a nem jogszerűen szerzett bizonyítékokat a fegyelmi, illetőleg a büntetőeljárás során nem lehet figyelembe venni.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos ügyekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2005. október 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1590/K/2005)

4. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai

A. Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek

[Állásfoglalás: a helyi idegenforgalmi adóról szóló önkormányzati rendelet több pontban felülvizsgálatra szorul]

*Balogh József
polgármester részére
Győr Megyei Jogú Város
Polgármesteri Hivatala*

Győr

Tisztelt Polgármester Úr!

Egy állampolgár állásfoglalásomat kérte idegenforgalmi adóval kapcsolatos adóigazgatási kérdésekről, mivel véleménye szerint Győr illetékességi területén az idegenforgalmi adó alóli mentesség ellenőrzésének nincsenek eljárásjogi szabályai. Állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló módosított 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény – vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli vagy az érintett hozzájárul. „*Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.*” [Avtv. 3. § (3)]

Az adóztatásra vonatkozó adatkezelési eljárások kötelező adatkezelésnek tekintendők, ezért az Avtv. 3. § (3) bekezdésben meghatározottakat – így a kezelendő adatok megismerhetőségét is – törvényben vagy önkormányzati rendeletben szabályozni kell. A helyi adózással kapcsolatos főbb szabályokat az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.), a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.), valamint a helyi adók nyilvántartásáról szóló 13/1991. (V. 21.) PM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) tartalmazzák, továbbá önkormányzatok is alkotnak a helyi adókról rendeletet, mely a magasabb szintű jogszabályokkal nem lehet ellentétes. Erre a helyi adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben a Hatv. 6. § e/ pontja és 43. § (3) bekezdése kifejezetten fel is hatalmazza az önkormányzatokat.

A Hatv. meghatározza az egyes helyi adók alóli mentesség eseteit, feltételeit, az adóbeszedésre kötelezetteket, azonban a fent megjelölt jogszabályok egyike sem tartalmaz az adómentesség igénybevételére és ellenőrzésére vonatkozó eljárási szabályokat, ezért mindezekről az önkormányzatnak kell rendeletet alkotnia, amennyiben hatékony és jogszerű adóellenőrzéseket kíván lefolytatni.

Győr önkormányzata a helyi idegenforgalmi adóról szóló 47/2002. (XII. 20.) ök. sz. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 2. §-ában előírja: „*Az adót az adóbeszedésre kötelezett állapítja meg. Az adóbeszedésre kötelezettek olyan nyilvántartást kell vezetnie, hogy az az adó alapjának, az adó összegének és a mentesség jogcímének megállapítására, ellenőrzésére alkalmas legyen.*”

Az Art. 14. § (1) bekezdése rendelkezik az adókötelezettség tartalmáról, eszerint az adózó köteles törvényben előírt adómegállapításra (önadózás, a munkáltató, a kifizető adómegállapítása), adóbeszedésre is. Az idegenforgalmi adó esetében a Hat. meghatározza azokat, akik az adó beszedésére kötelezettek, viszont nem kötelezi őket/nem ad felhatal-

mazást adómegállapításra, vagyis ebben az esetben a magánszemélyek egyfajta önadózásáról van szó. Az Ör. viszont előírja az adóbeszedésre kötelezettek számára, hogy az idegenforgalmi adót állapítsák meg, de ez ellentétes az Art. 14. § (1) bekezdésével, mert csak törvény írhat elő adómegállapításra vonatkozó kötelezettséget.

Az Ör. 2. §-a nem felel meg az Avtv. 3. § (3) bekezdésének sem, mivel nem határozza meg pontosan az adóbeszedő által kezelendő adatok körét és megismerhetőségét. (Ilyen szempontból a korábban hatályos szabályozás megfelelőbb volt, de az adóellenőrzés végzését az sem segítette.) Az Ör. megfogalmazása túlzottan általános, és nem az adóbeszedésre kötelezettek, hanem az önkormányzat feladata annak megállapítása, hogy mely adatokat kell az idegenforgalmi adó alanyáról nyilvántartani annak érdekében, hogy a helyi adóhatóság az adókötelezettséget ellenőrizni tudja.

Tehát az idegenforgalmi adó beszedése céljából az adóbeszedő által kezelendő, nyilvántartandó adatok fajtáját jogszabálynak kell előírnia. Mivel a Hatv. nem tartalmaz ilyen kötelezést, ezért ezt a kérdést önkormányzati rendelet szabályozhatja, és előírhatja adómentességgel kapcsolatos adatok felvételét, nyilvántartását is. Amennyiben az önkormányzat nem él ezzel a lehetőséggel, nem biztosítottak az adóellenőrzés feltételei.

További problémát vet fel a nyilvántartásban szereplő adatok valódiságának, igazolásának kérdése. Az Art. 99. § (2) bekezdése alapján ha az adózót adómentesség, adókedvezmény illeti meg, ezt okirattal vagy más megfelelő módon köteles bizonyítani. Az idegenforgalmi adó esetében azonban az adózó a magánszemély, akinek az adóhatósággal szemben áll fenn elviekben ez a bizonyítási kötelezettsége, és az adóbeszedésre kötelezettel adómentesség nem illeti meg, tehát nincs mit bizonyítani az adóhatóság felé.

A szállásadó nem kötelezheti arra a szolgáltatás igénybe vevőjét, hogy igazolja az adómentességét, és igazoltatási joga is csak az adóhatóságnak van (Art. 101. §). A magánszemély adatainak szállásadó általi nyilvántartása – kifejezett jogszabályi előírás hiányában – csak az érintett hozzájárulása alapján történhet. A szállásadónak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy a szállás igénybe vevőjétől nevének, címének megadását kérje (pl. esetlegesen kártérítés követelése miatt), illetve számla vagy egyszerűsített számla kiállítása esetén is ezek kötelező adattartalmához tartozik a vevő neve, címe (nem vonatkozik ez a nyugtaadásra). Amennyiben a magánszemély elzárkózik nevének, címének megadásától, a szállásadó nem köteles a szolgáltatás nyújtására. Ha a szolgáltatás igénybe vevője rendelkezésre bocsátja ezen adatait, akkor ennek jogalapja az érintett hozzájárulása. Ugyanígy hozzájárulás alapján kezelhetők az adómentességgel kapcsolatos adatok is: például születési időpont megadása az idegenforgalmi adó megfizetése alóli mentesülés érdekében (70. életévét betöltött személy esetében). Tehát az adómentességre igényt tartó vendég – jogszabályi előírás hiányában – adatszolgáltatásra nem köteles, de ha adatait rendelkezésre bocsátja, ez önkéntes adatszolgáltatásnak minősül. A magánszemély érdekében áll adatainak megadása, mert ennek hiányában meg kell fizetnie az idegenforgalmi adót. Ez az adatszolgáltatás azonban nem azonos az Art. 14. § (1) bekezdésében meghatározott adatszolgáltatási kötelezettséggel, mert ez alatt csak a törvényben kifejezetten adatszolgáltatásként megjelölt, az adózó által az adóhatóság felé teljesítendő rendszeres adatszolgáltatás értendő (például Art. 3. sz. melléklete).

Ugyancsak az érintett önkéntes hozzájárulásán alapul az, ha a magánszemély a megadott adatait személyazonosító igazolványának bemutatásával igazolja. Ezáltal a szállásadó meggyőződhet az adatok valódiságáról, viszont nincs ilyen lehetősége a helyi adóhatóságnak az adóbeszedés ellenőrzése során, mivel a nyilvántartott adatok valódisága utólag nem igazolható. Az adóhatóságnak el kell fogadnia az adóalany által rendelkezésre bocsátott és az adóbeszedő által nyilvántartott adatok valódiságát, kivéve, ha ennek ellenkezőjét bizonyítani tudja.

Nem fogadható el a különféle okmányok, igazolványok lemásolása és a másolatok megőrzése, mivel ezek az iratok az adóhatósági eljárásban bizonyító erővel nem rendelkeznek és másolásuk biztonsági okmányvédelem szempontjából is aggályos. A személyazonosító igazolvány, az útlevél „A” védelmi kategóriába tartozó biztonsági okmányok, melyek jogszerűtlen vagy rendeltetésellenes használata bűnügyi-igazgatási érdekeket sérthet. Többször tájékoztattam a nyilvánosságot arról, hogy a személyazonosító igazolványok másolásának széles körben elterjedt gyakorlatát ellenzem.

Nézetem szerint a jogalkotói feladatok elmulasztása jogbizonytalanságot okozhat, és az adózási viszonyokat egyértelműen szabályozottá kell tenni az eljárási normák tekintetében is, mert ez a törvényes adózás és adóztatás feltétele. Az Avtv. 24–26. §-ai alapján kérem, vizsgálja felül a fentiekkel kapcsolatos adatkezelésüket, tegye meg a szükséges intézkedéseket az adatkezelések jogszerűsége érdekében, továbbá kérem ezekről való értesítését.

Tájékoztatom továbbá arról, hogy a helyi adókkal kapcsolatban hivatalomhoz érkező panaszbeadványok alapján kialakított álláspontom szerint szükség van a Hatv. és a Rendelet módosítására. Ez annál is inkább kívánatos, mert a helyi adók kezelésének, nyilvántartásának szabályait a Rendelet írja elő, ez azonban nem felel meg az Avtv. 3. § (3) bekezdésében támasztott követelménynek. Ezért javasoltam a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkárnak a helyi adózással kapcsolatos szabályok felülvizsgálatát, módosítását.

Budapest, 2005. március 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1551/K/2004)

[Állásfoglalás: a BKV Rt.-nél munkavállalók személyes adatai kezelésével kapcsolatos belső szabályozások felülvizsgálata szükségesség, különös tekintettel az érintettek tájékoztatáshoz való jogára]

*Aba Botond
vezérigazgató részére
Budapesti Közlekedési Rt.*

Budapest

Tisztelt Vezérigazgató Úr!

Állampolgárok beadvánnyal fordultak hozzám, melyben a Budapesti Közlekedési Rt. (a továbbiakban: BKV Rt.) adatkezelését találták sérelmesnek. A beadványok adatvédelmi oldalról kifogásolták, hogy a BKV Rt.-nél:

1. A munkavállalókkal egy nyilatkozatot kívántak aláírtni, melynek lényege, hogy hozzájárulnak a munkahelyi e-mail levelezések ellenőrzéséhez, nevezetesen ahhoz, hogy a munkáltató megismerhesse az e-mail levelek feladóját, címzettjét és a tárgyát. A beadványok szerint a munkavállalók azt a tájékoztatást kapták, hogy amennyiben a hozzájáruló nyilatkozatot nem adják meg, a munkáltató abban az esetben is kezelni fogja a megjelölt adatokat.

2. A munkavállalók internethasználatának az ellenőrzése úgy történik, hogy arról az érintetteknek nincs tudomásuk, ahhoz nem járultak hozzá.

3. A munkavállalók használatába átadott, de a munkáltató tulajdonát képező mobiltelefonok használatát, továbbá az SMS-forgalmát ellenőrzik a munkavállalók tudtán kívül.

4. Az egyes szervezeti egységek vezetői a munkáltatói jogkör gyakorlója számára a munkavállalókról jellemzést készítettek, mely jellemzésekről az érintett személyeknek nincsen tudomásuk.

5. A vezetők a munkavállalók magánéletével kapcsolatos adatokat gyűjtöttek, így többek között arra vonatkozóan, hogy mely civil szervezetnek tagjai, illetőleg mely civil szervezetben vállaltak tisztséget.

Végezetül olyan beadvány is érkezett hozzám, amely szerint a BKV Rt. Belsőellenőrzési és Biztonsági Főosztálya a BKV Rt. egyes munkavállalóit megfigyeli, magánéletükről – így arról, hogy munkaidőn kívül mikor, mit tesznek – adatokat gyűjt, és azokat rendszerezve kezeli.

E beadvánnyal összefüggésben leszögezem, hogy mind az Európai Unió, mind pedig a hazai adatvédelem gyakorlatában kiemelt hangsúlyt kapott az, hogy a munkavállalókat a munkahelyükön is megilleti a magánszféra védelméhez való jog, azon belül pedig a személyes adatok védelméhez való jog. Ezeket az emberi jogokat a munkáltatónak tiszteletben kell tartania és tartózkodnia kell attól, hogy ezt a szférát bármilyen módon sértse, vagy akár korlátozza. Adatvédelmi biztosként nincs módom kivizsgálni azt, hogy a hozzám beérkező indítványok, a munkavállalók magánszférájának súlyos megsértése, így az olyan személyes, különleges személyes adatoknak a beszerzése, mint például az, hogy a munkavállalók mely társadalmi szervezeteknek a tagjai, vagy az, hogy a magánéletüket hogy és milyen formában élik, ténylegesen megalapozottak-e vagy sem. Az ilyen beadványok érdemi kivizsgálására csak a nyomozó hatóságoknak van hatáskörük, módszereik és eszközeik.

A BKV Rt. adatkezelésével kapcsolatos beadványok magas száma, illetőleg az adatkezelésekben érintett munkavállalók széles köre arra készítetett, hogy a társaság adatkezelésének egyes kérdéseiről egyrészt Öntől levélben érdeklődjem, másrészt a helyszínen szerezzünk információkat. Így munkatársaim helyszíni vizsgálatot tartottak a BKV Rt. Személyügyi Igazgatóságán, a Forgalomirányítási Főosztályán, valamint a Területi Forgalomirányító Szolgálatánál.

A vizsgálat tárgyával kapcsolatban december 14-én kelt leveléből, továbbá a helyszíni vizsgálatok során a BKV Rt. illetékes vezetői és munkavállalói tájékoztatókból a következők derültek ki:

– A BKV Rt.-nél a munkavállalók internethasználatát, elektronikus levelezését a múltban nem ellenőrizték, annak technikai feltételei nem voltak biztosítottak. A jövőre nézve azonban tervezik az ellenőrzés bevezetését, melynek céljai a társaság informatikai rendszereit fenyegető vírus- és egyéb támadások forrásainak azonosítása, az ismétlődő támadások lehetőségeinek a kizárása; a védett szerzői művek internetről történő letöltésének és azok illegális másolatkészítésének megakadályozása; illetve a munkaügyi ellenőrzések lehetővé tétele a munkavállaló internethozzáférést és elektronikus levelezést engedélyező munkáltatói jogú vezetők számára.

Megemlítem, hogy a vizsgálat megindulásával egy időben érkezett hozzám a BKV Rt. 2004. november 19-én kelt, 55/2132/2004. iktatószámú levele, melyben a társaság munkavállalói internethasználatának, illetőleg elektronikus levelezésének az ellenőrzésével kapcsolatban kértek tőlem előzetes állásfoglalást. A levélhez csatolták az elektronikus levelezésről és internethasználatról szóló szabályzat tervezetét, amely szerint az internethasználattal kapcsolatban a munkáltató kezelni kívánja az internethozzáférést használó személy nevét, a hozzáférés időpontját, időtartamát, a felkeresett web-oldalak címét, illetőleg a letöltött adat mennyiségét. A munkavállalók munkahelyi elektronikus levelezésével

kapcsolatban kezelni kívánt személyes adatok: a felhasználó neve, a fogadott elektronikus levelek tárgya, a küldött elektronikus levelek címlistája, illetőleg a küldött elektronikus levelek tárgya. A tervezet szerint az ellenőrzés nem terjedne ki az elektronikus levelek tartalmára. Mind az internethasználattal kapcsolatos, mind pedig az e-mail levelezéssel kapcsolatos adatokat három hónapra visszamenőlegesen kezelné az adatkezelő.

A szabályzattervezet mellékletét képezik a munkavállalóknak a személyes adatok kezeléséhez szükséges hozzájáruló nyilatkozatai. A 2. sz. melléklet az „*Internet- és elektronikus levelezési felhasználói nyilatkozat*”, amelyben az érintettek külön-külön adhatják meg hozzájáruló nyilatkozatukat a két elkülönült adatkezeléshez.

– A munkavállalók mobiltelefonon folytatott beszélgetéseit és a telefonhasználatát a BKV Rt. semmilyen formában nem ellenőrzi.

– Az Ön válaszelevele szerint a BKV Rt. éves Személyügyi Tervében meghatározott ütemezés szerint a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők értékelik az irányításuk alá tartozó munkavállalók teljesítményét. A munkáltatók az éves bérfejlesztések meghatározása során támaszkodnak az értékelés eredményeire. A munkaértékelés előkészítését és az azzal kapcsolatos adatok kezelését az érintett szakterület személyügyi szakembere, a munkáltatói jogkört gyakorló személy végzi, továbbá amennyiben ez utóbbi személyével nem azonos, a munkavállaló közvetlen felettese. A munkavállalóval kapcsolatban kezelt adatokat, értékeléseket további harmadik személynek nem továbbítják, és amennyiben az érintett kéri, tájékoztatják a vele kapcsolatban kezelt adatokról. A kapott tájékoztatás szerint munkavállalók munkahelyén kívüli életével kapcsolatban a munkáltató adatokat nem gyűjt, a munkaügyi nyilvántartásban kizárólag a munkavállaló munkaviszonyával, foglalkoztatásával és ellátásával összefüggő adatokat tartanak nyilván.

A helyszíni vizsgálatok során azonban kitűnt, hogy a fenti gyakorlat nem érvényesül maradéktalanul a BKV Rt. egyes szervezeti egységeinél. A Területi Forgalmirányító Szolgálatnál tartott vizsgálat során munkatársaim tapasztalata az volt, hogy a munkavállalókról készült jellemzéseket – az adatvédelmi törvény adatbiztonsággal kapcsolatos rendelkezéseinek megfelelően – elzárt páncélszekrényben tartották, ugyanakkor a munkavállalók nem kaptak megfelelő tájékoztatást adataik kezeléséről, így a kezelt adatokkal kapcsolatos jogaikról.

A lefolytatott vizsgálat alapján a beadványokban foglaltakkal kapcsolatban álláspontom a következő:

A kialakult adatvédelmi gyakorlat szerint a munkáltató a munkavállalónak a munkavégzés céljából rendelkezésre bocsátott munkaeszközök használatát jogosult ellenőrizni. Ennek az ellenőrzésnek azonban olyan módon, formában kell megtörténnie, amely megfelel a személyiségi jogok védelmének, így a személyes adatok védelmének is. A munkáltató a munkavállaló rendelkezésére bocsátott internetfelhasználást jogosult ellenőrizni, de az ezzel járó adatkezelés jogszerűségének előfeltétele az, hogy az ellenőrzés pontos részleteiről az ellenőrzést megelőzően megfelelő tájékoztatást kell adni a munkavállaló számára. A tájékoztatásnak ki kell terjednie arra, hogy az adatkezelés milyen célból történik, ki az adatkezelő, mennyi ideig kezelik a felvett adatokat, illetőleg az adatkezeléssel kapcsolatban milyen jogai vannak az érintett személyeknek.

Az adatkezelés céljának meg kell felelnie a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-ában ismertetett célhoz kötöttség elvének. Eszerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

A munkavállaló által használt, a munkavégzés végett rendelkezésére bocsátott e-mail postafiók használatának az ellenőrzésére a munkáltató szintén jogosult, de az ilyen ellenőrzésekkel és az ezzel járó adatkezelésekkel kapcsolatban fokozottan figyelembe kell venni az érintett személyek magánszférájának védelméhez való jogát.

A munkáltató ellenőrzési jogosultsága szempontjából különbséget kell tenni a munkahelyen belül történő (vagyis a munkavállalók egymás közötti) e-mail forgalom, illetőleg a munkahelyen kívülre irányuló (a munkavállalók és más, nem munkavállaló személyek közötti) e-mail forgalom ellenőrzése között. Míg ugyanis a munkavállalók az ellenőrzésről szóló előzetes tájékoztatás után annak tudatában írják meg az e-mail leveleket, hogy annak az előre megadott adatait a munkáltató ellenőrizheti, az a munkahelyen kívüli személy azonban, akivel a munkavállaló elektronikus levelezést folytat nem feltétlenül van tisztában azzal, hogy elektronikus levelének adatait egy harmadik személy jogosult ellenőrizni, megismerni.

Személyes adatot az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint csak törvény felhatalmazása alapján, illetőleg az érintett felhatalmazása alapján lehet kezelni. Elektronikus levelezés esetében érintett személynek kell tekintetni a levelet fogadó és az azt küldő személyt is. Az e-mail adatainak kezeléséhez tehát mind a fogadó, mind pedig a küldő személy hozzájáruló nyilatkozatát be kell szerezni.

Szükségesnek tartom hangsúlyozni továbbá azt is, hogy a jelenlegi bírói joggyakorlat az elektronikus úton továbbított magánlevelet azonos védelemben részesíti, mint a hagyományos, postai úton továbbított levelet.

A munkáltató a munkáltatói jogosítványainak egy részét a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény rendelkezései szerint átadhatja más vezető munkavállaló számára. Ilyen, átengedhető jogosultság lehet az, hogy a munkavállaló munkáját a munkáltató számára az érintett közvetlen vezetője is minősítheti. Az ilyen minősítések szabályait azonban olyan módon kell kialakítani, hogy azok megfeleljenek az Avtv. rendelkezéseinek is. Így amennyiben az egyes munkavállalókkal kapcsolatban írásos jellemzések készülnek, akkor azokat csak az érintett tudtával lehet elkészíteni, továbbá az adatok kezelésének részleteiről – többek között arról, hogy az adatokat ki, mennyi ideig és hol fogja kezelni – az érintetteket megfelelően tájékoztatni kell.

A lefolytatott vizsgálat összegzéseként a következő javaslatokat teszem a BKV Rt. vizsgált adatkezelésével kapcsolatban:

1. A munkavállalók rendelkezésére bocsátott elektronikus postafiók adatainak az ellenőrzése esetén – a részletes tájékoztatás mellett – az adatkezelésben érintett személyek hozzájáruló nyilatkozata szükséges.

Munkavállalók közötti elektronikus levelek ellenőrzéséhez az érintett személyek hozzájáruló nyilatkozatainak a beszerzése viszonylag egyszerűen, problémamentesen megoldható, ugyanakkor a munkahelyen kívülről érkező és oda továbbított elektronikus levelek ellenőrzéséhez a nem munkavállaló, harmadik személy hozzájáruló nyilatkozatának a beszerzése kétséges, sokszor lehetetlen, ezért ezeknek a leveleknek – a személyekre utaló – adatai nem kezelhetők.

Az Ön válaszlevele szerint a munkavállalók rendelkezésére bocsátott elektronikus postafiók használata elsősorban a munkahelyen belüli adatátadás felgyorsítását célozta meg, nem pedig a munkahelyen kívüli személyekkel történő levelezés elősegítését. A helyszíni vizsgálatok során kapott felvilágosítás szerint a munkahelyen kívülre történő e-mail továbbítást – az indokolt kivételektől eltekintve – korábban már korlátozták, a kívülről beérkező adatáramlást azonban jelen technikai körülményeik között nem tudják korlátozni.

Az ilyen jellegű e-mailek személyekre utaló adatainak kezelése – a korábbiak értelmében – az Avtv. rendelkezéseibe ütközik, ugyanakkor a leveleknek a szűrése abból a célból, hogy vírusot tartalmazó levelek, meg nem engedett méretű vagy tiltott fájl formátumot tartalmazó levelek a rendszerbe ne juthassanak be, megengedett.

A korábban már említett, az „*Internet- és az elektronikus levelezési felhasználói nyilatkozat*” azon rendelkezése, amely szerint az érintett személy azt kéri, hogy a vele kapcsolatban gyűjtött, 3 hónapnál régebbi információkat semmisítsék meg, nem felel meg az adatvédelem általános elveinek, mivel ez a kitétel sérti az érintett információs önrendelkezési jogát. E jogosultság szerint ugyanis csak addig az időpontig lehet kezelni az érintett adatait, ameddig az érintett az adatkezeléshez hozzájárult. A hozzájárulás megszűntekor – vagyis három hónap elteltével – pedig az adatokat automatikusan törölni kell, az érintett ilyen irányú kérelme nélkül is.

2. A munkavállalók munkavégzésének, tevékenységének minősítését, szakmai felkészültségét tartalmazó feljegyzések, dokumentumok készítése adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, amennyiben azok készítéséről, tartalmáról, kezelésük és felhasználásuk körülményeiről, a tárolásuk idejéről az érintettek időben és részletes tájékoztatást kapnak, továbbá azokkal kapcsolatban észrevételeiket megtehetik.

3. A vizsgálatok során érzékelhető volt az a nagyobb, több szervezeti egységből álló vállalatoknál gyakran tapasztalható jelenség, hogy bár az adatkezeléssel kapcsolatban létezik belső szabályzat, az mégsem jut el az érintett munkavállalókhöz, így azok nem tudnak élni az adatkezeléssel kapcsolatos jogaikkal. Ezért javaslom, hogy a BKV Rt.-nél a jövőben fordítsanak külön gondot arra, hogy az érintettek az őket érintő adatkezelésekről és az azokkal kapcsolatos jogaikról megfelelő tájékoztatást kapjanak.

Végezetül arra kérem Vezérigazgató Urat, hogy tolmácsolja köszönetemet a vizsgálatral érintett szervezeti egységek vezetőinek, munkatársainak azért a nagyfokú együttműködési- és segítőkészségért, amellyel a vizsgálat zavartalanságának feltételeit biztosították.

Budapest, 2005. március 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1722/A/2004)

[Állásfoglalás: az eljáró adóhatóság az adóellenőrzés megkezdésekor adjon tájékoztatást arról, hogy a magánszemély bevallásának ellenőrzése kiterjed a vállalkozási és egyéb önálló tevékenységekre is]

Dr. Szikora János

elnök

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A fenti számú ügyben korábban megkereséssel fordultam Hivatalukhoz és tájékoztatást kértem arról, hogyan kapcsolódik ugyanazon személy magánszemélyként és egyéni vállalkozóként való ellenőrzése, hogyan értelmezendő az adózó fogalma abban az esetben, ha a megbízólevél csak a magánszemély címét és adóazonosító számát tartalmazza, továbbá arról, hogy tájékoztatják-e az ellenőrzött adózót arról, hogy az ellenőrzés az egyéni vállalkozói tevékenységére is kiterjedhet. E kérdések vizsgálata azon panaszbeadványok intézéséhez szükséges, melyek szerint az adóhatóság felhatalmazás nélkül hívja fel adatszolgáltatásra a magánszemély vállalkozásával kapcsolatos számláit vezető bankokat.

A megkeresésemre adott válasz szerint az egyéni vállalkozó – függetlenül attól, hogy e tevékenységének végzésére külön adószámot is kap –, ugyanazon a bevalláson ad számot mindennemű személyi jövedelemadó-köteles tevékenységéről. Az egyéni vállalkozói tevékenységet végző magánszemélyeknek az 53-as számú bevallást kell benyújtaniuk, és ennek utólagos ellenőrzésekor az adókötelezettséget adónként és időszakonként vizsgálják. Az adózó egyéni vállalkozóként elért jövedelmének vizsgálata nem választható el a magánszemélyként kimutatott jövedelme ellenőrzésétől, más szóval az egyazon adózónál egyéni vállalkozóként és magánszemélyként elért jövedelemre eső adó kiszámítása szorosan összefügg egymással. Az egyéni vállalkozói kivét az önálló tevékenységből származó jövedelmek közé tartozik, tehát az összevont adóalap része. Az adózó fogalma lefedi az adott személy magánszemélyként és egyéni vállalkozóként folytatott tevékenységét is. A két jogalanyiség nem különül el élesen egymástól, mert az egyéni vállalkozó egy olyan sajátos helyzetben lévő magánszemély, akinek a vállalkozói vagyona nem választható el a személyes vagyontól. Az egyéni vállalkozónak is minősülő magánszemély adóazonosító jele feltüntetésével kibocsátott megbízólevél a legszélesebb körű ellenőrzést teszi lehetővé az adóhatóság számára, és ennek keretében sor kerülhet a vállalkozással kapcsolatos számlákat vezető pénzügyi intézetek adatszolgáltatására történő felhívására is. Nem szükséges az adózót külön tájékoztatni arról, hogy az ellenőrzés a vállalkozói tevékenységére is kiterjed, mert a megbízólevél Szja-adóemre való hivatkozása kellő tájékoztatást nyújt.

A megkeresésre adott választ elfogadom, és állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint személyes adatok kezelésére akkor van lehetőség, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy törvény elrendeli. Adatkezelésnek tekintendő a személyes adatok felvétele, rögzítése, felhasználása, továbbítása is (Avtv. 2. § 9. pont).

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 48. §-a úgy rendelkezik, hogy az adóhatóság nyilatkozattételre kötelezheti az adózóval szerződéses kapcsolatban álló szervet az általa ismert, illetve nyilvántartásában szereplő adatról, tényről, körülményről. Az adóhatóság által a pénzügyi intézetektől kért információk a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 50. § (1) bekezdésében meghatározott banktitoknak minősülnek. A Hpt. 51. § (1) bekezdés *b)* pontja, illetve (2) bekezdés *i)* pontja meghatározza, hogy a banktitok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn – többek között – az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése érdekében eljáró adóhatósággal szemben, vagyis a megkeresett pénzügyi intézetet a törvény feljogosítja az adatok adóhatóságnak való továbbítására, és e vonatkozásban felmentést ad a banktitok megtartásának kötelezettsége alól.

Figyelembe kell venni az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség elvét is, mely szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. A Hpt. 51. § (4) bekezdése előírja, hogy az írásbeli megkeresésben meg kell jelölni azt az ügyfelet vagy bankszámlát, akiről vagy amelyről a hatóság a banktitok kiadását kéri, és meg kell jelölni a kért adatok fajtáját és az adatkérés célját is. Amennyiben az adóhatóság nyilatkozattételre való felhívása nem felel meg a fenti törvényi követelményeknek, a pénzügyi intézet nem tehet eleget a megkeresésnek, mivel az adattovábbítás 51. § (4) bekezdésében meghatározott feltételei nem teljesültek. A Hpt. 51. § (5) bekezdése is kimondja, hogy a rendelkezésre bocsátott adatok kizárólag arra a célra használhatóak fel, amelyet az adatkérésre jogosult az adatkéréskor megjelölt, vagyis az adott adóellenőrzés céljára. Mindezen szabályokkal összhangban álló rendelkezéseket tartalmaz a banktitok és az értékpapírtitok adóhatósági kezeléséről szóló 26/1997. (AEÉ 7.) APEH utasítás.

Tehát összefoglalóan megállapítható, hogy nem sérti az Avtv. hivatkozott célhoz kötöttségre vonatkozó elvét az, ha a személyi jövedelemadó-kötelezettség vizsgálata során az adóhatóság mind a vállalkozásból származó jövedelmek, mind az egyéb, vállalkozáson kívüli jövedelmek adókötelezettségét ellenőrzi, és ennek keretén belül a vállalkozással kapcsolatos számlákról is adatszolgáltatást igényel a pénzügyhatóságtól. A személyi jövedelemadó-bevallásban fel kell tüntetni a vállalkozói kivétet és az egyéb, összevont adóalapba beletartozó jövedelmeket is, ennél fogva a bevallás vizsgálata során szükséges mind a vállalkozói tevékenységből, mind az egyéb jellegű tevékenységből származó jövedelmek vizsgálata. Az adóhatóság ezzel kapcsolatos általános gyakorlata adatvédelmi szempontból megfelel a törvényi felhatalmazásnak és a célhoz kötöttség elvének.

Ugyanakkor felvethető, hogy az eljáró adóhatóság az adóellenőrzés megkezdésekor adjon tájékoztatást arról, hogy a magánszemély bevallásának ellenőrzése kiterjed a vállalkozási és egyéb önálló tevékenységekre is, mivel az adózási szakismeretekkel nem rendelkezők számára – legalábbis a hozzájuk érkezett panaszok alapján – ez nem egyértelmű. Az Art. 93. § (6) bekezdése szerint a megbízólevél tartalmazza, hogy mely adózónál, mely adókötelezettségek, milyen időszakok tekintetében, milyen ellenőrzési típus keretében vizsgálhatók. Megfontolásra javaslom, hogy a megbízólevélben az adóalany adóazonosító számán kívül az adószámát is tüntessék fel, vagy a megbízólevélhez csatolt záradékot a fenti tájékoztatással egészítsék ki.

Budapest, 2005. március 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1500/A/2004)

[Állásfoglalás: grafológiai vizsgálat – törvényi felhatalmazás hiányában – csak az érintettek hozzájárulása alapján végezhető]

[...]

Tisztelt [...]!

A [...] szennyvíztisztító telepén dolgozók írásmintájának kezelésével kapcsolatos panasza miatt felvilágosítást kértem [...] ügyvezető igazgatótól, aki arról tájékoztatott, hogy egy névtelen levél miatt kért írásmintát a dolgozóktól annak megállapítása érdekében, hogy ki írta a levelet. Az igazgató szerint a dolgozók önkéntesen, megfelelő tájékoztatás alapján, tiltakozás nélkül írták le a szöveget, és az erről utólag írt nyilatkozatokat leveléhez csatolta. Az írásokat megvizsgáló szakértő megállapította, hogy a levél nem a telep dolgozóitól származik. Az ügyben kialakított álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja alapján személyes adat bármely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés, ennek megfelelően személyes adatnak minősül a munkavállaló írásmintája és az abból levont következtetések is. Az Avtv. 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárul vagy az adatkezelést törvény elrendeli.

Grafológiai vizsgálat – törvényi felhatalmazás hiányában – csak az érintettek hozzájárulása alapján végezhető. A hozzájárulással szembeni követelmény, hogy az önkéntes, határozott legyen és megfelelő tájékoztatáson alapuljon [Avtv. 2. § (6)]. A hozzájárulás önkéntessége kétségbe vonható akkor, ha az adatkezeléshez való hozzájárulás megtagadása hátrányos következményekkel járhat az érintettre vonatkozóan. Ez megállapítható az Önöknél végzett írásminta-vizsgálat esetében is, mivel a munkavállalók joggal tarthattak a rágalmozással való meggyanúsítástól, munkahelyük elvesztésétől, vagyis ennek az adatkezelésnek nincs megfelelő jogalapja. Kifogásolható az írásminták harmadik személynek, egy szakértőnek való továbbítása is, mivel a munkavállalók nem kaptak erről tájékoztatást, és nem adták kifejezett hozzájárulásukat a szakértői vizsgálatához.

Figyelembe kell venni az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség elvét is, mely 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.”

Nincs olyan adatkezelési cél, illetve ezt megalapozó jog vagy kötelezettség, amely egy munkáltatót feljogosít arra, hogy munkavállalói írásmintáját és az arról adott szakvéleményt megismerje, felhasználja, nyilvántartsa (kivéve

meghatározott esetekben az alkalmassági vizsgálatokat). Az Alkotmány 64. §-a mindenkinek biztosítja azt a jogot, hogy kérelmet vagy panaszt terjeszsen az illetékes állami szerv elé. Az állami vagy önkormányzati szervnek a panaszt, bejelentést – névtelen vagy ismételt bejelentést kivéve – el kell bírálnia, meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, és erről a bejelentőt értesítenie kell. A panaszt/bejelentőt nem érheti hátrány a panasz vagy a bejelentés megtétele miatt, továbbá személyes adatai védelmet élveznek, azok hozzájárulása nélkül nem továbbíthatóak és nem hozhatóak nyilvánosságra. Ez alól a szabály alól egy kivétel van: ha a bejelentő nyilvánvalóan rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el; másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, akkor adatai az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére átadhatóak. A közérdekű bejelentés és panasz intézésének egyéb szabályait a 2004. évi XXIX. törvény 141. §-a tartalmazza.

Mindezek alapján az Avtv. 24–26. §-a alapján felszólítom az ügyvezető igazgatót, hogy az írásmintákat és az arról adott szakvéleményeket semmisítse meg, erről tájékoztassa a munkavállalókat, és a továbbiakban állásfoglalásomnak megfelelően járjon el.

A levelében említett egyéb kérdéseket hatáskör hiányában nem vizsgálhatom.

Budapest, 2005. április 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(246/A/2005)

[Állásfoglalás: az érintett hozzájárulásával a róla készült képek kiállíthatóak]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön az Integrációs Roma Szövetség képviselőjében eljárva azt kérte tőlem, hogy a Millenáris Parkban „*Képek, cigányok, cigányképek*” címmel megrendezett kiállítást az adatvédelem és a személyiségi jogvédelem szempontjából értékeljem.

A kiállítást megtekintettem, és személyes benyomásaim tükrében úgy gondolom, annak megítélése, hogy a kiállítás kedvezőtlen színben tünteti-e fel a cigányságot, vagy inkább művészeti célokat szolgál, nem adatvédelmi kérdés. Adatvédelmi biztosként nem tisztem véleményt nyilvánítani arról, hogy erkölcsileg miként minősítem a kiállítást, így csak általános tájékoztatást adhatok az ügy jogszabályi háttéréről.

A képmás nyilvánosságra hozataláról – a személyhez fűződő jogok védelme körében – a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) rendelkezik.

A Ptk. 80. § (1) bekezdése alapján a személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvétellel kapcsolatos bármiféle visszaélés. E jogszabályhely (2) bekezdése értelmében képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.

A Ptk. kommentárja külön is kiemeli, hogy a képmás nyilvánosságra hozatalának fogalmát kiterjesztően kell értelmezni, ekként egyéb felhasználás mellett ide sorolható a fényképek kiállításon történő megjelenítése is.

Annak eldöntése, hogy a kiállítás képeinek bemutatása jogszerűen történt-e, rendkívül összetett feladat: egyrészt a megjelenített fotográfiák esetében külön-külön kellene vizsgálni, hogy az érintett hozzájárulását adta-e a képek elkészítéséhez és közzétételéhez, másrészt – évekre, évtizedekre visszamenőleg igen nehezen bizonyítható a nyilatkozatok beszerzése vagy annak hiánya.

A Ptk. kommentárja arról is szól, hogy a hozzájárulás nincs alaki szabály betartásához kötve, ez akár ráutaló magatartással is kinyilvánítható. A gyakorlatban, fényképek készítésénél ez azt jelentheti, hogy a megjelenítés módjából, abból, hogy a felvétel spontán vagy beállított formában örökítette-e meg a pillanatot, utólag következtetni lehet arra, hogy az érintettek tudtak-e a fotó készítéséről és azzal, hogy az objektív elé álltak, bejegyzésüket adták annak elkészültéhez.

Természetesen – a jogszabályi rendelkezések tételes szabályai alapján – a fénykép elkészítéséhez, akár ráutaló magatartással vagy kifejezetten szóban vagy írásban adott hozzájárulás az érintett részéről nem jelentheti egyben a fotográfiák későbbi korlátlan felhasználásának engedélyezését. A gyakorlatban azonban a képek felvételekor a fotós nem tudhatja előre, hogy azokat a jövőben mely kiállításokon mutathatja be, a hozzájárulás utólagos beszerzése pedig a leg-

több esetben lehetetlen lenne. A felhasználás jogszerűségének megítélését nehezíti továbbá, hogy a fotók művészi értéket is képviselhetnek, így módon a szerzői jog védelme alatt is állhatnak.

A kiállítás a XIX. század végétől napjainkig készült fotográfiákon keresztül mutatja be a közép-kelet-európai cigányok életét. A fotók – felvételük időpontjától, helyszínétől és az élethelyzetektől függően is – sokfélék. A kiállítás képanyagának egy része családi fotóalbumokból származik, e fotókat az érintettek bocsátották a szervezők rendelkezésére, így e fotók közzétételénél a jogszerűtlen felhasználás fogalmilag kizárt. Más fényképek esetében akkor merülhet fel egyáltalán a jogszerűség kérdése, ha az érintett, akit álláspontja szerint személyiségi jogában sérelem érte, kifogásolja a fénykép kiállítását.

Budapest, 2005. május 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(759/A/2005)

[Állásfoglalás: Az adatvédelmi biztos válasza a Heti Világgazdaság főszerkesztőjének a lapban megjelent a „Cenzor és illemtanár?” című cikkre reagálva]

*Lipovecz Iván
főszerkesztő
Heti Világgazdaság*

Budapest

Tisztelt Főszerkesztő Úr!

Babus Endre újságíró a HVG legutóbbi számában érdekes okfejtéssel próbálja igazolni azt a megállapítását, miszerint „Péterfalvi Attila ombudsman nagyobb barátja a személyes adatok védelmének, mint a közérdekűek nyilvánosságának”. És annak ellenére, hogy kijelenti: „Igaz, ez nem rajta, hanem a törvényeken is múlik”, a cikkében csak az adatvédelmi biztos tevékenységének – a tényeket elferdítő vagy figyelmen kívül hagyó – kritikájával támasztja alá a „Cenzor és illemtanár?” címmel megjelent írását.

Megítélésem szerint az újságíró a cikkében annyi valótlan tényt közöl, illetőleg valós tényeket hamis színben tüntet fel az adatvédelmi biztossal összefüggésben, amennyit a hagyományos helyreigazítási eljárásban aligha lehet reparálni, ezért – elsősorban tanulságul – tájékoztatom a cikkkel kapcsolatos véleményemről.

Milyen tényeket is hagy figyelmen kívül, illetve mely tényeket ferdíti el Babus Endre úr a dolgozatában?

1/ A „*tévékamerák kereszttüzeiben bezúzott*” ügynöklistával összefüggésben azt állítja az újságíró, hogy a ledarálásra azért került sor, mert „*a kutatók elmulasztottak eleget tenni egy bürokratikus előírásnak: nem jelentették be előzetesen az adatvédelmi hatóságnak, hogy közzé kívánják tenni kutatásuk eredményét*”.

Ezzel szemben a tények a következők:

– A bezúzásra azért került sor, mert a beadványozók annak ellenére sem kívánták visszavenni – az általuk a hivatalomba hívott közel ötven tudósító előtt – a listát, hogy közöltem velük: a kért vizsgálat lefolytatásához nincs szükségem – az ismeretlen forrásból, ismeretlen céllal összegyűjtött – listájukra.

– Az „*adatvédelmi hatóságnak*” teljesítendő előzetes bejelentés nem egy bürokratikus előírás, hanem az adatvédelmi törvény által előírt olyan kötelezettség, amely az adatkezelőket terheli. A bejelentés alapján tudhatják meg ugyanis a polgárok, hogy hol és milyen adatokat kezel(het)nek róluk, illetve e nyilvántartás alapján (is) tudja az adatkezelőket ellenőrizni az adatvédelmi biztos.

– Az adatvédelmi biztos nem a bezúzott lista kapcsán kifogásolta a bejelentési kötelezettség elmulasztását, hanem a politikai elemző cég egy korábban készült, és az interneten már megjelentetett listája miatt.

– Az adott esetben nem a saját kutatásuk eredményét kívánta nyilvánosságra hozni a szóban forgó cég (amely egyébként nem tekinthető tudományos kutatást folytató cégnek), hanem másokét, és nem azzal a céllal, amellyel a felhasználni kívánt kutatási eredményeket a kutatók korábban nyilvánosságra hozták.

2/ Babus úr amiatt sajnálkozik, hogy az adatvédelmi törvény megszületése óta „*elvileg már nem az a legfontosabb (jogi) kérdés egy információ közzététele előtt Magyarországon, hogy az megfelel-e a valóságnak, vagy éppenséggel fűződik-e közérdek a megismeréséhez, hanem hogy van-e engedély az adott értesülés nyilvánosságra hozatalához*.”

Ezzel szemben a tények a következők:

– Nemcsak az adatvédelmi törvény, hanem más törvények is – a jogállami követelményeknek megfelelően – előírják, hogy alkotmányos alapjogok (és ilyen a személyes adatok védelméhez fűződő jog) korlátozására (például személyes adatok nyilvánosságra hozatalára) csak törvényben meghatározott feltételek megléte esetén kerülhet sor.

– Hazánkban az információk, az adatok különféle védettséggel rendelkeznek, így vannak olyanok (például a különféle titkok, és a személyes adatok), amelyek csak igen ritkán, a törvény által megállapított esetekben (azaz törvényi „engedéllyel”) hozhatók nyilvánosságra.

– Nem az a közérdekű adat, amelyet Babus úr vagy más újságírók (saját kíváncsiságuk, vagy a köz érdeklődése miatt) annak gondolnak, hanem az, amelyet törvény annak minősít.

3/ Babus úr leírja, hogy az adatvédelmi törvény hatálybalépése óta „*elméletileg a közhiteles nyilvántartásokra hivatkozva sem közölheti legálisan például azt, kik tekinthetők az ország leggazdagabb embereinek*”.

Ezzel szemben a tények a következők:

Valóban így van, mert az Országgyűlés – a különféle törvényekben – úgy döntött, hogy:

– Személyes adatai felett mindenki maga rendelkezik, így csak az érintettek hozzájárulása alapján lehet valaki gazdagságát (vagy szegénységét, esetleg másságát) a nyilvánosság elé tárni.

– A közhiteles nyilvántartásokban szereplő adatokat sem lehet bárhogy felhasználni: egyfelől az egy személyhez tartozó cégek, ingatlanok összegyűjtését csak a törvényben megnevezett szervek és meghatározott célból véghezviteik, másfelől az újságírók nem kaptak felhatalmazást az ilyen adatgyűjtésre.

4/ Babus úr szerint a „*normális emberi kommunikáció kialakulását s a kívánatos társadalmi önismeret megteremtését is nehezítik*” azok a szabályok, amelyek az érintettek hozzájárulásához köti a vagyonuk nagyságának, és a jóléteik irányának és nagyságának nyilvánosságra hozatalát, és amely szabályokat a közvéleménnyel az – „*immár új cenzúrahatósnak is nevezett*” – adatvédelmi biztos igyekszik elfogadtatni.

Véleményem szerint:

– Abnormális emberi kommunikáció az, ahol a mindenható sajtó emberek magánéletébe gázol bele, és semmiképpen sem szolgálja a kívánatos társadalmi önismeret az emberek magánéletének – akaratuk ellenére történő – nyilvánosságra hozatala.

– Az adatvédelmi biztos által – sok esetben a jogsértést elkövető újságírókkal szemben is – érvényesíteni kívánt „*szabályok*” nem mások, mint törvényi előírások.

5/ Babus úr állítása szerint Péterfalvi Attila határozottan és makacsul ellenáll azoknak az ötleteknek, amelyek alapján a bírósági ítéletek nyilvánosságra kerülhetnének.

Ezzel szemben a tények a következők:

Az elektronikus információszabadságról szóló, beterjesztés előtt álló törvénytervezet véleményezése során az adatvédelmi biztos messzemenőig támogatta a bírósági ítéletek (szükség esetén anonimizált) közzétételének kötelezettségét éppúgy, mint a hatályos jogszabályok gyűjteménye elektronikus változatának naprakész, az interneten bárki számára ingyenesen elérhető formában való közzétételét.

6/ Azt állítja Babus úr, hogy az adatvédelmi biztos 2002 nyarán „*a történelmi múlt megismeréséhez és a közszereplők zsarolhatóságának megszüntetéséhez fűződő érdekekkel szemben ugyancsak a személyes adatok védelmezését tartotta elsőrendű kötelességének*”.

Ezzel szemben a tények a következők:

A szóban forgó esetben szó sem volt a személyes adatok védelme jogának és a közérdekű adatok nyilvánossága jogának ütközéséről, így az adatvédelmi biztos nem is választhatott közöttük. Ebben az időben ugyanis az egyes közéleti szerepet betöltő személyek titkosszolgálati múltjának feltárásához kapcsolódva vagy arra hivatkozva több olyan, azonosítható személyre vonatkozó adat, tény, feltételezés kapott nyilvánosságot a médiában, amelyek megszerzése és nyilvánosságra hozatala a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi előírások megsértésével történt.

Az adatvédelmi biztos ekkor közleményben hívta fel a figyelmet arra, hogy „*a jelenleg hatályos törvényi szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a közhatalmat gyakorlóknak, a politikai közélet szereplőinek korábbi életútja (titkosszolgálati múltja) olyan mértékben átláthatóvá váljon, amennyire azt a politikai pártok jelenleg szükségesnek tartják, vagy történelmi múltunk feltárása igényelheti. A jelenlegi törvényelőkészítési munka – amelynek menetében az adatvédelmi biztos is kifejti szakmai véleményét – nyomán születhet olyan jogi megoldás, amely összhangba hozza a fenti igényeket az alkotmányos alapelvekkel. Az adatvédelmi biztos alkotmányos kötelezettsége, hogy felhívja a közéleti szereplőket, az írott és elektronikus sajtó munkatársait, a szóban forgó ügyekben információkkal rendelkező magánszemélyeket, illetve szervezetek képviselőit a figyelmét arra, hogy a személyes adatok alkotmányos védelem alatt állnak, azokat csak az érintettek hozzájárulása, vagy törvényi előírása esetén hozhatják nyilvánosságra*”.

A törvényjavaslat véleményezése során ugyanakkor az adatvédelmi biztosnak már arra is volt lehetősége, hogy kifejtse: milyen feltételek mellett lehet nyilvánosságra hozni a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múlt-

ját. Az adatvédelmi biztos álláspontja részletesen megismerhető a honlapján (www.obh.hu), ahol az Archívumban olvasható a törvényjavaslattal kapcsolatos részletes véleménye.

7/ Babus úr szerint a „*Mécs bizottságban egyébként annak idején a képviselők valósággal ízekre szedték az Avtv-t.*” (Avtv.=adatvédelmi törvény)

Ezzel szemben a tények a következők:

Az Avtv.-t az Országgyűlés fogadta el, így annak esetleges hibáiért az adatvédelmi biztos(ok) nem felelősök. Az ő dolguk, hogy e törvény rendelkezéseinek – akár az egyébként jogsértéseket elkövető ún. Mécs-bizottság tagjai ellenében is – érvényre juttatása.

Az „*ízekre szedés*” ellenére az akkor felvetett észrevételekből egyetlenegy sem akceptált az Országgyűlés, amikor a napokban jelentősen módosította az Avtv.-t.

Az úgynevezett Mécs-bizottság tagjainak indulatossága talán érthető, hiszen az adatvédelmi biztos a tevékenységük kapcsán kiadott ajánlásában az alábbiakat írta:

„*Felkérem:*

– az Országgyűlés vizsgálóbizottságait, hogy tevékenységük során az Alkotmány egészét tekintsék mércének úgy, hogy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok ne szenvedjenek sérelmet a bizottság működésének alapjául szolgáló alkotmányos szabályok érvényesülése folytán;

– az Országgyűlés vizsgálóbizottságait, hogy az érintettek beleegyezése nélkül személyes adataikat ne hozzák nyilvánosságra;

– a jogalkotót, hogy az információs önrendelkezési jog védelme érdekében törvényben állapítsa meg a vizsgálóbizottságok tekintetében a személyes adatok kezelésre vonatkozó szabályokat;

– az Országgyűlést, hogy az előző rendszer állambiztonsági nyilvántartásai szabályainak ismeretén alapulóan, a szükséges körületekintéssel állapítsa meg a vizsgálandó személyek körét;

– az Országgyűlést, hogy – az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata értelmében – egységes szempontok szerint határozza meg az 1990. május 2. óta politikai közhatalmat gyakorló és a politikai közéletben részt vevő vizsgálandó személyek körét;

– az Országgyűlést vagy annak valamely állandó bizottságát, hogy az ismertetett alkotmányos kollízió megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (6) a) pontja értelmében indítványozza az Alkotmánybíróságnál a fenti kérdésben az Alkotmány értelmezését”.

8/ Babus úr azt állítja, hogy az adatvédelmi biztos leparancsolta az internetről a halapenz.hu adatbázisát, holott a honlapot – az adatvédelmi követelményeket értő, és ezért is jogkövető magatartást tanúsító – üzemeltető maga vette le.

9/ A 2001-es népszámlálással kapcsolatos észrevételei pedig célt tévesztettek: a különleges adatokat is gyűjtő, ezért különösen erős garanciákat igénylő népszámlálás adatvédelmi vonatkozásaihoz Péterfalvi Attilának semmi köze sem volt. A jogszabályi környezet – Országgyűlés általi – meghatározása, majd a végrehajtás ellenőrzése még Majtényi László, a korábbi adatvédelmi biztos működési idejére esik.

Tisztelt Főszerkesztő Úr!

A fentiekkel talán világossá tudtam tenni, hogy se cenzor, se illettanár nem vagyok, hanem a Magyar Köztársaság Országgyűlése által – a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos jog védelmére – megválasztott adatvédelmi biztos, akinek tevékenységét az éves beszámolók elfogadásával már háromszor is elismerte az Országgyűlés.

Budapest, 2005. május 10.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(903/V/2005)

[Állásfoglalás: a közérdekű bejelentő nem ügyfél adatait nem az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény szerint kell kezelni]

[...]

Tisztelt [...]!

Tájékoztatom, hogy a fenti ügyszámon a panaszbeadványa alapján folytatott vizsgálatot – melyben leírta, hogy elhunyt személy hanyag szállítása miatt bejelentéssel élt, névvel és címmel a [...] Bt.-vel szemben ÁNTSZ [...] intézeténél – lezártam.

Az intézet a bt.-t figyelmeztetésben részesítette. Majd a bt. képviselőjének későbbi kérésére – mivel büntetőeljárást akart kezdeményezni – továbbította az Ön személyes adatait.

A vizsgált esettel kapcsolatban – [...] városi tisztifőorvosnak az ügyben írott megkeresésemre adott válaszát is figyelembe véve – az álláspontom a következő.

A tisztifőorvos és az ÁNTSZ [...] Intézete vezetőjének álláspontja szerint Ön az államigazgatási eljárásban ügyfélle vált, ennek folyományaként az eljárásban érintett másik fél is gyakorolhatta ügyféli jogait, melynek része az is, hogy a bejelentéssel érintett ügyfél betekinthez az eljárás irataiba és megismerheti a másik ügyfél (az Ön) személyes adatait.

Ez a megállapítás nem helytálló az alábbiak miatt.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 3. §-a alapján a közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, [...], vagy hatósági ellenőrzést végez. Az Áe. 14. §-a alapján az ügyfél az eljárás megindítására irányuló kérelmét a határozat jogerőre emelkedéséig visszavonhatja. Ilyenkor a közigazgatási szerv az eljárást megszünteti, kivéve, ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a közigazgatási szerv az eljárást folytatja. Az eljárás megszüntetéséről [...] az ügyfelet értesíteni kell. A közigazgatási szerv a hivatalból indított vagy folytatott eljárást – ha a megindításra vagy a folytatásra okot adó körülmény már nem áll fenn – megszünteti, és erről értesíti azokat, akik [...] az eljárás megindításáról értesültek.

Az Áe. 3. §-ának (4) bekezdése szerint ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.

Az Áe. 41. § (1) és (2) bekezdése alapján az ügyfél és képviselője az eljárás során keletkezett iratokba betekinthez, és azokról másolatot készíthet. A közigazgatási szerv az ügyfélen és képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) is megengedi az iratokba való betekintést vagy másolat készítését, ha igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése [...] céljából szükséges.

Tekintettel arra, hogy a bejelentés tárgya és tartalma a bejelentő, vagyis az Ön jogát, jogos érdekét nem érintette, hanem jogszabálysértésre hívta fel a figyelmet, így Ön nem válhatott az államigazgatási eljárás során ügyfélle. Ezért Ön közérdekű bejelentőnek minősül, így adatainak kezelésére nem az Áe., hanem a 2004. május 1-ig hatályos, a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény (a továbbiakban: Ptv.), valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályait kell alkalmazni.

A tisztifőorvos válaszához mellékelte iratokból egyértelműen megállapítható, hogy az ügyben nem indult államigazgatási eljárás, és az ÁNTSZ [...] Intézete nem hozott az ügyben határozatot. A Ptv. 2. §-a alapján a közérdekű bejelentéseket, javaslatokat és panaszokat az állami szervek e törvény szerint kötelesek elintézni. A Ptv. 4. §-a alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Felhívhatja a figyelmet olyan magatartásra, vagy tényre is, amely jogszabályba ütközik [...]

A Ptv. 9. §-a szerint a közérdekű bejelentést az elintézésre hivatott szerv köteles az ügy megvizsgálása és a tényállás megállapítása alapján elintézni. A törvény 10. §-a alapján a közérdekű bejelentések és javaslatok vizsgálatában és elintézésében eljáró és közreműködő szervek kötelesek az ügy érdemi vizsgálása érdekében haladéktalanul megtenni a szükséges intézkedést. A Ptv. 11. és 12. §-a alapján az elintézésre hivatott szerv a vizsgálat befejezésekor a tett intézkedésről vagy annak mellőzéséről köteles a bejelentőt írásban, haladéktalanul értesíteni. Az állásfoglalás indokait is közölni kell. A közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell a feltárt hibák okainak megszüntetéséről és az okozott sérelem orvoslásáról [...]

A mellékelte ügyiratok áttanulmányozása során nem találtam olyan adatot, amely arra utalna, hogy a közérdekű bejelentés alapján megindult vizsgálat során a leírt tényállást tisztázták volna. Erre utal az is, hogy az Ön bejelentésének átvétele (2003. január 2-a) és a bejelentéssel érintett [...] Bt.-nek elküldött levél (2003. január 14-e) között igen rövid idő

telt el. A bt.-nek írt figyelmeztető levélből is egyértelműen kiderül, hogy a tényállást nem tisztázták, a bejelentéssel érintettet nem hallgatták meg, államigazgatási eljárás nem folyt, (ezt utólag minősítették annak) a levélben egy esetleges szabálysértési eljárás és egy később bekövetkező lehetséges ellenőrzés [amely már államigazgatási ügy az Áe. 3. § (3) bekezdése alapján] lehetőségére hívták fel a bejelentéssel érintett temetkezési szolgáltató figyelmét. Ebben a levélben nem szerepel semmilyen utalás az Ön személyére.

Az tehát, hogy az Ön közérdekű bejelentésének tartalma a valóságnak megfelelt-e nem volt tisztázott. Ez döntő fontosságú annak megállapításakor, hogy a közérdekű bejelentő adatait attól függetlenül, hogy államigazgatási eljárás nem indult, így ügyféllé nem vált, ezért az iratbetekintés során az ügyfél (vagyis az Ön) adatait a bt. nem ismerhette volna meg, kiadhatták volna-e azon az alapon, hogy egyébként Ön rosszhiszemű bejelentő volt.

A Ptv. 15. § (3) bekezdése alapján, ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el – a felettes szerv vezetőjének előzetes hozzájárulásával, illetőleg a további eljárás kezdeményezésére jogosult személy kérelmére –, fel kell fedni kilétét. Az adatvédelmi biztos a 273/K/1998-as ügyben kiadott állásfoglalásában úgy foglalt állást, hogy: „*Ha nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el a felettes szerv vezetőjének előzetes hozzájárulásával, illetőleg a további eljárás kezdeményezésére jogosult személy kérelmére, fel kell fedni kilétét. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a rágalmozót nem védi a törvény.*”

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.

Megállapítottam, hogy az Áe.-nek az ÁNTSZ által hivatkozott, az adattovábbítás alapjául szolgáló szabályai nem teremtettek megfelelő törvényes jogalapot az Ön személyes adatainak továbbítására. Tekintettel arra, hogy Ön egyértelműen közérdekű bejelentőnek (és nem ügyfélnek) minősül, így adatait csak abban az esetben továbbíthatták volna jogszerűen a [...] Bt.-hez, ha a közérdekű bejelentés kivizsgálása során egyértelműen bebizonyosodik, hogy a bejelentése rosszhiszemű volt. Ennek tisztázása, pedig nem történt meg.

Fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy megsértették az Ön személyes adatai védelméhez való jogát. Ezért az Avtv. 25. §-ának (2) bekezdése alapján felszólítottam az ÁNTSZ városi intézetének vezetőjét, hogy a hasonló jogsértésektől tartózkodjanak. A közérdekű bejelentések, panaszok vizsgálatát és az érintettek adatainak kezelését a jövőben az Avtv., valamint a 2004. évi XXIX. törvénynek a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárására vonatkozó 141.–146. §-ainak, illetve az adatvédelmi biztos ajánlásának és állásfoglalásainak megfelelően végezzék.

A tisztifőorvos asszony válaszelevele végén felhívta a figyelmemet arra a körülményre, hogy a [...] Bíróságon a [...] Bt. által kezdeményezett büntetőeljárás van folyamatban Ön ellen, amely még nem zárult le. Ezzel kapcsolatban arról tájékoztattam, hogy Ön az ÁNTSZ [...] Intézetének adatkezelését kifogásolta a beadványában, amely megítélésem szerint nem felelt meg az akkor hatályos törvényi szabályoknak. *Az, hogy a jogszerűtlenül továbbított személyes adatok felhasználásával az adatok kezelője büntetőeljárást indított, nem képezi az adatvédelmi biztos vizsgálat tárgyát. Az ügyben eljáró független bíróság joga és kötelessége, hogy az ügyben eléje terjesztett bizonyítékokat megvizsgálja, azokat mérlegelje, a büntetőeljárás során az adatvédelemre vonatkozó szabályokat megtartsa, és az ítéletét meghozza. A folyamatban lévő becsületsértés miatt indult büntetőeljárás az ÁNTSZ adatkezelését és eljárását semmilyen formában nem érinti. Emiatt büntetőeljárás tudomásom szerint nincs folyamatban.*

A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 177/A. § (1) és (2) bekezdése alapján: *Aki a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével*

a) jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel,

b) az érintett tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget,

c) az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja,

és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen sérti, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntetés miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) bekezdésben meghatározott cselekményt hivatalos személyként, köz megbízatás felhasználásával, vagy jogtalan hasznoszerzés végett követik el.

Az Avtv. 17. §-a alapján az érintett a jogainak megsértése esetén az adatkezelő ellen bírósághoz fordulhat. A bíróság az ügyben soron kívül jár el. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. A perre az adatkezelő székhelye (lakóhelye) szerinti bíróság az illetékes. A per – az érintett választása szerint – az érintett lakóhelye (tartózkodási helye) szerinti bíróság előtt is megindítható.

Az Avtv. 18. §-a alapján az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével vagy a technikai adatvédelem követelményeinek megszegésével másnak okozott kárt köteles megtéríteni. Az adatkezelő mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt az adatkezelés körén kívül eső elháríthatatlan ok idézte elő. Nem kell megtéríteni a kárt annyiban, amennyiben az a károsult szándékos vagy súlyosan gondatlan magatartásából származott.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 84. §-ának (1) és (2) bekezdése elrendeli, hogy:

„(1) Akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:

a) követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;

b) követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;

c) követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak;

d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását;

e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

(2) Ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat.”

A fentiekre tekintettel Ön bíróság előtt érvényesítheti az adatkezelővel szembeni igényeit. A személyes adatok védelmével, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2005. május 12.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(192/A/2005)

[Állásfoglalás: a 100 leggazdagabb magyar című kiadvány kiadója jogellenes módszert alkalmazott, mikor cégvezetőknek szóló megkereséseik címzésében az érintettet a listával összefüggésbe hozta]

[...]

Tisztelt [...]!

Tájékoztatatom, hogy a fenti ügyszámon a panasz alapján folytatott vizsgálatot lezártam, melynek eredménye a következő. Ön 2005. február hó végén kapta kézhez egy védőfóliával becsomagolva a manager magazint. Az újság tetején, közvetlenül a fólia alatt, a következő szöveg volt olvasható:

Tisztelt [az érintettek neve]!

Szívvel gratulálunk a 78. helyhez, amelyet Magyarország 100 leggazdagabb emberének listáján elért!

Ezzel együtt a manager magazin ingyenes példánya is az Öné.

Önről szóló rövid cikkünket megtalálja a 64. oldalon. [...], ügyvezető igazgató

A lap tetején szerepelt az Ön neve és pontos címe. A magazin 64. oldalán azonban más személy szerepelt a 78. helyen, 3,4 milliárd forint becsült vagyonnal. Az Ön véleménye szerint a nyílt levél tartalma visszaélést valósít meg személyes adataival, hiszen valótlan állít és az állítás valótlanágától függetlenül alkalmas arra, hogy bármely hozzá nem értő számára elhitesse annak valóságát, emiatt nem zárható ki az, hogy olyan személyek tudomására juthat ez az információ, akik ezzel visszaélhetnek.

A vizsgálat során megkerestem manager magazint [...] kiadó Kft. (a továbbiakban: kiadó) ügyvezető igazgatóját, [...] -t, aki a következőkről tájékoztatott.

A kiadó a tevékenysége során messzemenően szem előtt tartja a jogszabályok, így az adatvédelmi szabályok betartását is. A panaszolt akció során különböző cégek, szervezetek vezetőit keresték meg – a cégek, szervezetek saját címén – kreatívnak szánt ajánlatukkal, melyhez mellékeltek a kiadó 100 leggazdagabb magyar című kiadványát, és felajánlották a magazin háromhavi ingyenes példányának megrendelhetőségét.

Az ajánlat kiküldésére postai úton került sor, így arra vonatkoznak a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 81. §-ának levéltitokra vonatkozó szabályai, illetve a Postáról szóló 2003. évi CI. törvény rendelkezései, különösen annak 30. §-a, mely szerint:

30. § (2) A postai szolgáltató az általa továbbított küldemény tartalmát csak a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges mértékben ismerheti meg.

(3) A postai szolgáltató

b) a nem zárt postai küldeményeket csak a felvételhez, feldolgozáshoz, továbbításhoz, illetve kézbesítéshez szükséges adatok megállapítása érdekében és annak megfelelő mértékben tanulmányozhatja;

c) a szolgáltatás teljesítése során tudomására jutott adatot – a feladó, a címzett (illetve az egyéb jogosult átvevő), valamint a (7) bekezdésben említett szervezetek kivételével – mással nem közölhet;

d) a küldeményt – tartalmának megismerése céljából – a feladó, a címzett (illetve az egyéb jogosult átvevő), valamint a (7) bekezdésben említett szervezetek kivételével másnak át nem adhatja;

e) a szolgáltatás teljesítéséről – a feladó, a címzett (illetve az egyéb jogosult átvevő), valamint a (7) bekezdésben említett szervezetek kivételével – másnak tájékoztatást nem adhat.

A kiadó álláspontja szerint a küldemény tartalmát, tehát az azon lévő tényállítást is harmadik személyek (beleértve a postai szolgáltatót, illetve annak munkatársait) jogszerűen nem ismerhették meg. Ha ez nem így lenne, a postai szolgáltató munkatársainak akkor is tisztában kellett lenniük azzal, hogy a levélen szereplő állítás „egy kreatív reklámanyag része”, tekintettel arra, hogy 20.000 azonos tartalmú küldemény kézbesítésére került sor. Tehát a levélen szereplő állításhoz, illetve az abban megített ajánlathoz jogszerűen csak a címzett hozzájárulásával, engedélyével vagy a címzett által lehetővé tett módon férhettek hozzá kívülről, harmadik személyek.

Az ügyvezető igazgató tájékoztatott továbbá arról is, hogy a megkeresett személyek adatai nyilvános adatbázisból származnak, adataikat a nyilvántartás céljával összhangban kapcsolatfelvételre az ajánlat megküldése céljából használták fel. Az adatkezelés jogalapja a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Ctv.) és az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.), az adatok forrása, pedig a cégnyilvántartás, illetve az ügyvédi névjegyzék. Az ajánlattételhez kizárólag a cégek, szervezetek nevét, címét és a vezetők nevét használták fel. A postázást követően a kezelt 20.000 adatot tartalmazó adatbázist törölték.

Az ajánlatokkal kapcsolatban kifogások is érkeztek a kiadóhoz, melyek jelezték, hogy az ízlés dolgában jelentős eltérések vannak, amelyre a jövőben igyekeznek jobban odafigyelni. Az ajánlatokat kifogásoló személyektől elnézést kértek, az ügyvezető igazgató e levél szövegének egy példányát a válaszhoz mellékelte.

Az ügyel kapcsolatos álláspontom a következő. Adatvédelmi biztosként már számos alkalommal foglalkoztam a törvény által nyilvánossá tett személyes és egyúttal a törvény által más minőséggel is felruházott adatok felhasználhatóságának kérdéskörével, így az adatok nyilvánosságának céljával, a nyilvános adatok további kezelésével, direkt marketing és egyéb célú felhasználásával, hasznosításával, illetve az adatokból történő (összevetés, összehangolás etc. útján megvalósuló) következtetések levonásával folytatott adatkezelés és nyilvánosságra hozatal problémájával. A bárki által megismerhető adatok nyilvánosságra kerülésének ténye önmagában nem jár azzal, hogy az adatkezelő mentesül a 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-ában foglalt célhoz kötött adatkezelés követelménye alól. A nyilvánosságra hozott személyes adatokat is csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet felhasználni, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak [5. § (1) bekezdés]. (1511/A/2003 az ügy)

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) 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. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is. (Avtv. 2. § 9. pont)

Álláspontom szerint a panaszolt ügy megítélésakor figyelembe kell venni azt a tény, hogy a személyes adatok védelme csak a természetes személyekre terjed ki más, például jogi személyiséggel felruházott szervezetekre nem. A személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjog nem abszolút, vagyis bizonyos feltételek fennállása esetén korlátozható. Az Avtv.-ben meghatározott személyes adat fogalom, mint az Alkotmány és a törvény által egyértelműen védett alapjogi kategória, egy adatra nézve nem minden esetben nyújt kizárólagosan alkalmazható szabályozást. (Eszert az a kijelentés hogy: ha egy adat személyes adat, akkor más módon adat kategória (vagy törvényi szabályozási rendszer) alá már nem eshet, tehát a kezelésére kizárólag az Avtv. vonatkozik – nem igaz). Mivel egy másik törvény fogalomrendszere (dogmatikája), egy személyes adatot – e minőségét nem érintve –, a jog által szabályozott más adatfogalom hatókörébe

vonva, saját szabályrendszerét kiterjesztheti a természetes személlyel kapcsolatba hozható adatra is. Ezzel a személyes adatok jogi sorsa is módosul a törvény által szabályozott egyéb életviszonyok mintájára. (Eszert a törvény a személyes adatot, anélkül hogy az érintett alkotmányos jogát ezzel szükségtelenül és aránytalanul csorbítaná, és az alapjog lényeges tartalmát korlátozná (más alkotmányos alapjog vagy érték védelmében például: a piacgazdaság érdekében) elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Sőt a „személyes jelleg”-en túl másként, másmilyenné is minősíthet egy adatot, és így a külön törvényben meghatározott adatra vonatkozó szabályozási rendszer hatályát is kiterjesztheti rá.)

Az Avtv. 3. § (4) bekezdése alapján: törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát.

Jelen ügyben a cégnyilvántartásban szereplő adatok – köztük a személyes adatok is – nyilvános cégszolgálatok, a személyes adat nyilvánosságát a törvény közérdekre hivatkozva rendeli el. A törvény rendelkezésénél (erejénél) fogva az adat céghez kötődése az elsődleges, és természetes személyhez kötődése, vagyis a személyes adat volta, másodlagos. Másképpen kifejezve a cégnyilvántartásba bejegyzett társaságnak van tisztségviselője, tulajdonosa cégjegyzésre jogosult képviselője etc. és nem fordítva. Erre utalnak a törvény 3. és 5. §-ának szabályai is.

A Ctv. 3. § (1) és (2) bekezdése szerint a közhiteles cégnyilvántartás a cégjegyzékből, valamint a cégjegyzékben szereplő adat, jog vagy tény (a továbbiakban együtt: adat) igazolására szolgáló mellékletekből, illetve egyéb olyan okiratokból áll, melyeknek benyújtására a céget – közérdekből, illetve a forgalom biztonsága, valamint a hitelezői érdekek védelme céljából – törvény kötelezi (a továbbiakban együtt: cégiratok).

(2) A cégjegyzék fennálló, illetve törölt adatai, valamint a cégiratok – ideértve az elektronikus úton feldolgozott cégiratokat, valamint a törvényességi felügyeleti eljárás során keletkezett iratokat is, amennyiben a cégbíróság az 54. § (1) bekezdésében meghatározott intézkedést hozott – teljeskörűen nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti, és azokról feljegyzést készíthet. Teljes körűen nyilvános a benyújtott, de még el nem bírált bejegyzési kérelem és mellékletei is azal, hogy a bejegyzési (változásbejegyzési) kérelem elbírálásának folyamatban léte a cégnyilvántartásnak utalnia kell.

A Ctv. 5. §-a alapján az Igazságügyi Minisztérium a szervezeti egységeként működő Cégnyilvántartási és Céginformációs Szolgálatról (a továbbiakban: Szolgálat) a cégjegyzékekbe bejegyzett adatok csoportosított céginformációként történő szolgáltatása is kérhető. Ha a csoportosított cégszolgálatok valamely személy cégtulajdonosi minőségére, cégjegyzési jogosultságára vagy arra vonatkoznak, hogy valamely személy mely cégeknél lát el vezető tisztséget vagy felügyelő bizottsági tagságot, ez a céginformáció csak akkor teljesíthető, ha az bíróság, ügyészség, bírósági végrehajtó, nemperes eljárást lefolytató közjegyző vagy közigazgatási szerv külön törvényben meghatározott feladatainak teljesítéséhez, illetve más információt kérőnek az adott cégformára vonatkozó, törvényben biztosított jogai gyakorlásához szükséges. Törvényes jogcím hiányában az információt kérőnek az érintettek hozzájárulását igazolnia kell. A Szolgálat ebben az esetben a céginformáció iránti kérelem, valamint az adatszolgáltatás tényét köteles a számítógépes rendszerben oly módon rögzíteni, hogy az adattal rendelkezőt az adatszolgáltatás időpontjáról, jogcíméről, a kért adatokról és az adat felhasználójának személyéről – ha törvény másként nem rendelkezik – tájékoztathassa. Ezen tényeket oly módon kell rögzíteni, hogy az adat célhoz kötött felhasználása ellenőrizhető legyen. Az ezzel ellentétes céginformáció-kérés, illetve ennek alapján az adat felhasználásának jogkövetkezményeit az információt kérő viseli.

A vizsgált esetben nem merült fel arra utaló körülmény, hogy az érintett természetes személyek adatainak felhasználásával rájuk vonatkozó adatgyűjtés (leválogatás) folyt volna, az viszont megállapítható, hogy a jogszerűen nyilvánosságra került cégszolgálatok körébe tartozó személyes adatokhoz egy olyan adatot kapcsolnak, – nevezetesen: az érintett címzett a 78. helyet ért el a 100 leggazdagabb magyar ember listáján – amely az eredetileg nyilvános személyes adat minőségét alapvetően megváltoztatta. A Ctv. a cégszolgálatok teljes körű nyilvánosságának indokaként, céljaként ugyan nem sorolja fel kimondottan azt a kiadó által hivatkozott esetet, hogy a nyilvánosság célja, hogy a céggel bárki kapcsolatot hozhasson létre, ugyanakkor nem is tiltja, hogy bárki kapcsolatfelvétel céljából felhasználhassa a nyilvános cégszolgálatokat, illetve a köztük lévő, egyébként személyes adatokat is. A piacgazdaság egyik alapvető jellemzője, hogy az üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató személyek és szervezetek ajánlatot tesznek egymásnak, melynek során tiszteletben kell tartaniuk az adatvédelmi törvény szabályait is.

Az Avtv.-nek az adatok minőségére vonatkozó 7. §-a alapján

(1) A kezelt személyes adatoknak meg kell felelniük az alábbi követelményeknek:

a) felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes;

b) pontosak, teljesekek, és ha szükséges időszerűek;

Álláspontom szerint, amikor a kiadó az általa jogszerűen kezelt cégszolgálatokhoz figyelemfelkeltési célból (marketing fogásként) hozzárendelt egy nyilvánvalóan hamis személyes adatot, akkor megsértette az Ön személyes adatai védelméhez való jogát.

Az Avtv. 10. §-a szerint az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szüksé-

gesek. Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés ellen.

Ez a szabály vonatkozik a jogellenesen kezelt személyes adatokra is. Bár a vizsgálat során nem volt módomban meggyőződni a csomagolás jellemzőiről, amennyiben a fólia valóban annyira átlátszó volt, hogy az érintett jogellenesen kezelt személyes adatahoz bárki hozzáférhetett, akkor ez az eljárás sérthette az adatok biztonságos kezelésére vonatkozó törvényi rendelkezést is.

Az Avtv. 17. § (1) és (2) bekezdése alapján az érintett, jogainak megsértése esetén, az adatkezelő ellen a bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. Az Avtv. 18. §-ának (1) bekezdése szerint az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével másnak okozott kárt köteles megtéríteni.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 84. §-ának (1) és (2) bekezdése elrendeli, hogy akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:

a) követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;

b) követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;

c) követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak;

d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását;

e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

(2) Ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat.”

Tekintettel arra, hogy a kiadó (az adatkezelő) az adatbázist már törölte, Ön bíróság előtt érvényesítheti az adatkezelővel szembeni igényeit. A személyes adatok védelmével, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával a jövőben is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2005. május 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(418/A/2005)

[Állásfoglalás: a Magyar Légiközlekedési Rt.-nél működtetett ujjlenyomat-olvasó rendszer, illetőleg a munkavállalók beléptetését ellenőrző rendszer nem felel meg az Avtv. rendelkezéseinek]

Gönci János

vezérigazgató részére

Magyar Légiközlekedési Rt.

Budapest

Tisztelt Vezérigazgató Úr!

Az Ön 2005. május 12-én kelt válaszlevelét megkaptam. A Magyar Légiközlekedési Rt. Forgalmi Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság) adatkezelésével kapcsolatos állásfoglalásom a következő:

Az Igazgatóság adatkezelésének vizsgálata állampolgárok beadványa nyomán indult meg, akik az Igazgatóságon bevezetett biometrikus alapú ujjlenyomat-olvasó eszköz működését találták személyiségi jogi oldalról sérelmesnek.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) 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. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Az Avtv. 2. § 9. pontja szerint adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérynymat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is.

Az Avtv. idézett rendelkezései szerint, az igazgatóságon bevezetett biometrikus alapú ujjlenymat-olvasó rendszer működtetése adatkezelési műveletnek tekintendő, mely csak az Avtv. által támasztott követelmények érvényesítése esetében tekinthető jogszerűnek.

I. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

A személyes adatok védelméhez való jog tartalmát az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű 15/1991 (VI. 13.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) bontotta ki, melyben kimondta, hogy e jog tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak a feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvényi rendelkezés azonban korlátozza az adatkezelésben érintett személy információs önrendelkezéshez való jogát, és csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.

Az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazottakkal áll összhangban az Avtv. 3. § (1) bekezdése, amikor is kimondja, hogy személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Tekintettel arra, hogy az igazgatóságon kialakított biometrikus alapú ujjlenymat-olvasó rendszer kialakítását törvény nem rendeli el, és a beadványozók tájékoztatása, továbbá az Ön válaszevele szerint annak működéséhez az érintettek előzetes hozzájárulását nem kérték meg, az így létrejött adatkezelés nem felel meg az Alkotmány 59. § (1) bekezdésnek, illetve az Avtv. 3. § (1) bekezdésében foglaltaknak.

II. Az AB határozat szerint egy adatkezelésben érintett személy információs önrendelkezési jogának lényeges tartalmi eleme – és az érintett önkéntes hozzájárulásának elengedhetetlen előfeltétele – az, hogy az adatai kezelésének útját végigkövethesse. Személyes adatok kezelése esetén az érintett személyt tájékoztatni kell arról, hogy pontosan mely adatát ki, mennyi ideig, hol és milyen célból kívánja kezelni. Ezeket az adatkezeléssel kapcsolatos adatokat az igazgatóság belső szabályzat részét képező, a blokkoló óra használatáról, illetve a szolgálati beosztás csoportonkénti rögzítéséről szóló 15/2000. számú Forgalmi Igazgatói utasítás (a továbbiakban: Utasítás) nem tartalmazza, az Ön válaszevele szerint pedig „*a munkavállalók szóban kaptak tájékoztatást az adatkezelésről, illetve a rendszer működéséről*”.

A vizsgálat során, a számomra megadott tájékoztatás alapján megállapítottam, hogy az érintettek nem kapták meg megfelelő formában, illetve tartalommal bíró tájékoztatást. A tájékoztatásnak bár nem kötelező, de elvárható – vagyis a tájékoztatás terjedelmének rekonstruálására alkalmas – formai követelménye az, hogy írásban adják meg az érintetteknek, kötelező tartalmi követelménye pedig az, hogy a korábban megjelölt szükséges adatkört a megfelelő részletességgel tartalmazza.

III. Az Avtv. 2. § 6. pontja szerint az adatkezeléshez történő 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.

Az önkéntességnek ezen túl feltétele az is, hogy a hozzájárulás megkérése eredményeként, az érintett személy egzisztenciális helyzetében ne álljon fenn az a fenyegetettség, melyet csak a magánszférájának vagy más személyiségi jogainak korlátozása árán tud elhárítani.

IV. Az Ön válaszevele szerint a beléptető rendszerrel kapcsolatos személyes adatokat „*a munkavállaló munkaviszonyának keletkezésekor (illetve a blokkoló óra első használatának időpontjában) keletkeznek és a munkavállaló munkaviszonyának megszűnésekor megsemmisülnek (az adatok törlésre kerülnek)*”.

E rendelkezéssel kapcsolatban fel kívánom hívni a figyelmét az Avtv. 5. §-a által szabályozott célhoz kötött adatkezelés elvére, mely 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.

A célhoz kötött adatkezelés elve szerint tehát a munkavállalók beléptetésével kapcsolatos adatokat csak addig az időpontig lehet kezelni, ameddig a munkajogi jogviszonyból származó jogok, illetőleg kötelezettségek azt ténylegesen szükségessé teszik. Ha pedig az adatkezelés célja megszűnt, a tárolt adatok kezelését is meg kell szüntetni.

V. Biometrikus alapú ujjlenymat-olvasó rendszer kialakításakor figyelembe kell venni továbbá azt, hogy az ezzel járó alkotmányos alapjog korlátozás arányban áll-e az így elérni kívánt céllal.

A célhoz kötött adatkezelés elve szerint biometrikus alapú ujjlenyomat-olvasó rendszer munkahelyen csak akkor működtethető, ha az ezzel okozott alapjogi korlátozás, vagyis a személyes adatok védelméhez való jog, illetőleg más, az Alkotmányban, illetőleg egyéb jogszabályokban meghatározott jogok korlátozása arányban áll az így elérni kívánt célokkal, azok pedig más módon nem valósíthatók meg. Ebből következik az, hogy amennyiben lehetőség van több különböző adatkezelési módozat megvalósítására, akkor a lehetőségek közül azt kell megvalósítani, amelyik a legkevésbé sérti vagy korlátozza az érintett személy(ek)nek az Alkotmányban, illetve egyéb jogszabályokban rögzített jogait.

Az Ön válaszlevele, továbbá az annak mellékleteként részemre megküldött Utasítás szerint az igazgatóságon kialakított biometrikus alapú ujjlenyomat-olvasó rendszer működtetésének a célja az, hogy ezáltal ellenőrizzék a munkavállalók munkahelyre történő belépésének, illetve a munkából való távozásának az idejét.

A beadványozók tájékoztatása alapján ugyanakkor a biometrikus alapú ujjlenyomat-olvasó rendszer mellett a munkavállalók munkaidő-nyilvántartását munkaidő-nyilvántartó lapon is kezelik.

A fent ismertetett adatkezelési hiányosságok mellett felhívom figyelmét a biometrikus azonosítással járó automatizált adatfeldolgozás veszélyeire is. Az új technológiák által támogatott adatkezelési módszerek a különböző kezelésben lévő adatállományok összekapcsolásának lehetőségét hordják magukban, ami könnyen realizálódható sérelmet jelent az érintettek számára. A biometrikus azonosítókat kezelő rendszereket ezért az átlagosnál magasabb biztonsági szinten kell működtetni, hogy az adatkezelő kizárja a személyes adatok illetéktelen kezekbe jutását vagy bármilyen jelentős jogsérelem bekövetkeztét.

A fentiek alapján, a lefolytatott vizsgálat alapján megállapítottam, hogy az igazgatóságon működtetett biometrikus ujjlenyomat-olvasó rendszer működése, illetőleg a munkavállalók beléptetését ellenőrző rendszer nem felel meg az Avtv. rendelkezéseinek.

Adatvédelmi szempontból az igazgatóságon működtetett, a munkavállalók beléptetését végző rendszer akkor tekinthető elfogadhatónak, ha annak során csak a megjelölt cél megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges adatokat kezelik, és az ellenőrzéshez nem tartanak fenn két eltérő technológiát, illetve ebből következően két különálló adatkezelést.

Kérem, hogy az Avtv. rendelkezésének megfelelő beléptetés szabályainak módosításáról gondoskodják, és a megtett intézkedéseiről 30 napon belül szíveskedjék tájékoztatni.

Budapest, 2005. június 21.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(290/A/2005)

[Állásfoglalás: a műhibákat „elkövető” egészségügyi dolgozók neve és egyéb személyes adatai a műhibával összefüggésben mindaddig, míg felelősségüket valamilyen törvényben szabályozott hivatalos eljárás meg nem állapítja, kizárólag akkor hozhatók jogszerűen nyilvánosságra, ha az érintettek ehhez hozzájárulnak]

Dr. Gógl Árpád

elnök

Magyar Országgyűlés

Egészségügyi Bizottságának

Ellenőrző Albizottsága

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Tájékoztatom Önt, hogy az Adatvédelmi Biztos Irodáját – az Ön beadványán kívül – mások is megkeresték „*orvosi műhiba*” tárgyában.

„*Műhiba*” alatt – mivel egységesen elfogadott vagy törvényes definíció tudomásom szerint nem létezik – a továbbiakban az egészségügyi tevékenységgel (gyógyítással, kezeléssel) összefüggésben történt, de az elkövető egészségügyi dolgozónak felróható olyan szakmai cselekményt vagy mulasztást értek, melynek következménye a betegnél beállt egészségkárosodás vagy veszélyeztetés.

A téma szövevényes és bonyolult jogi kérdéseiről most nem beszélve mindenképpen ki kell emelni, hogy a műhiba utólagos vizsgálata egyaránt megállapíthatja az orvosok, egyéb egészségügyi dolgozók és/vagy az egészségügyi intézmény érintettségét, felelősségét is.

A felelősségi alakzatok szerteágazók: munkajogi, kártérítéssel összefüggő polgári jogi, büntetőjogi, illetve jogon kívüli (erkölcsi) felelősségi kérdések egyaránt felmerülhetnek. A büntetőjogi per fő célja az elkövető felelősségre vonása és megbüntetése, a kártérítési per legfontosabb eleme a károsultat ért károk kompenzálása. A polgári és büntető eljárások egymással párhuzamosan vagy egymást követően is folyhatnak, de a bírói gyakorlat hajlamos arra, hogy az egyik ügyben keletkezett ítéletet „felhasználja”, esetleg „bevárja”.

Az orvosi műhibák hatóköre általában nem korlátozódik a károsodást szenvedett betegre, hiszen érintettnek minősülhet a beteg közvetlen környezete, valamint akár azok a múlt-, jelen- vagy jövőbeli „betegtársak” (és környezetük) is, akik hasonló betegségben szenvednek vagy gyógykezelésre várnak. Rajtuk kívül természetesen közvetetten érintett az orvosszakma is. A közvélemény – esetleg mesterségesen felcsigázott – „kíváncsisága” szintén számításba veendő tényező, valamint számolni kell az egészségügy fölötti (informált) civil kontroll kiterjesztésének lehetőségével is.

A másik oldalon tapasztalható az orvosszakma részéről világszerte tanúsított „defenzív” reakció: félelem a meghurcolástól, pereskedéstől, a szakmailag kockázatos (de helyes) döntések meghozatalától, az orvos-beteg közötti bizalmi viszony csorbulásától.

Ezek a (kiragadott) tényezők a gyakorlatban a téma objektív megközelítését szinte lehetetlenné teszik.

A „műhibák” körüli orvosszakmai, (polgári és büntető-) jogi és etikai kérdéseken túl, kizárólag és szigorúan a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához kötődő alapjogokból kiindulva megállapítható, hogy az érintett egészségügyi dolgozók (általában orvosok) nevének vélelmezett műhibával összefüggésben történő nyilvánosságra hozatalára az általános szabályok érvényesek:

A személyes adatok kezeléséről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés, vélemény, értékelés.

A személyes adat személyes jellegét mindaddig megőrzi, míg a kapcsolat az érintettel helyreállítható.

Személyes adat az érintett hozzájárulásával vagy megfelelő törvényi felhatalmazás alapján kezelhető.

2004-ben nagy visszhangot keltett a www.halapenz.hu-ügyben tett adatvédelmi biztosítási állásfoglalás, mely megállapította, hogy a hálapénzzel összefüggő adatok nem az intézmény közfeladatának ellátásához kapcsolódnak.

A 2005. május 4-én született újabb állásfoglalásomban hangsúlyoztam, hogy „*A sajtó és az elektronikus média a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, tájékozódásnak, tájékoztatásnak, valamint a véleménynyilvánításnak az eszköze. Az Alkotmány deklarálja: „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze” [Alk. 61. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ennek a jognak kitüntetett szerepe van, de ez nem jelenti annak korlátozhatatlanságát. A véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Az Alkotmány a szabad kommunikációt biztosítja, de az alapjog gyakorlásának külső korlátai vannak, melyek előtt meghátrálni kénytelen. Az alapjogi mezsgye külső határai az emberi méltósághoz, a becsülethez és jóhírnévhez való jog [ABH. 36/1994. (VI. 24.)].*

A szabad véleménynyilvánítás gyakorlásának célja, hogy az egyén véleményt alkothasson, azt másokkal közölje, mások véleményét formálja, a közérdekű információkat szabadon terjessze, véleményével aktívan részt vegyen közügyek nyilvános megvitatásában, valamint ideértendő az egyén tájékozódáshoz, az információs szabadsághoz való joga is.

... Az értékítéletben kifejeződő minősítések a szubjektum gondolati termékei, azok egy objektív adatvédelmi kritérium mentén nem vizsgálhatók. Adatvédelmi szempontból azok a tényállítások és kijelentések bírnak jelentőséggel, amelyekkel az egyén olyan adatokat közöl, vagy olyan tényekre utal, amelyek egy természetes személlyel közvetlenül vagy közvetetten kapcsolatba hozhatók. Ilyen esetekben a személyes adatok kezelésére vonatkozó adatvédelmi szabályokat alkalmazni kell.” (2/H/2004, 28/K/2004)

2005. június 1-jei hatállyal sor került az adatvédelmi törvény újabb módosítására, mely kiterjesztő módon megváltoztatta a közérdekből nyilvános adat szabályozását: az Avtv. 19. § (4)–(5) bekezdése, ha törvény másként nem rendelkezik, az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatukkal összefüggő személyes adatait, továbbá valamennyi más – tehát akár nem jogszabályban meghatározott – közfeladatot ellátó személy e feladatukkal összefüggő személyes adatait is közérdekből nyilvános adatként minősíti. A közérdekből nyilvános adat megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

Ez röviden azt jelenti, hogy a gyógyítást közfeladatként végző egészségügyi dolgozó tevékenységével összefüggő személyes adatai megismerésére bárki jogosult.

A közérdekből nyilvános adat nyilvánosságának azonban vannak törvényes korlátai. A törvény az adatkezelő kezelésében lévő „rögzített információ vagy ismeretről” beszél, ami az adat minőségének tényszerűségét támasztja alá, vagyis egy „műhibára utaló gyanú” vagy botrány álláspontom szerint nem alapozza meg az érintett orvos személyes ada-

tainak a vélelmezett műhibával összefüggésben történő jogszerű nyilvánosságra hozatalát. A műhiba, illetve az azzal összefüggő felelősség tisztázására irányuló hivatalos vizsgálat (etikai, fegyelmi eljárás, polgári vagy büntetőeljárás) lezárását követően azonban a műhiba körülményeit vizsgáló eljárás eredményével (értelemszerűen kitérve az előzményekre is, de tiszteletben tartva a beteg személyiségi jogait) összefüggésben az orvos személyes adatai már közérdekből nyilvános adatnak minősülnek.

A bíróság előtt folyó „*műhibaper*” esetében folyamatban lévő ügyekben a sajtó útján adható nyilvános tájékoztatás is lehetséges. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 29. § (2) bekezdése szerint a bíróság előtt folyamatban lévő vagy befejezett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy adhat tájékoztatást. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 74/B. § (5) bekezdése az egyéb jogi érdeken alapuló felvilágosítást eseti engedély megadásához köti, aminek végrehajtásáról a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (röviden BÜSZ) 10. §-a alapján az iroda gondoskodik. A fenti esetekben mindig kérelemre, az abban foglalt célt mérlegelve teszik lehetővé a tájékoztatást.

Ettől elkülönül az ügydöntő határozatok ismertetése, ugyanis azt mindig nyilvánosan kell kihirdetni akkor is, ha azt megelőzően a bíróság a nyilvánosság kizárásáról döntött [Be. 239. § (2) bekezdése]. Ennek oka éppen abban az igényben fogalmazódik meg, hogy az egyes ítéleteken keresztül az igazságszolgáltatás jogalkalmazóként és önálló hatalmi ágként is átlátható legyen, megismerhető és ellenőrizhető működéssel. (Ennek a célnak megfelelő adatkezelést éppen ezért nem az egyes eljárási szabályok közé bújtatva, hanem önállóan és valamennyi ítélkező szervre egységesen alkalmazva külön törvényben kellene szabályozni.) Ez a jog az eljárás rendjébe illeszkedő iratbetekintési jogtól független, közvetlenül az információs önrendelkezési jogból mint alkotmányos alapjogból következik.

Hasonló szabályozást találunk a polgári eljárásban is.

A fentieket összefoglalva általánosságban tehát leszögezhető, hogy a műhibákat „*elkövető*” orvosok, egyéb egészségügyi dolgozók neve és egyéb személyes adatai a műhibával összefüggésben mindaddig, míg felelősségüket valamilyen törvényben szabályozott hivatalos eljárás meg nem állapítja, kizárólag akkor hozhatók jogszerűen nyilvánosságra, ha az érintettek ehhez hozzájárulnak.

[A bírói gyakorlat szerint is a sajtó-helyreigazítás alapjául szolgáló jogsértés megállapításához elegendő, ha szűkebb szakmai vagy egyéb érdekeltségi körben vált lehetővé a sérelmezett sajtóközleménnyel érintett személy (jogi személy) felismerése. BH1991. 59.]

Ezt követően is fennáll azonban a személyes adatok kezeléséhez fűződő általános, alkotmányos kritériumok érvényesítésének követelménye, miszerint: felvételük és kezelésük legyen tisztességes és törvényes, és a kezelt adatok legyenek pontosak, teljesek és ha szükséges, időszerűek, az adatkezelés – különösen, ha hátrányt okoz – legyen mindig célhoz kötött.

A konkrét ügyekben történt esetleges jogsértések elbírálása során az ügy összes körülményét mérlegelni kell. E helyütt csak utalnék a bírói gyakorlat által követett elvre, miszerint az ember munkájának, munkájával kapcsolatos emberi magatartásának az értékelése a személyhez fűződő jogokat érinti, alkalmas lehet a jó hírnév sértésére és az ember munkavállalásában, tehát személyiségi értékeinek a kifejtésében, személyiségének az érvényesítésében akadályozhatja. (BH1979. 204.)

A műhibát „*elkövető*” személyt foglalkoztató vagy a műhiba helyszínéül szolgáló egészségügyi intézménnyel kapcsolatban elmondható, hogy a gyógyító tevékenységet végző egészségügyi szolgáltatók – főszabályként – közfeladatot látnak el, így kötelesek a közvélemény felé tevékenységükről, eredményességükről „*elszámolni*”. Amint a vizsgálat „*hivatalos útra*” terelődik (legyen az fegyelmi, etikai vagy büntetőeljárás), és erről az intézmény formálisan is tudomást szerez, az intézmény képviselője nem tagadhatja meg az esetre vonatkozó tényszerű tájékoztatást a nyilvánosságtól.

A bírói gyakorlat szerint nem jogsértő, ha a sajtó egy büntető- vagy polgári eljárás megindításáról hírt ad (BH2000.194), de elvárható, hogy az eljárás befejezését, annak eredményét is közölje.

Tisztelt Elnök Úr!

Remélem, hogy fenti állásfoglalásom hozzájárul az Egészségügyi Bizottság „*műhiba*” körüli vizsgálódásának eredményességéhez. További kérdés, felvetés esetén is készséggel állok rendelkezésére.

Budapest, 2005. június 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1074/K/2005)

Dr. Gógl Árpád
elnök
Magyar Országgyűlés
Egészségügyi Bizottságának
Ellenőrző Albizottsága

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Egyéb elfoglaltságaim miatt sajnálatos módon az Albizottság mai ülésén nem tudtam személyesen megjelenni, de mindenképpen szeretnék Elnök Úr felvetésére reagálni.

Állásfoglalásomban azért törekedtem első lépésként a „*műhiba*” (és szándékosan nem az orvosi műhiba kifejezést használom) fogalmának körülírására, mert a műhibával összefüggésben nyilvánosságra kerülő adatok kezelésének szabályairól kellett véleményt alkotnom.

A büntető törvénykönyv szerint a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tényállásánál az elkövetési magatartáshoz szükségszerűen hozzátartozik, hogy az elkövető foglalkozásának szabályait szándékosan vagy gondatlanul megszegje.

Virchow az orvosi műhiba fogalmán az orvostudomány általánosan elismert szabályait sértő orvosi magatartást, cselekvést, mulasztást értett.

A Csemegi-kódex (mely szerencsére sem a jogászképzésből, sem a házi könyvtáramból „nem tűnt el”) 310. §-a a következőképpen fogalmaz:

„Aki gondatlanság által másnak súlyos testi sértést okozott: három hónapig terjedhető fogházzal, és kétszáz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő. Ha azonban a súlyos testi sértés az azt okozónak saját hivatásában vagy foglalkozásában való járatlanságából, hanyagságából vagy azok szabályainak megszegéséből származott: egy évig terjedhető fogházzal, és ötszáz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.

A 291. §-nak a foglalkozás eltiltására és újbóli megengedésére vonatkozó határozatai a jelen szakasz eseteiben is alkalmazandók.”

Állásfoglalásomban azonban utaltam arra, hogy a műhibával összefüggésben számos felelősségi alakzat létezik, vagyis nem lehet kifejezetten a deliktualis felelősségre korlátozódni. Hangsúlyoztam, hogy a műhibák körüli nyilvánosság kérdésében nem csak az orvos, de más egészségügyi dolgozó, valamint egészségügyi intézmény is lehet érintett.

Végül, de nem utolsósorban szeretném felhívni Elnök Úr figyelmét a „*műhiba*” szó hétköznapi jelentésére, mely – a nyelvtani értelmezésnek megfelelően – hibára, vagyis felróhatóságra utal.

A fentiek alapján továbbra is változatlanul fenntartom az állásfoglalásomban megfogalmazott véleményemet, melynek alapja, hogy épp a „*felróhatóság*” megállapítása alapozza meg a vizsgált adatok nyilvánosságra hozatalát.

Budapest, 2005. június 29.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1074/K/2005)

[Állásfoglalás: az egészségügyi adatok indokolatlanul tág körben kért szolgáltatása jogellenes és a rendőrség úgynevezett „készletező adatgyűjtésének” gyakorlatához tartozik, mely módszer sérti a különleges adatok kezeléséhez fűződő jogokat]

[...]

Bűnügyi Osztályvezető

[...] Rendőrkapitányság

Tisztelt [...]!

2005. május 11-én kelt tájékoztatását köszönöm – egyben engedje meg, hogy az ügyvel kapcsolatban kialakított állásfoglalásomról tájékoztassam:

– A betegek különleges adatainak rendőrséghez történő továbbításának problémájával az Adatvédelmi Biztos Irodája megalakulásának kezdetétől folyamatosan szembesül.

(Például a kábítószerfüggőket gyógykezelő szakintézményekben végzett rendőrségi ellenőrzések ügyében 1996-ban folytatott vizsgálat lezárásakor az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy a pszichotrop anyagok felhasználásának rendőri ellenőrzése csak a felhasználó intézmények munkatársaira terjedhet ki, s nem az ott kezeltre. A rendőrség törvényi felhatalmazás hiányában drogbetegek adatait nem kezelheti, különleges adatot csak bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyről tarthat nyilván.)

Egy másik, 1997-ben lefolytatott vizsgálat azzal a következtetéssel zárult, hogy az Országos Mentőszolgálat a segítségért hozzá forduló, rosszulletük miatt gyógykezelésre szoruló drogfüggőkről nem tehet bejelentést a rendőrségnek.

Legutóbb pedig az Országos Rendőr-főkapitányság titokvédelmi felügyelője fordult hozzánk rendőrségi megkeresésekkel kapcsolatban jogértelmezésért.)

A törvényben meghatározott tényállásokban (büntető vagy szabálysértési kódex) számos esetben alapvető az eljáró hatóság részéről a betegek egészségügyi adataihoz való hozzáférés szükségessége. Egyéb esetekben a bizonyítandó tény dönti el, szükség van-e, és ha igen, milyen mértékben, különleges adat kezelésére. A rendőrségi adatkezelést szabályozó törvények – ideértve az adatvédelmi törvényt is – azt várják el a nyomozó hatóságtól, hogy adatkérését az indokolt mértékre korlátozza. A nyomozás természetéből következően azonban előfordulhat, hogy a beszerzett különleges adat utóbb irrelevánsnak bizonyul, ez a minősítés azonban már az összegyűjtött adatok rendszerezése nyomán előálló értékelés eredménye. (Adatvédelmi szempontból természetesen az a kívánatos, hogy a nyomozó hatóság valóban csak olyan adatokat kérjen, amelyek relevánsak a jogi megítélés szempontjából.)

A 44/2004. (XI. 23.) AB határozat részletesen foglalkozik a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 80. § (1) bekezdésének vizsgálata kapcsán ezzel a kérdéssel. A (már megsemmisített) eredeti rendelkezés alapján a rendőrség különleges adatokat a törvényben felsorolt (súlyosabb) bűncselekmények esetén kezelhetett csak, de az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott rendelkezés tartalmának megállapítása a jogszabályban szereplő kifejezések jelentős részének nehezen tisztázható, bizonytalan, nem pontosan meghatározott tartalma miatt olyan értelmezési nehézséget okoz, amely jogbizonytalanságot jelent, így alkotmányellenes. Az egyértelműség hiánya pedig nem biztosít garanciát a különleges adatok kezelésének alkotmányos alkalmazására.

A jelenleg is hatályos 80. § (2) bekezdése megállapítja, hogy különleges adat csak a konkrét cselekménnyel közvetlenül összefüggően kezelhető.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 23. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja alapján szabálysértési eljárás során az eljárást lefolytató szervek írásbeli megkeresésére a kezelést végző orvos az érintett egészségügyi és személyazonosító adatait átadja a megkereső szervnek. A megkeresésben a 4. § (4) bekezdésének megfelelően fel kell tüntetni a megismerni kívánt egészségügyi és személyazonosító adatokat.

(2) A megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni.

(3) A kezelést végző orvos a nyomozó hatóságot a „*halaszthatatlan intézkedés*” jelzéssel ellátott, külön jogszabályban előírt ügyési jóváhagyást nélkülöző megkeresésére is köteles tájékoztatni az általa kezelt, az adott ügygel összefüggő egészségügyi és személyazonosító adatokról.

(4) Az (1)–(2) bekezdések szerinti adatkezelési célokra csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges.

A fentieket összefoglalva és a jelenleg (!) hatályos törvényi rendelkezéseket figyelembe véve álláspontom szerint szabálysértési ügyekben az adatszolgáltatás teljesítése során az 1997. évi XLVII. törvény 23. §-a (1) bekezdésének *b)* pontján alapuló felhatalmazás mellett az általános adatvédelmi rendelkezéseket és jogelveket egyaránt figyelembe kell venni. Rendőrségi, ügyészségi írásbeli megkeresésre is kiadhatók betegekről különleges adatok, de csak akkor, ha a megkeresés pontos célja és a kért adatok köre is meg van jelölve, és ezen adatok az adatkezelési cél megvalósításához szükségesek.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 8. § (1) bekezdése alapján szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, aki a cselekmény elkövetésekor a beszámíthatóságot kizáró (esetleg korlátozó) állapotban volt. A felmerülő szakkérdésekben az 58. § (1) bekezdése alapján a szabálysértési hatóság – hivatalból vagy kérelemre – szakértőt rendelhet ki.

Álláspontom szerint a vizsgált esetben a beszámíthatóság megítélése szakértői kérdés, és a szabálysértési hatóság döntését érdemileg is jobban megalapozza egy konkrét szakértői állásfoglalás, mint a beteg kórházi zárójelentése. (Természetesen nincs akadálya annak sem, hogy a beteg kezelőorvosa válaszoljon arra a kérdésre, hogy véleménye szerint a cselekmény elkövetésekor a beteg beszámítható állapotban volt-e. Értelemszerűen azonban felesleges a kezelés adataira is kitérni.)

Az „önártalomról lemondó személyes nyilatkozat” – információim szerint – a jelenlegi gyakorlatban ismeretlen (és értelmetlen) eszköz annak a biztosítására, hogy az öngyilkosságot sikertelenül elkövető személy a jövőben nem ismétli meg tettét.

Az indokolatlanul tág körben kért adatszolgáltatás jogellenes, és a rendőrség úgynevezett „készletező adatgyűjtésének” gyakorlatához tartozik, mely módszer sérti a különleges adatok kezeléséhez fűződő jogokat, és alkalmazása ellen az adatvédelmi biztos minden fórumon fellép. Tekintettel a különleges adatok fokozott védelmére és a gyakorlatban előforduló tisztázatlan helyzetekre, álláspontom szerint szükséges lenne részletes törvényi szabályokat alkotni a kérdésről.

Budapest, 2005. július 12.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(837/K/2005)

[Állásfoglalás: adózási, szociális ügyekben személyiségvédelmi szempontból kifejezett jelentősége van az Avtv. garanciális szabályainak, és adattovábbításra csak akkor van lehetőség, ha törvény ezt kifejezetten lehetővé teszi, vagy az érintett ezt kéri]

[...]

általános hatósági osztályvezető

[...]Polgármesteri Hivatala

Tisztelt [...]!

Ön állásfoglalásomat kérte arról, hogy eljárási költséggel vagy adókedvezménnyel kapcsolatos ügyekben megkezdhető-e adatszolgáltatás iránt a szociális hatáskört gyakorló szerv a tényállás tisztázása érdekében. Véleménye szerint adómérséklési és eljárási költségmentességi ügyekben csak az adott ügyre vonatkozó speciális szabályozást (pl. Szt.) kell alkalmazni, és nem alkalmazandó az Avtv., mert ennek 1/A. § (3) bekezdése szerint „nem kell alkalmazni e törvény rendelkezéseit a természetes személynek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló adatkezeléseire”. Ezzel a jogértelmezéssel nem értek egyet. Az idézett szabály ugyanis csak természetes személy által végzett olyan adatkezelésekre vonatkoztatható, melyek jellemzően a magánszférában, a hétköznapi életben fordulnak elő (például saját telefonregiszter vezetése). Amikor bármely jogi személy, hatóság valamely személyes adatot bármilyen módon kezel, akkor az Avtv. szabályai mindenképpen alkalmazandók, mivel az Avtv. hatálya kiterjed valamennyi Magyarországon végzett adatkezelésre és adatkezelőre [Avtv. 1/A. § (1), 2. § 8. pont]. Hatósági eljárásokban, ezen belül adózási, szociális ügyekben személyiségvédelmi szempontból kifejezett jelentősége van az Avtv. garanciális szabályainak. Ezen túlmenően, éppen az Avtv. szabályaival lehet alátámasztani azt az álláspontot, hogy az Áe. nem ad általános felhatalmazást adattovábbításra, hanem adatszolgáltatás csak törvényben meghatározott esetekben lehetséges.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. §-a úgy rendelkezik, hogy személyes adat kezeléséhez az érintett hozzájárulása vagy törvény elrendelése szükséges. Az adózással kapcsolatos ügyek általában kötelező adatkezelésnek tekintendők, az adómérséklési és költségmentességi ügyekben azonban az adatkezelés jogalapja az érintett hozzájárulása, mivel ezek az ügyek kérelemre, a magánszemély döntése alapján indulnak. Viszont jogszabály előírhatja a kérelemben foglalt teljesítésének kötelezően alkalmazandó feltételeit, szabályait. Ilyen szabályok az Ön által idézett jogszabályhelyek (Áe., Ket., Art., Szt.). Ezek az előírások lehetővé teszik az eljáró hatóság által a szükséges jövedelmi, vagyoni és/vagy szociális adatok kezelését. Annak vizsgálatánál, hogy ezek az adatok hogyan szerezhetőek be, hogyan adhatóak át, szintén az Avtv.-ből kell kiindulni: „A személyes adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az

érintett ahhoz hozzájárult vagy törvény azt megengedi” [Avtv. 8. § (1)]. Az Áe., illetve a Ket. adattovábbításra nem ad felhatalmazást, az Szt., a munka törvénykönyve és az Art. pedig a taxatív meghatározott eseteken kívül nem teszi lehetővé adatok átadását, továbbítását. Az Avtv. ezen szabálya vonatkozik a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységei közti adatátadásra, -továbbításra is, mivel az Avtv. 8. § (1) bekezdését kell alkalmazni „*ugyanazon adatkezelő, valamint az állami és az önkormányzati szervek által kezelt adatok összekapcsolására is*” [Avtv. 8. § (2)].

Az Áe. 27. §-ának (3) bekezdését – miszerint a közigazgatási szerv nem hívhatja fel az ügyfelet olyan adat közlésére, amelyet a közigazgatási szerv jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell – mindenképpen az Avtv. előírásaival együttesen kell értelmezni a korábbiakban kifejtettek szerint. A Ket. 36. §-ának (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „*Az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell, és a személyes adatok tekintetében az adat továbbítását az adott ügy elbírálásához szükséges célból törvény lehetővé teszi vagy az ügyfél saját személyes adat tekintetében ezt kéri*”. Ez a szabály kiküszöböli az Áe. 27. §-a értelmezésében meglévő eddigi problémát; egyértelművé teszi, hogy önmagában nem elegendő, ha a közigazgatási ügy eldöntése szempontjából releváns adat egy jogszabállyal rendszeresített, de eltérő ügýtípushoz kapcsolódó nyilvántartásban szerepel. Ahhoz, hogy az adat egy másik típusú közigazgatási ügyben is felhasználható legyen, azaz adattovábbításra sor kerülhessen, további konjunktív feltételként a Ket. a szükséges jogalapot is megkívánja. Ez a jogalap pedig vagy az a törvény, amely „*az adott ügy elbírálásához szükséges célból*” lehetővé teszi az adatátvételt, vagy pedig az érintett ügyfél kifejezett kérelme. Ezzel a Ket. összhangban van az Avtv. 3. és 8. §-ával is. A Ket. indoklása is kiemeli, hogy ügyelni kell az adatkezelésre vonatkozó szabályok maradéktalan megtartására, ezért mondja ki a törvény: ha az ügyfél kéri, hogy az eljáró szerv valamelyik másik közigazgatási hatóságtól szerezze be az ügyfél által megjelölt adatra vonatkozó igazolást, a kérelemnek ez a része az adatkezeléshez, illetőleg adattovábbításhoz való hozzájárulásnak minősül.

Tehát összefoglalóan megállapítható, hogy adattovábbításra akkor van lehetőség, ha törvény ezt kifejezetten lehetővé teszi vagy az érintett ezt kéri. A hozzájárulásnak önkéntesnek, kifejezettnek és tájékozottnak kell lennie (Avtv. 2. § 6. pont).

Budapest, 2005. július 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(736/K/2005)

[Állásfoglalás: a hatályos jogi szabályozás szerint közterületen két szerv jogosult kép- és hangfelvételeket készíteni, a közterület-felügyelet és a rendőrség]

*Lendvai Ivánné
polgármester asszony részére
Kunsziget Polgármesteri Hivatala*

Kunsziget

Tisztelt Polgármester Asszony!

A Kunszigeten működtetett térfigyelő rendszerrel kapcsolatban hivatalból indított vizsgálatomat lezártam. Kialakított álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adataból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Az Avtv. 2. § 9. pontja alapján adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsem-

misítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérynymat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is.

A jelenleg Kunszigeten működtetett térfigyelő rendszer olyan képfelvételeket rögzít, amelyeken a személyek nem ismerhetők fel, a járművek rendszáma és a járművekben ülő személyek nem azonosíthatóak. Ennek alapján a térfigyelő rendszer kívül esik az Avtv. tárgyi hatályán, ugyanakkor nem hagyhatóak figyelmen kívül azok a körülmények, amelyek egy kis településre jellemzőek, és a felvételen szereplő személyek azonosíthatóságát megkönnyítik. Ezek a körülmények azt eredményezik, hogy a felvételek elemzése révén személyes adatok tárhatók fel.

A helyszíni vizsgálat során elhangzott, hogy a térfigyelő rendszert tovább szeretnék fejleszteni. A fejlesztés egyrészt a közvetített képek felbontásának javítását, másrészt a kamerák számának növelését jelentené. A fejlesztés eredményeképpen olyan felbontású képek közvetítésére és rögzítésére lesz alkalmas a rendszer, amely az Avtv. fogalom-meghatározása szerint személyes adatoknak minősülnek (az elhaladó személyek, járművek azonosíthatók lesznek).

A hatályos jogi szabályozás szerint közterületen két szerv jogosult kép- és hangfelvételeket készíteni. Az egyik a közterület-felügyelet, amely a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftf.) 7. §-ában foglalt felhatalmazás alapján „az intézkedéssel érintett személyről, az intézkedés vagy az eljárás szempontjából lényeges környezetről és körülményről, tárgyról kép- és hangfelvételt készíthet” *„A készített felvétel „kizárólag az adott eljárásban, jogszabály előírásai szerint használható fel”.*

A másik, közterületen kép- és hangfelvétel készítésére jogosult szerv a rendőrség. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 42. §-a hatalmazza fel a rendőrséget az adatkezelésre.

A Kunszigeten telepített térfigyelő rendszer üzemeltetésének, és az ahhoz kapcsolódó adatkezelésnek a jogszerűségét kétféleképpen lehet biztosítani.

Az egyik lehetőség az, hogy a Kftf. 1. § (2) bekezdésének megfelelően Kunsziget képviselő-testülete önállóan vagy más önkormányzatokkal társulások formájában közterület-felügyeletet hoz létre, és az fogja működtetni a rendszert. A közterület-felügyelet, illetőleg a felügyelő a képviselő-testület által megalkotott szervezeti és működési szabályzatában, illetőleg – a szabályzattal együtt elfogadott – hivatali ügyrendjében meghatározott feladatai nem mutathatnak túl a Kftf.-ben foglalt felhatalmazáson [Kftf. 1. § (7) bekezdés].

A másik lehetőség a rendőrséggel való együttműködés, melynek keretében a rendőrség valamely szervezeti egysége üzemeltetésre átvonná a térfigyelő rendszert, és az Rtv. 42. §-ában foglalt felhatalmazás alapján adatkezelést végezne. Az önkormányzat és a rendőrség közötti együttműködés nem kell, hogy érintse a rendszer tulajdonjogát, csupán annak üzemeltetését, kiemelten a személyes adatokon végzett műveleteket.

Adatvédelmi biztosként fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a térfigyelő rendszer működtetése minden egyéb esetben jogellenes.

Kérem, hogy a térfigyelő rendszer továbbfejlesztésének és működtetésének körülményeiről, a közterület-felügyelet vagy a rendőrség közreműködéséről szíveskedjen tájékoztatni.

Budapest, 2005. augusztus 8.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(553/H/2005)

[Állásfoglalás: a Népszabadság Online szerkesztője jogellenesen járt el, amikor a „webdoki” portálon regisztrált orvosok hozzájárulása nélkül közzétette a fórumon elhangzott hozzászólásokat, mint az orvosokkal kapcsolatba hozható személyes adatokat]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult hozzám a Népszabadság Online portálon közzétett cikk miatt. A cikk a „webdoki” honlap zárt, csak orvosok számára elérhető fórumán folytatott beszélgetéseket tartalmazta. Beadványában feltett kérdésekre az Ön által meghatározott sorrendben az alábbi válaszokat adom:

Ad 1.)

A honlap nyilvánosság elől elzárt részeinek látogatása nem adatvédelmi kérdés. A honlap üzemeltetőjének kompetenciájába tartozik, hogy a fórum használatának szabályait, illetőleg a regisztrálás folyamatát meghatározza. A szabályzatban foglaltak betartatása is az üzemeltető feladata.

Ad 2.)

A honlap üzemeltetője egyes szolgáltatásainak igénybevételét előzetes regisztrációhoz kötheti. Ilyenkor az adatok szolgáltatása a látogató részéről önkéntesen történik. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) szerint személyes adat meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, érintettre vonatkozó következtetés. A regisztrálással a látogató személyes adatainak kezelésével hatalmazza fel az adatkezelőt. A jelszó személyes adat, de ideértendők az egyes orvos által tett hozzászólások is.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 111–112. §-ai rendelkeznek az egészségügyi szakképesítést szerzett személyek alapnyilvántartásáról, továbbá az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartásáról. Az alapnyilvántartás és a működési nyilvántartás a nyilvántartásba vett adatokat közhitelesen tanúsítja. A működési nyilvántartásban kezelt adatok közül az egészségügyi dolgozó neve közérdekű adat.

A nyilvántartásba vétellel az orvos (fogorvos, gyógyszerész, vizsgázott fogász, klinikai szakpszichológus) alapnyilvántartási („A/” jelzéssel ellátott) számot kap, melyet az orvosi bélyegzőről szóló 20/1991. (XI. 5.) NM rendelet 2. § (3) bekezdése szerint a bélyegzőn is fel kell tüntetni. A működési nyilvántartások vezetését az orvosok, a fogorvosok, a gyógyszerészek, valamint a klinikai szakpszichológusok alapnyilvántartásáról és működési nyilvántartásáról, valamint a működési nyilvántartásban nem szereplő személyek tevékenységének engedélyezéséről szóló 30/1999. (VII. 16.) EüM rendelet szerint a szakmai kamarák végzik. A működési nyilvántartás megjelölésére az „M/” jelzés szolgál. A működési nyilvántartásba vétellel egyidejűleg a nyilvántartó szerv a nyilvántartásba vett személy számára arcképes működési nyilvántartási igazolványt állít ki, amely az alapnyilvántartási szám és a működési nyilvántartási szám mellett tartalmazza a nyilvántartásba vett személy nevét (leánykori nevét), anyja nevét, a rendelet mellékletében meghatározott egyes adatokat (például oklevél száma), a nyilvántartás érvényességének időtartamát, megújítás esetén ennek tényét és az újabb érvényesség időtartamát.

A működési nyilvántartás és az alapnyilvántartás egyaránt ellátja sorszámmal az orvost. A működési nyilvántartási igazolvány mindkét adatot közhitelűen tanúsítja.

Az Eütv. és a fentebb hivatkozott rendeletek nem teszik a nyilvántartási számokat közérdekűvé.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárult vagy az adatkezelést törvény (vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzat rendelete) elrendeli. A jogalap hiányában végzett adatkezelés jogellenes.

Ad 3–5.)

Az Avtv. 3. § (1) bekezdésének a) pontja szerint tehát személyes adat – törvényi rendelkezés hiányában – akkor kezelhető, ha az érintett hozzájárult. 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. 2. § 6. pont].

Adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása [Avtv. 2. § 9. pont].

Az adatok átadása (adattovábbítás), megszerzése (adatgyűjtés és -felvétel) és felhasználása egyaránt adatkezelési művelet, amely az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján csak az érintett önkéntes és tájékozott hozzájárulásával vagy törvényi rendelkezés alapján végezhető.

Az orvos önkéntes adatszolgáltatásával meghatározott személyek számára zárt körben lehetővé tette személyes adatainak megismerését. Ennek a körnek átadott személyes adatok a szélesebb nyilvánosság elé azonban csak az érintett előzetes és önkéntes hozzájárulásával tárhatók.

Ad 6.)

Az Avtv. „közérdekű adat” megjelölése nem a közérdeklődésre számot tartó adatokra utal. Közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.

Az internetes fórumon folytatott beszélgetések a szabad véleménynyilvánítás körébe esnek, noha a széles társadalom számára érdeklődésre számot tartó vélemények lehetnek ezek. Ez azonban nem teszi közérdekű adattá az ott elhangzott véleményeket. Közérdekű adat olyan adat, amely a fenti definíciónak megfelel.

Ad 7.)

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény szerint a személyhez fűződő jogokat tiszteletben kell tartani. Személyhez fűződő jogot sért az, aki a levéltitkot megsérti, továbbá aki magántitok, levéltitok birtokába jut, és azt jogszabálytalanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél.

A joggyakorlat szerint az érintett (titokgazda) határozza meg azoknak a személyeknek a körét, akik a közlés tartalmáról tudomást szerezhetnek. Annak érdekében, hogy csak ez a személyi kör ismerhesse meg a közleményt, az érintettnek gondoskodnia kell arról, hogy illetéktelen kezekbe ne kerüljön az információ. A levél (vagy elektronikus levél, sms) útján történő közlés – tekintettel annak zárt jellegére – magában hordja a „feladónak” azt az igényét, hogy csak a „címezett” ismerje meg annak tartalmát.

Az interneten – és ideértendő a „webdoki” portál is – folytatott beszélgetéseknek „zárt küldemény”-ként való megítélése nem az adatvédelmi biztos feladata. A közlés mikéntjéből kiindulva és a „feladó” szándékát mérlegelve, a közleményt magán- és levéltitokká minősíteni a bíróság hatáskörébe tartozik.

Ad 8.)

A meghatározott kör számára elérhető fórumon tett hozzászólások az orvosok személyes adatai, melyeket az Avtv. 3. § (1) bekezdésének a) pontja alapján önkéntesen hoznak a többi fórumozó tudomására.

Tekintettel arra, hogy a hozzájárulásuk csak a meghatározott körben történő adatkezelésre terjedt ki, a széles körű nyilvánosság elé tárás olyan adatkezelési művelet, amelyhez a hozzájárulásuk (vagy törvényi felhatalmazás) szükséges.

Összefoglalva: a Népszabadság Online szerkesztője jogellenesen járt el, amikor a „webdoki” portálon regisztrált orvosok hozzájárulása nélkül a portálra feltöltötte a fórumon elhangzott hozzászólásokat mint az orvosokkal kapcsolatba hozható személyes adatokat.

Utólagosan hozzáfűzöm, hogy a 279 nevet tartalmazó lista alapján – melyet a „webdoki” orvosközössége jutatott el a Népszabadság Online szerkesztőségébe – a monogramokkal ellátott hozzászólások mögött rejtőző orvosok könnyedén azonosíthatóvá váltak.

Tájékoztatom, hogy az érintett személyes adatok védelméhez fűződő jogának megsértése miatt az adatkezelővel szemben polgári bírósághoz fordulhat. A perben megfordul a bizonyítási teher, és az alperesnek, tehát az adatkezelőnek kell bizonyítania, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel. A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 177/A. §-a alapján az érintettnek lehetőségében áll az adatkezelő büntetőjogi felelősségre vonását kezdeményezni visszaélés személyes adattal bűncselekmény elkövetése miatt. A jelentős érdeksérelem azonban tényállási elem.

Adatvédelmet érintő kérdéseivel forduljon hozzám a jövőben is bizalommal.

Budapest, 2005. augusztus 08.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1042/A/2005)

[Állásfoglalás: a Magyar Sakkszövetségnek az új fegyelmi szabályzat elkészítésénél gondoskodnia kell a határozatokba való betekintésről és az adatvédelemre vonatkozó szabályok megalkotásáról]

[...]

Tisztelt [...]!

2005. május 5-én kelt levelében kifejezésre juttatja, hogy a beadványában foglaltak tekintetében tájékoztatásomat nem tudja elfogadni, ezért az adatvédelmi vizsgálat további folytatását kezdeményezi. Indoklása szerint az adatvédelmi vizsgálat a Magyar Sakkszövetség és Budapesti Sakkszövetség nem a 2000-től fennálló adatkezelési gyakorlatának vizsgálatára terjedt ki, hanem csupán a 2004-es jogi állapotot vonta vizsgálati körébe.

Tájékoztatom, hogy az Avtv. 27. § (1) bekezdése szerint az adatvédelmi biztos állampolgári kezdeményezésre vizsgálatot folytathat le, ha az érintett személyes adatainak kezelésével kapcsolatos visszásságot tapasztal. Az Ön beadványa az adatkezelő nem egy meghatározott időszakra jellemző adatkezelési gyakorlatára vonatkozott, ezért az adatvédelmi biztosi vizsgálat az adatkezelőknél a vizsgálat időpontjában folytatott adatkezelésekre terjedt ki. Megállapításaimat az aktuális adatkezelések tekintetében tettem. A korábbi időintervallumra nézve szintén irányadók az Avtv. rendelkezései, és az esetleges jogellenes adatkezelésekből származó jogi igények peresíthetők, adatvédelmi vizsgálat lefolytatását azonban nem tartom megalapozottnak.

Az Avtv. 25. § (2) bekezdésével alapított hatósági jogkör azt biztosítja számomra, hogy a jogellenes adatkezelés esetében az adatkezelőt a jogellenes adatkezelés megszüntetésére szólítsam fel. Állásfoglalásomban a Magyar Sakkszövetséget a 2005. március 22-én észlelt adatkezelési hiányosságok megszüntetésére hívtam fel. A szakszövetség főtájkára, Ambrus Zoltán válaszában elmondta, hogy az új fegyelmi szabályzat elkészítésénél gondoskodnak a határozatokba való betekintésre, másolatkészítésre és az adatvédelemre vonatkozó szabályok megalkotására. A szabályzatot – annak elkészülte után – a sakkszövetség megküldi adatvédelmi szempontú véleményezésre. A véleményezés során különös gondossággal járok el a határozatok nyilvánosságra hozatala szabályainak, továbbá az iratmegismerés szabályainak az információs önrendelkezési joggal való összhangjának megteremtésében.

Az Avtv. 30. §-ával, illetve 31/A. §-ával kapcsolatosan tett és jogalkotásra vonatkozó észrevételeit köszönettel vettem.

A 39/2004. (III. 12.) Korm. rendelet az Stv. felhatalmazása alapján a fegyelmi eljárás részletszabályait határozza meg. Tekintettel arra, hogy a fegyelmi eljárásnak elválaszthatatlan részét képezi a határozathozatal, ezért a sportfegyelmi határozat tartalmi kellékeire vonatkozó szabályozás kitér a határozattal érintett személy azonosító adataira is. A fegyelmi határozat nem képzelhető el azonosító adatok nélkül. A személyazonosító adatok tekintetében az Avtv. 5. § (2) bekezdésében foglaltak az irányadók, tehát a határozat csak annyi és olyan adatot tartalmazhat, amennyi a sportoló fegyelmi felelősségre vonásához elengedhetetlenül szükséges. Adatvédelmi aggályaival a kormányrendelet 10. §-a (2) bekezdésének a) pontja tekintetében nem értek egyet.

A Magyar Sakkszövetség sportfegyelmi szabályzata 1. § 2. pontja szerint a szabályzat hatálya kiterjed a Magyarországon sakkszakosztályt működtető sportegyesületre, illetve önálló sakkegyletre, annak csapataira és iskolai sakk sportkörök tagjaira is, ennek értelmében a Budapesti Sakkszövetségre is. A Magyar Sakkszövetség működésére az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény és a Ptk. szabályai, valamint a tevékenységét szabályozó belső szabályzatok az irányadók. Az adatvédelmi biztosnak nem feladata, hogy a Magyar Sakkszövetség határozatainak és belső szabályzatainak az érvényesülését figyelemmel kísérije.

A leveléhez csatolt 2000. november 21-én kelt, Budapesti Sakk Szövetség Versenybírósága által írt és az Ön személyes adatait tartalmazó levéllel kapcsolatosan adatvédelmi vizsgálat lefolytatásának az Avtv. 27. §-ának (1) bekezdése alapján nincs helye, tekintettel arra, hogy az ügyben bírósági eljárást is kezdeményeztettem.

Budapest, 2005. augusztus 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1803/A/2004)

[Állásfoglalás: az újságíró a kórházi benn tartózkodása során a betegársairól passzív módon, a mindennapi kórházi kommunikáció keretében megtudhatott információkat, de ezek felhasználásához, névvel összeköthető módon történő nyilvánosságra hozatalához már mindenképpen szükséges az érintett írásbeli hozzájárulása]

*Dr. Falus Ferenc
főigazgató úrnak
Nyíró Gyula Kórház*

Budapest

Tisztelt Főigazgató Úr!

Dr. Lenkovics Barnabás országgyűlési biztos úrnak címzett, 2005. június 8-án kelt beadványának adatvédelmet érintő részével kapcsolatban engedje meg, hogy az alábbiakról tájékoztassam:

Bata Zsuzsa, a Blikk c. újság újságírója – az Ön elmondása szerint – a kórházat megtevesztve, színlelt panaszokkal és inkognitóban „beférkőzött” a Nyíró Gyula Kórház addiktológiai osztályára, és kórházi élményeiről később cikksorozatban számolt be. Az újságíró állítólagos nyilatkozata szerint az osztályon tartózkodása alatt a betegársai különleges adataihoz is hozzájutott.

Álláspontom kialakítása előtt – mivel Ön erre nem hatalmazott fel, és a szóban forgó cikkeket sem ismerem – nem volt alkalmam a konkrét eset körülményeit megismerni, ezért csak általános tájékoztatást nyújthatok.

Az Ön által idézett adatvédelmi törvény, valamint szektorális párja, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény alapján egészségügyi adat valóban csak tör-

vényi felhatalmazás vagy az érintett írásos hozzájárulása alapján kezelhető. Az egészségügyi különleges adat személyes jellegét mindaddig megőrzi, míg a kapcsolat az érintett személlyel valamilyen formában helyreállítható.

A fentiek alapján az újságíró a kórházi benntartózkodása során – melynek indokoltságáról vagy jogszerűségéről nem áll módomban állást foglalni – a betegtársairól passzív módon, a mindennapi kórházi kommunikáció keretében megtudhatott információkat, de ezek felhasználásához, névvel összeköthető módon történő nyilvánosságra hozatalához már mindenképpen szükséges az érintett (vagy törvényes képviselőjének) írásbeli hozzájárulása.

Az információvétel módszerének vizsgálata az ügyben kardinális kérdés, hiszen a betegtársak személyiségi jogai az addiktológiai osztályon különleges védelemre szorulnak. Az adatokhoz dolog vagy személy elleni erőszak útján való hozzájutás mindenképpen bűncselekmény, de felmerülhet a tisztességtelen adatkezelés gyanúja abban az esetben is, ha a kikérdezés a betegek állapotának kihasználásával vagy az érintettek megtévesztésével történt. Ez utóbbi esetben azonban álláspontom szerint a jogorvoslati eljárás megindítására nem a kórház, hanem az érintettek (képviselőik) jogosultak. A személyes adatok védelméhez való jog mellett felmerülhet egyéb személyiségi jogsértés gyanúja is.

A másik oldalon vizsgálendő a sajtószabadság alkotmányos jogának tisztelete és a kórházak fölötti civil kontroll kiterjesztésének indokoltsága.

A kórházat mint adatkezelőt mindenképpen felelősség terheli az adatbiztonsági követelmények megtartásáért:

10. § (1) Az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek.

(2) Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés ellen. A személyes adatok technikai védelmének biztosítása érdekében külön védelmi intézkedéseket kell tennie az adatkezelőnek, az adatfeldolgozónak, illetőleg a távközlési vagy informatikai eszköz üzemeltetőjének, ha a személyes adatok továbbítása hálózaton vagy egyéb informatikai eszköz útján történik.

Megfelelő információk hiányában sem a jogsértést, sem annak hiányát nem áll módomban megállapítani. A fentiekben azonban megkíséreltem felvázolni azokat a pontokat, melyek mentén egy esetleges vizsgálat lefolytatható.

Budapest, 2005. augusztus 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1276/A/2005)

[Állásfoglalás: az RTL Klub panaszbeadvány felolvasása közben a beadványozó nevét is nyilvánosságra hozta, megsértve a beadványozó személyes adatai védelméhez való jogát]

[...]

Tisztelt [...]!

Állampolgári beadványában a Heti Hetes produkciót panaszolja, ugyanis a 2005. május 22-én sugárzott műsorban elhangzott az Ön neve. Az ügy előzményeihez tartozik, hogy Ön több alkalommal panasszal fordult az ORTT-hez és az RTL Klubhoz, mert megítélése szerint a műsor sérti a médiatörvényt.

Az ügyben az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy Ön a Panaszbizottságnak címzett panaszát másolatban – elektronikus úton – továbbította az érintett műsorszolgáltató felé is. A 2005. május 22-én sugárzott műsorban párhuzamosan az RTL Klub felé is megküldött panaszbeadványának egy mondat került felolvasásra, és ezzel egyidejűleg az Ön neve is elhangzott.

A nevének nyilvánosságra hozatalával kapcsolatosan álláspontom a következő:

A panaszbeadványában leírtak alapján az Ön személyes adatai védelméhez való, az Alkotmány 59. §-ában biztosított joga sérült.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) célja annak biztosítása, hogy – ha e törvényben meghatározott jogszabály kivételt nem tesz – személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, és a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse [Avtv. 1. §].

Az Avtv. értelmező rendelkezése szerint személyes adat meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megtartja e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható [Avtv. 2. § 1. pont].

Az Avtv. 2. § 9. pontja alapján adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így ideértendő a személyes adatok felvétele, tárolása, felhasználása, továbbítása és nyilvánosságra hozatala is.

A személyes adatok akkor kezelhetők, ha az érintett az adatkezeléshez előzetesen hozzájárult, vagy az adatkezelést törvény elrendeli [Avtv. 3. § (1)]. Az adatkezelés minden szakaszában és minden egyes adatkezelési műveletre irányadó az Avtv. 3. § (1) bekezdésének főszabálya.

Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása, különleges adat esetében írásbeli hozzájárulása szükséges. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg [Avtv. 3. § (4)].

A fentiek alapján az Ön neve és a levelének tartalma személyes adat (levéltitok, magántitok is egyúttal), melyeket a panasz benyújtásával egyidejűleg Ön közölt a Magyar RTL Televízió Rt. Heti Hetes című műsorának szerkesztőségével. A műsorszolgáltató a közölt személyes adatokat az Ön önkéntes és határozott hozzájárulása – Avtv. 3. § (1) bekezdésének a) pontja – alapján kezeli, de csak a panasszal kapcsolatos intézkedések megtétele céljából.

Ezzel szemben a levele tartalmát Önnel kapcsolatba hozható módon csak akkor lehet jogszerűen közzé tenni, (nyilvánosságra hozni), ha ehhez Ön kifejezetten hozzájárult. Kétség esetén, ha például a hozzájárulás nem egyértelmű (az érintett nyilatkozata nem tudatos, határozott és tájékozott), vagy nincs ilyen nyilatkozat (a levélben nem rendelkezik a nyilvánosságra hozatalról), a személyes adat nyilvánosságra hozatala tilos. Ha a műsorszolgáltató elmulasztja megszerezni, a nyilvánosságra hozatal megfelelő jogalap nélkül történik.

A személyhez fűződő jogok védelmének és elsőbbségének garanciája megtalálható a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 3. § (1) bekezdésében is, mely azt tartalmazza, hogy a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével. Valamint a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 3. § (2) bekezdésében, mely szerint a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.

A továbbiakban tájékoztatom a jogérvényesítési lehetőségekről:

Az érintett jogainak megsértése esetén az adatkezelő ellen a bírósághoz fordulhat. Különös szabály a személyes adatok védelméhez fűződő jogsérelem esetén, hogy az eljárás során az adatkezelőnek – a vizsgált esetben a műsorszolgáltatónak – kell bizonyítania, hogy az adatkezelés (nyilvánosságra hozatal) a jogszabályokban foglaltaknak megfelel (Avtv. 17. §). A perre az adatkezelő székhelye szerinti bíróság illetékes. Az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével okozott kárt köteles megtéríteni, kivéve ha bizonyítja, hogy azt az adatkezelés körén kívül eső elháríthatatlan ok idézte elő.

Továbbá a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az emberi méltóság, becsület és a jóhírnév sérelme is. Az érintett személyiségi jogainak megsértése miatt keresettel fordulhat a bírósághoz, és a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 84. §-ában meghatározott polgári jogi igényeket támaszthatja, tehát:

- 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, amennyiben bizonyíthatóan valamilyen vagyoni kára vagy nem vagyoni hátránya keletkezett.

A fent ismertetett polgári peres eljáráson kívül a sértettnek lehetőségében áll, hogy visszaélés személyes adattal, rágalmozás vagy becsületsértés miatt kezdeményezze az adatkezelő büntetőjogi felelősségének megállapítását is.

Álláspontomról tájékoztattam a Magyar RTL Televízió Rt. főtítkárárt, dr. Zsoldos Jánost, egyúttal felszólítottam, hogy tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a Heti Hetes című műsor szerkesztősége a jövőben tartózkodjék az állampolgárok személyes adatok védelméhez fűződő jogainak sértésétől.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseivel forduljon hozzám a jövőben is bizalommal.

Budapest, 2005. augusztus 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(982/A/2005)

[Állásfoglalás: a személyazonosító igazolvány mobilszolgáltatók általi másolásáról]

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 9. pontja szerint adatkezelésnek tekintendő az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adaton végzett bármely művelet, így adatkezelés a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokról mint adathordozókról való másolatkészítés is, mivel ezáltal adatok felvétele, rögzítése, nyilvántartása, felhasználása valósul meg.

Az Avtv. 3. §-a az adatkezelés jogalapjaként az érintett hozzájárulását vagy törvény rendelkezését jelöli meg. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 129. §-ának felhatalmazása alapján a hírközlési szolgáltatók az előfizetői szerződések megkötése során az alábbi személyes adatokat rögzíthetik: előfizető neve, leánykori neve, anyja neve, lakóhelye, tartózkodási helye, születési helye és ideje. Mindezen adatokat tartalmazza a személyazonosító igazolvány, illetve a lakcímkártya, ezek a törvényi felhatalmazás alapján kezelhető adatok.

Az elektronikus hírközlési előfizetői szerződésekre és azok megkötésére vonatkozó 16/2003. (XII. 27.) IHM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 17. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az igénylő a szolgáltatás igénybevételére vonatkozó szándékát a szolgáltató által biztosított adatlapon írásban (vagy elektronikus adatlap kitöltésével) teheti meg, vagyis a szerződéskötéshez szükséges adatfelvétel az adatlap kitöltésével kell megvalósuljon, és ez azt is jelenti, hogy az okmányok lemásolása a törvényi rendelkezés alapján kezelhető adatok vonatkozásában adatfelvételnek nem, csupán az adatok újabb rögzítésének tekinthető.

A személyazonosító igazolványban található személyes adatok közül az igazolvány száma, a fénykép és az aláírás, továbbá régi típusú igazolványokban szereplő egyéb adatok (pl. anyakönyvi adatok) azok az adatok, melyeket az érintett hozzájárulása esetén kezelhet a szolgáltató, ha az egyéb adatvédelmi követelmények érvényesülnek. Ezek közül az igazolvány számának rögzítése szükséges lehet a szerződéskötéshez azon adategyeztetés miatt, mely a hamis vagy lopott igazolványok kiszűrését szolgálja, ezen adat felvétele azonban a szerződéskötési nyomtatvány kitöltésével történik meg. A fénykép és az aláírás a személyazonosság megállapítása során történő egyezőség vizsgálata során bír jelentőséggel. A fénykép fénymásolatának elkészítése, tárolása, az igazolvány egyéb adatainak rögzítése a szerződés megkötéséhez, a szolgáltatás elvégzéséhez nem szükséges, vagyis ezen adatok felvétele ellentétes az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség elvével.

Tehát megállapítható, hogy a szerződés megkötéséhez szükséges adatfelvétel a személyazonosító igazolványról való másolatkészítést nem indokolja.

Ha az ügyfelek az okmánymásoláshoz nem járulnak hozzá, akkor a mobilszolgáltatók egy része általában elzárkózik a szerződés megkötésétől. Az ügyfelek csak abban az esetben vásárolhatnak támogatott árú csomagot, ha hozzájárulnak okmányaik fénymásolásához és tárolásához. Ha az ügyfél nem járul hozzá igazolványának másolásához, akkor kedvezményes árú készüléket nem, csupán jóval drágább, listaáron megvehető készüléket vásárolhatnak. Tehát a kedvezményes árú készülékhez való hozzájárulás a feltétele. Álláspontom szerint ez ellentétben áll az Avtv. 7. § (1) bekezdésében foglalt követelménnyel, mely szerint az adatok felvétele és kezelése tisztességes és törvényes kell legyen. Az okmánymásolást nem indokolhatja az ártámogatás, kedvezmény adása, hiszen ez nem tekinthető adatkezelési célúnak. Adatkezelési célként fontos az ártámogatott készülékek esetén is az ügyfél azonosítása, a hitelképesség vizsgálata, ezen célok eléréséhez azonban az igazolványok másolása – a fent részletezettek szerint – nem megfelelő eszköz.

Az ügyfelek részére egyértelmű tájékoztatást kell adni az okiratmásolatok készítésének céljáról, továbbá vizsgálni kell, hogy a meghatározott célból történő adatkezeléshez mely adat szükséges. E tájékoztatás ahhoz szükséges, hogy az ügyfelek valóban élhessenek információs önrendelkezési jogukkal, és megfelelő információk birtokában valóban el tudják dönteni, hogy hozzájárulnak-e a meghatározott cél érdekében történő, fent részletezett adatkezeléshez. Az Avtv. 2. § 6. pontja határozza meg (az Európai Parlament és Tanács 95/46 EK irányelve követelményeinek eleget téve) a hozzájárulás fogalmát, eszerint a „*hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul*”. Egy hozzájáruló nyilatkozat „*aláíratása*” nem feltétlenül jelenti egyúttal az adatvédelmi követelményeknek megfelelő, valódi hozzájárulás meglétét is. Amennyiben az adatkezeléshez történő hozzájárulás megtagadása miatt az érintettel a szerződéskötést megtagadják, a hozzájárulás önkéntességének az elve is sérülhet. A megfelelő hozzájárulás megléte nem elegendő az adatkezelés jogszerűségéhez, mivel az Avtv. 5. §-a alapján a szükségesség és a célhoz kötöttség elvének is meg kell felelni.

Az okmánymásolások kapcsán vizsgálandóak a különféle adatkezelési célok, vagyis az, hogy az okiratmásolást valójában milyen adatkezelési cél indokolja, a másolatokat miért tartják nyilván és mihez használják fel.

Az adatkezelési célnak meghatározottnak kell lennie, mely valamely jog gyakorlásával vagy kötelezettség teljesítésével függ össze. Adatkezelési cél túl általános, elnagyolt megfogalmazása nem fogadható el, illetve nem elegendő, mint például előfizetői szerződés megkötése, figyelemmel kísérése, szerződéses ajánlat elbírálása, szerződésből eredő jogok és kötelezettségek teljesítése, jogérvényesítés, üzleti érdekek védelme.

A másolatkészítés indokaként nem fogadható el a számlázás, díjbeszedés, követelésérvényesítés, szerződéskötés megtagadása, előfizetők tájékoztatása, személy- és vagyonvédelem, mivel ezen célok eléréséhez elegendő a szükséges adatkör nyilvántartásba vétele (előfizetői szerződés nyomtatványa), és ezen tevékenységek elvégzése nem igényli az adathordozókról való másolat készítését.

Az adatok közigazgatási nyilvántartásokkal való egybevetése szintén nem megfelelő célmegjelölés, mivel a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerinti adatszolgáltatás igényléséhez, vagyis annak megállapításához, hogy a személyazonosító igazolvány lopottnak vagy elveszettnek tekintendő-e, a törvényi felhatalmazás alapján kezelt adatkörön kívül az igazolvány száma lehet szükséges, ezt viszont – hozzájárulás esetén – a szerződésnyomtatványon kell feltüntetni.

A mobilszolgáltatók további adatkezelési célként jelölik meg a visszaélések kizárását, mivel egyesek lopott, hamisított igazolvánnyal vagy más személy igazolványával próbálnak meg szerződést kötni annak érdekében, hogy a szolgáltatás igénybevételéből eredő követelések behajthatatlanok legyenek. Ez a cél azonban nem az Eht. által megjelölt adatkezelési cél, hanem a szolgáltatók üzleti érdeke körében merül fel, és e cél elérése sem indokolhatja az iratmásolás kapcsán kialakult gyakorlatot. Mindezidáig egyik mobilszolgáltatótól sem kaptam tényleges tájékoztatást arról, hogy a másolatok készítése, nyilvántartása valójában hogyan segíti elő a visszaélések csökkentését, és hogyan használják fel a másolatokat ennek érdekében. A visszaélések csökkentésének eszköze lehet természetesen a Belügyminisztérium központi nyilvántartásából történő fent megjelölt adatigénylés, ennek lebonyolításához azonban okmánymásolatokra nincs szükség. Az is kérdéses, hogy ezt az adategyeztetési lehetőséget mely esetekben veszi igénybe a szolgáltató, ugyanis a központi nyilvántartás válasza megküldésének több napos átfutási ideje van – kivéve az on-line lekérdezést –, a szerződéskötés azonban általában azonnal megtörténik. Az igazolványmásolatok készítésének a visszaélésekkel szembeni esetleges visszatartó hatása csak feltételezés, mely feltételezés mögöttes jog vagy kötelezettség nélkül nem szolgáltat elegendő alapot közokiratok, okmányok másolásához.

Méltányolható és elfogadható adatkezelési célnak tartom a valótlan adatszolgáltatással kapcsolatos jogérvényesítést, beleértve a büntető- és polgári jogi igényeket is. Azonban kétséges, hogy az okmánymásolatok készítése mennyiben szolgálja ezt a célt, hiszen ezen másolatok nem hitelesek, bizonyító erővel nem rendelkeznek (beleértve ebbe a fényképmásolatokat is), és egy esetleges rendőrségi, bírósági eljárás során az előfizetői szerződés adatkörén túli egyéb hasznosítható információt nem tartalmaznak, vagyis a jogérvényesítést nem segítik elő.

Természetesen a szolgáltatónak joga és kötelezettsége, hogy hitelt érdemlő módon meggyőződjön a vele szerződő ügyfelek személyazonosságáról, és fontos követelmény az ügyfelek azonosíthatósága. Ennek érdekében az ügyfél köteles bemutatni személyazonosításra alkalmas okmányát, a szerződéskötés során eljáró ügyintéző pedig egyeztetni az igazolvány adatait és megvizsgálja, hogy az okmány érvényesnek tekinthető-e. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 19. § (2) bekezdése szerint érvénytelen a hatósági igazolvány, ha

- a) az abba bejegyzett adatok megváltoztak,
- b) az megrongálódott, elveszett, eltulajdonították,
- c) az hamis adatokat tartalmaz, illetőleg azt nem a kiállítására jogosult szerv állította ki,
- d) megszűnt a hatósági igazolványra való jogosultság,
- e) a polgár meghalt.

Amennyiben az ügyintéző úgy ítéli meg, hogy az igazolvány érvényes, akkor azt el kell fogadnia az abban foglalt adatok és a személyazonosság közhitelű igazolására, mivel az 1992. évi LXVI. törvény 5. § (8) bekezdése szerint a személyazonosító igazolvány „*olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és az e törvényben meghatározott adatait közhitelűen igazolja*”.

A szerződéseket kötő munkatársaknak fontos feladata a személyazonosság megállapítása, a bemutatott okmányok érvényességének mérlegelése, azonban e feladat hatékony ellátásának alkalmatlan eszköze az igazolványról készített másolat. Nem igazolható, hogy az igazolvány lemásolása elősegíti a személyazonosság hitelt érdemlő módon való megállapítását és az érvénytelen okmányok kiszűrését.

Adatkezelési célként felmerülhet a viszonteladók ellenőrzése, melynek során kontrollinformációt jelentenek a másolatok. Véleményem szerint azonban a szolgáltatóknak olyan ellenőrzési rendszer kidolgozására kell törekedniük, mely ügyfelek adatainak a lehető legkíméletesebb kezelésével jár együtt, és nem teszi szükségessé állami hatóságok által kiállított okiratok lemásolását. Működéssel kapcsolatos viszonyok, elszámolási, ellenőrzési kérdések tisztázása, belső szabályozása az Avtv. 5. §-a szerinti adatkezelési célként nem értelmezhető. Tehát a viszonteladók ellenőrzése az okmánymásolás céljaként nem fogadható el. A munkavállalók ellenőrzéséhez, megfelelő munkavégzésének elősegítéséhez is olyan módszer alkalmazását tartom megfelelőnek, mely nem jár az információs önrendelkezési jog sérelmével.

A fentiek alapján az okmánymásolás kialakult gyakorlatát nem tartom elfogadhatónak, és ezt nem befolyásolja az, ha a szerződéskötés során végzett egyéb adatkezelési műveletek megfelelnek az előírásoknak, és az okmánymásolatokon lévő ugyanazon személyes adatok más módon történő kezelése, felvétele jogszerű.

Az Avtv. 5. § értelmében minden olyan esetben is jogellenesnek minősül az adatkezelés, amikor az érintett ugyan az adatkezeléshez a hozzájárulását megadja, de az adatok felvétele és tárolása nem valamely meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében történik. Nincs olyan törvényes adatkezelési cél, melynek eléréséhez szükséges és alkalmas az okmányok lemásolása, illetve az ezzel megvalósuló adatkezelés. A meghatározott cél nélküli adatgyűjtés az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján készletező adatkezelésnek tekintendő.

Nem támogatandó a különféle okmányok, igazolványok lemásolása és a másolatok megőrzése okmányfelügyeleti szempontból sem, mivel ez a biztonsági okmányvédelem szempontjából aggályos. A személyazonosító igazolvány, az útlevél „A” védelmi kategóriába tartozó biztonsági okmányok, melyek jogszerűtlen vagy rendeltetésellenes használata bűnügyi-igazgatási érdekeket sérthet. Megkeresésemre Urbán György, a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetője arról tájékoztatót, hogy a személyazonosító okmányokról való másolatok készítése okmánybiztonsági szempontból aggályos, növeli a hamisítások kockázatát, ezért e gyakorlat megszüntetését tartja célszerűnek. A biztonsági okmányok adminisztratív védelmének az okmányok másolására is ki kell terjednie. A mobiltelefon-szolgáltatók részére közvetlen hozzáféréssel történő adatszolgáltatásnak a BM Központi Hivatal részéről technikai akadályai nincsenek.

Mindezeknek megfelelően indokoltnak tartom a jelenleg tárolt igazolványmásolatok további használatának, nyilvántartásának megszüntetését, vagyis a másolatok megsemmisítését (beleértve valamennyi vizonteladót is), valamint a jövőre vonatkozóan az igazolvány-másolatok készítésével kapcsolatos gyakorlat megváltoztatását.

Budapest, 2005. augusztus 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(619/H/2005)

[Állásfoglalás: az elektronikus információszabadságról szóló törvény alapján a Magyar Közlöny digitális másolataihoz biztosítani kell a korlátozástól mentes hozzáférést]

Dr. Kodela László
elnök-vezérigazgató részére
Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft.

Budapest

Tisztelt Elnök-Vezérigazgató Úr!

Korábban több ízben foglalkoztam a Közlönykiadó www.magyar kozlony.hu oldalával, mert a Magyar Közlöny elektronikus formában hitelesen közzétett számaait a látogatók regisztráció ellenében ismerhették meg. Állásfoglalásomban megállapítottam, hogy nem kifogásolható az, ha a honlap ingyenes szolgáltatásainak igénybevételét regisztrációhoz, mint személyes adatok kezeléséhez való hozzájáruláshoz köti. Az adatvédelmi biztosi gyakorlat az adatvédelmi törvény idei módosításáig – egyértelmű jogszabályi definíció hiányában – nem vonta a jogszabályokat a közérdekű adat fogalmi körébe. Az időközben bekövetkezett jogszabályi változások azonban érintik a honlap szolgáltatásait, és különösen a Magyar Közlöny elektronikus formájának megismerésével összefüggő adatkezelést.

A közérdekű adat fogalmának 2005. június 1-jén hatályba lépett módosított szövege alapján már nem kétséges, hogy a jogszabály közérdekű adat [Avtv. 2. § (4) pont]. A magyar Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint pedig a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. A közérdekű adatok nyilvánossága érdekében az Avtv. 19. § (2) bekezdése az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy számára előírja, hogy rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tegye a közérdekű adatokat. Ennek következtében a közzétett közérdekű adatok bárki számára személyazonosítás nélkül megismerhetők [Avtv. 21/A. § (1) bekezdés].

Az adatvédelmi törvény előírásai mellett 2006. január 1-jétől a jogszabályok digitális szövegének megismerésére az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eisz.) rendelkezéseit is alkalmazni kell. A törvény célja, hogy a közérdekű adatoknak a törvényben meghatározott körét elektronikus úton közzétegyék, melyeket bárki személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül folyamatosan és díjmentesen megismerhet. [Eisz. 1. §;

2. § (1) bekezdésének c) pontja]. A törvény a jogszabályok nyilvánossága érdekében rendelkezik a Magyar Közlöny digitális másolatának – a nyomtatott változattal egyidejű – közzétételéről [Eiszt. 12–14. §].

A törvény szerint a közzététel: a törvényben meghatározott adatoknak internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen történő hozzáférhetővé tétele.

Álláspontom szerint a Magyar Közlöny digitális másolatainak – mint közzétett közérdekű adatoknak – megismerése az adatvédelmi törvény 2005. június 1-jei módosításának következtében csak akkor köthető személyazonosító adatok közzléséhez (regisztrációhoz), ha a személyes adatok kezelése a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosításához elengedhetetlenül szükséges.

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó honlapjára 2006. január 1-jétől a hatályba lépő elektronikus információszabadságról szóló törvény rendelkezései is irányadók.

Kérem, hogy a Magyar Közlöny digitális másolatainak megismerésével összefüggő regisztrációs eljárást vizsgálja felül annak érdekében, hogy megfeleljen az adatvédelmi törvény és az elektronikus információszabadságról szóló törvény előírásainak, az intézkedéseiről pedig tájékoztatni szíveskedjék.

Budapest, 2005. szeptember 2.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1103/A/2005)

[Állásfoglalás: a takarékszövetkezeteknél nem indokolt a nem rendszeres ügyfél teljes azonosítása]

[...]

Tisztelt [...]!

Indítványa alapján vizsgálat indult hivatalomban a [...] Takarékszövetkezet adatkezelésével összefüggésben. Ön levelében azt kifogásolta, hogy a szövetkezet [...] fiókjában az önkormányzat által kibocsátott csekken kívánta befizetni a személyszállítási díjat és a kommunális adót, s ennek során az ügyintéző a pénzügyi intézmény számítógépes rendszerben rögzítette nevét, lakcímét, születési helyét, idejét, anyja nevét, személyazonosító igazolványának számát.

Az adott ügyben 2005 márciusában írásban megkerestem [...] -t, a [...] Takarékszövetkezet elnök-ügyvezetőjét, aki válaszában hivatkozott a pénzmosság megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi törvény (a továbbiakban: Pmt.) 3. §-ban meghatározott ügyfél-azonosítási kötelezettségre. Ennek megfelelően úgynevezett azonosítási adatlap kerül kitöltésre az ügyféllel történő üzleti kapcsolat létesítésekor az ügyfél, annak meghatalmazottja, rendelkezésre jogosult, továbbá képviselő adatairól, kétfélmillió Ft-ot elérő vagy meghaladó összegű ügyleti megbízás során, valamint pénzmossásra utaló adat, tény, körülmény felmerülése esetén. Az elnök-ügyvezető levelében közölte azt is, hogy a takarékszövetkezet számlavezető rendszerében tranzakció rögzítésére csak bonyolító ügyfél megadása esetén van lehetőség. Amennyiben a bonyolító személy nem ügyfele a takarékszövetkezetnek, és a számlavezetett ügyfél (jelen esetben az önkormányzat) javára teljesít befizetést, mint alkalmi ügyfél kerül a nyilvántartásukban felvételre. Ebben az esetben a név, lakcím és a személyazonosító okmány rögzítése szükséges.

A [...] kirendeltségnél végzett belső ellenőrzés megállapította, hogy néhány esetben az adott ügylet kapcsán megtörtént a bonyolító ügyfél teljes azonosítása az azonosítási adatlap felvételével, majd ezt követően az adatok számítógépes rendszerben való rögzítése. Ez a gyakorlat a takarékszövetkezetnél nem általános.

A takarékszövetkezet válasza tehát nem tért ki arra, hogy a személyazonosító okmány számának rögzítése miért szükséges, és annak jogalapját sem jelölte meg. Tekintettel arra, hogy hasonló adatkezelési gyakorlatot panaszolt egy másik beadványozó a [...] Takarékszövetkezet esetében, jelen ügyben tájékoztatást kértem a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletétől.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének főigazgatója, [...] az alábbiakról tájékoztatott:

A Pmt. 2. § (1) bekezdésének a) pontja alapján ügyfél az, aki a szolgáltatóval a szolgáltató tevékenységi körébe tartozó szolgáltatás igénybevételére szerződést köt (rendszeres ügyfél), illetve a szolgáltató részére ügyleti megbízást ad (alkalmi ügyfél). Tekintettel arra, hogy a takarékszövetkezetnél befizetést kezdeményező személy a takarékszövetkezet részére ügyleti megbízást ad, ezáltal a pénzügyi intézmény alkalmi ügyfelének minősül, így – mivel bekerül a Pmt. személyi hatálya alá – azonosítása lehetséges.

További kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy az alkalmi ügyfél azonosítása kötelező-e. A Pmt. 3. §-a határozza meg azokat a típuseseteket, amikor a szolgáltató az ügyfél azonosítását köteles elvégezni. Jelen ügyben relevanciával bír annak megítélése, hogy az alkalmi ügyfél és a szolgáltató között létrejön-e üzleti kapcsolat, mivel a Pmt. 3. § (1) bekezdése értelmében az ügyféllel történő üzleti kapcsolat létesítésekor az ügyfél azonosítását el kell végezni. A Pmt. 2. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint üzleti kapcsolat az ügyfél és a szolgáltató között a szolgáltató tevékenységi körébe tartozó szolgáltatás igénybevételére vonatkozó írásbeli szerződéssel létrejött tartós jogviszony. Figyelembe véve, hogy ilyen jogviszony csak a rendszeres ügyfelekkel létesülhet, míg az alkalmi ügyfeleknél fogalmilag kizárt, ebből következően az alkalmi ügyfél azonosítását a Pmt. kötelezően nem írja elő.

A főigazgató válaszában hangsúlyozta, hogy bár az alkalmi ügyfelek által adott ügyleti megbízás esete nem tartozik a kötelező ügyfél-azonosítási körbe, e kötelezettség hiánya nem jelenti azt, hogy a szolgáltató az ilyen típusú ügyfelek személyazonosságát nem állapíthatná meg, figyelemmel arra, hogy a Pmt. ezt a lehetőséget kifejezetten nem zárja ki. Amennyiben tehát az adott pénzügyi szolgáltatást nyújtó hitelintézet prudenciális szempontból a Pmt.-ben előírt kötelező ügyfél-azonosításon túl további – a jogszabályban szintén ügyfélként meghatározott személyi körre kiterjedő – azonosítást is végez, és ennek során az alkalmi ügyféltől kéri a Pmt. 5. § (1) bekezdés *a*) pontjában felsorolt adatokat (így a 6. pontban megjelölt személyi azonosító okmány típusát és számát), akkor a Felügyelet álláspontja szerint e tevékenységre nem tekinthető a Pmt. szabályaival ellentétesnek. Az adatkérés célhoz kötöttségét a pénzmosással szembeni hatékony fellépés szándéka alapozza meg.

A Felügyelet álláspontjával nem értek egyet.

A Pmt.-ben meghatározott ügyfél-azonosítás személyes adatok felvételét és tárolását jelenti. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Amennyiben törvény meghatározott célból és adatkörrel kötelező adatkezelést nem rendel el, személyes adatok felvételére és tárolására csak az érintett hozzájárulása esetén kerülhet sor. Az a tény ugyanis, hogy törvény valamely adatkezelés lehetőségét kifejezetten nem zárja ki, nem teremt az adatkezelés számára jogalapot.

Az Avtv. a 2. § 6. pontjában meghatározza a hozzájárulás fogalmát: „*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*”. A hozzájárulás ezért akkor minősíthető jogszerűnek, ha az az érintettek részéről valóban önkéntesen, kifejezetten és tájékozottan történt.

Az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező, továbbá tájékoztatni kell – egyértelműen és részletesen – az adatkezeléssel kapcsolatos minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról, illetve arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat. A tájékoztatásnak ki kell terjednie az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira és jogorvoslati lehetőségeire is.

A tájékoztatás kritériuma csak abban az esetben érvényesülhet tehát, ha az ügyfél az adatkezelési cél ismeretében nyilatkozhat. Az Avtv. 5. §-a értelmében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhető, mely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Abban az esetben, ha a bonyolító személy nem rendszeres ügyfele a takarékszövetkezetnek, és a számlavezetett ügyfél javára teljesít befizetést, a személyazonosító okmány számának rögzítését és/vagy a Pmt. szerinti teljes azonosítást indokolatlannak tartom. A Felügyelet által megjelölt adatkezelési cél véleményem szerint nem fogadható el. A pénz- és elszámolásforgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés 8. §-a szerint is a számlatulajdonos bankszámlájára vagy bankszámlájáról történő fizetésre a hitelintézet vagy Posta részére adott megbízáson – a bankszámlát azonosító pénzforgalmi jelzőszámon túl – elegendő feltüntetni a kötelezett és a jogosult megnevezését, valamint székhelyét vagy lakcímét.

Álláspontomról tájékoztattam az ügyben érintett takarékszövetkezetet és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét.

Az ügyintézés elhúzódságáért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2005. szeptember 20.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az állambiztonsági szolgálatok számára írott ügynöki jelentés egészének nyilvánosságra hozatala nem jogszerű]

Dr. Gyarmati György
főigazgató úrnak
Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára

Budapest

Tisztelt Főigazgató úr!

A rivaldafény árnyékában című kötettel kapcsolatos indítványára válaszul az alábbiakról tájékoztatom.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény előírása szerint személyes adat akkor kezelhető (értve ez alatt a nyilvánosságra hozatalt is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény – vagy meghatározott esetben önkormányzati rendelet – elrendeli. Ugyane törvény 32. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

Megítélésem szerint ennek a kritériumnak az állambiztonsági szolgálatok számára írott ügynöki jelentés egészének nyilvánosságra hozatala nem felel meg, így azt nem tudom jogszerűen nyilvánosságra hozott anyagnak tekinteni.

Budapest, 2005. október 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1652/K/2005)

[Állásfoglalás: a munkavállalók kamerával történő megfigyelése törvényi rendelkezés hiányában csak kivételesen lehetséges]

[...]

Tisztelt [...]

Ön beadvánnyal fordult hozzám, melyben a [...] adatkezelését találták sérelmesnek. A beadvány szerint a [...] létesítményeiben kamerákat helyeztek el, melyek működéséről az érintettek tájékoztatást nem kaptak, továbbá a [...] érkező, a munkavállalók magánjellegű leveleit az érintettek hozzájáruló nyilatkozata nélkül bontották fel.

A beadványa eredményeként megindult vizsgálat során megszületett állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

A megindult vizsgálat során megkerestem [...] a [...] tájékoztatást kérve a [...] területén működtetett kamerarendszerrel kapcsolatban. [...] válaszelevele szerint a [...] „integrált polgári-katonai légiforgalmi irányítást ellátó szervezet, a központi államhatalmi és kormányzati tevékenység, valamint a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos intézmény, ezért védelmét illetően kiemelt kategóriába sorolt. Az objektum védelméről gondoskodó fegyveres biztonsági szolgálat felállításáról, működésének szabályairól a fegyveres biztonsági őrsegről szóló 1997. évi CLIX. törvény, valamint annak alapján a Belügy Minisztérium Jogi Főosztálya által 6-4/8/2004. számon kiadott közigazgatási határozat rendelkezik.”

A válaszlevélben idézett Belügyminisztérium Jogi Főosztálya által kiállított határozat (a továbbiakban: Határozat) értelmében: „az őrzés rendszere biztonságtechnikai eszközökkel kombinált személyi őrzés.”

Arra a kérdésemre, hogy milyen célból bontják fel a munkahelyre érkező, de ugyanakkor magánjellegű postai küldeményeket, a következő választ kaptam: [...] 2004. március 1-jével hatályba léptetett iratkezelési szabályzatának I. fejezete értelmező rendelkezéseinek a) és g) pontja irányadó a magánjellegű küldemények kezelését illetően. A [...] nem bontják fel a munkahelyre érkező magánjellegű küldeményeket, amennyiben azokról ezen minőségük egyértelműen megállapítható. A beadványban ismertetett eset a válaszlevél szerint egyedinek minősíthető, semmikképpen sem beszélhetünk általános eljárásról.

A kapott válasz alapján a beadványnak a munkahelyre érkező, magánjellegű levelek felbontásával kapcsolatos kérdéseit a továbbiakban nem vizsgáltam.

A válaszlevélben megadott tájékoztatás alapján a munkahelyen működtetett kamera-rendszerrel kapcsolatban megkerestem dr. Lamperth Mónika belügyminiszter asszonyt, akinek a nevében dr. Dudás Gábor közigazgatási államtitkár úr válaszolt. A válaszlevél értelmében: „a határozat azon rendelkezése, hogy „az őrzés rendszere biztonságtechnikai eszközökkel kombinált személyi őrzés”, inkább deklaratív, mint normatív előírás. Általános tartalmát a fegyveres biztonsági őrség 27/1998. (VI. 10.) BM rendelettel kiadott Működési és Szolgálati Szabályzata 66. § (1) bekezdése határozza meg, mely szerint: „a technikai őrzés az őrzésnek az a módja, amelynél az emberi érzékszervekkel történő figyelmet elektromos jelző rendszerrel egészítik ki”. Konkrét tartalmát pedig az őrség megalakításakor készített és a rendőrség által jóváhagyott Őrség utasítás határozza meg, amely részletesen leírja az objektum védelmének rendszerét, az őrhelynek, a telepített biztonságtechnikai berendezések helyét, számát, feladatát, funkcióját.”

A határozat csak az objektum biztonságos őrzését írja elő, sem a fegyveres biztonsági őrségről szóló 1997. évi CLIX. törvény, sem a BM rendelet, sem maga az államigazgatási határozat nem tartalmaz előírást a kötelezettre nézve, a biztonságtechnikai berendezések fajtája, mennyisége, illetve az alkalmazása tekintetében. Ezek telepítése kizárólag a kötelezett anyagi lehetőségeinek és szándékának függvénye.

A lefolytatott vizsgálat során kapott tájékoztatások alapján az állásfoglalásom az ügyben a következő:

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

A személyes adatok védelméhez való jog tartalmát az Alkotmánybíróság az elvi jelentőségű 15/1991. (VI. 13.) AB határozatában bontotta ki, melyben kimondta, hogy e jog tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak a feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvényi rendelkezés korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.

Az Alkotmánybíróság által felállított követelményeket követi a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.), amikor is a 3. § (1) bekezdésben kimondja, hogy 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 Avtv. 3. § (3) bekezdése értelmében kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelt adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.

Az Avtv. 2. § 1. pontja értelmében személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) 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. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Az Avtv. 2. § 6. pontja értelmében 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.

Az Avtv. 2. § 9. pontja szerint adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérynymat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is.

Az Avtv. 5. §-a szól a személyes adatok célhoz kötött adatkezelésének elvéről, ennek értelmében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

1. Az Avtv. idézett rendelkezései alapján olyan kamerarendszer működtetése, amely a készített felvételeket továbbítja, vagy rögzíti – az adatkezelés időtartalmától függetlenül – adatkezelésnek minősül.

A fegyveres biztonsági őrzésről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: FBÖtv.) 1. § (3) bekezdése szerint az őrzés elrendeléséről, a fegyveres biztonsági őrség létrehozásáról, működtetéséről és megszüntetéséről a Belügyminisztérium az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint határo-

zattal dönt. Az FBÖtv. 1. § (4) bekezdés a) pontja szerint a határozat – az őrzésre kötelezésen túl – meghatározza az őrzés biztonsági rendszerét.

Az FBÖtv. 30. § (5) bekezdése szerint felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy a honvédelmi miniszterrel és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszterrel egyetértésben a törvény kihirdetését követő negyedik hónap első napjáig rendelettel adja ki a fegyveres biztonsági őrseg működési és szolgálati szabályzatát. A szabályzat tartalmazza a szolgálatra vonatkozó irányítási, szervezési, tervezési, ellenőrzési, képzési és továbbképzési, szolgálatellátási renddel, a kényszerítő eszközök – különös tekintettel a lőfegyver – alkalmazásával kapcsolatos részletes szabályokat, valamint a 7. §-ban előírt vizsga követelményeit. Ezen felhatalmazás alapján jött létre a fegyveres biztonsági őrseg Működési és Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 27/1998. (VI. 10.) BM rendelet (továbbá: BM rendelet), melynek 66. §-a rendelkezik a technikai őrzés szabályairól. Eszerint a technikai őrzés az őrzésnek az a módja, amelynél az emberi érzékszervekkel történő megfigyelést elektromos jelzőrendszer egészíti ki.

A Határozat értelmében „[...] az őrzés rendszere biztonságtechnikai eszközökkel kombinált személyi őrzés.” A Határozat azonban a továbbiakban nem részletezi a biztonságtechnikai eszközök mibenlétét, az azokra vonatkozó szabályokat, technikai követelményeket.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata során kialakított követelmények, illetőleg az Avtv. idézett rendelkezései értelmében a [...] védelmét ellátó fegyveres biztonsági őrseg által alkalmazott kamerarendszer működése az adatvédelmi követelményeknek nem felel meg. Az FBÖtv. ugyanis nem tartalmaz a továbbított képek rögzítéséhez szükséges, az Avtv. 3. § (3) bekezdésében foglalt adatokat megfelelő módon részletező törvényi rendelkezést, a BM rendelet, illetőleg a Határozat pedig jogalapot nem teremthet személyes adatok kezeléséhez.

2. A számomra megadott tájékoztatások alapján megállapítható, hogy a [...] védelmét ellátó fegyveres biztonsági őrseg által működtetett kamerákról az érintettek megfelelő tájékoztatást kapnak. A Szolgálat Házirendjének I. fejezet 1.3. pontja értelmében:

„A létesítmény speciális biztonsági-védelmi rendszerrel felszerelt, az oda belépő, illetve ott tartózkodó személyek mozgását vizuális megfigyelésre is alkalmas biztonsági berendezések kontrolálják. A biztonsági-védelmi berendezések üzemeltetését és felügyeletét a Védelmi és létesítményfelügyeleti osztály látja el. A létesítmény területén telepített biztonsági rendszerek és berendezések rendeltetésszerű működését befolyásolni, illetve akadályozni tilos. A biztonsági rendszert érintő illetéktelen beavatkozás, illetve működésének befolyásolása, akadályozása fegyelmi-, súlyosabb esetben büntetőjogi felelősségre vonást eredményez.”

Az Avtv. rendelkezéseiből az következik, hogy a tájékoztatásnak ugyanis bár nem kötelező, de elvárható – vagyis a tájékoztatás terjedelmének rekonstruálására alkalmas – formai követelménye az, hogy írásban adják meg az érintetteknek, kötelező tartalmi követelménye pedig az, hogy a korábban megjelölt szükséges adatkört a megfelelő részletességgel tartalmazza.

Az Avtv. idézett 3. § (1) bekezdése értelmében személyes adat – törvényi felhatalmazás hiányában – akkor is kezelhető, ha ahhoz az érintett kifejezetten hozzájárult. A megfelelő tájékoztatás nélkül megadott hozzájárulás azonban az adatvédelmi törvény definíciója szerint (Avtv. 2. § 6. pont) meg nem adottnak tekintendő, ebből eredően az ezen alapuló adatkezelés jogellenes.

3. A számomra megadott tájékoztatások értelmében a [...] védelmét ellátó fegyveres biztonsági őrseg által működtetett kamerákon keresztül továbbított képeket az informatikai alapú rendszer megközelítőleg 500 órán keresztül tárolja.

Személyes adatok kezelésekor az adatkezelés jogalapján túl vizsgálni kell azt is, hogy az adatkezelés megfelel-e a személyes adatok célhoz kötött adatkezelésének. Eszerint ugyanis csak addig az időpontig lehet személyes adatot kezelni, ameddig az adatkezelés célja azt ténylegesen és igazolhatóan szükségessé teszi.

Fel kell hívnom továbbá a figyelmemet arra is, hogy a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, vagyónvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvényt (a továbbiakban: SZVMtv.) a közelmúltban oly módon kívánta módosítani a jogalkotó, hogy a vagonőr a megbízó közterületnek nem minősülő létesítmények őrzése során jogosult vagyónvédelmi biztonságtechnikai rendszert – kamerarendszert – alkalmazni, melynek eredményeként létrejövő adatkezelés, a módosítás értelmében *30 napig* – a bankok és pénzügyi intézmények esetében *60 napig* – jogosult az adatkezelő tárolni. A Köztársasági Elnök Úr azonban az adatkezelés idejével, illetőleg az érintettek jogainak garanciális védelmét szolgáló rendelkezésekkel kapcsolatban felmerült aggályok miatt – melyeket a törvény előkészítése során magam is sérelmesnek tartottam –, a törvénymódosítást az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontroll végett megküldte.

Az Alkotmánybíróság 2005. október 3-án meghozott 480/A/2005 határozatában az SZVMtv.-nek a kamerák használatával kapcsolatos több rendelkezését is alkotmányellenesnek minősítette. A határozat indokolása többek között kimondja, hogy a kamerának mint a tulajdonvédelem technikai eszközének az alkalmazása a tulajdon tárgyainak óvására alkalmas ugyan, ám óhatatlanul személyekre, emberi magatartásokra, szokásokra, megnyilvánulásokra, illetőleg magára az emberi testre is irányulhat. Az elektronikus úton történő megfigyelés tehát alkalmas arra, hogy a magánszférába behatoljon, intim (szenzitív) élethelyzeteket rögzítsen akár olyképpen, hogy az érintett nem is tud a felvételtől, vagy nincs abban a helyzetben, hogy mérlegelhesse az ilyen felvételek megengedhetőségét és azok következményeit. Az így végzett

megfigyelés a magánélethez való jog sérelmén túl – szélesebb és mélyebb értelemben – az emberi méltósághoz való jogot általában is érintheti. A magánszféra lényegi fogalmi eleme éppen az, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Ha a nem kívánt betekintés mégis megtörténik, akkor nemcsak önmagában a magánélethez való jog, hanem az emberi méltóság körébe tartozó egyéb jogosultsági elemek, mint például az önrendelkezési szabadság vagy a testi-személyi integritáshoz való jog is sérülhet.

Mivel a magánszféra nem szűkül le a magánlakásra és az ahhoz tartozó területre, a jogi szabályozás során figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a betekintésre alkalmas biztonságtechnikai rendszerek működési körén belül a magánszféra védelme szempontjából érzékeny területek is előfordulhatnak. A törvény vizsgált rendelkezései ugyanakkor ilyen megkülönböztetést nem tesznek; a szabályozás egységes: elektronikus megfigyelőrendszer minden olyan esetben működtethető, amikor a személy- és vagyonellenes jogsértések észlelése más módszerrel nem érhető el.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmát érinti az, ha az elektronikus megfigyelőrendszer alkalmazását lehetővé tevő szabályozás figyelmen kívül hagyja a magánszféra tiszteletét és védelmét. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben rámutatott arra, hogy a vagyoni jogosítványok gyakorlásának tényleges jogalapja ugyan a polgári jog körébe tartozó megbízási szerződés, de mindez túl is mutat a szerződéses jogviszony keretein, mert a vagyontárgyak üzleti alapon megvalósuló védelme az Alkotmányban garantált magánszféra védelméhez való jogot is érinti. (ABH 2004, 367, 370.)

Az Alkotmánybíróság számos határozatában megerősítette, hogy az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos határok között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz, ha másik alapvető jog, szabadság vagy alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. [lásd például 30/1992. (V. 26) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98–99.; 44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 618, 648.]

Az Alkotmánybíróság mindezekon túlmenően megjegyzi: a tulajdont érintő jogsértések kiküszöbölésére, kriminális magatartások megelőzésére számos más olyan eszköz áll rendelkezésre, amely az emberi méltóságot nem sérti, ugyanakkor a tulajdon technikai értelemben vett védelmét hatékonyan megoldja.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a fegyveres biztonsági őrzésről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény jelenleg hatályos rendelkezései nem teremtenek jogalapot olyan kamerarendszerek telepítéséhez, melyek a továbbított képeket rögzítik.

Ez okból javasoltam dr. Dudás Gábor államtitkár úrnak, hogy a törvény vonatkozó rendelkezéseit, illetőleg az annak alkalmazása kapcsán kialakult gyakorlatot vizsgálják felül, és az adatvédelmi követelményeknek megfelelően alakítsák át.

[...] úrtól pedig a fentiek alapján kérem, hogy a [...] házirendjének azon rendelkezéseit, melyek a kamera használatával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazzák, illetőleg az evvel kapcsolatos gyakorlatot az ismertett hatályos törvényi követelményeknek megfelelően alakítsák át.

Budapest, 2005. október 6.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(284/A/2005)

[Állásfoglalás: a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszerben csak törvényben meghatározottak szerint kezelhető adatok, más adatkezelési műveletek nem végezhetőek]

Rác Lajos
elnök-vezérigazgató
Bankközi Informatikai Szolgáltató Rt.

Budapest

Tisztelt Vezérigazgató Úr!

2005. szeptember 20-án kelt levelére válaszolva az alábbiakról tájékoztatom:

Beadványában a Bankközi Informatikai Szolgáltató Rt., a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer (a továbbiakban: BAR) üzemeltetője nevében bejelentette az adatvédelmi nyilvántartásba, hogy 2005. október 30. napjától kezdve a BAR szolgáltatását új adatfeldolgozási módszerrel kívánják kiegészíteni. Az új adatfeldolgozási eljárás

során a BAR elemzi az egyes személyek BAR-ban feltalálható adatait, és az elemzés alapján egy matematikailag az adatokból egyenesen következő értéket, az úgynevezett BAR Indexet fűzi azokhoz.

Mint ahogy az Ön előtt is ismert, az Igazságügyi Minisztérium 2004 októberében javaslatot tett a központi hitelinformációs rendszerre vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztésére, és a Pénzügyminisztérium, a Magyar Bankszövetség, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, valamint az adatvédelmi biztos bevonásával az egyeztető tárgyalásokat tartott. A törvénymódosítás előkészítése során a bankszövetségi javaslat egyik átdolgozott változatával kapcsolatban jeleztem, hogy a tervezet azon rendelkezését, mely szerint „a BAR jogosult az ügyfélről nyilvántartott adatokhoz olyan összevont adatot fűzni, mely a BAR-ban az ügyfélről nyilvántartott adatokból következik”, adatvédelmi szempontból aggályosnak tartom. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény fogalomrendszere szerint ennek az indexálásnak az eredménye automatizált egyedi döntésnek minősül, melyre csak abban az esetben kerülhet sor, ha ahhoz az érintett kifejezetten hozzájárult, vagy azt törvény lehetővé teszi.

Nem osztom az Ön álláspontját, mely szerint az új adatfeldolgozási módszer nem tekinthető automatizált egyedi döntésnek, tekintettel arra, hogy a BISZ Rt. maga is adatkezelőnek minősül, akinél az automatizált folyamat eredményeképpen előálló értékelés („ügyfélminősítés”) nem szolgál alapjául egy ezt követő emberi döntésnek. Természetesen egészen más a jogi megítélés a hitelkérelmek banki elbírálásánál, ahol általában az automatizált adatfeldolgozás eredményének ismeretében embernek kell meghoznia a döntést.

Az Avtv. 9/A. §-a szerint érintettnek mindkét esetben lehetőséget kell biztosítani álláspontja kifejtésére. Az automatizált adatfeldolgozás esetén az érintettet – kérelmére – tájékoztatni kell az alkalmazott matematikai módszerről és annak lényegéről. Kifejtettem, hogy nem látom indokoltnak a Hpt.-ben egy ilyen törvényi lehetőség megteremtését, tekintettel arra, hogy a banki kockázatkezelők a központi hitelinformációs rendszerben nyilvántartott adatok teljes köréhez hozzáférhetnének. A BAR által képzett index tehát nem tartalmazna számukra többletinformációt.

A Hpt. tervezett módosítása szerint a jövőben a hitelinformációs rendszer több adatot tart majd nyilván, így a rendszerhez csatlakozók az adósról lényegesen több adathoz juthatnak hozzá. A szabályozás ilyen irányú módosítását elfogadtam, abból kiindulva, hogy az adatszolgáltatás körének bővülése az adósok méltányosabb megítélését fogja eredményezni, ezáltal a KHR-ben szereplés ténye nem fogja maga után vonni automatikusan a hitelkérelem elutasítását. Álláspontom szerint az indexálás ezzel ellentétes folyamatokat indíthat el.

A hatályos Hpt. alapján a bevezetni kívánt adatfeldolgozási módszer nem tekinthető jogszerűnek. A BAR adatkezelésének jogalapja törvényi felhatalmazás, mely szerint a rendszer adatot tart nyilván és adhat át az érintett adósnak, valamint a hiteladat-szolgáltatónak. A törvény nem jogosítja fel a BAR-t arra, hogy az adatokon bármilyen más adatkezelési műveletet végezzen. Különösen aggályos ez abból a szempontból, hogy ennek eredményeként új adatfajta jön létre, melynek kezelésére a BISZ Rt.-t törvény nem hatalmazza fel.

Kérem, hogy a fentiekre tekintettel szíveskedjen a tervezett adatkezeléstől eltekinteni. Ellenkező esetben az Avtv. 25. § (2) bekezdés alapján fel fogom szólítani a jogellenes adatkezelés megszüntetésére. Tájékoztatom, hogy bejelentésének adatvédelmi nyilvántartásba vételéről hivatalom külön levélben értesíti.

A közelmúltban tudomásomra jutott, hogy a BAR-ban a törvényes öt évet követően újabb öt évre archív állományba kerülnek az adatok oly módon, hogy azok a hiteladat-adatszolgáltatók számára nem láthatók, de a nyomozóhatóság, bíróság, ügyészség esetleges írásbeli megkereséseire bizonyítási célból még előhívhatók és kiadhatók. Az adatok tehát tíz évet követően kerülnek véglegesen megsemmisítésre.

Az Avtv. 25. § (2) bekezdés alapján felszólítom a jogellenes adatkezelés megszüntetésére. Megtett intézkedéseiről 30 napon belül írásban szíveskedjen hivatalomat tájékoztatni.

Budapest, 2005. október 11.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1653/K/2005)

[Állásfoglalás: egy közösségi vagy egy internetes fórumon másra vonatkozó becsületsértő, pejoratív állításokat tenni, a véleménynyilvánítás szabadságához tartozik és az adatvédelem oldaláról meglehetősen szűk területen értelmezhető]

[...]

Tisztelt [...]!

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához előterjesztett panaszában az MTM-SBS Televízió Rt. (tv2) és az M-RTL Televízió Rt. (RTL Klub) teletext társkereső chat oldalainak a tartalmát, továbbá a chat moderátorok és az említett televíziótársaságok munkatársainak eljárását sérelmezte. Az országgyűlési biztos általános helyettese hatáskörének hiányában beadványát adatvédelmi vizsgálat céljára megküldte irodámnak.

A beadványában sérelmezi, hogy a fenti csatornák teletextes chat oldalain az Ön megítélése szerint a becsület csorbítására alkalmas üzenetek jelentek meg, illetve az RTL Klub csatorna moderátora az oldal látogatóinál az Ön telefonszáma után érdeklődött.

Az ügyben képviselt álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 27. § (1) bekezdése alapján bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével kapcsolatban jogsérelem érte vagy annak veszélye közvetlenül fennáll.

Az Avtv. hatálya alá azok az adatkezelések tartoznak, amelyek egy természetes személy adataira vonatkozik. Személyes adat minden olyan adat, amely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható, ideértve az érintettre vonatkozó, az adatról levonható következtetést is. Az adat mindaddig megtartja ezt a minőségét, amíg a kapcsolata az érintettel helyreállítható. [Avtv. 2. § 1. pont].

Egy közösségi vagy egy internetes fórumon másra vonatkozó becsületsértő, pejoratív állításokat tenni, a véleménynyilvánítás szabadságához tartozik és az adatvédelem oldaláról meglehetősen szűk területen értelmezhető. Ha a hozzászólásban az egyén értékítélete fejeződik ki, azaz személyes gondolatait vagy meggyőződését osztja meg másokkal, akkor az adatvédelemnek nincsen relevanciája. Adatvédelmi szempontból azok a tényállítások és kijelentések bírnak jelentőséggel, amelyekkel az egyén olyan adatokat közöl, vagy olyan tényekre utal, amelyek egy természetes személlyel közvetlenül vagy közvetetten kapcsolatba hozhatók. Ilyen esetekben a személyes adatok kezelésére vonatkozó adatvédelmi szabályokat alkalmazni kell.

A beadványában elmondottak arra engednek következtetni, hogy az egyik felhasználó pejoratív állításainak hangoztatásával nem adatkezelési műveletet végzett, hanem Önre vonatkozó véleményét jelenítette meg az oldal közönsége előtt.

A sajtó, az elektronikus média és az internet a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, tájékozódásnak, tájékoztatásnak, valamint a véleménynyilvánításnak az eszköze. Az Alkotmány deklarálja: „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze” [Alk. 61. § (1) bekezdés].

A szabad véleménynyilvánítás gyakorlásának célja, hogy az egyén véleményt alkothasson, azt másokkal közölje, mások véleményét formálja, a közérdekű információkat szabadon terjessze, véleményével aktívan részt vegyen közügyek nyilvános megvitatásában, valamint ideértendő az egyén tájékozódáshoz, az információs szabadsághoz való joga is.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepet biztosít az alkotmányos alapjogok között, és hangsúlyozza, hogy tulajdonképpen „*anyajoga*” ez többféle kommunikációs alapjognak (úgy mint például sajtó- és szólásszabadság). A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi, a szabad kommunikációban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ennek a jognak kitüntetett szerepe van, de ez nem jelenti annak korlátozhatatlanságát. Az Alkotmány a szabad kommunikációt biztosítja, de az alapjog gyakorlásának külső korlátai vannak, melyek előtt meghátrálni kénytelen. Az alapjogi mezsgye külső határai az emberi méltósághoz, a becsülethez és jóhírnévhez való jog [ABH 36/1994. (VI. 24.)].

A fentiek alapján elmondható, hogy egy társkereső chat fórumon bárki kritikát, véleményt fogalmazhat meg Önrel kapcsolatosan. A véleménynek a személyiség védelmére hivatott alkotmányos alapjogok szabnak határt, védendő érték a magánszféra, amelybe az egyén személyiségi jogai, becsülete, magántitka és személyes adatai is beletartoznak.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hangsúlyozza, hogy a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani, azok a törvény védelme alatt állnak [Ptk. 75. § (1) bekezdés]. Személyiségi jogának megsértése miatt bárki bírósághoz fordulhat, ha valamilyen vélemény, tényállítás sérti jóhírnévét, be-

csületét, emberi méltóságát vagy személyes adatok védelméhez fűződő jogát stb. Ha a vélemény közlése becsületsértés, rágalmozás vagy visszaélés személyes adattal büntetőjogi tényállások valamelyikét megvalósítja, akkor lehetőség van az elkövető büntetőjogi felelősségre vonására is.

A pejoratív állítások tekintetében adatvédelmi vizsgálat lefolytatására nincsen hatásköröm, és nyomozati hatáskör hiányában arra sem vállalkozhatok, hogy a sértő állítások megfogalmazóját felderítsem.

Az adatvédelem szempontjából vizsgálható kérdés az ügyben az Ön telefonszámának a kezelése.

Az Avtv. alapján az Ön neve, a fórumon használt beceneve és a telefonos hívószáma is személyes adat. Személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett az adatkezeléshez hozzájárult vagy az adatkezelést törvény elrendeli [Avtv. 3. § (1) bekezdés].

Az Avtv. 2. § 9. pontja alapján adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása.

Az Avtv. hatálya nem terjed ki a természetes személynek a *kizárólag saját személyes céljait* szolgáló adatkezeléseire. Egy közösségben a közösség tagjai közötti adatáramlás és adatsere sok esetben kívül esik az adatvédelem körén, ezért az adatvédelem általános – különösen érintetti beleegyezésre vonatkozó – követelményeit sem kell alkalmazni ezekre a műveletekre. A kérdéses ügyben – ha a saját személyes célon túlterjeszkedik – a chat-moderátor az Ön hívószámát az Ön előzetes, tájékozott és önkéntes hozzájárulásával kezelheti. A másik oldalról közelítve: azok a személyek, akik az Ön telefonszámát ismerik, csak az Ön beleegyezésével adhatják tovább a chat-moderátornak, ha nem saját személyes céljának kielégítésére igényli.

A hozzájárulás hiányában végzett adatkezelés jogellenes.

Tájékoztatom, hogy az adatvédelmi biztos tevékenységére irányadó adatvédelmi törvény és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény rendelkezései alapján az adatvédelmi biztosnak sincs lehetősége független vizsgálóbizottság felállítására, sem a bepanaszolt chatoldalak bezárására. Továbbá nyomozati hatáskörrel nem rendelkezem annak kivizsgálására sem, hogy a fórum moderátora milyen célból kívánta az Ön személyes adatát megismerni, illetve hogy a chat bármelyik tagja eleget tett-e a moderátor ezen kérésének.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2005. október 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1700/A/2005)

[Állásfoglalás: az örökbefogadott gyermekek egészségügyi adatainak nyilvántartásáról]

Egy megyei kórház főigazgatója az Adatvédelmi Biztos Irodájához címzett beadványában állásfoglalást kért abban a kérdésben, hogy az örökbefogadással érintett gyermekek személyes és különleges adatai a személyazonosító adatok megváltozását követően az egészségügyi szolgáltatók nyilvántartásában hogyan tárolhatók, illetve az egészségügyi ellátáshoz szükséges korábbi gyógykezelési adatok, anamnézisek mennyiben hozzáférhetőek a későbbi kezeléseik során.

Az örökbefogadást megelőzően a gyermek születésével, esetleges gyógykezelésével kapcsolatban a gyermek eredeti nevén, a vér szerinti édesanya megjelölésével és eredeti taj-számmal (Társadalombiztosítási Azonosító Jel) szerepel az egészségügyi szolgáltató nyilvántartásában.

Örökbefogadás esetén az örökbe fogadó szülőknek igényelni kell az „új” személy számára új taj-számot. Az örökbe fogadott gyermek létre és egyéb adatainak igazolására alkalmas okirat a születési anyakönyvi kivonat. Az örökbe fogadott gyermeket az anyakönyvvezető olyan módon anyakönyvezi, hogy az örökbe fogadó szülőket vér szerinti szülőként vezeti be az anyakönyvbe, de az anyakönyvi kivonat nem tartalmaz az örökbefogadás tényére utaló adatot.

A gyermek egészséghez való alkotmányos joga adott esetben olyan érdek, ami az egészségügyi szolgáltatónál a korábbi kezelési vagy egészségi állapottal összefüggő adatokhoz való hozzáférést valamilyen módon mégis indokolhatja. A helyzetet „*súlyosbító*” tényező, hogy az egészségügyi nyilvántartásokban történő adatmódosítást olyan módon kell elvégezni, hogy a módosított adat továbbra is olvasható maradjon.

A vizsgálat során megkerestem az egészségügyi minisztert, valamint az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert. A szaktárcák vezetői válaszukban egyetértettek azzal, hogy a jelenlegi jogi környezet nem teszi

lehetővé az „átjárást” az örökbefogadás előtt és azt követően történt egészségügyi ellátások dokumentációi között, holott a gyermek érdeke ezt nyilvánvalóan megkívánja.

Dr. Göncz Kinga miniszter asszony emellett kiemelte, hogy az örökbe fogadó szülők egy része – tartva a társadalmi megítélés hátrányaitól – még mindig titkolja, hogy gyermeke örökbefogadott annak ellenére, hogy az örökbefogadást megelőző tanácsadáson egyértelműen arra készítik fel az örökbefogadókat, hogy az örökbefogadás tényének eltitkolása súlyos és káros következményekkel járhat. Ezért – véleményem szerint – nem feltétlenül lenne helyes az örökbe fogadó szülőkre „bízni” a gyermek régi egészségügyi adatainak „megőrzését”.

Hangsúlyozom azt a tényt, hogy az örökbefogadás titkossága (titkos örökbefogadás esetén) a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény értelmében a vér szerinti és az örökbe fogadó szülők közötti viszonyt jellemzi, vagyis elvileg csak azt zárja ki, hogy a szülők egymás adatait megismerjék, illetve a vér szerinti szülők az örökbefogadás tényéről értesítést kapjanak, az erről hozott határozatot megismerjék, ellene jogorvoslattal éljenek.

Örökbefogadás esetén a gyermek örökbefogadás előtti személyes adatai az örökbefogadást engedélyező gyámhivatal és a gyermek születési helye szerint illetékes anyakönyvvezető előtt ismertek.

Az örökbefogadás előtt történt, a gyermek kezelésével, egészségügyi ellátásával kapcsolatos összesített információk az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) kezelésében megtalálhatóak.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 24. § (2) bekezdése alapján az egészségügyi dokumentációval az egészségügyi szolgáltató, az abban szereplő adattal a beteg rendelkezik. A 24. § (4) bekezdése szerint a beteg jogosult az általa pontatlannak vagy hiányosnak vélt – rá vonatkozó – egészségügyi dokumentáció kiegészítését, kijavítását kezdeményezni, amelyet a kezelőorvos, illetve más adatkezelő a dokumentációra saját szakmai véleményének feltüntetésével jegyez rá. A hibás egészségügyi adatot az adatfelvételt követően törölni nem lehet, azt úgy kell kijavítani, hogy az eredetileg felvett adat megállapítható legyen.

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 46. §-a alapján az örökbefogadást engedélyező határozat rendelkező részének tartalmaznia kell többek között a gyermek örökbefogadás előtti nevét, a gyermek örökbefogadása utáni névviselésével kapcsolatos döntést, a gyermek születésének újra anyakönyvezéséhez szükséges adatokat, a gyermek származási helyére vonatkozó adatokat, a vér szerinti szülőként történő bejegyzésre vonatkozó rendelkezést, az anyakönyvvezető megkeresését a gyermek újbóli anyakönyvezésének elrendelése érdekében. A 14. § alapján ezenkívül tartalmaznia kell a határozatba foglalt döntés végrehajtásában, teljesítésében érdekelt szerv megkeresését is.

A gyermek egészséghez való alkotmányos joga érdekében adatvédelmi szempontból elfogadható megoldásnak tartom, ha – a vonatkozó jogi szabályozás módosításával, kiegészítésével – a gyámhatóság mint a régi és új személyazonosító adatok jogszerű kezelője – kapna megbízást arra, hogy az OEP nyilvántartásából a gyermek régi személyazonosító adataihoz rendelt egészségügyi szolgáltatásokat elvégzett egészségügyi szolgáltatókat megkeresi, és határozatában felszólítja őket az egészségügyi dokumentációban szereplő régi személyazonosító adatok törlésére és egyidejűleg azok új személyazonosító adatokkal való módosítására, helyettesítésére.

Ehhez természetesen az is szükséges, hogy ekkor már rendelkezésre álljon az egészségügyben azonosító kódként használt új taj-szám is.

Ezzel a megoldással az örökbe fogadott gyermekek esetében sem az egészségügyi adatok adatbiztonságához, sem a gyermek személyes adatai védelméhez való jog nem sérülne. Ugyanakkor a megfelelő egészségügyi ellátáshoz, kezeléshez való jog biztosítva lenne.

Az örökbefogadást engedélyező gyámhatóság ezzel többletterhet kapna, valamint a szükséges jogi szabályozás módosításának előkészítése a jogalkotóra hárul.

Mindamellet az örökbe fogadott gyermek érdekeire és az örökbefogadások viszonylag csekély számára tekintettel a fenti, kompromisszumos megoldás bevezetését elengedhetetlennek tartom.

A fentiek alapján a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. § (1) bekezdésében foglalt jogkörömmel élve javaslom, hogy az illetékes tárcák (Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, illetve Egészségügyi Minisztérium) gondoskodjanak az adatkezelésre vonatkozó jogszabályok módosításáról.

Budapest, 2005. október 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1024/K/2005)

[Állásfoglalás: az autó adásvétele előtt célszerű a tulajdonos hozzájárulását kérni a forgalmazási korlátozásról való adatigényléshez]

Urbán György
hivatalvezető részére
Belügyminisztérium
Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal

Budapest

Tisztelt Hivatalvezető Úr!

Köszönettel vettem a fenti számú ügyben írt megkeresésemre adott válaszát. A panaszos arról kért tájékoztatást, miért nincs joga egy autvásárlónak vásárlás előtt hivatalosan hozzájutni olyan információhoz, hogy az általa kiválasztott jármű valóban átruházható és tehermentes-e. Az eredetvizsgálat és a törzskönyv nem jelentenek jogi biztonságot a vásárlónak, mivel például opciós terhelésről csak az adásvétel megtörténte után, az átírás során szerezhethet tudomást a vásárló.

A panaszosnak írt válaszmóról, illetve állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

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 elrendeli. Személyes adat a bármely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat.

A közúti közlekedési nyilvántartás adattartalmát, működési szabályait, a járműokmányok adattartalmát a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.) szabályozza, ennek részletszabályait pedig az 56/1999. (XII. 28.) BM rendelet határozza meg. A közlekedési nyilvántartás deklarált célja a tulajdon védelme és ezzel összefüggésben a hatósági okmányok közhitelességének biztosítása, és ennek érdekében a Kknyt. felhatalmazást is ad egy meghatározott adatkör nyilvántartására, illetve továbbítására. A Kknyt. III–IV. fejezete tartalmazza a nyilvántartásból való adatigénylés szabályait, eszerint jog vagy jogos érdek érvényesítése érdekében igényelhető adat a nyilvántartásból, és igazolni kell az adatfelhasználás célját és jogalapját. E szabályozást az indokolja, hogy a nyilvántartásban meglévő nagy tömegű személyes adatot ne használhassa fel bárki, bármilyen célra.

A jármű tulajdonjogát érintő forgalmazási korlátozásra (elidegenítési, terhelési tilalom, vételi jog) vonatkozó adatok a járműnyilvántartásban szerepelnek a Kknyt. 9. §-a (2) bekezdésének c) pontja alapján. A közúti közlekedési igazgatási feladatokról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet 74. §-ának (4) bekezdése szerint ilyen korlátozás esetén a törzskönyv kizárólag a korlátozás jogosítottja részére adható ki.

Tehát ha a tulajdonjogot igazoló irat tartalmaz tulajdonjogot korlátozó kikötést, illetve ha ilyen korlátozás később, az adásvétel megtörténte után keletkezik, és a jogosultak ezt jelzik a nyilvántartás felé, akkor a nyilvántartó hatóság kezeli az erre vonatkozó adatokat. A fenti jogszabályokban nincs pontosan meghatározva, hogy mely adatok tarthatók nyilván a forgalmazási korlátozás összefüggésében, viszont más jogszabályok tartalmaznak adatátadási, bejelentési kötelezettséget. Például a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 10. §-a előírja, hogy a végrehajtónak – a forgalmi engedély vagy a törzskönyv lefoglalásának megíiusulása esetén – meg kell küldenie a foglalási jegyzőkönyv másolatát a nyilvántartó hatóságnak. Ilyen esetben az iratot, iratmásolatot a nyilvántartás okmánytára őrzi.

A nyilvántartás adatai alapján kiállított okmányok közhitelesnek tekintendők. Ez azt jelenti, hogy az okmányokban feltüntetett adatok megegyeznek az állami nyilvántartásban szereplő adatokkal, és azokat az ellenkező bizonyításáig valósnak kell elfogadni. A járműokmányokban a tulajdonjog korlátozására vonatkozó adat, utalás a jelenlegi szabályok szerint nem szerepel, így erről a nyilvántartásból való adatigényléssel szerezhethető információ. A Kknyt. 23. §-a lehetővé teszi a forgalmazási korlátozásra vonatkozó adatokról való adatszolgáltatás teljesítését is, mely esetben szintén jog vagy jogos érdek meglétét, vagyis a felhasználás célját és jogalapját kell igazolni. A kérelem teljesítését meg kell tagadni, ha a kérelmező az adat felhasználásának célját illetőleg jogalapját nem vagy nem megfelelően igazolta (Kknyt. 22. §). Azzal kapcsolatban, hogy valamely jog vagy jogos érdek fennállása hogyan igazolható, a jogszabályok nem adnak iránymutatást. A hivatalvezető válaszában ezzel kapcsolatban csupán arra utalt, hogy esetenként nagyon nehéz meghatározni a jog, jogos érdek mibenlétét. A központi hivatal által kialakított gyakorlat szerint az adatszolgáltatás teljesíthető az adott jármű adásvételi szerződésének bemutatásával, nem teljesíthető viszont pusztán a vételi szándékra való hivatkozással.

Meglátásom szerint a közlekedési nyilvántartásban kezelt, korlátozásra vonatkozó adat nem mindig naprakész, és nem tükrözi feltétlenül a járművel kapcsolatos jogosultságok, kötelezettségek meglétét. Ennek oka, hogy egyrészt az érintettek sok esetben nem jelentik be a nyilvántartásba a korlátozás keletkezését vagy megszűnését, másrészt a nyilvántartás nem is tartalmaz adatot minden fennálló korlátozásról bejelentési kötelezettség hiányában, illetve mert a jármű tu-

lajdonjogát érintően jogok és kötelezettségek a nyilvántartáson kívül is keletkeznek (pl. zálogjog, mellyel kapcsolatos adatokat közjegyző tartja nyilván).

Tehát ha az adatigénylő/vevő igazolja is jogának vagy jogos érdekének fennállását és információt kap az átruházhatóságról, akkor is kellő gondossággal kell eljárni az adásvétel során. A polgári törvénykönyv alapján a tulajdonost terheli az a kötelezettség, hogy tájékoztassa a vevőt a dolog lényeges tulajdonságairól és a dologgal kapcsolatos fontos követelményekről, különösen a dologra vonatkozó jogokról és terhekről, és átadja az ezekre vonatkozó okiratokat. Egy autó adásvétele előtt célszerű a tulajdonos hozzájárulását kérni a forgalmazási korlátozásról való adatigényléshez. A tulajdonosnak lehetősége van arra is, hogy saját adatairól adatszolgáltatást kérjen a nyilvántartásból anélkül, hogy az adatról való tájékoztatáshoz fűződő jogát, jogos érdekét igazolja.

A Kknyt. szabályai az adatvédelmi követelményeknek megfelelnek. Indokoltnak tartom azonban a vonatkozó jogszabályi előírások áttekintését az egyes adatszolgáltatások tartalmának pontosítása, az adatigénylést megalapozó jog és jogos érdek igazolására vonatkozó főbb szabályok megállapítása, a nyilvántartás adatforrásainak pontosabb szabályozása, az adathelyesség elősegítése érdekében úgy, hogy az ne okozza a személyes adatok védelméhez fűződő jog aránytalan korlátozását.

Az adatvédelmi vonatkozásokon túl a panasz elsősorban a tulajdonjog védelmét érinti, ezt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának helyettese vizsgálja.

Budapest, 2005. november 10.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(443/A/2005)

[Állásfoglalás: felsőoktatási intézménybe jelentkezőktől önéletrajz csak a vonatkozó törvényi előírások szerint kérhető]

[...]

Tisztelt [...]!

Indítványa alapján vizsgálat indult hivatalomban az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Pécsi Tudományegyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, valamint a Szegedi Tudományegyetem adatkezelésével összefüggésben.

Beadványában azt kifogásolta, hogy a fent felsorolt felsőoktatási intézmények a 2004-es Felsőoktatási felvételi tájékoztatóban a felvételi eljárás kapcsán önéletrajz csatolását írták elő a jelentkezők számára. Állásfoglalásomat kérte azzal kapcsolatban, hogy a hivatkozott adatkérés jogszerűnek minősül-e. Az ügygel kapcsolatban írásban megkerestem az érintett egyetemek rektorait, és tájékoztatást kértem, hogy milyen adatkezelési célból kéri a jelentkezőktől önéletrajz csatolását, illetve hogy ennek elmaradása esetén a jelentkezőt kizárják-e a felvételi eljárásból.

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem rektora, Dr. Klinghammer István levelében az adatkezelés célját nem jelölte meg, viszont arról tájékoztatott, hogy az idén bevezetésre került új érettségi-felvételi rendszerben az önéletrajz már funkcióját veszítette, a 2006-os felvételi eljárás előkészítésekor a megfelelő szabályzatokat és a Felsőoktatási felvételi tájékoztatóba kerülő közleményeket módosítani fogják.

A Pécsi Tudományegyetem rektora Dr. Lénárd László megkeresésemre adott válaszában közölte, hogy az önéletrajz bekérése azt a célt szolgálta, hogy a felvételiző motiváltságáról, érdeklődési köréről, elhivatottságáról és szakmai gyakorlatáról képet adjon a vizsgabizottságnak. Az önéletrajzzal szemben formai követelményt nem állítottak fel, és a felvételi eljárásból nem zárták ki azokat a jelentkezőket, akik nem nyújtották be önéletrajzukat.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem rektora, Dr. Fodor György válaszában kifejtette, hogy az adatkezelés célja az volt, hogy a jelentkező olyan többletinformációkat tárhasson saját belátása szerint az intézmény felvételi bizottsága elé, amelynek kifejtésére a jelentkezési formanyomtatványok nem biztosítanak lehetőséget, és amelyek megismerése akár a felvételi eljárásban, akár a későbbi tanulmányok ideje alatt az intézmény számára hasznos lehet (pl. motivációk, távlati célok, esetleges szociális körülmény). Az önéletrajz benyújtásának elmulasztása – hiánypótlásra történő felszólítást követően – sem eredményezett kizárást a felvételi eljárásból. Válaszában azt is közölte, hogy 2004-ben még valóban kértek önéletrajzot a Bölcsészettudományi Karon, azonban 2005-ben már nem tették kötelezővé.

A Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának dékánja, Dr. Berta Árpád az adatkezelés céljával összefüggésben utalt arra, hogy a jelentkezési lap adatai alapján gyakran nem dönthető el az, hogy a jelentkező finanszírozott képzésre jogosult-e vagy sem, illetve szakváltási szándékának egyértelmű megállapítását is segítheti az önéletrajz. Az önéletrajz hiánya miatt azonban a felvételizőt semmilyen hátrány nem érheti.

Az ügyben kialakított álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja értelmében személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Az Avtv. 5. §-ában kimondott célhoz kötöttség elve szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben.

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 83. § (4) bekezdése értelmében az egyetemi és főiskolai szintű alapképzésben és felsőfokú szakképzésben a felvételi kérelmek elbírálásának rendjét és a felvételi eljárás szabályait, továbbá a felsőoktatási intézmények feladatait a kormány rendeletben állapítja meg. A felvételi eljárás megszervezése és lebonyolítása – a rendeletben meghatározottak szerint – a felsőoktatási intézmények feladata.

A felsőoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló 269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a felvételi eljárás az OM által kiadott „A” jelzésű jelentkezési törzslap és legalább egy „B” jelű intézményi jelentkezési lap benyújtásával kezdődik. A jelentkezési lapok az e rendelet 1. számú mellékletében felsorolt adatokat tartalmazzák. A rendelet a továbbiakban úgy rendelkezik, hogy a felsőoktatási intézmény a felvételi kérelem megalapozott elbírálásához szükséges, általa meghatározott további információkat is kérhet. Ilyennek tekinthető az is, ha a felsőoktatási intézmény a jelentkezőtől önéletrajz csatolását kéri.

Az önéletrajzban szereplő személyes adatokat az önéletrajz írója maga határozza meg. Amennyiben az önéletrajzban kizárólag olyan személyes adatok szerepelnek, melyeket az intézmény a kormányrendelet 1. számú melléklete alapján kezelhet, a jelentkezési lap adattartalmán túlmutató adatgyűjtés nem történik. Ha az önéletrajz egyéb személyes adatokat is tartalmaz (motiváltság, érdeklődési kör, elhivatottság, szakmai gyakorlat, távlati célok, szociális körülmény) – elfogadva az adatkezelés célját – az adatszolgáltatásra csak önkéntes alapon kerülhet sor. Az adatok felvétele előtt az adatkezelő köteles közölni az érintettel, hogy az adatszolgáltatás önkéntes, és megfelelő módon köteles tájékoztatni az adatkezelés céljáról is. Önkéntességről természetesen csak abban az esetben beszélhetünk, ha az érintett szabadon mérlegelheti, hogy az adatkezelő rendelkezésére bocsátja-e személyes adatit, vagy sem. A hozzájárulás megtagadása, illetve visszavonása miatt hátrány nem érheti, vagyis a felvételi eljárásból nem zárható ki. Az Avtv. 3. § (4) bekezdése esetén az adatkezelőnek kétség esetén azt kell vélelmeznie, hogy az érintett személyes adatai kezeléséhez a hozzájárulást nem adta meg. Abban az esetben tehát, ha a jelentkező nem csatolja önéletrajzát, vagyis személyes adatairól e formában nem nyilatkozik, álláspontom szerint emiatt hiánypótlásra történő felhívásra sem kerülhet sor.

Álláspontomról tájékoztattam az ügyben érintett egyetemek vezetőit.

Az ügyintézés elhúzódásáért szíves elnézését kérem.

Adatvédelmi problémáival forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2005. november 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(821/A/2004)

[Állásfoglalás: nem jogszerű a közúti közlekedési nyilvántartás ellenőrzésének külső személy részére való delegálása, az erről kötött megállapodás nem jelent megfelelő jogalapot az adatkezeléshez]

dr. Rónaszéki László
jegyző
Belváros-Lipótváros Budapest V. ker.
Polgármesteri Hivatal

Budapest

Tisztelt Jegyző Úr!

A fenti számú, okmányirodai adatkezelés ellenőrzésére vonatkozó ügyben írt megkeresésre adott válaszát köszönettel vettem.

Annak vizsgálata nem tartozik a hatáskörömbé, hogy – az adatvédelmi vonatkozásokon túl – törvényes volt-e a jegyző feladatainak külső személy részére való delegálása és erről az önkormányzatok között megállapodás kötése, viszont e kérdés jelentőséggel bír az adatkezelés jogalapjának megítélésénél. Mivel a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal gyakorol törvényességi felügyeletet az önkormányzatok működése felett, továbbá felügyeli a közlekedési nyilvántartás adatainak kezelését, ezért a Budapest Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjét kértem álláspontjának kifejtésére. A hivatalvezető szerint az érintett önkormányzatok akkor jártak volna el jogszerűen, ha belső ellenőrzési munka keretében, illetve a közigazgatási hivaltól kért törvényességi felügyeleti ellenőrzés keretében oldják meg az ügyiratok vizsgálatát. Az ellenőrzési feladatok külső személyre való delegálása nem törvényes gyakorlat.

Az ügyben kialakított álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárul vagy az adatkezelést törvény elrendeli. Az Avtv. 2. § 10. pontja szerint adatkezelésnek tekintendő – többek között – személyes adatok felvétele, tárolása, megismerése, továbbítása (meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé tétele).

A közúti közlekedési nyilvántartásra vonatkozó szabályokat az 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Knyt.) tartalmazza. A Knyt. 5. §-a részletezi a körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzőjének feladatait az alábbiak szerint:

„(1) a) ellenőrzi a járművezetésre jogosító okmányok (a továbbiakban: engedély) kiállítását, érvényesítését, cseréjét, pótlását iránti kérelem adatait, gondoskodik a kérelem teljesítéséről és az engedély ügyfél részére történő kiadásáról;

b) a jármű tulajdonjogát igazoló hatósági okmány (a továbbiakban: törzskönyv) kiállítására, cseréjére, pótlására irányuló kérelem alapján intézkedik a törzskönyv kiállításáról és az ügyfél részére történő kiadásáról;

c) ellátja a jármű közúti forgalomban tarthatóságát igazoló okmány kiállításával, cseréjével, pótlásával és az ügyfél részére történő átadásával kapcsolatos feladatokat;

d) ellátja az a)–c) és i) pontokban megjelölt okmányok kiadásával kapcsolatos hatáskörébe utalt adatkezelési feladatokat;

e) átvezeti a nyilvántartáson az a)–c) és i) pontokban megjelölt adatokat, illetve adatváltozásokat;

f) továbbítja az okmánytár részére a nyilvántartásba történő bejegyzés és az okmányok kitöltésének alapját képező iratokat;

g) az okmány és a jármű hatósági jelzésének elvesztése esetén elrendeli annak körözését;

h) visszavonja (bevonja) az engedélyt, a parkolási igazolványt, a járművet forgalomból kivonja, és gondoskodik az ezekkel összefüggő adatok nyilvántartásba történő bevezetéséről;

i) illetékmentes eljárás keretében ellátja a parkolási igazolvány kiadásával, meghosszabbításával, cseréjével, díj ellenében a parkolási igazolvány pótlásával összefüggő feladatokat, gondoskodik a parkolási igazolvány kiállításáról és az ügyfél részére történő átadásáról.”

A jegyző mindezeket a tevékenységeket természetesen munkatársai útján látja el. Az ezzel járó adatkezelésre való felhatalmazással tehát mind a jegyző, mind pedig az irányítása alatti, közlekedési igazgatási feladatokat ellátó köztisztviselők rendelkeznek. Mivel a munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja, így a munkavégzés ellenőrzése céljából is végezhet adatkezelést. A panaszolt esetben azonban a jegyző nem személyesen és nem szervezetten belüli személyeken keresztül végzett ellenőrzést, hanem egy külső szakértőt bízott meg ezzel. Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92. §-a a belső pénzügyi ellenőrzés vonatkozásában mondja ki, hogy a képviselő-testület döntése alapján a belső ellenőrzést elláthatja az önkormányzattal szerződéses jogviszonyban álló személy vagy szervezet, és a jogszabályok részletesen szabályozzák a belső ellenőrzés folyamatát, feltételeit. Jelen esetben azonban nem pénzügyi, hanem szakmai-ve-

zetői ellenőrzésről volt szó, melynek során a belső ellenőrzésre vonatkozó szabályok nem, csupán az általános munkaügyi, adatkezelési, titoktartási szabályok alkalmazandók.

A fentiek alapján álláspontom szerint nem jogszerű az ellenőrzési feladatok külső személy részére való delegálása, ezért az erről kötött megállapodás nem jelent megfelelő jogalapot az adatkezeléshez. Mivel a Knyt. 6. §-a alapján a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal felügyeli a nyilvántartás adatainak kezelését, ezért az ügyiratok vizsgálatára törvényességi felügyeleti ellenőrzés keretén belül lett volna lehetőség.

Az iratoknak, iratmásolatoknak a hivatali épületből való kivitele adatbiztonsági kérdés. Az Avtv. 10. §-a szerint az adatkezelő köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek az adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek. Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés ellen.

A fentieknek megfelelően az adatkezelő/munkáltató köteles olyan szabályokat alkotni és intézkedéseket hozni, melyek elősegítik az adatvédelmi, adatbiztonsági követelmények érvényesülését, a titokvédelmi szabályok betartását, ezen belül annak megakadályozását, hogy az adatok, illetve iratok illetéktelenek tudomására jussanak. Célszerűnek tartom, hogy az ügyviteli, adatbiztonsági kérdések szabályozása az iratkezelési vagy egyéb belső szabályzatban, utasításban történjen meg. Adatbiztonsági szempontból nem támogatom a különféle hivatalos iratok, iratmásolatok elvitelének lehetővé tételét.

Kérem, hogy a jövőben állásfoglalásomnak megfelelően járjon el.

Budapest, 2005. november 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(805/A/2005)

[Állásfoglalás: a szexuális úton terjedő fertőző betegségben szenvedő betegek adatainak kezelésével összefüggésben folytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményéről]

I. 2005. február 10-én a SOTE Bőr- és Nemikórtani Klinika egy szakmai képviselője az adatvédelmi biztostól vizsgálatot kezdeményezett az Országos Bőr- és Nemikórtani Intézet (OBNI) megszűnésével kapcsolatban.

Az Egészségügyi Minisztérium 2005. február 3-án közzétett közleménye szerint „*Egy sokkal szervezettebb rendszerre van szükség ... Az 1952-ben létrehozott Országos Bőr- és Nemi Kórtani Intézet az akkori járványügyi helyzetnek megfelelően tudott eljárni, mostanra viszont elkészültek az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) „szuperlaboratóriumai”, melyek egységes világszínvonalú hálózatot képeznek a kórokozó-kimutatásban*”.

A betegellátás szakmai ellenőrzésére, a statisztikai adatok gyűjtésére az egészségügyben megszüntetett egyéb intézetek tevékenységét pótló és a megmaradó intézetek tevékenységét összefogó új intézményt hoznának létre Országos Szakfelügyeleti Módszertani Központ néven, a betegellátással kapcsolatos tevékenységet pedig a SOTE Bőr- és Nemikórtani Klinikája venné át.

Az OBNI megszüntetésének – a szakmai vélemények alapján – elsősorban pénzügyi okai vannak. Az OBNI a nemibeteg-ellátás (venerológia) egyetlen magyarországi központjaként működött, ahol a betegek adatainak kezelése zárt rendszerben történt. Az OBNI országos, kompakt, 1985-től vezetett papíralapú nyilvántartással rendelkezett az összes ellátotról és kontaktusairól, ugyanakkor az elektronikus nyilvántartásában a diagnosztizált (nemi)betegség már nem volt feltüntetve. Az ellátások finanszírozása nem taj-szám alapú jelentéssel történt, mert az intézet költségvetése 2005-ig az Egészségügyi Minisztérium fejezetében kapott helyet.

Az OBNI-ban dolgozó orvosok véleménye szerint a magyarországi nemibeteg-ellátás a 144 gondozóintézet mint helyi ellátó szervek és az OBNI mint országos központ közreműködésével megfelelő módon volt megszervezve, a betegek számára – természetesen a kezelésben közvetlenül részt vevő egészségügyi személyzet kivételével – a teljes anonimitás elérhető volt.

Az új koncepció alapján működő rendszernek – az érintett orvosok szerint – nagy veszélye, hogy a betegadatok az eddigi ellenőrzött, zárt rendszerből kikerülhetnek, hiszen a szűrés akár magánlaboratóriumok közreműködésével is történhet, illetve az OEP nyilvántartásában egyértelműen megjelennek a nemibetegségben szenvedő ellátottak személyes és különleges adatai. Ugyanakkor csak a gondozás-betegellátás szintjén lehet folytatni azokat az epidemiológiai szempontból a konkrét góckutatásban értékes vizsgálatokat, amelyeket a HIV és a syphilis serológia leválasztásával – anonim adatokkal – külső laboratóriumokban már nem lehet végezni.

Az ügy vizsgálata során 2005. február 14-én megkeresést intéztem Dr. Rác Jenő egészségügyi miniszter úrhoz és kértem, hogy szíveskedjen tájékoztatni az OBNI megszüntetésével kapcsolatban tervezett változtatásokról és a nemibeteg kezeléséhez kapcsolódó betegnyilvántartások rendszeréről. 2005. április 12-én kelt sürgetésem ellenére megkeresésemre válasz nem érkezett.

A vizsgálat során több konzultációra került sor a SOTE Bőr- és Nemikórtani Klinikáján, valamint a Johan Béla Országos Epidemiológiai Központ Járványügyi Osztályán.

II. Felmerül a kérdés, hogy a szexuális úton terjedő betegségben szenvedő páciensek személyes és különleges adatainak kezelését – az egyéb betegekre vonatkozó adtakezelésekkel összehasonlítva – indokolt-e valamilyen privilegiált helyzetbe hozni, ezen adatok kezelését többlet védelemben részesíteni?

A szakma képviselőinek véleménye szerint a válasz mindenképpen pozitív az alábbi okok miatt:

Az egyén oldaláról közelítve

– a szexuális úton terjedő betegségek az intimszféra legbelsőbb tartományába tartoznak,
– a kontaktus személyek adatainak kezelésével az egészségügyi dokumentációba bekerülnek más érintettek különleges (a legintimebb szférába tartozó) adatai is,

– *az ilyen betegségek egészségügyi dokumentációiban gyakran szerepel az érintett szexuális orientációjára (homoszexuális, biszexuális stb.), valamint esetleges kóros szenvedélyére (pl. intravénás kábítószer-használat) vonatkozó információ is [65/2002. (XII. 3.) AB határozat: „A közegészségügyi, járványügyi érdek indokolhatja a szexuális szokásokra vonatkozó különleges adatok kezelését, ha az adatkezelési cél egyértelmű, illetve nagyon pontosan körülhatárolt.”],*

– *a beteg egészségügyi állapotára és szexuális életére vonatkozó különleges adatok jogszerűtlen felhasználása az egyén életében mindenképpen különösen súlyos, de nem ritkán tragikus következményekkel járhat,*

– *a betegek jelentős része a fenti okok miatt nem a lakóhelyéhez tartozó helyi gondozóintézetet, hanem a fővárosi központot keresi fel problémáival (a friss syphilises betegek 75%-át az OBNI látta el), ahol bárkit fogadnak.*

A köz érdekéből kiindulva

– *szexuális úton terjedő betegségek kezeléséhez komoly társadalmi érdek fűződik, hiszen kezelés nélkül járványyszerűen terjedhetnek,*

– *járványügyi statisztikák és előrejelzések alapján Magyarország jelenlegi, viszonylag kedvező járványügyi helyzete a jövőben nagy valószínűséggel negatívan változik, syphilis és AIDS esetében a közeljövőben az esetszámok különösen nagy emelkedésével kell számolni.*

III. A jelenlegi jogszabályi háttér álláspontom szerint rendezetlen és nem megfelelő, az OBNI megszüntetésével a nemibeteg-gondozás mint állami feladat megmaradt, ugyanakkor az egészségügyi kormányzat (többek között) a betegadatok kezelésének megnyugtató rendezésével nem foglalkozott.

Az Egészségügyi Közlönyben 2005. március 31-i hatállyal ugyan megjelent az Egészségügyi Minisztérium közleménye az Országos Bőr- és Nemikórtani intézet megszüntetéséről, de azok az egészségügyi jogszabályok, melyek az OBNI számára nevesítetten és kiemelten feladat- és hatáskört delegálnak, változatlan formában hatályban maradtak:

– Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet a bőr- és nemibeteg-gondozók három ellátási szintjét különbözteti meg, úgymint városi gondozók, megyei gondozók és OBNI STD Centrum.

– A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet számos szexuális úton terjedő fertőző betegségnél (gonorrhoea, donovanosis, syphilis, lágycékély stb.) előírja, hogy a klinikai ellenőrzés és gondozás, a nemi betegek, illetve arra gyanús állapotban lévő személyek vizsgálata, a diagnózis megállapítása, kezelése az OBNI STD centruma és a bőr- és nemibeteg-gondozók (BNG) feladata. Számos laboratóriumi vizsgálat kizárólag az OBNI laboratóriumában végezhető el (pl. lágycékély esetében).

– A szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok elvégzésének rendjéről szóló 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet 5. § (3) bekezdése alapján a megerősítetten pozitív szűrővizsgálati eredménnyel rendelkező betegek gondozását a fertőzés módjától függetlenül a Fővárosi Szent László Kórház mellett kizárólag az OBNI végzi.

IV. A fenti rendelet preambuluma egyébként ki is emeli azokat a szempontokat, amelyeket a nemibeteg-gondozás területért felelős döntéshozóknak a szabályozás kialakításánál elsődlegesen figyelembe kell venni:

A fertőző személyek emberi méltóságának, diszkriminációmentes egészségügyi ellátásának szem előtt tartásával, a fertőzés továbbterjedésének megelőzése érdekében, a megelőzésnek elsődlegesen az érintettek felvilágosításán, az önkéntesség elvén nyugvó szűrővizsgálatok kiterjesztésén, valamint a szűrővizsgálatok és a tanácsadás végzésére jogosult intézményrendszer fejlesztésén kell alapulnia.

Az adatvédelem oldaláról nézve – álláspontom szerint – a jogi szabályozásnak kiemelt figyelmet kell arra fordítani, hogy a szexuális úton terjedő betegségben szenvedő betegek adatai illetéktelen kezekbe ne juthassanak, tekintettel ar-

ra, hogy az érintett személlyel összefüggésben akár többfajta különleges adat halmozottan is előfordulhat. Ennek érdekében:

- elő kell segíteni a szabad orvosválasztás jogának gyakorlását a lakóhelytől távoli kezelés érdekében,
- *privát adatfeldolgozók a rendszerbe ne kerülhessenek be,*
- *a laboratóriumi vizsgálatok lehetőleg az ellátónál működő laboratóriumokban, vagy kizárólag személyes adatok küldése nélkül történjen,*
- *a kontaktusszemélyek adatainak kezelését is csak az erre törvényben felhatalmazott és megfelelő gyakorlattal, valamint megfelelő emberi hozzáállással rendelkező egészségügyi dolgozók végezhessék.*

A fentieket összefoglalva, az OBNI megszüntetésének körülményei, a jogszabályi környezet elhanyagolása és a szakma képviselőinek elmondása alapján a nemibetegekkel kapcsolatos adatkezelések helyzetét nem ítélem megnyugtatónak, ezért ezúton kívánom felhívni az egészségpolitika alakításáért felelős szaktárca és a nyilvánosság figyelmét az ellentmondásokra és a problémákra.

Budapest, 2005. november 15.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(260/K/2005)

[Állásfoglalás: a közvéleménykutatásban érintett személyt tájékoztatni kell az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról és arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat]

[...]

Tisztelt [...]!

A fenti számú ügyben írt levelemre Ön röviden tájékoztatott adatkezelési gyakorlatokról és arról, hogy a Felvételi Információs Szolgálat (a továbbiakban: FISZ) egyesületnek tekintendő. A FISZ egyesületi formában való működése az ügy megítélését érdemben nem befolyásolja, ezért továbbra is szükségesnek tartom tevékenységükben az adatvédelmi követelmények érvényesítését az alábbiak szerint:

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 kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az Avtv. 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Adatkezelésnek minősül – többek között – az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok felvétele, tárolása, hasznosítása, továbbítása (Avtv. 2. § 4. pont). Adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja (Avtv. 2. § 8. pont).

Fontos adatvédelmi követelmény a célhozkötöttség elve, mely szerint „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet [...] csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig” (Avtv. 5. §). Az Avtv. 6. §-a az adatkezelés céljáról való tájékoztatási kötelezettséget is meghatároz, továbbá érvényesülniük kell az Avtv. 2. § 6. pontjában meghatározott, hozzájárulással szembeni kritériumoknak is, miszerint a hozzájárulás önkéntes, határozott és tájékozott akaratnyilvánítás. Csak az ilyen hozzájárulás tekinthető az adatkezelés jogalapjának (Avtv. 3. §).

Az adatkezelés céljáról való tájékoztatás kötelezettségével kapcsolatos kifogásomra Ön azt válaszolta, hogy a kutatás, vagyis az adatkezelés célja a középiskoláknak küldött csomagból egyértelműen kiderül. Válaszát nem fogadom el, mivel az Avtv. szerint tájékoztatási kötelezettségük nem elsősorban az oktatási intézmények, hanem a diákok, szülők felé van, és ezért a szükséges információknak a kérdőívben kell szerepelniük, továbbá célmeghatározásként nem elegendő általánosságban a kutatás vagy a kutatásnak adott elnevezés feltüntetése. A kutatáshoz kapcsolódó ingyenes szolgáltatásokról való tájékoztatáson kívül meg kell jelölni a piac-, közvéleménykutatást, illetve reklámtevékenységet mint adatkezelési célt is. Az Avtv. 6. §-a (2) bekezdése kimondja, hogy az „érintettet – egyértelműen és részletesen – tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról ...”. Természetesen nem kell az Avtv.-t alkalmazni olyan kutatások esetén, amikor személyes adatok felvételére egyáltalán nem kerül sor, viszont ha a kérdőív kitöltéséhez név és elérhetőségi adatok megadása kapcsolódik, akkor az adatvédelmi szabályokat figyelembe

kell venni még akkor is, ha az adatok szétválasztása később megtörténik, ugyanis a szétválasztásig a kutatási kérdőív adatai is személyes adatoknak tekintendők.

Engedje meg, hogy álláspontomat jobban megvilágítsam a FISZ tevékenységének megvizsgálásával, ami ugyan nem adatvédelmi kérdés, ugyanakkor szorosan kapcsolódik az adatvédelmi szabályok alkalmazásához.

A FISZ nonprofit tevékenységnek tekinti azt az „országos információközvetítő rendszert”, melyen keresztül médiumoknak és középiskolai igazgatóknak, tanároknak különféle közoktatással kapcsolatos információkat ad, a kérdőívek egyes részeinek kiértékelését közzéteszi. A FISZ médiatermékeinek kialakításában, értékesítésében keverednek a profitorientált és a nonprofit elemek: a kutatási eredmények egy részét üzletileg hasznosítják, más részét ingyenesen közzéteszik. Az üzleti tevékenység végzésére és annak hangsúlyos voltára utal például az, hogy a FISZ által készített, iskolák által terjesztett ingyenes kiadványokon, hírújságokon keresztül sok hirdetést juttatnak el az olvasókhöz, továbbá a FISZ a honlapján üzleti partnereként tüntet fel számtalan közoktatási intézményt, ügyfelének tekinti a diákokat, tanárokat, igazgatókat, és ez a kapcsolatrendszer a médiaajánlatának fontos része („egyenes út a 14–21 éves korosztályhoz, hatékony kommunikáció a célcsoportban”).

A honlapjukon található információk szerint a FISZ Médiascsoport termékportfólióján belül az egyik termék az „országos kutatás”, melynek egyik fajtája az „Országos Középiskolai Kutatás” elnevezésű kérdőíves felmérés. A kutatási kérdőív kérdéseinek egy része a tanulók véleményét térképezi fel több témában (pl. legismertebb történelmi személyiségek), másik része a FISZ és egyéb szervezetek ismertségéről, elfogadottságáról informálódik, harmadik része pedig más cégek által díj ellenében megrendelt és a kérdőívbe illesztett kérdéscsoportot tartalmazza (pl. médiahasználati szokások). A honlapon közzétett információk, a cég médiaajánlata azt támasztják alá, hogy ez a kutatás nem tudományos kutatás, hanem piac-, illetve közvélemény-kutatás, mely marketing-, reklámtevékenységhez kapcsolódik.

Tehát álláspontom szerint a FISZ a középiskolákkal, tanulókkal való kapcsolatrendszerét úgy hozza létre és működteti, hogy nem teszi világossá annak üzleti célját is.

Az ügy egyéb adatvédelmi vonatkozásai az alábbiak:

A kutatási kérdőív végén személyes adatok megadását kéri ingyenes tájékoztatók megrendelése céljából. A diákok ezt a kitöltött megrendelőt a kutatási ívről leválasztva vagy azzal együtt is visszaküldhetik. Az esetek egy (valószínűleg jelentős) részében a tanulók a kérdőívet a megrendelőszelvényen szereplő adatokkal együtt küldik vissza. Ekkor a kérdőívre adott válaszok is személyes adatnak minősülnek, mivel az adatok, információk és az érintett személy között kapcsolat van, a kérdésekre adott válaszok egy adott magánszemélyhez köthetőek. A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Dmtv.) 13. §-ának (3) bekezdése szerint az érintett név- és lakcímadatait, valamint egyéb személyes adatait és az általa nyújtott információkat csak akkor lehet együttesen feldolgozni, tárolni, ha az érintett ehhez írásban külön és kifejezetten hozzájárul. A fenti kérdőív esetében ilyen hozzájárulásról nem beszélhetünk, tehát a tájékoztatás céljából megadott adatokat és az egyéb információkat nem lehet együtt gyűjteni, feldolgozni. Az adatkezelő a rendelkezésre álló név- és lakcímadatokat a kapcsolatfelvételen kívül egyéb célra csak az érintett írásbeli hozzájárulásával használhatja fel (Dmtv. 13. §).

Ön válaszában arról tájékoztattott, hogy a személyes adatok feldolgozása nem a kutatási kérdőívvel együtt történik, és a kitölthető adatív levágható. Nem tájékoztattott viszont arról, hogy biztosítják-e a kutatásban részt vett személyek teljes anonimitását, megakadályozzák-e a későbbi azonosíthatóságot azzal, hogy a kérdőívre adott válaszok és a személyek közötti kapcsolat nem állítható helyre. Vagyis kérdéses, hogy a kutatási kérdőív adataitól ténylegesen le is választják-e a név- és lakcímadatokat tartalmazó részt, vagy pedig ezeket vagy a kérdőíves adatokat csupán kilistázzák, számítógépes adatbázisba rendezik.

Kérdéses továbbá, hogyan gondoskodnak az adatok biztonságáról a kérdőívek beküldése során, ugyanis a kitöltött kérdőíveket az iskolaigazgató/tanárok gyűjtik össze, továbbítják az azokat feldolgozó szervnek vagy a kutatás szervezőjének. Fennáll az a lehetőség azonban, hogy a tanár betekintszen a kérdőívekbe, és ezáltal tudomást szerezhet az egyes tanulók válaszairól, véleményéről, értékítéletéről. Erre azonban a tanároknak nincs felhatalmazásuk, tehát ilyen esetekben jogellenesen jutnak hozzá az információkhoz.

A polgári törvénykönyv 12/A. §-a az alábbiakat tartalmazza:

„(2) A korlátozottan cselekvőképes kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez – ha jogszabály kivételt nem tesz – törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. ...

(3) A korlátozottan cselekvőképes kiskorú a törvényes képviselőjének közreműködése nélkül is a) tehet olyan személyes jellegű jognyilatkozatot, amelyre jogszabály feljogosítja”

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2. sz. mellékletének 7. pontja szerint „kiskorú tanulónak az önkéntes adatszolgáltatásba történő bevonásához be kell szerezni a szülő engedélyét”. Tehát a törvényi szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a diákok önállóan döntsenek adataik megadásáról, ez csak szülői jóváhagyással történhet. A kérdőíveken azonban nincs szülői beleegyezéssel kapcsolatos rész, erre vonatkozó információ, és a hozzám eljuttatott panasz szerint az iskola sem kért szülői engedélyt, csupán kiosztották a gyerekeknek a kérdőívet. Mindazon esetekben, amikor a

szülői hozzájárulás hiányzik, az adatkezelés jogellenes, mivel nincs jogalapja [Avtv. 3. § (1) bekezdés], és nem érvényesül az Avtv. 7. §-a (1) bekezdésében foglalt követelmény, mely szerint az adatfelvételnek törvényesnek kell lennie.

Válasza szerint a kutatási kérdőíveket harmadik személynek nem adják tovább. Nem egyértelmű azonban, hogy harmadik személynek tekintik-e a Kft.-t is. A FISZ egyértelműen az Avtv. szerinti adatkezelőnek tekintendő, azonban a fentiek alapján, a tevékenységek összefonódása miatt lehetséges, hogy a Kft. is végez Avtv. 2. § szerinti adatkezelést. A kérdőívek értékelését a Marketing Centrum Országos Piackutató Intézet végezte, mely az Avtv. 2. § 16. pontja szerinti adatfeldolgozónak minősül, a kérdőíven azonban tájékoztatás erről nem szerepel. Ugyanakkor ez az adatfeldolgozást végző cég is harmadik személynek minősül, és nem tisztázott, hogy csupán a kutatási adatokat vagy a teljes, név- és lakcímadatokat is tartalmazó kérdőívet adják át értékelésre.

Mindez nem felel meg az Avtv. 6. §-a (2) bekezdésének, mely szerint az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról és arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat.

Az Avtv. 24–26. §-a alapján ismételt felszólítom, hogy állásfoglalásom alapján tegyen intézkedéseket az adatvédelmi követelmények érvényesítése érdekében mind a már lezajlott, mind a jövőben szervezendő kutatások esetében és kérem, hogy 30 napon belül tájékoztasson a megtett intézkedésekről, illetve válaszolja meg a levelemben feltett kérdéseket.

Budapest, 2005. november 28.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(936/A/2005)

[Állásfoglalás: a temetők kamerás megfigyelésével összefüggésben]

A Budapesti Temetkezési Rt. vezérigazgatója arról tájékoztatta az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, hogy a részvénytársaság – amelynek feladata a temető üzemeltetése és a temető őrzése – a köztemetők területén kamerás térfigyelő rendszer kiépítését tervezi. Abban a kérdésben, hogy ez sértene-e alkotmányos jogokat, az országgyűlési biztos állásfoglalását kérte.

A tervezett intézkedéssel kapcsolatban több alkotmányos jog sérelmének a gyanúja felmerült, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16., valamint 17. §-ai alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az adatvédelmi biztossal közös vizsgálat lefolytatását kezdeményezte az ügyben.

A jelentés előkészítése során felvilágosítást kértünk a pontos tervekről a Budapesti Temetkezési Rt. vezérigazgatójától. Vezérigazgató asszony tájékoztatása szerint a térfigyelő rendszer kiépítésének célja a temetők rongálókkal szembeni hatékonyabb védelme. Ennek érdekében a rendszer a temetők egész területén, a nap 24 órájában működne, a felvételeket rögzítenék, és a visszakereshetőség érdekében egy hétig tárolnák. A monitorok a biztonsági szolgálat helyiségeibe kerülnek, és azokat a biztonsági őrök folyamatosan figyelnék, hogy a szükséges intézkedéseket időben megtehessek.

Tekintettel arra, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülésével összefüggő kérdésben kollégámmal nem alakítottunk ki egységes álláspontot, jelen állásfoglalás önálló, tőle független megfogalmazása mellett döntöttem.

A Budapesti Temetkezési Rt. vezérigazgatója által felvetett kérdésekre válaszként az alábbiakban foglalom állást:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 9. pontja alapján a kép- és hangfelvétel rögzítése adatkezelésnek minősül.

A hatályos jogi szabályozás szerint közterületen két szerv jogosult kép- és hangfelvételeket készíteni. Az egyik a közterület-felügyelet, amely a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 7. §-ában foglalt felhatalmazás alapján „*az intézkedéssel érintett személyről, az intézkedés vagy az eljárás szempontjából lényeges környezetről és körülményről, tárgyról kép- és hangfelvételt készíthet*”. A készített felvétel „*kizárólag az adott eljárásban, jogszabály előírásai szerint használható fel*”.

A másik közterületen kép- és hangfelvétel készítésére jogosult szerv a rendőrség. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 42. §-a hatalmazza fel a rendőrséget az adatkezelésre.

Ezen felhatalmazás birtokában az említett két szerv a köztemetőekben az alább részletezendő korlátozások érvényesülése mellett végezhet kamerás megfigyelést.

Adatvédelmi szempontból a nyitvatartási időn kívül – tehát egy zárt temetőben – rögzített felvételek szükséges ideig történő tárolása nem kifogásolható. Az elérni kívánt célt, a sírkörongálások megakadályozását, illetve elkövetőinek felderítését megfelelően szolgálná például a kameráknak a kerítések vonalában és a temetőben található főbb csomópontok mentén történő elhelyezése. Ilyen módon a képfelvevő berendezések csak azoknak a személyeknek a cselekményeit rögzítené, akik jogszerűtlenül tartózkodnak a temető területén.

A kamerának mint a tulajdonvédelem technikai eszközének az alkalmazása a tulajdon tárgyainak óvására alkalmas ugyan, ám óhatatlanul személyekre, emberi magatartásokra, szokásokra, megnyilvánulásokra, illetőleg magára az emberi testre irányulhat. Az elektronikus úton történő megfigyelés tehát alkalmas arra, hogy a magánszférába behatoljon, intim, szenzitív élethelyzeteket rögzítsen, akár olyképpen, hogy az érintett nem is tud a felvételtől, vagy nincs abban a helyzetben, hogy mérlegelhesse az ilyen felvételek megengedhetőségét és azok következményeit. Az így végzett megfigyelés a magánélethez való jog sérelmén túl az emberi méltósághoz való jogot általában is érintheti. A magánszféra lényegi fogalmi eleme éppen az, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek (480/A/2005. AB számú határozat).

A bűnmegelőzés, bűnüldözés célját szolgáló térfigyelő kamerák egyre több helyre történő kihelyezése – amellet, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jogot is sértheti – az emberek magánszférájának aggasztó mértékű beszűkülését eredményezi, és egy olyan állam, illetve társadalmi berendezkedés vízióját vetíti előre, ahol a polgárokat állandóan megfigyelik és ellenőrzik.

Ahogy az Dr. Kiss László és Dr. Kukorelli István alkotmánybírák is leírják a 35/2002. (VII. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményükben: „A kamerával történő megfigyelés a jogszabályok és más normák érvényesítésének költségkímélő eszköze. Ennek azonban az az ára, hogy olyan emberek is megfigyelés alá kerülnek, akik a megfigyelés legitímáló céljával (pl. személy- és közbiztonság) és a megfigyelt eseménnyel, tevékenységgel semmiféle kapcsolatban nem állnak. Emellett a megszerzett információkból következtetést lehet levonni a megfigyelt magánszférájára, ahol a megfigyelőnek – kevés kivételtől eltekintve – már semmi keresnivalója sincs. A kamerás megfigyelés esetleg hatékony lehet, ám biztosan veszélyes, mert totális kontrollt jelenít meg.”

Elengedhetetlennek tartom annak a hangsúlyozását, hogy álláspontom szerint a civil biztonságvédelmi szervezetek, illetve tagjaik sem köztemetőben, sem köztemetőnek nem minősülő temetőben nem végezhetnek rögzítés nélküli kamerázást, megfigyelést.

A térfigyelési, távfelügyeleti, vagy más céllal működtetett kamerarendszerek ugyanis elsősorban üzleti vállalkozások, így az üzleti érdekeket, és esetleg valamiféle – szakmailag eddig egyértelműen nem bizonyított – bűnmegelőzési célt kellene szembeállítani az alkotmány által védett személyiségi jogokkal. Ezen túl önmagában a térfigyelő kamerák képének megfigyelése, egyéb lehetőségek hiányában (például meghatározott szempontok szerint felvételek készítése, és a felvételek felhasználása) csak arra alkalmas, hogy – a kamera technikai lehetőségei okán – valamiféle információs túlhatalmat biztosítson a biztonságvédelmi tevékenységet végző (például vagyoni feladatot ellátó) személy számára a kamera által (közeli képen, követve) megfigyelt polgárok felett. A személyiségi jogok védelme, az ehhez szükséges garanciák biztosítása tehát azt igényli, hogy a temetőkben kamerás megfigyelést csak hatósági személy végezzen, hiszen csak így lehet biztosítani az esetleg szükségessé váló adatkezelések (a felvételek esetenkénti rögzítésének) jogszerűségét, továbbá az állampolgárok indokolatlan zaklatásának elkerülését.

Ahogy arra fentebb utaltam, a rendőrség és a közterület-felügyelet rendelkezik felhatalmazással közterületen történő kamerás megfigyelésre. Ezt a felhatalmazást sem lehet azonban oly módon értelmezni, hogy abból a megfigyelt terület jellegére és a megfigyelt személyeknek az adott területtől függő magatartására tekintet nélkül arra a következtetésre jussunk, hogy az említett két szervezetnek ne kellene „önmérsékletet” tanúsítania bizonyos területek megfigyelése során. A temetőkben zajló események indokoltá teszik a törvényi felhatalmazás megszorító értelmezését, ezért a temetők bekamerázása csak korlátozott mértékben képzelhető el még akkor is, ha a közvetített képet a Rendőrség, vagy a közterület-felügyelet kíséri is figyelemmel.

Az Alkotmánybíróság 480/A/2005. AB számú határozatával egyetértve utalok arra, hogy „a tulajdont érintő jogsértések kiküszöbölésére, kriminális magatartások megelőzésére számos más olyan eszköz áll rendelkezésre, amely az emberi méltóságot nem sérti, ugyanakkor a tulajdon technikai értelemben vett védelmét hatékonyan megoldja”.

A sírhelyek mint kegyeleti helyek megfelelő védelme nem vitatottan fontos érdek. A temetők térfigyelő rendszerrel történő ellátása talán alkalmas az esetleges elkövetők elrettentésére, illetve könnyebben felderíthetővé tenné a bűncselekményeket. Vizsgálandó azonban, hogy van-e más eszköze a cél elérésének. Olyan eszköze, amely nem jár alkotmányos jogok korlátozásával.

A temetők területe speciális, az ott tartózkodó személyek magatartása is eltér a „semleges területeken” tanúsított cselekvésektől. A temetőkben vallási és társadalmi rítusok zajlanak, nem ritkák az érzelemkitörések sem, ezen kívül a gyászolók, látogatók szereteteikre emlékezve általában magányra vágnak. A nyitvatartási időben is üzemelő, a temetőbe látogató személyekre irányuló kamerás megfigyelés terve a magánszféra védelmét szolgáló szabályozás lényegétől idegen.

Ennek kimondását akkor sem lehet elkerülni, ha a kamerák üzemeltetéséről a bejáratnál tájékoztatják az érintetteket, ugyanis nem tekinthető az adatkezeléshez való hozzájárulásnak a megfigyelt területre való belépés, hiszen a látogatóknak értelemszerűen nincs választási lehetőségük.

A német bírósági gyakorlat a közterületek kamerás megfigyelése kapcsán megfogalmazta azt a követelményt, mely szerint az adott területen közlekedő járókelők joggal tarthatnak igényt olyan területre, ahol kamerák nem kísérik figyelemmel viselkedésüket. A „kameramentes” terület igénye álláspontom szerint jogos elvárás. Indokolt a kamerás megfigyelés lehetőségének határait az olyan területeknél szigorúbban meghúzni, ahol különleges adatokra való következtetéseket is le lehet vonni a megfigyelték magatartásából. A temető rendeltetésénél fogva ilyen terület. A kamerás megfigyelés célja a vagyonbiztonság garantálása lenne, ugyanakkor nyitvatartási időben nem a sírkörmögölők, hanem a temető területére látogató személyek – részben különleges – adatait rögzítené a rendszer. Mivel így a terület megfigyelésével járó adatkezelés az eredeti célon túlmutatna, azt jogszerűtlennek kell tekintenünk.

A kifejtettekre tekintettel a térfigyelő rendszer üzembe helyezésének terve nem tekinthető minden formájában előre elvetendőnek, ugyanakkor ha ilyen rendszert építenek ki, a cél elérésére alkalmas, jogszerű, és a magánszférához való jogot nem korlátozó intézkedést kell választani. Az időben korlátlan, folyamatos megfigyelés nem tesz eleget ezen kívánalomnak. A nyitvatartási időn kívüli megfigyelés a temetők meghatározott részén olyan eljárásnak tekinthető, amely megfelel az alapjogi védelem követelményeinek.

Végezetül jelzem, hogy az ügy tárgyi súlyára tekintettel a temetők kamerás megfigyelésének körülményeit fokozottan figyelemmel fogom kísérni. Amennyiben azt tapasztalom, hogy a képfelvevő berendezések működtetése során a fent kifejtett követelmények nem teljesülnek, szükség esetén élni fogok az Avtv. 25. § (4) bekezdésében biztosított hatósági jogosítvánnyal, és határozatban fogom megtiltani a jogosulatlan adatkezelést.

Budapest, 2005. november 28.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1884/H/2005)

[Állásfoglalás: az érintett hozzájárulása nélkül készített felvétel a hatósági eljárásban felhasználható, azonban a felvétel készítése jogszerűtlen és személyhez fűződő jogokat sérthet]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult hozzám, melyben azzal kapcsolatosan fogalmazott meg kérdéseket, illetve panaszt, hogy felhasználható-e az önkormányzat eljárása során egy olyan kép-, illetve hangfelvétel, amelyet az érintett tudta nélkül rögzítettek. Az ügyvel kapcsolatos álláspontom a következő.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Mivel jelen esetben a törvényi felhatalmazás hiányzik, a kérdéses felvételek rögzítése és továbbítása pedig az érintett hozzájárulása nélkül történt, ezért az Avtv. ezen rendelkezésére tekintettel az adatkezelés jogszerűtlen volt.

A Be. 78. § (4) bekezdése szabályozza ugyan, hogy a jogellenesen beszerzett bizonyítékok nem használhatók fel, azonban a kérdéses eljárás során hatályban volt Ae., a jelenleg hatályos Ket., illetve a Pp. sem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek alapján egyértelműen eldönthető lenne, hogy fel lehet-e használni ezekben az eljárásokban a jogszerűtlenül beszerzett bizonyítékokat.

A Legfelsőbb Bíróság EBH2000.296 számú határozata ugyan egy büntetőeljárással kapcsolatosan elemzi a rejtett kamerával készített felvételek felhasználhatóságát, néhány megállapítása azonban általános érvényű a bizonyítási eljárások tekintetében. A határozat alapján a bizonyítási eszközök kiválasztása nem lehet öncélú, és nem akadályozhatja az igazság megvalósítását. Bizonyíték minden tény, amely a bűncselekmény elkövetésének, az elkövető személyének megállapításához és a büntetés helyes mértékének kiszabásához szükséges. A kifejtettekre tekintettel a rejtett kamerával készített kép- és hangfelvétel a szabad bizonyítás elve alapján a büntetőeljárásban felhasználható. A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma több közzétett eseti döntésében kifejtette, hogy a személyhez fűződő jogok megsértése megvalósul-

hat a képmás vagy hangfelvétel visszaéléssel történő elkészítésével. Ugyanakkor arra is iránymutatást adott, hogy a képmás vagy hangfelvételnél bírósági vagy szabálysértési eljárásban bizonyítékként való előterjesztése felhasználásnak minősül, és a felhasználás tényének megállapítása szempontjából közömbös az, hogy a felvétel készítése a személyiségi jogok megsértésével történt. A bíróság vagy más hatóság előtt folyó eljárásban az igazság érvényesülésének biztosítása közérdek, és a bizonyítás ezt a célt szolgálja. Ezért nem lehet a felvétel felhasználását visszaélésnek tekinteni.

A fentiek alapján tehát – álláspontom szerint – a felvétel a hatósági eljárásban felhasználható, azonban a felvétel készítése jogszerűtlen, és személyhez fűződő jogokat sérthet, amely jogsérelem miatt kártérítés kérhető a polgári jog szabályai szerint.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2005. december 1.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1867/A/2005)

[Állásfoglalás: a szülői jogosultságok tisztázása, meghatározása nem adatvédelmi kérdés, azonban nem helyes, ha az adatvédelemre, személyiségvédelemre hivatkozással tagadják meg a különélő szülő tájékoztatását gyermekéről]

Dr. Petrétai József
igazságügy-miniszter
Igazságügyi Minisztérium

Budapest

Tisztelt Miniszter Úr!

Szeretném felhívni a figyelmét a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos egyes gyakorlati problémákra. Több szülő fordult hozzám panasszal azt sérelmezve, hogy gyermekével kapcsolatos adatkéréseit nem teljesítette az iskola, az orvos. Ezek az esetek azon szülőket érintik, akiknek szülői felügyeleti joga szünetel, és csupán kapcsolattartási joguk van. Az iskolák, egészségügyi intézmények a hatályos szabályozás szerint csak a szülői felügyeleti joggal rendelkező szülőnek adnak információt gyermekükről, a másik szülő tájékozódását személyiségvédelemre és adatvédelemre való hivatkozással elhárítják. Véleményem szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jog nem szolgálhat arra, hogy a gyermeket a szülőjével szemben „védje” úgy, hogy például a gyermek egészségügyi állapotáról való felvilágosítást nem teszi lehetővé mindkét szülő számára. Engedje meg, hogy álláspontomat kifejtsem az alábbiak szerint:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § (1) pontja szerint „személyes adat: bármely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”. Személyes adatok kezelésére akkor van lehetőség, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy törvény elrendeli [Avtv. 3. § (1) bekezdés]. Adatkezelésnek tekintendő a személyes adatok rögzítése, felhasználása, továbbítása is (Avtv. 2. § 9. pont).

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 7. §-ának (3) bekezdése szerint „az érintett (törvényes képviselője) jogosult tájékoztatást kapni a gyógykezeléssel összefüggésben történő adatkezelésről, a rá vonatkozó egészségügyi és személyazonosító adatokat megismerheti, az orvosi dokumentációba betekinthez, valamint azokról – saját költségére – másolatot kaphat.”

E szabályozás csak a törvényes képviselőnek minősülő, tehát szülői felügyeleti joggal rendelkező szülőnek biztosítja a tájékoztatás jogát. Közös szülői felügyelet esetén mindkét szülőt azonos jogosultságok illetik meg. Nem kap tájékoztatást viszont az a szülő, akinek szülői felügyeleti joga szünetel. Ez azokban az esetekben okoz problémát, amikor a szülői felügyeleti jog gyakorlásában a szülők nem tudnak együttműködni, a szülők közti viszony elmérgesedett, és esetleg a kapcsolattartási jog gyakorlása is akadályozott.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény az alábbiakat mondja ki:

„14. § (1) A szülő joga különösen, hogy

[...]

b) gyermeke fejlődéséről, magaviseletéről, tanulmányi előmeneteléről rendszeresen részletes és érdemi tájékoztatást, neveléséhez tanácsokat, segítséget kapjon,

[...]

(2) A szülő kötelessége különösen, hogy

a) gondoskodik gyermeke testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételekről,

[...]

c) figyelemmel kíséri gyermeke fejlődését, tanulmányi előmenetelét, gondoskodik arról, hogy gyermeke teljesítse kötelességeit, és megadja ehhez minden tőle elvárható segítséget,

d) rendszeres kapcsolatot tartson a gyermekével foglalkozó pedagógusokkal, és részükre a szükséges tájékoztatást megadja,”

2. sz. melléklet 2. pontja:

„Az adatok – az e törvényben meghatározott célból – továbbíthatók

– a magatartás, szorgalom és tudás értékelésével kapcsolatos adatok [...] a szülőnek”

E törvény tehát a fentiek szerint biztosítja a szülők informálódási jogát. Azonban ellentmondásos gyakorlat alakult ki a különböző iskolákban arról, hogy csak a törvényes felügyeleti joggal rendelkező szülő kaphat-e információt vagy mindkettőt. Amennyiben e törvény előírásait a Csjt. vonatkozó rendelkezéseivel együtt értelmezzük, akkor a tájékoztatás ebben az esetben is csak a szülői felügyelettel rendelkező szülőt illeti meg. A Csjt. a szülői felügyeleti jogra vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza:

„71. § (2) A szülői felügyelet a kiskorú gyermek gondozásának, nevelésének, vagyona kezelésének, valamint törvényes képviselőjének jogát és kötelességét, továbbá a gyámnevezésnek és a gyámságból való kizárásnak jogát foglalja magában.”

„72. § (1) A szülői felügyeletet a szülők együttesen gyakorolják – ellentétes megállapodásuk hiányában – akkor is, ha már nem élnek együtt.

(2) Ha a házasság felbontása vagy a gyermek elhelyezése iránti perben a gyermeket a szülők megegyezése vagy a bíróság döntése alapján valamelyik szülőnél elhelyezték, a felügyeletet ez a szülő gyakorolja, kivéve, ha a szülők kérelmére a bíróság a gyermekelhelyezéssel egyidejűleg közös szülői felügyeletet rendelt el, illetve a szülőknek a közös szülői felügyeletre vonatkozó egyezségét jóváhagyta.”

„72/B. § (1) A különélő szülők a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a gyermek elhelyezését követően – közös szülői felügyelet hiányában is – együttesen gyakorolják jogaikat, kivéve, ha a különélő szülő felügyeleti jogát a bíróság korlátozta, szüneteltette vagy megszüntette.

(2) A gyermek sorsát érintő lényeges kérdés: a kiskorú gyermek nevének meghatározása, illetve nevének megváltoztatása, tartózkodási helyének kijelölése, továbbá iskolájának, valamint életpályájának megválasztása.”

„75. § (1) A szülői felügyelet körében a szülők kötelessége, hogy a gyermeket gondozzák, tartásuk, a gyermek testi, értelmi és erkölcsi fejlődését elősegítsék.”

„91. § (3) A gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való döntés kivételével szünetel a szülői felügyelete annak a szülőnek, akinek gyermeke a különélő másik szülőnél van elhelyezve, de szülői felügyeleti jogát a bíróság nem szüntette meg. Nem szünetel a szülői felügyelet, ha a szülők vagy a bíróság a közös szülői felügyeletről döntött.”

Tehát a Csjt. 72. § (2) bekezdése esetében az elhelyezést követően a szülői felügyeleti jogokat – főszabályként – az a szülő gyakorolja, akinél a gyermek elhelyezést nyert, hiszen a másik szülő szülői felügyeleti joga szünetel. A törvény indokolása szerint ezt a szülőt csak a kapcsolattartás, valamint a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való döntés joga illeti meg. A közös szülői felügyeletre csak akkor kerülhet sor, ha azt mindkét fél kívánja, ugyanis ez olyan együttműködést feltételez, amely nem kényszeríthető ki. A szülők közötti kapcsolat megromlása, együttműködésük hiánya okot szolgáltat a közös szülői felügyelet bírói megszüntetésére.

A hatályos szabályozás tehát a szülői felügyeleti jog szünetelése esetén nem biztosít jogot a szülőnek a gyermekéről való tájékozódáshoz, a gyermek iskolai előmenetelének figyelemmel kíséréséhez, a gyermek egészségügyi problémáinak megismeréséhez. E jog biztosítása nyilvánvalóan akkor okoz igazán sérelmet, amikor a másik szülő elzárkózik a minimális együttműködéstől is. Ez azonban nem szolgálhat alapul arra, hogy a szülő egyéb forrásból se kaphasson információt gyermekét érintően, amennyiben azt igényli, és a szülők viszonylatában ennyire egyenlőtlen információs helyzet alakuljon ki.

A szülői jogosultságok tisztázása, meghatározása nem adatvédelmi kérdés, azonban nem tartom szerencsésnek, ha az adatvédelemre, személyiségvédelemre hivatkozással tagadják meg a szülő tájékoztatását gyermekéről akkor is, ha a szülői felügyeleti jog szünetelését a szülők közti együttműködés hiánya okozza, és nincs kifogás a szülő gyermekhez fűződő viszonyára vonatkozóan, például a szülő felróható magatartásával nem veszélyezteti a gyermeket. Álláspontom

szerint csak valóban indokolt esetben lehet bármelyik szülő gyermekéről való tájékozódását korlátozni, például a kapcsolattartási jog megvonása esetén (ide nem értve a pedagógusi titoktartás szabályait). Ez nem jelenti azonban azt, hogy a szülői felügyeleti joggal nem rendelkező szülő a kapott tájékoztatás alapján dönthetne is a gyermekkel kapcsolatos valamely kérdésben, kivéve természetesen a gyermek sorsát érintő lényeges kérdéseket. E lényeges kérdések közé tartozik a gyermek iskolájának, életpályájának megválasztása is, és az erről való döntéshez is szükséges a tanulással kapcsolatos adatok ismerete. Az is felvethető, hogy a Csjt. a szülői felügyeleti jog körébe sorolja a gyermek gondozását, nevelését, ugyanakkor a kapcsolattartási jog gyakorlása során is joga és kötelessége kell legyen a szülőnek a gyermek gondozása és nevelése abban az időszakban, amikor a gyermek nála tartózkodik, és ezt is méltányolható érdekek tartom a gyermekről való informálódás biztosításához.

Megjegyzem, hogy hasonló, iskolai adatszolgáltatásra vonatkozó panasz merült fel nagykorú gyermek esetében is, amikor tartásdíjfizetési kötelezettség megszüntetésére irányuló eljárás megindításához szükséges az az információ, hogy a gyermek befejezte-e iskolai tanulmányait.

A fentiek alapján kérem szíveskedjék a vonatkozó jogi szabályozást áttekinteni, álláspontját kifejteni, és amennyiben indokoltnak látja, a szükséges jogszabály-módosításokat kezdeményezni.

Budapest, 2005. december 5.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1625/A/2005)

[Állásfoglalás: egyes tűzoltók valóban készítenek munkájuk során felvételeket, és azokat közzé is teszik, személyiségi jogi sérelem azonban nem merült fel]

Dr. Gönczöl Katalin
miniszteri biztos
Igazságügyi Minisztérium
Országos Bűnmegelőzési Bizottság

Budapest

Tisztelt Miniszteri Biztos Asszony!

Az Ön által részemre továbbított beadvány szerint a különféle balesetknél szolgálatot ellátó mentősök, tűzoltók fényképeket készítenek a balesetről, és a képeket újságíróknak átadják, akik ezeket a tudósításokban, híryanagyokban felhasználják. A panaszt kivizsgáltam, és szíves tájékoztatásul az alábbiakról értesítem:

A panaszos által megnevezett honlapon és elérhetőségen a balesetről készített fotók vizsgálatom idején már nem voltak láthatóak. A honlap üzemeltetője web-tárhely szolgáltatást nyújt, melynek igénybe vevője saját döntése alapján töltheti fel tartalommal ezt a tárhelyet, és ilyen tárhelyen voltak a nevezett fotók is. A honlapon olvasható hálózati használati irányelv szerint a szolgáltatás felfüggesztését, kitiltást von maga után az, ha a szerződő fél jogosulatlanul megszerzett adatokat tárol a szolgáltató szerverén, vagy bárki magánéletének megzavarására alkalmas információkat tesz közzé. A szolgáltató általános szerződési feltételei is tiltják a magántitoknak minősülő adatok felhasználását. Tehát elméletileg a szolgáltató tiszteltben tartja a személyiségi jogokat a tevékenysége során, azonban ez nem zárja ki a szolgáltatás felhasználójának esetleges jogsértését. Az interneten egyéb honlapokon a nevezett fotókat nem találtam.

A felmerült problémával kapcsolatos általános gyakorlat áttekintése céljából megkereséssel fordultam az Országos Mentőszolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) főigazgatójához, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságának (a továbbiakban: OKF) vezetőjéhez, és tájékoztatást kértem vonatkozó gyakorlatokról és belső szabályozásokról. Az Országos Mentőszolgálat gyakorlata a megkeresésre adott tájékoztatás alapján az alábbiakban foglalható össze:

A Szolgálathoz a betegellátást végző dolgozók általi helyszíni fényképezéssel összefüggő panasz nem érkezett. A Szolgálat belső körlevelekben határozza meg a tevékenysége során keletkező információk kezelésének útját. Az egyik körlevél szerint a dolgozók nem adhatnak információt külső személyeknek, mentőmunkával kapcsolatos tájékoztatást kizárólag a Központi Irányító Csoport szolgálatvezető főorvosa, a kommunikációs vezető, a mentőszervezet vezetője

adhat. A mentőegységeknek jelentéstételi kötelezettségük van a Központi Irányító Csoport felé a súlyos, rendkívüli, illetve a sajtó fokozott érdeklődésére számot tartó eseményekről. A jelentéstételi kötelezettség teljesítése nem veszélyeztetheti az ellátás biztonságát.

A OKF főigazgatójának tájékoztatása szerint a közérdeklődésre számot tartó esetekről intézkedést adott ki, melyben szabályozott a nyilatkozattétel joga, és kiemelt figyelmet fordítanak a személyes adatok védelmére. Megtagadják a tájékoztatást, ha az magántitkot sért. Újságírók, fotóriporterek katasztrófa helyszínére csak a tűzoltásvezető engedélyével léphetnek be. Az eseménykommunikációt az OKF ügyeleti rendszerén keresztül végzik.

Az interneten a www.langlovagok.hu címen elérhető egy honlap, melyen tűz- és káresetekről, katasztrófa-helyze-
tekről szóló hírek, képek szerepelnek. Az impresszum szerint ez egy független szerveződés, létrehozói újságírók, tűzoltók, civilek. A honlapra főként tűzoltók, tűzoltóságok küldenek fényképeket balesetekről, tüzesetekről. A fotókon a személyek nem azonosíthatóak, személyes adatokat nem tesznek közzé.

A fentiek alapján tehát egyes tűzoltók valóban készítenek munkájuk során felvételeket, és azokat közzéteszik. Ezzel kapcsolatban az eljárásomban vizsgált körben személyiségi jogi sérelem nem merült fel. Amennyiben a későbbiek során adatvédelmi problémával találkozom, megteszem a szükséges intézkedéseket. Annak vizsgálata nem tartozik hatáskörömbe, hogy a tűzoltók feladatellátását akadályozza-e a fényképezés.

A levelemben foglaltakról a panaszost is tájékoztattam.

Budapest, 2005. december 5.

Tisztelettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1370/A/2005)

[Állásfoglalás: a villamosenergia- és földgázelosztási és közüzemi szolgáltatási engedéllyel rendelkező társaságok a telefonos ügyintézésen túl a papíron, illetve személyesen történő ügyintézés lehetőségét is kötelesek biztosítani a fogyasztók számára]

Az adatvédelmi biztos és a Magyar Energia Hivatal Közös állásfoglalása

Az adatvédelmi biztos és a Magyar Energia Hivatal a villamosenergia- és földgázelosztási és közüzemi szolgáltatási engedéllyel rendelkező társaságok (a továbbiakban: engedélyesek) által működtetett telefonos ügyfélszolgálatokban (Call Center) végzett hívásrögzítések jogszerűségével kapcsolatosan az alábbiakat fogalmazta meg. Az állásfoglalás kiadásának célja a Call Centerek által alkalmazott gyakorlatok egységesítése, valamint a fogyasztók jogainak védelme.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint a hangfelvétel készítése és tárolása adatkezelésnek számít. Az adatkezeléshez az érintett hozzájárulását be kell szerezni. A hozzájárulás megadásának szükségszerű előfeltétele, hogy az ügyfelet tájékoztassák az ügyintézővel folytatott beszélgetés rögzítéséről. Ennek elmaradása esetén a beszélgetés hanganyaga jogszerűen nem rögzíthető.

A telefonos ügyfélszolgálatokhoz érkező hívások közül nem indokolt mindegyiket rögzíteni. A hívásrögzítés elmaradhat azokban az esetekben, amikor az ügyfél kizárólag általános, konkrét személyhez nem köthető információkat kér. Elengedhetetlen azonban azoknak a hívásoknak a rögzítése, amelyek az ügyfél, illetve a betelefonáló személy jogához, jogos érdekét érintő kérdéshez kötődnek. A telefonos ügyfélszolgálatok menürendszerét célszerűen úgy javasolt kialakítani, hogy az ügyfelek számára egyértelműen különválasztható legyen a rögzített, illetve a rögzítést nem igénylő hívások köre.

A rögzített hanganyagokat az engedélyeseknek védeniük kell a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, a véletlen megsemmisülés és sérülés ellen. Amennyiben az engedélyes az említett követelményeket teljesíti, szabadon dönthet arról, hogy milyen adathordozón tárolja a hívások hanganyagát.

A rögzített hívások hanganyagában való keresés lehetőségét technikailag lehetővé kell tenni annak érdekében, hogy egy esetleges jogvita esetén a hangfelvétel visszakereshető legyen. A rögzített hívásokat olyan formában kell tárolni (vagy a hívásokról olyan nyilvántartást kell vezetni), hogy a visszakereséshez elegendő legyen a fogyasztó azonosítójának és a hívás témájának ismerete. Hangsúlyozandó, hogy a hívó személy jogosult megismerni (visszahallgatni) az ügyintézővel folytatott beszélgetésről készült felvételt, illetve a felvételtől másolatot kérhet. A másolat kiadásának ingyenesnek kell lennie, ha a tájékoztatást kérő a folyó évben azonos kérelmet még nem nyújtott be az érintett engedélyeshez [Avtv. 12. § (3) bekezdés].

A rögzített hívások tárolási ideje a célhoz kötött adatkezelés követelménye alapján határozható meg. A kiindulópont az, hogy az adatkezelő csak az érintettel kötött szerződés teljesítéséhez szükséges ideig kezelheti a hangfelvételeket. A tipikusan határozatlan időre kötött általános közüzemi szerződések esetében a hanganyagokat legkevesebb két éven át szükséges tárolni. Amennyiben az adatkezelés céljára való tekintettel az adatok tárolása már nem szükséges, a felvételeket törölni kell.

Végezetül fel kívánjuk hívni az engedélyesek figyelmét a következőkre:

- a telefonos ügyintézésen túl a papíron, illetve személyesen történő ügyintézés lehetőségét is biztosítani kötelesek a fogyasztók számára,
- mint adatkezelők önálló felelősséggel tartoznak a fent meghatározott követelmények teljesítéséért.

Budapest, 2005. december 8.

Dr. Péterfalvi Attila
adatvédelmi biztos

Horváth J. Ferenc
elnök
Magyar Energia Hivatal

(1888/H/2005)

[Állásfoglalás: nincs olyan indok, amely szerint a társadalmi szervezetekről és az alapítványokról vezetett bírósági nyilvántartások nyilvános adatairól csak az érintett szervezet vagy alapítvány képviselője kérhessen kivonatot]

Dr. Petréttei József
igazságügy-miniszter
Igazságügyi Minisztérium

Budapest

Tisztelt Miniszter Úr!

Több panaszos sérelmezte, hogy – szemben más közhiteles nyilvántartásokkal – a társadalmi szervezetekről és az alapítványokról vezetett bírósági nyilvántartások nyilvános adatairól csak az érintett szervezet vagy alapítvány képviselője kérhet kivonatot. Engedje meg, hogy kifejtsem a problémával kapcsolatos álláspontomat.

1. 1. A társadalmi szervezetek nyilvántartását az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Etv.) 15. § (1) bekezdése szerint a társadalmi szervezet székhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróság vezeti. Az Etv. 15. (8)–(9) bekezdései szerint a bíróságon vezetett nyilvántartás tartalmazza az igazságügy-miniszter rendeletében meghatározott adatokat, köztük a társadalmi szervezet képviselőjének nevét, lakóhelyét. A nyilvántartás fennálló, illetve törölt adatai, valamint a bírósághoz benyújtott iratok nyilvánosak, ideértve a még el nem bírált kérelmet és mellékleteit is, azokat bárki megtekintheti, és azokról feljegyzést készíthet. Az Etv. 15. § (9) bekezdése – adatvédelmi okokból – csak a társadalmi szervezet alakuló ülésének jelenléti ívét, valamint a társadalmi szervezet tagjairól készült – az alapszabály mellékletét képező – nyilvántartást veszi ki a nyilvános iratok közül. A társadalmi szervezet képviselője nevének, lakóhelyének adatain kívül a társadalmi szervezetek nyilvántartásának ügyviteli szabályairól szóló 6/1989. (VI. 6.) IM rendelet 1. számú mellékletének (a továbbiakban: TR.) 1. és 2. pontja határozza meg a nyilvántartásba kötelezően, illetőleg szükség szerint bejegyzendő és nyilvántartandó adatokat.

1. 2. A társadalmi szervezetekhez hasonlóan – a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 74/A. § (4) bekezdése alapján – az alapítványokról is a székhelyük szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróság vezet nyilvántartást. Ami az alapítványokról vezetett nyilvántartás nyilvánosságát illeti, a társadalmi szervezetekről vezetett bírósági nyilvántartáshoz való hozzáférés szabályaival analóg módon rendelkezik a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ptké.) 91/A. § (6) bekezdése. Eszerint a nyilvántartás tartalmazza az igazságügy-miniszter rendeletében meghatározott adatokat, köztük az alapítvány kezelő szerve (szervezete) tagjainak, valamint az alapítvány képviselőjének nevét, lakóhelyét. A nyilvántartás fennálló, illetve törölt adatai, valamint a bírósághoz benyújtott iratok nyilvánosak – ideértve a még el nem bíralt kérelmet és mellékleteit is –, azokat bárki megtekintheti, továbbá azokról feljegyzést készíthet. A Ptké.-n kívül az alapítványok nyilvántartásának ügyviteli szabályairól szóló 12/1990. (VI. 13.) IM rendelet (a továbbiakban: AR.) 1. számú mellékletének 1. és 2. pontja rendelkezik a kötelezően, illetőleg szükség szerint nyilvántartandó adatokról.

Az Etv. és Ptké. idézett szabályai alapján tehát bárki, jogi érdekének bizonyítása nélkül is betekinthez a társadalmi szervezetekről és az alapítványokról vezetett nyilvántartásokba, és a nyilvános adatokról feljegyzést készíthet, ugyanakkor a társadalmi szervezetek és az alapítványok egyes adatairól csak a képviselő, illetőleg az általa meghatalmazott személy kérhet kivonatot, a nyilvántartásba való betekintésre jogosult személyek nem.

2. 1. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint 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. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogszabályok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont (homogén csoportba tartozó) jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203–204.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 342–344.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.]

2. 2. A bírói gyakorlat alapján a társadalmi szervezetekről és alapítványokról vezetett bírósági nyilvántartás közhiteles (BH 1992. 720.; BH 2004. 212.), a másolatkészítési jog biztosítása szempontjából a közhiteles nyilvántartásokba betekintésre jogosultak alkotnak homogén csoportot.

Az egyes közhiteles nyilvántartásokra vonatkozó szabályok vizsgálata alapján a közhiteles nyilvántartásokban vezetett adatok között vannak olyan közérdekű, illetőleg közérdekből nyilvános adatok, amelyekről az irányadó jogszabályi rendelkezések, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján másolatot lehet kérni; a betekintési – és ezzel együtt a másolatkészítési – jog korlátozásának elsősorban adatvédelmi okai lehetnek. [11/1990. (V. 1.) AB határozat, 11/1995. (III. 13.) AB határozat, 8/1998. (III. 20.) AB határozat; az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 88/B. §-a; az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 4. § (2) bekezdése; a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 3. § (4) bekezdése, 4. § (2) bekezdése, 48/E. §-a; a vízi közlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény 10. § (2) bekezdése stb.]

A hatályos szabályozás a közhiteles nyilvántartásokban szereplő nyilvános adatok tekintetében főszabály szerint biztosítja a másolatkérés jogát a betekintésre jogosult személyek számára, ugyanakkor a társadalmi szervezetekről és alapítványokról vezetett bírósági nyilvántartásokra vonatkozó szabályok teljesen kizárják a másolatkészítés lehetőségét. Álláspontom szerint a társadalmi szervezetek és alapítványokról vezetett nyilvántartások esetében nincs ésszerű indoka a betekintésre jogosultak eltérő kezelésének, a másolatkérési jog teljes kizárásának.

3. 1. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos feladatkörébe tartozik a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeinek figyelemmel kísérése. Ennek keretében javaslattevői jog illet meg a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására.

3. 2. A másolatkérés jogát kizárólag a képviselőkre korlátozó szabályokat [TR. 2. § (3) bekezdés; AR. 1. § (4) bekezdés] a 35/2004. (XI. 22.) IM rendelet (Módr.) 1. §-a és 4. §-a állapította meg. A Módr. tervezetével (IM/POLGÁR/2004/SZAKM/213.) 2004 augusztusában, a közigazgatási egyeztetés során azért értettem egyet, mert a rendelettervezet bárki számára biztosította volna a másolatkérési (kivonatkerési) jogot, továbbá mellékletei harmonizáltak volna a kötelezően és szükség szerint nyilvántartandó adatokat a kivonat adattartalmával.

Tisztelt Miniszter Úr!

Álláspontomat összefoglalva, nem találtam olyan tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokot, amely a társadalmi szervezetekről és alapítványokról vezetett nyilvántartások esetén igazolná a másolatkérés jogának képviselőkre történő korlátozását.

Az Avtv. 24/A. §-a, 25. §-ának (1) bekezdése és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a alapján kérem, szíveskedjék a vonatkozó jogi szabályozást áttekinteni, és amennyiben indokoltnak látja, a szükséges jogszabály-módosításokat kezdeményezni, illetve a hatáskörébe tartozó jogalkotási lépéseket megtenni.

Kérem, hogy álláspontjáról jelen levelem átvételétől számított 60 napon belül tájékoztatni szíveskedjék. Kérem, térjen ki arra is, mi indokolta a közigazgatási egyeztetésre bocsátott tervezet tartalmának megváltoztatását.

Budapest, 2005. december 15.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(539/A/2005)

[*Állásfoglalás: a személyazonosító igazolványok fénymásolásával kapcsolatos banki gyakorlatról*]

Dr. Nyers Rezső főtitkár
Magyar Bankszövetség

Budapest

Tisztelt Főtitkár Úr!

Megkeresésemre Ön tájékoztatott a személyazonosító igazolványok fénymásolásával kapcsolatos banki gyakorlatról. Eszerint a bankok az ügyfélazonosítás, a pénzmosásra vonatkozó szabályok miatt, az ügyfelek hozzájárulása alapján készítenek másolatot az igazolványokról. Az ügyben kialakított álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 9. pontja szerint adatkezelésnek tekintendő az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adaton végzett bármely művelet, így adatkezelés a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokról mint adathordozókról való másolatkészítés is, mivel ezáltal adatok felvétele, rögzítése, nyilvántartása, felhasználása valósul meg. Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint „személyes adat: bármely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat.” Az igazolványban feltüntetett adatok (természetes személyazonosító adatok, lakcím, képmás, igazolványszám) is személyes adatok. Személyes adatok kezelésére akkor van lehetőség, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli [Avtv. 3. § (1) bekezdés].

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) alapján a pénzügyi intézetek meghatározott azonosító adatokat tarthatnak nyilván, ezek: természetes személyazonosító adatok, lakcím-adatok, igazolványszám (Hpt. 3. sz. melléklet). Ezen túl az adott jogügylet lebonyolításhoz szükséges lehet egyéb személyes adatok kezelése is.

A személyazonosító igazolványban található személyes adatok közül a fénykép és az aláírás, továbbá régi típusú igazolványokban szereplő egyéb adatok (pl. anyakönyvi adatok) azok az adatok, melyek nyilvántartását nem nevezi meg, nem teszi szükségessé a Hpt. A fénykép és az aláírás megtekintése a személyazonosság megállapítása során történő egyezőség vizsgálata során fontos. A hitelintézetek szerint az igazolványmásolattal kapcsolatos adatkezelés jogalapját a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (a továbbiakban: Pmt.) jelenti. A Pmt. 4. §-a szabályozza, hogy meghatározott esetekben, azonosítás céljából mely okmányokat kell bemutatni, 5. §-a pedig megjelöli, mely adatokat kell az azonosításhoz rögzíteni. Tehát az okmányok *bemutatása* és az adatok *rögzítése* kötelező. Vagyis okmányokról való másolatkészítést a Pmt. nem rendel el, és az adatrögzítés módját nem határozza meg. A Pmt. 10. §-a tartalmaz egy utaló szabályt okiratmásolatokra vonatkozóan, miszerint a szolgáltató a birtokába jutott adatokat, okiratokat, illetve azok másolatait köteles megőrizni, azonban ebből nem következik igazolványmásolatok kezelésére vonatkozó felhatalmazás. A Pmt. egy esetben szabályozza okmánymásolat tárolását: az azonosítási kötelezettség teljesítésének minősül, ha a szolgáltató rendelkezik az ügyfél azonosításához szükséges adatokat tartalmazó okirat hiteles másolatával. Ez abban az esetben fogadható el az azonosítási kötelezettség teljesítéséhez, ha azt a kiállítás helye szerinti állam hitelesítésre feljogosított hatósága vagy – ha nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik – az illetékes magyar külképviseleti hatóság hitelesítette (Pmt. 3/A. §). Tehát az azonosításra nemcsak az ügyfél személyes jelenlétében kerülhet sor, hanem az azonosítási kötelezettség az okirat hiteles másolata alapján is elvégezhető. A törvény ezzel lehetőséget teremt a külföldön élő ügyfelek, ügyeik vitelében akadályozott belföldi ügyfelek azonosítására.

A fentiek alapján megállapítható, hogy sem a Hpt., sem a Pmt. nem jelentenek jogalapot a hitelintézetek részére a személyazonosságot igazoló okiratok másolatainak kezelésére, kivéve a hitelesített másolatok kezelését meghatározott esetekben.

Vizsgálandó, hogy ha a bankok az érintettek beleegyezését kérik az igazolványmásoláshoz, akkor a hozzájárulás jelenthet-e a jogalapot, és teljesülnek-e az egyéb adatvédelmi követelmények.

A válaszlevélben hivatkozott, a Pmt. végrehajtására vonatkozó tudnivalókat tartalmazó 7005/2003. (PK. 8.) PM irányelv szerint a természetes személy azonosítására vonatkozó adatok rögzítése – adatlap kitöltése, szerződésben való feltüntetés, elektronikus adatbázisban való rögzítés mellett – történhet az okmányok fénymásolásával is az ügyfél beleegyezése esetén. Ez az irányelv azonban nem a hitelintézetek tevékenységére, hanem a nemesfém, drágakő, kulturális javak kereskedelmével foglalkozókra vonatkozik, továbbá ez a jogi iránymutatás nem jogszabály, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősül, ezért nincs jogilag kötelező ereje, csupán segítséget nyújt a jogalkalmazóknak. A hozzájárulás mint jogalap vizsgálatánál tehát ez az irányelv nem releváns.

Azt Avtv. 2. § 6. pontja határozza meg (az Európai Parlament és Tanács 95/46 EK irányelve követelményeinek eleget téve) a hozzájárulás fogalmát, eszerint a „*hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul*”. Egy hozzájáruló nyilatkozat „*aláírattatása*” nem feltétlenül jelenti együt-

tal az adatvédelmi követelményeknek megfelelő, valódi hozzájárulás meglétét is. Az ügyfelek részére egyértelmű tájékoztatást kell adni az okiratmásolatok készítésének céljáról, mely ahhoz szükséges, hogy az ügyfelek megfelelő információk birtokában valóban el tudják dönteni, hogy hozzájárulnak-e a meghatározott cél érdekében történő adatkezeléshez. Amennyiben az adatkezeléshez történő hozzájárulás megtagadása miatt a hitelintézet az adott jogügyletet nem végzi el, sérülhet a hozzájárulás önkéntességének az elve. Nem beszélhetünk önkéntes hozzájárulásról, ha például a szerződéskötés feltétele az okmánymásolat készítése. Ilyen esetek jellemzően előfordulnak a hozzám érkező panaszok szerint. Nem teljesül továbbá a tájékozott hozzájárulás követelménye, ha az érintettek nem kapnak egyértelmű tájékoztatást az adatkezelés céljáról (jelen esetben a nyomozóhatóságnak való átadásról).

Amennyiben teljesülnek a fenti adatvédelmi követelmények, ez még nem jelenti az adatkezelés jogszerűségét, mivel az Avtv. 5. §-a alapján a szükségesség és a célhoz kötöttség elvének is meg kell felelni, mely nem csak a kötelező adatkezelésnél, hanem a hozzájárulás alapján végzett adatkezelés esetén is érvényesítendő követelmény. Ezért tisztázandó az adatkezelés célja is, melyet a hitelintézetek a pénzmosás megakadályozásában és az ezzel kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében jelölik meg. Azonban a kérdés megítélése összetettebb az alábbiak miatt.

Az igazolványban feltüntetett adatok – a fénykép kivételével – kezelése szükséges az azonosítási kötelezettség teljesítése céljából a Pmt.-ben meghatározott módon. Adatkezelési célként, illetve fontos érdekként jelölik meg továbbá a pénzintézetek az azonosítás során rögzített személyes adatok helyességének utólagos ellenőrizhetőségét, mert okmánymásolatok segítségével később, akár egy pénzmosással kapcsolatos hatósági eljárás (felügyeleti ellenőrzés, büntetőeljárás) során meg lehet győződni arról, hogy valóban azok az adatok kerültek rögzítésre, amelyeket a bemutatott okmány tartalmaz, valamint arról, hogy az eljáró ügyintéző eleget tett azonosítási kötelezettségének. Tehát a pénzintézetek szerint a későbbiekben az okmánymásolat bizonyítékként felhasználható. Ez azonban nem az azonosítási kötelezettség célja, hanem azon túlmutat, mivel az azonosításhoz a Pmt. alapján nem szükséges az okmánymásolás. Az azonosítás és az adatrögzítés más módszerrel (adatlap kitöltése, szerződéses szövegbe foglalás, elektronikus adatbázisba való felvétel) is elvégezhető. Az adatok helyességének ellenőrzése önmagában nem olyan jog vagy kötelezettség, mely adatkezelési célnak tekinthető, és ehhez igazolványmásolat készítése nem elengedhetetlenül szükséges. Továbbá az igazolványban lévő adatkört illetően problémát jelent a fénykép másolása, tárolása. A fénykép megtekintése, az adott személlyel való összehasonlítása fontos az azonosítás során, azonban lemásolása, tárolása sem az azonosításhoz, sem szerződéskötéshez nem szükséges, és a Pmt. sem jelöli meg a rögzítendő adatok között. Álláspontom szerint a fénykép nyilvántartása ellentétes az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség elvével. Készíthető igazolványmásolat a fénykép letakarásával is, azonban maga a másolatkészítés okmányvédelmi szempontból is aggályos. (A személyazonosító igazolvány, az útlevél „A” védelmi kategóriába tartozó biztonsági okmányok, melyek jogszerűtlen vagy rendeltetésellenes használatra bünygyi-igazgatási érdekeket sérthet.)

Egy bank mint adatkezelő csak az adott hitelintézeti tevékenységhez, szerződéses jogviszonyhoz szükséges adatokat kezelheti, beleértve ebbe a pénzmosás megakadályozásával kapcsolatos adatkezelést a Pmt. szabályai szerint. A nyomozó hatóság ennek a pénzintézetek rendelkezésére álló adatkörnek a rendelkezésre bocsátását kérheti, azonban a pénzintézetek számára nem jelenthet adatkezelési célt egy esetleges nyomozóhatósági megkeresés, vagyis az adatfelvétel nem történhet más szerv tevékenységére tekintettel. Amennyiben ezen adatkezelésre, adatátadásra valóban szükség van, és az okmánymásolatoknak a személyazonosítás elvégzésén túl ilyen fontos jelentőségük van, akkor jogszabályban kell rendezni a kérdést, illetve törvényben kell rendelkezni az okmánymásolatok kötelező kezeléséről, a fényképmásolatok nyilvántartásáról (Avtv. 3. §). Kérdéses azonban, hogy egy igazolványmásolaton szereplő fényképmásolat mennyiben alkalmas bizonyítékként való felhasználásra nyomozás vagy bírósági eljárás során, illetve mennyiben segíti a pénzmosással kapcsolatos bűncselekmények felderítését, elkövetésük megakadályozását. Kétséges, hogy az okmánymásolás kialakult gyakorlata alkalmas eszköze-e a pénzmosás és a terrorizmus elleni harcnak.

Az okmánymásolás szükségessége nem vezethető le egyértelműen a közösségi jogi szabályozásból sem, mivel az irányelv a főbb szabályokat, követelményeket állapítja meg, és ennek átültetése, végrehajtása a nemzeti szabályozás feladata. A pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló irányelv (91/308/EGK Irányelv) átültetése során nem került be a magyar szabályozásba okmánymásolatokra vonatkozó, előzőekben kifejtett adatkezelés. Az ezen irányelvet hatályon kívül helyező, 2005 októberében elfogadott irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről) tartalmaz általános előírásokat ügyfél-átvilágítási intézkedésekről, ezen intézkedések megfelelőségének bizonyításáról, adatok, illetve dokumentumok megőrzési és továbbítási kötelezettségéről. Ezen rendelkezéseknek a nemzeti jogrendbe való beillesztését, az irányelvnek megfelelő szabályozás kialakítását a tagállamoknak 2007 decemberéig kell elvégezni.

A jelenlegi szabályok szerint megfelelő adatkezelési gyakorlatnak azt tartom, ha a bankok, takarékszövetkezetek az okmánymásolat készítését nem tekintik a szolgáltatás nyújtása, illetve a szerződéskötés feltételének, és más módon, például adatlap kitöltésével történik az adatfelvétel. Az azonosítási adatlapon a magánszemély és a banki alkalmazott is nyilatkozhat arról, hogy a rögzített személyes adatok a valóságnak megfelelnek. Mindezek alapján nézetem szerint az

igazolványok másolásának és a másolatok tárolásának széles körben alkalmazott gyakorlata nem elfogadható. Emiatt szükséges lehet az érintett hitelintézetek üzletszabályzatának módosítása is.

Ön levelében felveti, hogy a célhoz kötöttség követelménye és a Pmt., valamint az ehhez kapcsolódó nemzetközi dokumentumok szemlélete egymásnak ellentmond. Az Avtv. 5. §-ának szűk értelmezésével a hitelintézetek képesek lennének teljesíteni a szerződést személyes adatok sokasága nélkül is, viszont a hitelintézetek működésére vonatkozó rendelkezések sérülnének. Tájékoztatom, hogy az Avtv. 5. §-át eddig kialakított gyakorlatomban nem „szűken” értelmezem, és elfogadhatónak tartok minden olyan adatkezelési célt, mely mögött az adatkezelő valamely joga, illetve kötelezettsége áll. Ha egy adatkezelési célt nem általánosan, elnagyoltan, hanem részleteiben vizsgálunk, akkor e cél mögött több „rész cél”, különböző jogosultságok és kötelezettség állhatnak. Például egy szerződés megkötéséhez minimálisan szükséges adat a név és a lakcím, a megfelelő azonosításhoz viszont természetes személyazonosító adatok is kellenek, az igazolvány érvényességének megállapítása (központi nyilvántartásból való lekérdezése) az igazolványszám kezelését teszi szükségessé, egyes adójogi kihatású jogügyletek esetén pedig az adóazonosító jel kezelése is fontos. Ezért álláspontom szerint az adatkezelési célnak meghatározottnak kell lennie, mely valamely jog gyakorlásával vagy kötelezettség teljesítésével függ össze. Adatkezelési cél túl általános, elnagyolt megfogalmazása nem fogadható el, illetve nem elegendő, mint például előfizetői szerződés megkötése, figyelemmel kísérése, szerződéses ajánlat elbírálása, szerződésből eredő jogok és kötelezettségek teljesítése, jogérvényesítés, üzleti érdekek védelme.

Kérem szíveskedjék állásfoglalásomról a hitelintézeteket értesíteni.

Budapest, 2006. január 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1477/A/2005)

B. Közérdekű adatok nyilvánosságával, valamint az információs jogok ütközésével kapcsolatos esetek

[Állásfoglalás: a Magyar Orvosi Kamara, mint közfeladatot ellátó szerv az újságíró által feltett valamennyi kérdésre az Avtv. rendelkezéseit figyelembe véve köteles válaszolni]

Dr. Éger István
elnök részére
Magyar Orvosi Kamara

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Március 1-jén kelt megkeresésében állásfoglalásomat kérte a tekintetben, hogy egy újságíró által – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényre, illetve az „üvegseb”-törvényre hivatkozással – kért adatok mennyiben, illetve mely részükben közérdekűek, különös tekintettel arra, hogy a kamara feladatai közé csak részben tartoznak közfeladatok, és hogy a jelenlegi költségvetésükből csak mintegy 1/6 részt tesznek ki az ezek ellátásához biztosított közpénzek. Álláspontomat az alábbiakban foglalom össze.

1. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja értelmében „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.

Figyelemmel a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) rendelkezéseire is, az Avtv. szabályainak alkalmazhatósága szempontjából tehát azt szükséges megvizsgálni, hogy közfeladatot ellátó szerv-e a Magyar Orvosi Kamara (a továbbiakban: Kamara)?

A Törvény 1. §-a a Kamarát az orvosok és fogorvosok önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekképviseleti köztestületként határozza meg. A köztestület – a Ptk. 68. §-a értelmében – „a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el”, illetve „a köztestület által ellátott közfeladatokkal kapcsolatos adatok közérdekűek.”

A Kamara tehát valamennyi feladata (Törvény 2. §) tekintetében az Avtv. hatálya alá esik, a kezelésében lévő adatok pedig – a személyes adatokat nem számítva – közérdekű adatnak minősülnek.

2. Kétségtelen, hogy a Törvény 42. §-a (1) bekezdésének *b*) pontja, illetve (3)–(4) bekezdése alapján lehetne úgy érvelni, hogy a Kamara csak részben lát el közfeladatot. Álláspontom szerint a Törvény hivatkozott szabályaiból ilyen értelmezés nem következik, illetve csak az, hogy a Törvény 2. §-ának *m*) pontja alá eső feladatok fedezetét kell az állami költségvetésnek biztosítania. (Erre utal egyébként az 1999. évi LIII. törvény 16. §-ához fűzött miniszteri indokolás is.)

A 2005. évi költségvetési törvényben a Kamara részére elkülönített 100 millió forint tehát nem egy vagy több konkrét közfeladat ellátásához kapcsolódik, hanem általános, feladathoz nem kötött támogatás. Az „*átvett pénzeszköz*” [Törvény 42. § (1) bekezdés *b*) pont] pedig feltételezi, hogy a jelzett forrást eredetileg az államháztartás más szervénél tervezték, és az ellátandó (köz)feladattal együtt került át az átvevő szervhez.

3. A Kamara tehát – mint az Avtv. hatálya alá eső, „*jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv*” – az újságíró által feltett valamennyi kérdésre az Avtv. rendelkezéseit figyelembe véve köteles válaszolni.

Az újságíró kérdéseinek egy része a kamarai tisztségviselők anyagi juttatásaira vonatkozik. Az Avtv. jelenleg hatályos szabályai szerint ezek személyes adatok, amelyek nyilvánosságra hozásához – eltérő törvényi szabály hiányában – az érintett hozzájárulására van szükség. Felhívom szíves figyelmét, hogy az Országgyűlés éppen most tárgyalja az Avtv. módosításáról szóló törvényjavaslatot, amelynek egyik rendelkezése szerint – a törvény hatálybalépése után – közérdekű nyilvános adatnak minősül majd a közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörében eljáró személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai, beleértve tehát azok juttatásait is. E szabály alól majd csak törvény tehet kivételt.

Budapest, 2005. április 5.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(488/K/2005)

[*Állásfoglalás: a kórházi gyógyító tevékenység minőségi mutatóit az OEP még nem dolgozta ki*]

[...]

Tisztelt [...]!

2005. március 10-én érkezett elektronikus levelében – tartalmát tekintve – azt kifogásolta, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a kórházak nevei nélkül (csak kódokkal) hozta nyilvánosságra azt a listát, amely az egyes intézményekben az infarktus miatti halálozás mutatóit mérte. Az Ön álláspontja szerint ezek közérdekű adatok, amelyeket nem csak lehet, de kötelező is nyilvánosságra hozni. Az ügyben korábban magam is tájékozódtam az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál, és az alábbi az álláspontom.

1. Egyetértünk abban, hogy az említett adatok közérdekű adatnak minősülnek; valószínűnek tartom azonban, hogy más-más okból. Nem vitatom, hogy a „*köz*” okkal érdeklődik ilyen adatok iránt is, azonban egy adat nem attól válik „*közérdekűvé*”, hogy a „*köz*” az iránt fokozott érdeklődést mutat. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja értelmében ugyanis közérdekű adat „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, személyes adat fogalma alá nem eső adat*”. Ez a fogalom szervezetenként és részint tartalmilag is körülhatárolja a „*közérdekű adat*” fogalmát.

Az egészségügyi szolgáltatást több törvény szabályozza, például az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, valamint számos más, az egészségügyi szolgáltatások finanszírozását szabályozó jogszabály.

Ezenkívül a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatok feladatává teszi az egészségügyi alap-, illetve szakellátásról való gondoskodást.

Mindazon egészségügyi szolgáltatás nyújtása, amelyet – részben vagy egészben – az államháztartás valamely alrendszere terhére finanszíroznak, jogszabályban meghatározott közfeladat ellátása. Azok az egészségügyi szolgáltatók pedig, amelyek az említett törvényekben meghatározott szerződés(ek) alapján egészségügyi szolgáltatást nyújtanak – szervezeti formájuktól függetlenül – közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, e tevékenységre vonatkozó adataik pedig közérdekű adatok.

Mindezen szabályok alapján lehet csak azt mondani, hogy a kórházak (illetve más egészségügyi intézmény) túlnyomó többsége közfeladatot ellátó szerv. Az olyan egészségügyi szolgáltatások nyújtása, amelyeket még részben sem az államháztartás terhére finanszíroznak (tipikusan azért, mert az egészségügyi szolgáltató nem rendelkezik finanszírozási szerződéssel az adott egészségügyi szolgáltatásra, vagy eleve magát az adott szolgáltatást nem finanszírozza az államháztartás valamely alrendszer), nem minősül jogszabályban meghatározott közfeladatnak, így az ezzel kapcsolatos adatok kívül esnek az Avtv. szabályain.

2. A közfeladatot ellátó szervek szakmai tevékenységére, „*annak eredményességére is kiterjedő értékelésre*” vonatkozó adatok – az Avtv. 19. § (2) bekezdése szerint – közérdekű adatnak minősülnek. A törvény értelmében maguknak a kórházaknak lenne kötelességük ilyen adatokat nyilvánosságra hozni. A kórházak kezelésében elsősorban a statisztikai adatszolgáltatás adatai vannak.

Az Avtv. azonban azt is megköveteli, hogy a közfeladatot ellátó szervek pontosan tájékoztassák a közvéleményt, az általuk közzétett adatok legyenek pontosak.

Az egyes kórházak statisztikai adatai azonban „*nyers*” adatok, önmagukban alig vagy egyáltalán nem alkalmasak az összehasonlításra. Egészségügyi szakmai kérdésekben jómagam is laikus vagyok. Ennek ellenére bizonyára nem kell hosszabban magyaráznom, hogy – a példánál maradva – egy infarktus túlélését milyen sok tényező befolyásolhatja. Az érintett korától, általános egészségi állapotától kezdve az orvosi segítség igénybevételéig eltelt időn át egészen az orvosi beavatkozás „*minőségéig*”. Nagyobb léptékben nézve: egy olyan régióban, ahol a lakosság általános egészségi állapota az átlagnál rosszabb, és esetleg infrastrukturálisan is elmaradottabb a térség, akkor is rosszabb lehet a halálozási mutató, ha a legkiválóbb orvosok a leglelkiesmeretesebben, a legmodernebb eszközöket és gyógyszereket felhasználva foglalkoznak a betegekkel.

Az OEP 2002-től kezdődően arra vállalkozott, hogy kialakítson egy olyan úgynevezett indikátorrendszert, amely lehetővé teszi az egyes egészségügyi szolgáltatási szakterületek teljesítményének elemzését, illetve a szolgáltatások minőségének mérését és értékelését. E folyamat eredménye lehet (és a program célja) az egyes kórházak közötti ellátásbeli különbségek mérséklése, a szolgáltatások színvonalának általános emelése.

Az OEP is tisztában van az egyes indikátorok megbízhatóságának határaival. Az erről szóló anyagban például a következőkkel jellemzik a programot:

– az „*indikátorok értékeit az ellátás minőségétől független tényezők is alakíthatják, illetve a 'legjobb eredmény' sokszor nem meghatározható*”;

– „*nincs sehol [értsd: a világban] olyan mutató, amely egyértelműen beazonosítaná az úgynevezett 'jó' vagy 'rossz' kórházakat*”;

– „*az indikátorok értékeiből általában nem következik egyértelműen, milyen az ellátás minősége egy adott ellátási területen*”;

– „*a betegösszetétel változékonysága is befolyásolhatja az indikátorok értékeit*”; stb.

Az OEP – a fentiek miatt – nem törekszik arra, hogy a kapott eredmények alapján az intézményeket „*minősítse*” vagy rangsorolja. A program jelenlegi szakaszában egyrészt az indikátorok, másrészt a felhasznált adatok minőségének javítása zajlik. Ez olyan tudományos, illetve szakmai kérdés, amelyet az orvosi szakmai testületekre, illetve a tudomány művelőire kell bízni. Abban az esetben azonban, ha a szakmai közvéleményben kialakul egy konszenzus vagy egy uralkodó álláspont az indikátorokról (azok tartalmáról, mérésükről, beleértve az egyes indikátorok értelmezési tartományát is stb.), az indikátorok értékeit a kórházak azonosítására alkalmas módon is nyilvánosságra lehet, illetve kell hozni. A nyilvánosságra hozott adatok helyes értelmezéséhez azonban minden esetben szükség lesz az indikátorokkal kapcsolatos ismeretekre is! Enélkül bármiféle „*rangsor*” szubjektív, és a valóságos helyzettől eltérő következtetésekre vezethet.

Tisztelt [...]!

Megértve a „*köz*” azon igényét, hogy szeretné tudni, „*melyik kórházban mennyi a túlélési esély*”, mégis óvatosságra, bölcsességre intenek. Ha ki is alakul szakmai konszenzus egy indikátor tekintetében, és összehasonlíthatóvá is válik az egyes kórházak tevékenysége, ez még nem jelent garanciát arra, hogy az egyes betegek esetében is jobbak vagy rosszabbak lesznek a túlélés esélyei. Ez ugyanis alapvetően a saját egészségi állapotunktól, nem pedig különböző „*rangsoroktól*” függ.

Végezetül engedje meg, hogy szíves tájékoztatásul mellékeljem Önnek az indikátorprogram célját, módszereit és az eddigi eredményeket tartalmazó dokumentumokat (megtalálhatók az OEP http://www.oep.hu/portal/page?_pageid=35,36252&_dad=portal&_schema=PORTAL) oldalán is.

Budapest, 2005. április 20.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(546/A/2005)

[Állásfoglalás: az intézkedést kezdeményező dokumentum nyilvánossága az Avtv. alapján jogszerűen korlátozható]

[...]

Tisztelt [...]!

Az Informatikai és Hírközlési Minisztérium közérdekű adatkezelését érintő panaszát kivizsgáltam, ennek eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

Panaszának eredményes kivizsgálása érdekében helyszíni vizsgálat keretében két munkatársam 2005. április 27-én tájékoztatást kért az Informatikai és Hírközlési Minisztérium sajtófőnökétől, valamint a Jogi, Szolgáltatási Önálló Főosztály vezetőjétől. A Minisztérium munkatársai rendelkezésemre bocsátották a Millenáris Kht. működésével kapcsolatban Öntől kapott adatkérések, valamint a Minisztérium erre adott válaszainak másolatát, ezen felül a Kht. egykori ügyvezetőjének azt a levelét, melynek közlését a Minisztérium a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § (5) bekezdésére hivatkozva megtagadta.

Ez utóbbi dokumentum átanulmányozása alapján az álláspontom az, hogy az Informatikai és Hírközlési Minisztérium jogszerűen tagadta meg a közlést.

Az Avtv. jelenleg hatályos 19. § (5) bekezdése szerint: „*ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.*”

Mint az talán Ön előtt is ismert, az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV. 7.) AB határozata e rendelkezéssel kapcsolatban alkotmányellenes mulasztást állapított meg. A testület álláspontja szerint „*az úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás tulajdonképpen egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat – azok keletkezésének pillanatában – nem kényszerülnek egyenként titkosítani. Ezen adatok nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel – minden különösebb intézkedés nélkül – korlátozott. Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hiányában minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról – a munkaanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében – külön döntést kellene hozni. Ez pedig elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene. Ezért szükséges az úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás fenntartása, amely megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja, s az Avtv. 19. § (5) bekezdésével érintett közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével nem ellentétes.*”

A határozat szerint a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása akkor garantálható, ha azt olyan tartalmi szempontok indokolják, mint a közfeladatot ellátó szerv jogszerű, hatékony és befolyásmentes működésének biztosítása.

Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság határozatából fakadó jogalkotási kötelezettségének eleget téve 2005. április 25-én elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi XIX. törvényt, mely 2005. június 1-jén lép hatályba. A döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatban a jogalkotó a nyilvánosság korlátozásának idejét 10 évre csökkentette. Az ilyen adatoknak a döntés utáni titokban tartására pedig csak abban az esetben ad lehetőséget, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

Engedje meg, hogy tájékoztassam, az adatvédelmi biztosi gyakorlat eddig is az Alkotmánybíróság idézett határozatában foglalt elvekkel egyezően alakult. Amikor közérdekű adatok megismerését egy közfeladatot ellátó szerv az Avtv. 19. § (5) bekezdésére hivatkozva tagadott meg, azt vizsgáltam, hogy a kért adat vagy dokumentum közlése, nyilvánosságra kerülése megzavarná-e a szerv illetéktelen külső befolyástól mentes működését. Ha azt állapítottam meg, hogy nem, akkor felszólítottam az adatkezelő szervezet az adat közlésére.

Jelen ügyben dr. Tóth Józsefnek, a Millenáris Kht. ügyvezetőjének az Informatikai és Hírközlési Minisztérium államtitkárához írt levele a minisztérium mint tulajdonos állásfoglalását, intézkedését kezdeményező dokumentum, melynek a nyilvánossága az Avtv. 19. § (5) bekezdése alapján jogszerűen korlátozható.

E korlátozás természetesen nem vonatkozik a minisztériumnak a levélben felvetett kérdések tárgyában hozott döntéseire.

Tájékoztatom, hogy jelen levelem másolatát az Informatikai és Hírközlési Minisztérium számára is megküldtem.

Budapest, 2005. május 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(633/A/2005)

[Állásfoglalás: nem lehet jogszerűen a nyilvánosságtól elzárni a Belügyminisztérium jogalkotási tervét arra hivatkozva, hogy az „döntéselőkészítést segítő belső munkaanyag”]

Dr. Horváth István
főosztályvezető
Jogi Főosztály
Belügyminisztérium

Budapest

Tisztelt Főosztályvezető Úr!

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) nevű civil szervezet azzal a panasszal fordult hozzám, hogy a Belügyminisztérium Jogi Főosztálya megtagadta a minisztérium 2005. I. félévére vonatkozó jogalkotási tervének közlését. A TASZ mellékelte az Ön 2005. március 10-én kelt levelének (Ügyiratszám: 6-478/2005.) másolatát, mely szerint a Belügyminisztérium jogalkotási terve „döntéselőkészítést segítő belső munkaanyag”, ezért nem áll módjában megküldeni.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. A törvényhely indoklása szerint: „a törvény tartalmi meghatározást ad az automatikus nyilvánosságkorlátozás alá eső adatok körére, amikor az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatala előtt készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adatok esetében a keletkezésüktől számított tíz évig ad lehetőséget az adatok megismerésének korlátozására. A «döntés megalapozását szolgáló» fordulat az adat készítése vagy rögzítése céljára utal, vagyis az Avtv. új 19/A. §-ának alkalmazhatósága nem függ attól, hogy ténylegesen születik-e döntés az azt megalapozó adatok alapján.”

A döntés megalapozását szolgáló konkrét adatfajtákat a törvény nem sorolja fel, hiszen ez a közfeladatot ellátó szervek megannyi döntési kompetenciájára tekintettel lehetetlen is volna. Ez nem jelenti azonban azt, hogy a közszféra szervei bármely – valamely döntést megelőzően keletkezett – információt e körbe sorolhatnak.

Az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV. 7.) AB határozata szerint „önmagában az a tény, hogy egy adat a közfeladatot ellátó szerv mindennapi munkája során, illetve a szerv döntésének előkészítésével kapcsolatban keletkezett, még nem indokolja megfelelően a közérdekű adat [...] elzárását a nyilvánosságtól. A korlátozás egyfelől akkor indokolt, ha azt az Avtv. 19. § (1)–(3) bekezdése lehetővé teszi, másfelől akkor, ha a közérdekű adat nyilvánosságra hozatala veszélyezteti a közfeladat ellátását, az állami feladat külső befolyástól mentes gyakorlását. A közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben.”

Egy minisztérium jogalkotási terve értelemszerűen megelőzi a tervbe vett jogszabályok elfogadásáról szóló döntést, ettől azonban nem tekinthető az Avtv. 19/A. § (1) bekezdése szerinti döntés megalapozását szolgáló adatnak, nyilvánosságra kerülése nem veti fel az illetéktelen külső befolyás veszélyét.

Mint az Ön előtt is ismert, az Országgyűlés a közelmúltban fogadta el az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt, mely – egyebek mellett – fontos lépéseket tett a jogalkotás nyilvánosságának javítása érdekében. További lépés lehetne, ha a tárcák kifejezett jogszabályi kötelezettség nélkül is, rendszeresen és külön kérés nélkül is közzétennék jogalkotási terveiket. Meggyőződésem, hogy – a közigazgatás egységének és hatékony működésének garantálása mellett – a jogalkotás lehető legkorábbi fázistól történő nyilvánossá tétele korántsem csupán a „kiváncsiskodó” állampolgár vagy az „okvetetlenkedő” civil szervezetek érdeke. A nyilvánosság erősíti az állami szervek iránti társadalmi bizalmat, javítja az állami tevékenység kiszámíthatóságát és segíti a civil szervezetek valóban érdemi részvételét a jogalkotás folyamatában, ezáltal pedig megalapozottabbá válhat a jogalkotói munka.

Összefoglalva álláspontom tehát az, hogy a Belügyminisztérium jogalkotási tervét arra hivatkozva, hogy az „döntés előkészítést segítő belső munkaanyag”, nem lehet jogszerűen a nyilvánosságtól elzárni, ezért felkérem Főosztályvezető Urat, hogy jövőbeni hasonló adatkérések teljesítésénél az Avtv. rendelkezései szerint szíveskedjék eljárni.

Tájékoztatom, hogy jelen állásfoglalásomat a panaszosnak is megküldtem.

Budapest, 2005. augusztus 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(717/A/2005)

[Állásfoglalás: a közérdekű adatközlésért felszámítható költségtérítés szabálya nem szigorodott, a közérdekű adatok további hasznosítása nem korlátozható]

*Dr. Dunkel Zoltán
elnök
Országos Meteorológiai Szolgálat*

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) adatkezelésével kapcsolatos levelét megkaptam, és a felvetett kérdéseket illetően mindenekelőtt engedje meg, hogy tájékoztassam: az OMSZ kezelésében lévő közérdekű adatok nyilvánossága ügyében már több ízben kellett vizsgálatot folytatnom. Sőt, hivatali elődöm már 1999 novemberében kezdeményezte az Országos Meteorológiai Szolgálat, valamint elnöke feladat- és hatásköréről szóló 12/1992. (IV. 23.) KTM rendelet módosítását. E rendelet ugyanis több ponton ellentétes a néhány hónappal később hatályba lépett, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénnyel (a továbbiakban: Avtv.).

Az OMSZ-t érintő legutóbbi ügyben egy újságíró tette fel a kérdést, hogy megfelel-e a törvényeknek az OMSZ adatkezelési gyakorlata. Az ügyben született állásfoglalásomat mellékelten megküldöm Önnek. Mellékelem szintén azt a levelet, amelyet a Pénzügyminisztériumnak küldtem, valamint a PM közigazgatási államtitkárának erre adott válaszát. Állásfoglalásomat akkor megküldtem dr. Erdey Györgynek, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium helyettes államtitkárának is, aki késznek mutatkozott részt venni a meteorológiai szolgálatról szóló törvénnyel kapcsolatos szakmai egyeztetésen. Tájékoztatása szerint a törvényt a tárca 2005 tavaszán kívánta benyújtani. Nincs tudomásom arról, hogy a törvény előkészítése ügyében további érdemi lépés történt volna.

A levelében felvetett kérdésekre válaszolva álláspontom az, hogy az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett módosítása nyomán az adatszolgáltatásért felszámítható költségtérítés szabálya nem szigorodott, mert a korábbi szabályozás is csak a közléssel kapcsolatosan felmerülő költségek megtérítését tette lehetővé.

További kérdése volt, hogy a közérdekű adatok további hasznosításának feltételeit szabályozhatja-e az adatgazda. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adatokat mindenki megismerheti és terjesztheti. Ez azt jelenti, hogy az adatkezelő nem firtathatja az adatkérés okát, és nem korlátozhatja a felhasználását. Az Alkotmánybíróság 19/1995. (III. 28.) határozata kimondja: „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 például 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.”

Egyetértek Elnök Úrral, hogy az OMSZ jelenlegi finanszírozása mellett nem könnyű a hatályos törvényi rendelkezések betartása. Ezért ismételten hangsúlyozni kívánom, hogy indokoltnak tartom az OMSZ jogállására, feladataira és finanszírozására vonatkozó új jogszabály minél előbbi megalkotását. Ebben kész vagyok minden szakmai segítséget megadni.

Budapest, 2005. augusztus 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1355/K/2005)

[Állásfoglalás: az országgyűlési képviselőket is megilleti a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog is, ha azonban országgyűlési képviselőként lépnek fel, és kifejezetten az országgyűlési képviselőket megillető jogukat gyakorolják, akkor az erre vonatkozó szabályokra kell tekintettel lenni]

Font Sándor
országgyűlési képviselő
Magyar Köztársaság Országgyűlése

Budapest

Tisztelt Képviselő Úr!

Befejeztem az Ön által kezdeményezett ügynek a vizsgálatát. Beadványában Ön arról tájékoztatott, hogy a Concordia Közraktár Rt.-nél a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által végzett ellenőrzésekkel kapcsolatban az alábbi írásbeli kérdéseket intézte a tárcát vezető miniszterhez:

- „1. Milyen információkra alapozva indították el az ellenőrzést?
2. Milyen összegző megállapítással zárult le a vizsgálat?
3. Történt-e esetlegesen felelősségre vonás, amennyiben hiányosságokat tárt fel a vizsgálat?”

A 2005. február 2-án kelt és K/19213. sz. alatt az Országgyűlés elnökéhez a Hárszabály előírásai szerint benyújtott írásbeli kérdéseire a miniszter 2005. február 15-én válaszolt. E levél egy részletét beadványában Ön is idézi. A miniszter – a közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény rendelkezései alapján – kifejti, hogy a közraktárak felügyeletét a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Közraktári Felügyelete látja el: a felügyeleti ellenőrzés a közraktári tevékenység törvényben előírt feltételeinek meglétét, a közraktározás és a kölcsönnyújtás gyakorlatát érinti. A közraktárak pénzügyi tevékenységének ellenőrzése kizárólag az esetleges záloghitelnyújtási tevékenységet érinti, és nem terjedhet ki a közraktárak gazdálkodására.

A miniszter válaszában a kézhezvételét követően fordult Képviselő Úr hozzám, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 24. § b) és d) pontja alapján foglalják állást az alábbi két kérdésben:

„1. Közérdekű adatnak minősül-e egy minisztérium tulajdonában álló gazdasági társaság gazdasági tevékenységét ellenőrző vizsgálat eredménye?

2. Adatvédelmi szempontból helytálló-e a gazdasági és közlekedési miniszter idézett elutasító válasza, különös tekintettel az 1992. évi LXIII. törvény 19. §-ában és a Ptk. 81. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésekre, valamint arra a tényre, hogy a vizsgált gazdasági társaság a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium kizárólagos tulajdonában van?”

Az első kérdésre csak általánosságban tudok válaszolni, hiszen – mint ez bizonyára Ön előtt is ismert – az állam tulajdonában ma rendkívül eltérő tevékenységi körrel rendelkező gazdasági társaságok vannak. Ezek között akad olyan, amely törvényben meghatározott közfeladatot lát el, mint például a Magyar Fejlesztési Bank Rt., és olyan is, mely nem tekinthető közfeladatot ellátó szervnek. Az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése során az erre jogosult állami hatóságok sokféle adat birtokába juthatnak. A vizsgálat dokumentumai ily módon tartalmazhatnak üzleti, bank-, adó- és egyéb titkokat, az Avtv. szerinti nyilvános közérdekű adatokat, az Avtv. 19. § (4)–(5) bekezdése vagy más törvényi rendelkezések szerinti közérdekből nyilvános adatokat.

A miniszter, amikor az Országgyűlés Hárszabálya szerinti benyújtott írásbeli választ igénylő kérdésére Önnek válaszolt, értelemszerűen nem az Avtv., hanem az Alkotmány és a Hárszabály alapján járt el. Az Avtv. 24. § d) pontjában foglalt hatáskörömben eljárva, s a második kérdésre válaszolva ezért engedje meg, hogy tájékoztassam: az adatvédelmi biztos működése során többször is felmerült az a kérdés, mire terjed ki az országgyűlési képviselők információ-hozzáférési joga; illetve ezzel összefüggésben az adatvédelmi biztos eljárási, intézkedési lehetősége. Az Avtv. 23. §-a alapján hatásköröm a személyes adatok védelmével, illetve a közérdekű adatok (továbbá a közérdekből nyilvános adatok) nyilvánosságával összefüggő ügyekre terjed ki. Az Avtv. 27. §-a alapján pedig az adatvédelmi biztoshoz fordulás feltétele, hogy a panaszos „véleménye szerint személyes adatainak kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban” érje jogsérelem.

A korábbi hasonló ügyekben kifejtettek szerint nincs azonban hatásköröm arra, hogy az országgyűlési képviselőket e tisztségükből eredően megillető jogok (így különösen az Alkotmányban, a Hárszabályban, illetve az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben biztosított jogok) érvényesülését vizsgáljam. Különösen nincs hatásköröm arra, hogy e jogok esetleges megsértését vizsgáljam, azt megállapítsam. Egy ilyen hatáskör idegen is volna az ombudsmani intézménytől.

Beadványával kapcsolatban fontosnak tartom annak tisztázását, hogy milyen viszonyban áll az országgyűlési képviselőket megillető kérdezés joga és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog.

A képviselői kérdés egyike az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó jogintézményeknek. Ilyenek még: az interpelláció, a vizsgálóbizottságok, az egyes tisztségekhez kapcsolódó jelentéstételi kötelezettség, a kormány, illetve a miniszterek beszámolási kötelezettsége stb. Az említett ellenőrzési eszközök egy részét az Alkotmány tartalmazza. Ezek a jogintézmények, illetve képviselői jogok ugyanis az Országgyűlés és a kormány (a végrehajtó hatalom), illetve az Országgyűlés és szervei közötti viszonyt határozzák meg. Más szavakkal: a képviselői kérdés a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlya (a hatalommegosztás) körében vizsgálendő: a képviselői kérdés „terjedelme”, igénybevételének feltételei a két fő hatalmi ág közötti mindenkori alkotmányos viszony függvénye.

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog ezzel szemben egy alkotmányos alapjog, amelynek szabályozásánál az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését is figyelembe kell venni. Az alkotmányos alapjogok az állam és a joghatósága alá eső személyek közötti viszonyt rendezik: e jogok érvényesítése során az egyik oldalon tehát mindig az állam (valamelyik szerve), a másik oldalon pedig olyan személy áll, aki (amely) nem minősül az állam szervének.

Természetesen az országgyűlési képviselőket is megilletik az alkotmányos alapjogok, így a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog is. Ha azonban országgyűlési képviselőként lépnek fel, és kifejezetten az országgyűlési képviselőket megillető jogaikat gyakorolják, akkor az erre vonatkozó szabályokra kell tekintettel lenni.

A képviselői kérdésre adandó válaszok az esetek jó részében olyan információkat tartalmaznak, amelyek az Avtv. szerint közérdekű adatnak minősülnek, de nem mindig. Hadd utaljak néhány különbségre:

– a közérdekű adatigénylés – a közérdekű adat definíciója szerint – a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére álló „rögzített” ismeretekre vonatkozik, a képviselői kérdés még formálódó tervek, elképzelésekre is vonatkozhat;

– a képviselői kérdésre adandó válasz – adott esetben – tartalmazhat államtitoknak, szolgálati titoknak minősített információt is (mint ahogy az 1990–1994-es ciklusban egy interpelláció kapcsán volt erre példa), míg közérdekű adatigénylés esetén ilyen információk kiszolgáltatását meg kell tagadni;

– ha a képviselői kérdésre adott válasz nem kielégítő vagy azt elmulasztják, nem a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérül. Az ilyen esetek a válaszadó, illetve a kormány Parlament előtti politikai felelőssége körében ítélandó meg. A közérdekű adat szolgáltatásának megtagadása viszont jogi eljárást vonhat maga után;

– a kérdést nem közvetlenül a kérdezőnek, hanem az Országgyűlés elnökéhez kell eljuttatni;

– a kérdés házszabályszerűségéről az Országgyűlés elnöke állást foglalhat, e vizsgálat szempontjai függetlenek attól, amelyet a közérdekű adat igénylése esetén vizsgálni lehet (egy nem házszabályszerű kérdés esetén az eljárás már azelőtt megakad, hogy vizsgálni kellene az adatigénylés teljesítésének szempontjait);

– a kérdésre a közérdekű adatigényléstől eltérő időtartamon belül köteles válaszolni a kérdező (szóbeli válasz igénylése esetén a válaszadás határideje meghaladhatja a 15 napot);

– írásbeli választ igénylő kérdés esetén nem érvényesül az Avtv. 20. §-ának (6) bekezdése, amely a közérdekű adat szolgáltatásának megtagadására 8 napos határidőt szab. A kérdezőnek ugyanis mind a pozitív, mind pedig a negatív (a felvilágosítás-adás „megtagadásában” megnyilvánuló) válaszra a 15 napos határidőn belül van lehetősége.

Tisztelt Képviselő Úr!

Az Ön által feltett három képviselői kérdésre adott miniszteri választ a fentiek miatt – hatásköröm túllépése nélkül – nem tudom „adatvédelmi szempontból” értékelni.

Budapest, 2005. augusztus 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(788/A/2005)

[Állásfoglalás: az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága vizsgálja meg a képviselők jogállásáról szóló törvénynek, illetve a Házsabálynak a képviselők informálódási jogát szabályozó rendelkezései érvényesülését, és szükség esetén tegyenek javaslatot azok megfelelő módosítására]

Dr. Szili Katalin

elnök

Magyar Köztársaság Országgyűlése

Budapest

Tisztelt Elnök Asszony!

1. Engedje meg, hogy egy, az országgyűlési képviselők jogait érintő olyan kérdésre hívjam fel a figyelmét, amellyel az elmúlt hónapokban több ízben is foglalkoznom kellett, és amelyek kapcsán kénytelen voltam elhárítani az érdemi állásfoglalást. A közelmúltban több országgyűlési képviselő is megkeresett egy-egy konkrét ügyben vizsgálat indítását kezdeményezve. Ezekben az ügyekben rendre felmerül az a kérdés, hogy mire terjed ki az országgyűlési képviselők információ-hozzáférési joga, illetve ezzel összefüggésben az adatvédelmi biztos eljárási, intézkedési lehetősége.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 23. §-a alapján hatásköröm a személyes adatok védelmével, illetve a közérdekű adatok (továbbá a közérdekből nyilvános adatok) nyilvánosságával összefüggő ügyekre terjed ki. Az Avtv. 27. §-a alapján pedig az adatvédelmi biztoshoz fordulás feltétele, hogy a panaszost „véleménye szerint személyes adatainak kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban” érje jogsérelem.

Válaszaiban emlékeztetem az indítványozó képviselőket, hogy nincs hatásköröm arra, hogy az országgyűlési képviselőket e tisztségükből eredően megillető jogok (így különösen az Alkotmányban, a Házsabályban, illetve az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben biztosított jogok) érvényesülését vizsgáljam. Különösen nincs hatásköröm arra, hogy e jogok esetleges megsértését vizsgáljam, azt megállapítsam. Egy ilyen hatáskör idegen is volna az ombudsmani intézménytől, és – hatáskör hiányában – beavatkozást jelenthetne az állami szervek egymás közötti viszonyába.

A fentiek előre bocsátását azért tartom fontosnak, mert egy új jelenséggel szembesültem a közelmúltban: országgyűlési képviselők a Házsabály 91. §-a alapján írásbeli választ igénylő kérdést juttattak el – Elnök Asszonyon keresztül – az illetékes miniszterhez. A kérdésben azonban – a Házsabály rendelkezésén kívül – az Avtv.-re, illetve az „üvegzseb-törvényre” is hivatkoztak, annak alapján is várták a miniszter választát. Ezt követően – mivel a felvilágosítást nem tartották kielégítőnek – hivatalomhoz fordultak, és kérték a miniszterek eljárásai jogszerűségének vizsgálatát.

2. Az említett ügyekben – hatásköröm vizsgálata során – szükségesnek mutatkozott annak tisztázása, milyen viszonyban áll(hat) az Alkotmány 27. §-ában, illetve a Házsabály 91. §-ában szabályozott kérdés, illetve az Alkotmány 61. §-ában, illetve az Avtv.-ben szabályozott közérdekű adatigénylés. Ezzel kapcsolatban az alábbi álláspontot alakítottam ki:

a) A képviselői kérdés az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó jogintézmény az interpelláció, a vizsgálóbizottságok, a jelentéstétel, a bizottságok ellenőrzési albizottságai működtetése, a kormány, illetve a miniszterek beszámolási kötelezettsége stb. mellett. Az említett ellenőrzési eszközöket (azok egy részét) az Alkotmány az Országgyűlésről, illetve a kormányról szóló fejezetben nevesíti; ezek a jogintézmények, illetve képviselői jogok ugyanis az Országgyűlés (annak tagjai), valamint a kormány (a végrehajtó hatalom), illetve az Országgyűlés és szervei közötti viszonyt határozzák meg. Más szavakkal: a képviselői kérdés a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlya (a hatalommegosztás) körében vizsgálendő: a képviselői kérdés „terjedelme”, igénybevételeinek feltételei a két fő hatalmi ág közötti mindenkor alkotmányos viszony függvénye, erre az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése nem vonatkozik.

b) A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog ezzel szemben az Alkotmány XII. fejezetében szabályozott alkotmányos alapjog, amelynek szabályozásánál az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdését is figyelembe kell venni. Az alkotmányos alapjogok az állam és a joghatósága alá eső személyek közötti viszonyt rendezik: e jogok érvényesítése során az egyik oldalon tehát mindig az állam (valamelyik szerve), a másik oldalon pedig olyan személy áll, aki (amely) nem minősül az állam szervének. Az állami szervek közötti viszony fogalmilag nem esik, nem eshet az Alkotmány XII. fejezetében szabályozott alapjogok érvényesítése kategóriájába.

c) Az országgyűlési képviselőket is megilletik azonban az alkotmányos alapjogok, így a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlása nyújtotta lehetőségek. Abban az esetben azonban, ha országgyűlési képviselőként lépnek fel, és kifejezetten az országgyűlési képviselőket megillető jogosítványokat gyakorolják, ez – álláspontom szerint – a lehetséges eszközök közötti választást is jelenti, annak valamennyi következményével.

Mint a vizsgált ügyek is mutatták, különböző megközelítésből különböző eredményre lehet jutni: a lehetséges, de egymástól távol álló jogcímek együttes alkalmazásából adódó „*alkotmányjogi zavar*” kiküszöbölése azonban meghaladja hatáskörömet.

3. Kétségtelen, hogy a képviselői kérdésre adandó válasz tipikusan olyan információkat tartalmaz, amelyek – az Avtv. szerinti minősítés alapján – közérdekű adatnak minősülnek. Tipikusan, de nem feltétlenül. A fentebb már részletezettekén túl, a képviselői kérdés és a közérdekű adatigénylés között az alábbi különbségek mutathatók ki:

– a közérdekű adatigénylés – a közérdekű adat definíciója szerint – a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére álló „*rögzített*” ismeretekre vonatkozik, a képviselői kérdés még formálódó tervek, elképzelésekre is vonatkozhat;

– a képviselői kérdésre adandó válasz – adott esetben – tartalmazhat államtitkot, szolgálati titkot képező információt is (mint ahogy az 1990–1994-es ciklusban egy interpelláció kapcsán volt erre példa), míg közérdekű adatigénylés esetén ilyen információk kiszolgáltatását meg kell tagadni;

– a kérdésre adott válasz elégtelen volta, „*megtagadása*” nem a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérelmét valósítja meg, hanem a válaszadó, illetve a kormány parlament előtti politikai felelősségét veti fel. A közérdekű adat szolgáltatásának megtagadása jogi eljárást – esetlegesen akár büntetőeljárást – vonhat maga után;

– a kérdést nem közvetlenül a kérdezőnek, hanem az Országgyűlés elnökéhez kell eljuttatni;

– a kérdés házsabályszerűségéről az Országgyűlés elnöke állást foglalhat, e vizsgálat szempontjai függetlenek attól, amelyet a közérdekű adat igénylése esetén vizsgálni lehet (egy nem házsabályszerű kérdés esetén az eljárás már azelőtt megakad, hogy vizsgálni kellene az adatigénylés teljesítésének szempontjait);

– a kérdésre a közérdekű adatigényléstől eltérő időtartamon belül köteles válaszolni a kérdező (szóbeli válasz igénylése esetén a válaszadás határideje meghaladhatja a 15 napot);

– írásbeli választ igénylő kérdés esetén nem érvényesül az Avtv. 20. §-ának (6) bekezdése, amely a közérdekű adat szolgáltatásának megtagadására 8 napos határidőt szab. A kérdezőnek ugyanis mind a pozitív, mind pedig a negatív (a felvilágosításadás „*megtagadásában*” megnyilvánuló) válasza a 15 napos határidőn belül van lehetősége.

Tisztelt Elnök Asszony!

Az Országgyűlés adatvédelmi biztosaként feladatom a közérdekű adatok nyilvánossága minél szélesebb körű érvényesülésének elősegítése. A rendelkezésemre álló eszközök azonban nem elégségesek ahhoz, hogy „*döntőbíró*” legyenek az országgyűlési képviselők és a végrehajtó hatalom szervei között, de egy ilyen szerep nem is volna összeegyeztethető egy olyan intézménnyel, amelynek alkotmányos feladata az állampolgárok jogainak védelme.

Korábbi állásfoglalásaimban is hangsúlyoztam, hogy a törvényhozó kompetenciája az országgyűlési képviselők informálódási jogának szabályait megalkotni a szükséges részletességgel, illetve a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések figyelembevételével.

Tisztelt Elnök Asszony!

Az Avtv. 25. §-ának (1) bekezdése szerint „*az adatvédelmi biztos figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit. Javaslatot tesz az adatkezelést, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi az ilyen jogszabályok tervezetét.*” E feladatkörömben eljárva kérem Elnök Asszonyt, kezdeményezze, hogy a hatáskörrel rendelkező bizottság, szükség esetén a Házbizottság vizsgálja meg a képviselők jogállásáról szóló törvénynek, illetve a Házsabálynak a képviselők informálódási jogát szabályozó rendelkezései érvényesülését, és szükség esetén tegyenek javaslatot azok megfelelő módosítására. E munkához hivatalom kész minden szakmai segítséget megadni.

Budapest, 2005. szeptember 8.

Megkülönböztetett tisztelettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(839/A/2005)

*Az Országgyűlés
Alkotmány – és igazságügyi bizottságának elnöke
Dr. Péterfalvi Attila úr részére
Adatvédelmi Biztos*

Budapest

Tisztelt Adatvédelmi Biztos úr!

A Dr. Szili Katalin Elnök Asszonynak küldött levelében felvázolt, az országgyűlési képviselők információ-hozzáférési jogával kapcsolatos kérdéskör tisztázása érdekében az alábbi tájékoztatást teszem:

Az Alkotmány, a képviselők jogállásáról szóló törvény, az Avtv. és a Hárszabály vonatkozó rendelkezései alapján, álláspontom szerint amennyiben országgyűlési képviselő e minőségében eljárva, a Hárszabály 91. §-a alapján intéz írásbeli választ igénylő kérdést valamelyik miniszterhez, a válasz el nem fogadása esetén nem jogosult a miniszterek eljárása jogszerűségének vizsgálatát az Adatvédelmi Biztos Hivatalánál kezdeményezni. Amennyiben az országgyűlési képviselő mégis eljárást kezdeményez a Hivatalnál, azt az adatvédelmi biztos jogszerűen elutasíthatja.

A hatalmi ágak közötti egyensúly fenntartására szolgáló országgyűlési kontroll-funkció Hárszabályban is rögzített formája – egyebek mellett – a 90–91. §-ban foglalt interpelláció és kérdés intézménye, melyek parlamenti tárgyalása, és a kormány tagjainak válaszadásukkal kapcsolatos felelősségének megállapítása a 115–118. §-ban foglaltak szerint történik. Ez, a hatalmi ágak elválasztásának elve szellemében alapvetően politikai felelősségrevonást jelent.

Természetesen az országgyűlési képviselőnek joga van ahhoz, hogy a képviselők jogállásáról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően munkájuk elvégzéséhez szükséges információkat kérjenek az állami szervektől. Ez azonban nem azonos a Hárszabály 91. §-ban rögzített eljárással.

Ugyanígy a képviselő az Avtv., illetve az Alkotmány rendelkezései értelmében magánemberként is kérhet állami szervektől felvilágosítást a közérdekűnek számító adatok vonatkozásában. Ennek megtagadása esetén sérelmével az Avtv. 21. § értelmében bírósághoz, 27. § értelmében az Adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ám ebben az esetben sem a Hárszabály 91. §-ában szabályozott eljárásról van szó.

Budapest, 2005. november 3.

Tisztelettel:

Dr. Vastagh Pál

[Állásfoglalás: a képviselő-testület, illetve bizottsága közbeszerzési ügyekben is csak kivételesen tarthat zárt ülést]

*Dr. Kerekes Edit
hivatalvezető
Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal*

Debrecen

Tisztelt Hivatalvezető Asszony!

Fenti hivatkozási számú megkeresésében abban kérte állásfoglalásom, hogy „a közbeszerzésekkel kapcsolatos valamennyi döntés meghozatalára jogosult tulajdonosi bizottság nyílt vagy zárt ülést tartson hatásköre gyakorlása során”.

1. Mivel megkeresése kifejezetten Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Tulajdonosi Bizottságának eljárásra vonatkozott, válaszom megalapozása érdekében beszereztem a közgyűlés 105/2004. (V. 27.) Kh. határozatát, Debrecen Megyei Jogú Városának Közbeszerzési Szabályzatát (a továbbiakban: Szabályzat).

A Szabályzat a Tulajdonosi Bizottságra az alábbi feladatokat, illetve hatáskört ruházta:

- a) a beszerzési célokmány, illetve módosításának jóváhagyása (II. 3. pont, VI. 6. pont),
- b) a beszerzési engedélyokirat, illetve módosításának jóváhagyása (II. 4. pont, VI. 6. pont),
- c) a tárgyévi Közbeszerzési Terv elfogadása és módosítása (II. 7. pont),
- d) a bírálóbizottsági feladatok ellátása (III. 1. pont),
- e) a közbeszerzési eljárás megindításának elrendelése (III. 2. pont első kötőjeles bekezdése),

f) a közbeszerzési eljárás lefolytatása menetének, az eljárás fajtájának megállapítása (III. 2. pont második kötőjeles bekezdése),

g) az ajánlati felhívás és dokumentáció, valamint a részvételi felhívás és dokumentáció tartalmának meghatározása (III. 2. pont harmadik kötőjeles bekezdése),

h) az értékelési eljárás lefolytatása (III. 2. pont negyedik kötőjeles bekezdése),

i) a közbeszerzési eljárási szakaszokat lezáró határozatok meghozatala (III. 2. pont ötödik kötőjeles bekezdése),

j) a megkötött szerződés módosítására irányuló javaslat véleményezése (VI. 6. pont).

Az előbb felsorolt feladatokat, hatásköröket a Tulajdonosi Bizottság a Polgármesteri Hivatal különböző szervezeti egységeinek (tipikusan a Közbeszerzési Osztály) előkészítése, döntési javaslatai, tervezetei alapján látja el, illetve gyakorolja. A közbeszerzéssel kapcsolatos végső döntés (a nyertes pályázó kiválasztása) tekintetében maga a Tulajdonosi Bizottság is csak „*döntéselőkészítő*”.

2. a) A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. §-a (4) bekezdésének b) pontja értelmében a képviselő-testület, illetve a bizottsága az önkormányzat „*vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor*” tarthat zárt ülést abban az esetben, „*ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.*” Az e törvényhelyet magyarázó kommentárok egybehangzó véleménye szerint védendő üzleti érdek, titok az önkormányzat oldalán is fennállhat, lévén önálló, tulajdonnal, vagyonnal rendelkező jogi személy. Nem kétséges ugyanakkor, hogy e szabály *elsősorban* az önkormányzattal kapcsolatba lépő személyek jogilag elismert érdekeit védi – összhangban természetesen az üzleti titok védelmére, e védelem korlátaira, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó egyéb szabályokkal.

b) Az önkormányzat „*üzleti érdekeinek*” védelmére azonban jóval szűkebb körben kerülhet sor, mint egy gazdálkodó szervezet esetében. Az Ötv. 2. §-ának (1) bekezdése általános jelleggel írja elő a helyi közügyek demokratikus, „*széles körű nyilvánosságot*” biztosító intézését. A nyilvánosság biztosításához járul hozzá az Ötv. már idézett 12. § (4) bekezdés b) pontja is, valamint például az Ötv. 80. §-ának (2) bekezdése is („*A helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz kötheti.*”). A „*széles körű nyilvánosságot*” biztosítja továbbá az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése is, amikor az önkormányzat kötelezettségévé teszi, hogy az önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre vonatkozóan biztosítsa a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezek az adatok – az önkormányzat részéről – közérdekű adatnak minősülnek, nyilvánosságuk korlátozására csak a szükséges mértékben és az elérni kíván célhoz képest arányosan kerülhet sor.

Ehhez képest az Ötv. 12. § (4) bekezdés b) pontjának kizárólag az önkormányzat érdekében történő alkalmazására kivételesen, álláspontom szerint az alábbi feltételek fennállása mellett kerülhet sor:

- a rendelkezés konkrét vagyontárgy (vagyonelem) felett történik és
- a rendelkezés az adott vagyontárgy (vagyonelem) jogi helyzetét közvetlenül befolyásolja és
- a döntéshozatali folyamat nyilvánossága vagy a döntés indokainak (előzetes) nyilvánosságra kerülése az önkormányzat gazdasági érdekeit vagy gazdálkodásának biztonságát alaposan vélelmezhetően közvetlenül veszélyeztetné.

Az önkormányzat általános pénzügyi, gazdasági helyzete, a vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó tervek, elképzelések – álláspontom szerint – főszabályként a nyilvánosságra tartoznak.

c) Fontos kitétele az Ötv. 12. § (4) bekezdés b) pontjának, hogy az önkormányzat zárt ülést az „*általa kiírt pályázat tárgyalásakor*” tarthat az egyéb feltételek fennállása esetén. A megfogalmazásból az is következik, hogy egy *leendő* pályázat kiírása, feltételeinek meghatározása nem elégséges indok a nyilvánosság korlátozására. Amennyiben mégis szükséges lenne egy pályázat kiírását megelőzően az önkormányzat érdekeinek védelmére, azt az Avtv. 19/A. §-a biztosíthatja a testület elé kerülő előterjesztés előkészítése során. Ez a szabály azonban elsősorban a pályázók érdekeit védi.

3. a) A fentieket figyelembe véve – álláspontom szerint – a Tulajdonosi Bizottság feladatai, illetve hatáskörei közül (lásd 1. pont) a)–c) és e)–g) pontjaiban említett feladatok ellátása, hatáskörök gyakorlása során általában nem indokolható zárt ülés tartása.

b) A Tulajdonosi Bizottság egyéb feladatai, hatásköre [d), h)–j) pontok] tekintetében az alábbiakat tartom fontosnak kiemelni. A közbeszerzési eljárás során – a törvény által is elismerten – az ajánlattevő élhet üzleti titkai védelméhez fűződő jogával. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 73. §-ának (1) bekezdése (továbbá 106. §-a) ezt a jogot úgy biztosítja, hogy az ajánlattevő számára lehetővé teszi az üzleti titkok elkülönített mellékletben történő csatolását.

Az üzleti titok meghatározása alapvetően az ajánlattevő kompetenciája, azt – főszabályként – mindenki másnak tiszteletben kell tartania azzal, hogy eljárása során az e körbe tartozó adatok titokban maradásának jogszerűségét az adatvédelmi biztos vagy a bíróság vizsgálhatja. Az ajánlattevő lehetőségeit azonban a Kbt. korlátozza. A korlátokat a Kbt. 73. § (2) bekezdése, 96. § (3) bekezdése, illetve 99. § (4) bekezdése tartalmazza: a Kbt. 73. §-ának (1) bekezdése tehát az ajánlattevő lehetőségének maximumát jelenti.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a közbeszerzési eljárás során a nyertes ajánlattevővel történő szerződéskötésig az ajánlattevők üzleti titkait nem a Ptk. 81. § (3) bekezdése szerint kell megítélni, hanem azok „tisztá” üzleti titkok. A Ptk. 81. § (3)–(4) bekezdése a szerződéskötést követő időszakban korlátozza a nyertes ajánlattevő lehetőségeit.

c) A közbeszerzési eljárás során benyújtott ajánlatok értékelését végző képviselő-testület vagy bizottság az ajánlatokat csak az üzleti titkot tartalmazó melléklet ismeretében tudja elbírálni. Nem tartom tehát az Ötv.-vel ellentétesnek, sem pedig az Avtv.-t sértő eljárásnak, ha a képviselő-testület vagy bizottsága a beérkezett ajánlatokat zárt ülés keretében bírálja el: a pályázatok összefüggéseiben történő értékelése ugyanis a gyakorlatban kivitelezhetetlenné tenné egy olyan eljárást, amelyben az üzleti titoknak minősülő információk értékelése elkülöníthető lenne a többi információtól.

d) A fentiekben azzal a feltételezéssel éltem, hogy az ajánlatok (azok közül egyesek) tartalmaznak üzleti titoknak minősülő információt. Amennyiben azonban egyik ajánlattevő sem élt az üzleti titok Kbt. 73. § (1) bekezdése szerinti elkülönített kezelésének lehetőségével, a zárt ülés tartása csak akkor lehet indokolt, ha az önkormányzat részéről kimutatható lenne valamilyen üzleti érdek. A Kbt. 73. §-ának (2) bekezdése és 96. §-ának (3) bekezdése értelmében ugyanis jogszerűen nyilvánosságra kerülhet az ajánlatból minden olyan információ, amelyet a döntés meghozatalával összefüggésben az ajánlatkérő figyelembe vett.

Tisztelt Hivatalvezető Asszony!

Összefoglalva álláspontomat, véleményem szerint „a közbeszerzésekkel kapcsolatos” döntések meghozatala során a nyilvánosságot csak a legszűkebb körben, a pályázók (és csak esetlegesen az önkormányzat) üzleti érdekei védelmében lehet korlátozni.

Budapest, 2005. szeptember 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1281/K/2005)

[Állásfoglalás: nem törvénysértő, ha a képviselő-testület a polgármester nyilatkozatától függetlenül nyilvános ülésen tárgyalja a polgármester illetményének, jutalmának, egyéb juttatásainak megállapítására vonatkozó javaslatot]

Dr. Illés Pál

főjegyző

Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlés Hivatala

Miskolc

Tisztelt Főjegyző Úr!

Fenti hivatkozási számú megkeresésében abban kérte állásfoglalásomat, hogy – figyelemmel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseire is – minden esetben nyílt ülés keretében kell-e tárgyalni a polgármester (beleértve a továbbiakban a főpolgármestert, fővárosi, megyei, megyei jogú városi közgyűlés elnökét is) illetményével, jutalmával, juttatásaival kapcsolatos előterjesztéseket, avagy az érintettet megilleti az a jog, hogy zárt ülés tartását kérje és csak a képviselő-testület (közgyűlés) döntése nyilvános.

Az említett jogértelmezési kérdésben álláspontom a következő:

1. A képviselő-testület, illetve a bizottságok elé kerülő előterjesztéseket – eddigi gyakorlatom szerint – nem tekintem „döntésselőkészítő” (a hatályos megfogalmazás szerint: „döntés magalapozását szolgáló”) adatnak. „[K]ülönbséget kell tenni a 'döntésselőkészítő' és a 'döntés meghozatalához igénybe vett adat' között. Ez utóbbiak jellemző vonása [...], hogy egy másik szerv eljárásában keletkeztek (annak aktusai vagy eljárásának más, végső produktumai), melyeket a közfeladatot ellátó szerv a saját eljárásában 'csak' felhasználna. A polgármesternek (az előterjesztőnek) és a döntés meghozására jogosult testületnek az önkormányzat döntési mechanizmusában betöltött, világosan elhatárolható funkcióira figyelemmel egy előterjesztés (valamint az ahhoz kapcsolt melléklet, függelék stb.) legfeljebb az előterjesztő általi kiadmányozásig tekinthető döntésselőkészítő iratnak. Más értelmezés ugyanis nyilvánvaló ellentmondásba kerülne a nyílt ülésre vonatkozó szabályokkal: a nyílt ülés elvesztené értelmét.” (Adatvédelmi biztos beszámolója 2004, 138. oldal) Ez

az állásfoglalás – noha csak a nyílt ülés tekintetében vizsgálta egy előterjesztés „*döntéshozó adat*” voltát – nem értelmezhető akként, hogy a zárt ülésre tartozó előterjesztések az Avtv. 19/A. § hatálya alá esnének.

2. Az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett módosítása jelentős változást eredményezett a közfeladatot ellátó személyek személyes adatai tekintetében. Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése szerint: ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. (A törvény körülményes megfogalmazásában említett két személyi kört a továbbiakban együtt „*közfeladatot ellátó személy*”-ként jelölöm.)

A polgármester nem vitásan az említett szabály hatálya alá esik. Közérdekből nyilvános adatnak minősül tehát a polgármester e minőségében tett valamennyi megnyilatkozása, cselekedete, illetve az ezzel kapcsolatos értékelés is. A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Ptv.) a polgármester illetményének megállapításánál nem, a 4/A. §-ban viszont kifejezetten utal arra, hogy a jutalom megállapítására „*a polgármesternek meghatározott időszakban végzett munkája értékelése alapján*” kerülhet sor. A polgármester „*munkájának értékelése*” az Avtv. 19. § (4) bekezdése szerinti közérdekből nyilvános adat. Noha a törvény nem utal rá, de a polgármester illetménye emelésénél, illetve a korábbi ciklusban is hasonló tisztséget betöltő polgármester illetménye megállapításánál szintén számításba jöhet munkájának értékelése, illetve a feladatkörével összefüggő egyéb személyes adata.

3. Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése értelmében – a korábbi szabályokkal ellentétben – nem azt kell vizsgálni, hogy a polgármester feladatkörével összefüggő mely személyes adata nyilvános, hanem azt, hogy e személyes adatok között van-e olyan, amelyet nem lehet nyilvánosságra hozni, illetve – a polgármester szempontjából – amelynek nyilvánosságra kerülését nem köteles tűrni.

a) „*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 előbbieket 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 közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat]

Mind az Avtv., mind pedig a Ptv. alkalmazásában a „*feladatkörével összefüggő*”, illetve a „*munkája értékelése*” fordulatok olyan személyes adatokra vonatkoznak, amelyek a közfeladat ellátásához szorosan kapcsolódnak (szorosabban, mint amit a hivatkozott alkotmánybírósági határozat megkíván). Ezen adatok nyilvánosságra kerülése ellen – figyelemmel az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdésére – az érintett nem tiltakozhat.

Megkeresésében felvetette, hogy a polgármester illetményének stb. megállapítása során a zárt ülést indokolhatja, hogy a tárgyalás során elhangzó egyes „*adatok, tények akár személyiségi jogokat is sérthetnek*”. Úgy vélem, a „*feladatkörével összefüggő*” adatok tényszerű ismertetése tekintetében a polgármester személyiségi jogai megsértésére nem hivatkozhat, mint ahogy „*munkája értékelése*” során elhangzott véleményekkel, kritikával szemben is többet köteles el-
tűrni, mint más személy. A nagy(obb) nyilvánosság (és az ezzel járó fokozottabb jogi felelősség) ugyanakkor a kritikusokat is az indokolatlan túlzások elkerülésére ösztönözheti.

b) A fentiek tükrében megválaszolóra vár az a kérdés, hogyan kell értelmezni, illetve alkalmazni a megváltozott jogszabályi környezetben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. § (4) bekezdése a) pontjának azt a fordulatát, miszerint zárt ülést kell tartani állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett nem egyezik bele a nyilvános tárgyalásba? Az Avtv. 19. § (4) bekezdése szerinti kivételnek minősül-e az Ötv. 12. § (4) bekezdésének említett szabálya?

Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése az *adatok* tekintetében teszi lehetővé más törvénynek, hogy kivonja a nyilvános adatok köréből (vö. például 1995: LXV. törvény 1. számú melléklet 119. pontja, a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományára vonatkozó, államtitkot képező adatok). A nyilvánosság főszabálya alól törvény vonhatja ki a közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adatait, az érintett közfeladatot ellátó személy „*elvesztette*” azt a jogát, hogy az általa ellátott közfeladattal összefüggő személyes adatai tekintetében rendelkezék azok feltárása felől. Mint ahogy eddig sem volt az érintettnek rendelkezési joga olyan személyes adatai felett, amelyet az Avtv. 3. §-ának (4) bekezdése [vagy az Avtv. 19. §-ának korábban hatályos (2) bekezdése] alapján törvény közérdekből nyilvánosságra hozni rendelt. Az új szabály szerint az Avtv. nem egyedi adatok nyilvánossága felől rendelkezik, hanem általános jelleggel mondja ki a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatai nyilvánosságát.

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése értelmében a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. Mivel az Ön által felvetett ügyekben (polgármester illetményének, jutalmának, egyéb juttatásainak megállapítása) a mérlegelés és elbírálás során közérdekből nyilvános adatokat „használ” fel a testület, ezen adatoknak akkor is nyilvánosságot kellene biztosítani, ha a testület zárt ülést tartana. Következésképp, a vizsgált esetben az Ötv. 12. § (4) bekezdése a) pontjának szabálya kiüresedni látszik, az alkalmazásával szemben – általam is – megfogalmazott kritériumok relevanciájukat veszítették.

Tisztelt Főjegyző Úr!

A fentiek alapján tehát álláspontom szerint nem törvénysértő, ha a képviselő-testület a polgármester nyilatkozatától függetlenül nyilvános ülésen tárgyalja a polgármester illetményének, jutalmának, egyéb juttatásainak megállapítására vonatkozó javaslatot.

Budapest, 2005. szeptember 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1467/K/2005)

[Állásfoglalás: a korrupció elleni hatékony harc egyik kardinális kérdése a közszféra nyilvánossága, az információszabadság garanciáinak növelése érdekében további jogalkotói lépésekre van szükség]

*Dr. Kondorosi Ferenc
közigazgtási államtitkár
Igazságügyi Minisztérium*

Budapest

Tisztelt Államtitkár Úr!

Véleményezésre megkaptam a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról szóló 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat módosításáról, valamint a kormány Korrupcióellenes Cselekvési Programjáról szóló előterjesztést. Észrevételeim a következők:

A korrupció elleni hatékony harc egyik kardinális kérdése a közszféra nyilvánossága. Ezért az információszabadság országgyűlési biztosaként támogatom minden olyan szabályozási és intézkedési kezdeményezést, amely növeli a közpénzek és a közhivatalok működésének átláthatóságát. Jóllehet e téren az elmúlt időszakban számos helyeseltető törvényhozói lépés történt, az átláthatóság és az elszámoltathatóság számos garanciája még mindig hiányzik.

Egyetértve a tervezetben szereplő intézkedések zömével, utalni kívánok arra, hogy

– a közérdekű adatok hozzáférhetővé tételével és elektronikus közzétételével kapcsolatos legfontosabb törvények elfogadása a végrehajtáshoz szükséges személyi és finanszírozási feltételek biztosítása nélkül nem garantálja a jog gyakorlati érvényesülését,

– a vagyonyilatkozat intézménye csak akkor szolgálhatja a korrupció visszaszorítását, ha a jogalkotó megteremti az adatkezeléssel kapcsolatos egyéb törvényekkel való összhangját,

– a lobbizás törvényi keretek közé terelése csak akkor lehet hasznos, ha nemcsak a lobbizó szervezetek, hanem az érintett állami szervek e körben végzett tevékenysége is teljesen átlátható,

– a közpénzek ellenőrzése nem lehet hatékony, ha a KEHI egyre növekvő hatásköre nem párosul e szerv egyre átláthatóbbá tételével.

Az adatvédelmi biztos irodájának tíz éves tapasztalatai talán segíthetik a Tanácsadó Testület további munkáját, ezért ezirányú eseti vagy folyamatos támogatásomat felajánlom a Testület, illetve annak működését szervező Igazságügyi Minisztérium számára.

Budapest, 2005. október 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1737/J/2005)

[Állásfoglalás: a levegő pollen szennyezettségéről szóló adatok közérdekű adatok, melyeket az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint bárki nemcsak megismerheti, hanem terjesztheti is]

Prof. Dr. Ungváry György
főigazgató főorvos
Fodor József Országos
Közegészségügyi Központ
Országos Közegészségügyi
Intézete

Budapest

Tisztelt Főigazgató Úr!

Az ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózata (ÁNTSZ AH) interneten közzétett adatbázisának nyilvánossága ügyében írt válaszlevelét megkaptam.

Miként arra a korábbi levelemben is utaltam, a közegészségügyi, a járványügyi, az egészségfejlesztési az egészségügyi igazgatási tevékenységek irányítása, koordinálása és felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás felügyelete állami feladat, melyet az állam a népjóléti miniszter közvetlen irányítása alatt álló Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat létrehozásával és működtetésével biztosítja. A Szolgálat az állami költségvetésből működtetett központi hivatal, s mint ilyen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) értelmében közfeladatot ellátó szerv.

Levele tanúsága szerint egyetértünk abban, hogy az ÁNTSZ interneten közzétett adatbázisai közérdekű adatoknak tekintendők. Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

A közérdekű adatok hozzáférhetővé tételével kapcsolatban az Avtv. egyebek mellett a következőket tartalmazza:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: 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 Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény meghatározza a Szolgálat feladatait. E törvény 3. § a) pontja szerint vizsgálja, vizsgáltatja, ellenőrzi, elemzi és nyilvánosságra hozza a lakosság egészségi állapotának alakulását és az azt veszélyeztető, befolyásoló települési, lakó-, munkahelyi és társadalmi környezet fizikai, kémiai, biológiai és pszichoszociális tényezőinek állapotát.

A 4. § (8) bekezdése pedig kimondja, hogy az emberi környezet szennyezettségéről és a járványügyi helyzetről megállapított adatok nyilvánosak. Életet vagy egészséget veszélyeztető mértékű környezetszennyezésről, illetve a járványról megállapított adatokat a Szolgálat köteles nyilvánosságra hozni.

Amikor tehát a Szolgálat a levegő pollenszennyezettségéről adatokat gyűjt, dolgoz fel és tesz közzé, jogszabályban előírt feladatkörét látja el. Az általa közzétett adatok pedig közérdekű adatok, melyeket az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint bárki nemcsak megismerheti, hanem terjesztheti is.

A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény valóban szerzői jogi védelemben részesíti az adatbázisokat, illetőleg azok készítőit, ugyanakkor azt is kimondja, hogy „e törvénynek a gyűjteményes műnek minősülő adatbázisok szerkesztőinek és az adatbázisok előállítóinak szerzői, illetve a XI/A. fejezet szerinti védelmére vonatkozó rendelkezései nem érintik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok érvényesülését.”

A fentiekre tekintettel kérem, Főigazgató Urat, szíveskedjék gondoskodni arról, hogy az ÁNTSZ honlapjáról a panaszos által kifogásolt szövegrész távolítsák el.

Budapest, 2005. október 18.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(996/A/2005)

[Állásfoglalás: a közfeladatot ellátó szerv szerződéses kapcsolatai során keletkezett adatok közül csak azokat illeti meg védelem, amelyek üzleti titkot képeznek]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványában Ön azt panaszolta, hogy nem kapta meg a budapesti 2-es metróvonal felújításával kapcsolatosan a BKV Rt. által megrendelt felújítási munkálatok költségeire vonatkozó részletes adatokat, jöllehet ezek – álláspontja szerint – közérdekű adatok.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat feladata a helyi tömegközlekedés biztosítása. A BKV Rt. tehát önkormányzati, azaz közfeladatot lát el, ami azt jelenti, hogy a kezelésében lévő a személyes adat fogalma alá nem eső adatok közérdekű adatoknak tekintendők. A közérdekű adatok közlésével kapcsolatosan az Avtv. – egyebek mellett – a következőket írj elő:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron 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.”

Ebbe a tájékoztatásba – álláspontom szerint – beletartoznak a közfeladatot ellátó szerv által kötött szerződések teljesítésével, a költségek részletezésével összefüggő adatok. A közfeladatot ellátó szerv szerződéses kapcsolatai során keletkezett adatok közül csak azokat illeti meg védelem, amelyek üzleti titkot képeznek.

A polgári törvénykönyv az üzleti titok és a közérdekű adatok elhatárolása érdekében az alábbi szabályokat tartalmazza:

„81. § (2) 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 sértene, vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyron 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.”

Jelen esetben, amikor egy közfeladatot ellátó szerv által közpénzen elvégzett munkák elszámolásáról van szó, aligha lehet a Ptk. előbbi szabályában felsorolt kivételek miatt az üzleti titok védelmére hivatkozni.

Válaszom késedelméért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2005. október 19.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(868/A/2005)

[Állásfoglalás: az adatvédelmi biztos és a Legfelsőbb Bíróság elnökének levélváltása a közérdekű adatok közzétételének kötelezettségéről]

Dr. Lomnici Zoltán
Legfelsőbb Bíróság elnöke

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A közelmúltban az információszabadságot érintő több beadvány kapcsán kellett állást foglalnom a közérdekű adatok közzétételének, illetve hozzáférhetővé tételének módjáról.

Vizsgálataim során a beadványozók gyakran utaltak a Legfelsőbb Bíróság BH 2004.16. számú eseti döntésére, mely – egyebek mellett – azt tartalmazza, hogy „ha a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő közérdekű adatot már nyilvánosságra hozta, vagyis már közzétette, vagy más módon bárki számára hozzáférhetővé tette, akkor ezáltal eleget tett a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének, és további – egyes kérelmekre történő – közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető.” A Legfelsőbb Bíróság ezen eseti döntése gyakran hivatkozási alap a közérdekű adatokat kezelő szervezeteknél, ha egyedi adatkéréseket nem kívánnak teljesíteni.

Álláspontom szerint a Legfelsőbb Bíróság utóbbi időben követett gyakorlata nem áll összhangban korábbi döntéseivel, továbbá nem elégíti ki az alkotmánykonform értelmezés követelményét, ezért jogegységi eljárás indítványozására teszek javaslatot.

I.

1. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján akkor van helye jogegységi eljárásnak, ha (1) a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy (2) az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala szükséges. Ami a jogegységi eljárás kezdeményezésének első esetét illeti, a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata szerint a „joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében tett indítvány – a jogegységi eljárás más eseteitől eltérően – azt feltételezi, hogy a felvetett elvi kérdésben már kialakult a joggyakorlat, jogegység van.” A joggyakorlat akkor tekinthető kialakultnak, ha a „jogkérdést elvi jelleggel a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozata (Bszi. 27. §) vagy a Legfelsőbb Bíróság Hivatalos Gyűjteményében közzétett elvi bírósági határozat [Bszi. 32. § (5) bekezdés] avagy – az eltérő iránymutatást tartalmazó jogegységi határozat meghozataláig (Bszi. 105. §) – a Legfelsőbb Bíróság Irányelve, Elvi Döntése, kollégiumi állásfoglalása rendezi.” A Legfelsőbb Bíróság szerint ezeken az eseteken kívül „akkor is kialakultnak tekinthető a joggyakorlat, ha több olyan, a jogkérdésben egymással nem ellentétes jogerős bírósági határozat vált – közzététel révén – ismertté, amelyek általánosan elfogadottak, ezért azokat a bíróságok ítélkezéskor követik.”¹

A Legfelsőbb Bíróság esetjogát vizsgálva a kialakult joggyakorlat továbbfejlesztésnek szükségességét három tényező indokolhatja. Az első az életviszonyokban bekövetkezett olyan változás, amelynek folytán a kialakult joggyakorlat nem, vagy kevéssé alkalmas érvényre juttatni „a normával célzott követelményt”. Ebbe a körbe azon esetek tartoznak, amikor a norma szoros szövegolvasat alapján történő értelmezése ellentétbe kerül a norma mögöttes igazolási elvével (háttérigazolásával). A második esetben a jogszabály módosítása miatt szükséges a joggyakorlat továbbfejlesztése, mivel a normaváltozás folytán „a kialakult joggyakorlat szembe kerül a normatív követelménnyel”. Ezzel a contra legem bírói jogértelmezés kialakulását kívánja megelőzni a Legfelsőbb Bíróság. A joggyakorlat továbbfejlesztésének harmadik esetében „olyan jogerős bírósági határozat születik, amely ugyan a kialakult joggyakorlattal nem ellentétes, mégis magában rejtje az olyan származékos jogértelmezésnek a lehetőségét, veszélyét, amely a jogegységet megbontja”. Ebben az esetben még nincs rivális, ellentmondó bírói jogértelmezés, csupán ennek lehetősége merül fel egy konkrét ügy kapcsán.

A jogegységi eljárásra okot adó (2) esetben, az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása iránti igény akkor merül fel, ha akár a Legfelsőbb Bíróság², a Legfelsőbb Bíróság és alsóbb bíróságok³ akár kizárólag alsóbb bíróságok⁴ egymással ellentétes határozatokat hoztak. Nem feltétele a jogegységi eljárás indítványozásának, hogy közzétett legfelsőbb bírósági határozatok legyenek egymással ellentétesek⁵. Az adott jogkérdést rendező jogegységi határozat esetét kivéve, eb-

¹ Összefoglalva a 4/2002. Büntető jogegységi határozatban.

² 1/2002. Közigazgatási jogegységi határozat.

³ 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozat.

⁴ 1/1998. Közigazgatási jogegységi határozat; 2/1998. Közigazgatási jogegységi határozat; 2/1999. Munkaügyi jogegységi határozat. Ezt az értelmezést az 1/2000. Polgári jogegységi határozat is megengedi.

⁵ 3/2004. Polgári jogegységi határozat.

ben az esetben nem feltétele a jogegységi eljárásnak az sem, hogy a Legfelsőbb Bíróság által közzétett határozatok legyenek ellentétesek, és az sem feltétel, hogy az LB Hivatalos Gyűjteményében közzétett elvi bírósági határozata, avagy – az eltérő iránymutatást tartalmazó jogegységi határozat meghozataláig – a Legfelsőbb Bíróság Irányelve, Elvi Döntése, kollégiumi állásfoglalása a jogkérdést ne rendezze. Erre a 2/2004. Közigazgatási jogegységi határozat példa, amely leszögezte: „[A]nnak ellenére, hogy e kérdéssel kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a KK 32. számú állásfoglalásának III. pontjában iránymutatást tett közzé, nem egységes a bírói gyakorlat annak a kérdésnek a megítélésében, hogy a felperesként pert indító helyi önkormányzat törvényes érdekeltségének hiánya miatt helye van-e a Pp. 130. § (1) bekezdésének g) pontjára hivatkozással a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának, illetőleg e kérdésről csak a felek kérelme alapján, és az ügy érdemi vizsgálata során hozott ítéletben lehet dönten. A gyakorlat vizsgálata alapján a jogegységi eljárás indítványozásának (2) esete kiegészítő jellegű, tehát minden olyan jogkérdés tekintetében alapja lehet a jogegységi eljárás lefolytatásának, amelyben akár a Legfelsőbb Bíróság tanácsai, akár alsóbb bíróságok egymással ellentétes jogerős határozatokat hoztak.

II.

1. A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jog parlamenti biztosaként hivatali elődömhöz hasonlóan igyekszem e jog érvényesülésének garanciáit erősíteni. Erre kötelez a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 24. § d) pontja is, amely kimondja, hogy az adatvédelmi biztos elősegíti a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását.

2. A közérdekű adatkérések teljesítésének ügyében az adatvédelmi biztosiálláspont a kezdetektől fogva töretlen és akként foglalható össze, hogy az Avtv. egész szelleméből az következik, hogy a közérdekű adatokat kezelő szervezetek az adatok szolgáltatásánál akkor járnak el helyesen, ha az adatkérő által kért adatokat – hacsak ez nem ütközik kivételes nehézségbe, vagy nem jár méltánytalanul nagy költséggel –, abban a formában szolgáltatják, ahogyan ezt tőlük kéri.

A közfeladatot ellátó szervek alkotmányos kötelezettségése, hogy biztosítsák az általuk kezelt közérdekű adatok bárki által történő megismerését. Az utóbbi időszakban kialakult legfelsőbb bírósági álláspont szerint abban az esetben, ha a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő közérdekű adatot nyilvánosságra hozta, tehát bárki számára hozzáférhetővé tette, a törvényben meghatározott tájékoztatási kötelezettségét teljesítette. Ezért további – egyedi kérelmeken alapuló – közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető. Így az adatszolgáltatási kötelezettségnek úgy is eleget lehet tenni, ha – nyilvánosan kezelt adat esetén – a kötelezett az adat bárki számára hozzáférhető lelőhelyét jelöli meg. (BH 2004. 23.; BH 2004. 16.; 2002/1/637. sz. elvi határozat; Pf.IV.24 807/1999/8. szám határozat; Pfv.X.20 059/2002/4.)

Ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság *korábbi gyakorlata* alapján nem mentesültek a közfeladatot ellátó szervek a kezelésükben lévő közérdekű adatot nyilvánosságra hozatalával (bárki számára hozzáférhetővé tételével, jogszabályban meghatározott tájékoztatási kötelezettségét teljesítésével) az egyedi adatszolgáltatási kötelezettség alól. Így a Legfelsőbb Bíróság BH. 1996. 193. számon közzétett döntésben a felperes az alperes jegyzőjétől azt kérte, hogy „*másolatban küldje meg részére a képviselő-testület 1993. augusztus 19-i és 1993. szeptember 30-i üléséről készült jegyzőkönyvet, N. község 1990–1991–1992. évi vagyonteltárát, N. község közigazgatási területéről készült térképet, amely a belterületet és a külterületet helyrajzi szám szerint, az 1990. évi és az 1993. évi állapotnak megfelelően tünteti fel, az N.-en épülő tornaterem eredeti pályázati kiírását, az engedélyezett terveket, a kivitelező költségvetését, az építési napló adatait, az eddig kifizetett számlákat*”. Az alperes tájékoztatta a felperest, hogy a kért adatok egy részét már hozzáférhetővé tette („*a képviselő-testület jegyzőkönyveit a Polgármesteri Hivatalban megtekintheti, a döntésekhez készített előterjesztéseket, mellékleteket a községi könyvtárban olvashatja, az önkormányzat törzsvagyont az önkormányzat 9/1992. (VI. 30.) számú rendelete tartalmazza, a térképeket az ifjúsági klubban tekintheti meg, a tornaterem építéséhez készült pályázati kiírást a képviselő-testület jegyzőkönyve tartalmazza*”), de a kereseti kérelem elutasításának nem az volt az indoka, hogy alperes a „*kezelésében lévő közérdekű adatot nyilvánosságra hozta, tehát „bárki számára hozzáférhetővé tette*”, hanem az a – logikailag ezt követő – körülmény, hogy a felperes nem vállalta a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumok másolásának költségeit.

A Legfelsőbb Bíróság Pfv.V.20.787/1995/3. számú határozatában – a fenti ügyhöz hasonló történeti tényállás mellett – nem tekintette az egyedi adatigénylés akadályának, hogy az önkormányzat a képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyvet – az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 17. § (3) bekezdésében foglaltak szerint – egyéb módon már hozzáférhetővé tette. Az egyedi adatigénylés elutasításának indoka ugyanis az volt, hogy a felperes nem eléggé határozott és konkrét igényt terjesztett elő, aminek hiányában közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem teljesítéséről az adatot kezelő szerv nem tudott megalapozottan dönten, azaz nem tudott a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv megismerni kívánt részéről másolatot készíteni. Álláspontom szerint tehát a Legfelsőbb Bíróság utóbbi időben követett – és a BH. 2004. 16. számú eseti döntésében is megjelenő – álláspontja ellentétes a korábbi gyakorlattal.

3. A közérdekű adatok hozzáférhetővé tételének sok módja ismert. Önkormányzatok például saját hivatalos lapjukban, a helyi újságban, az önkormányzat ügyfélszolgálatára révén bárki számára hozzáférhetővé tehetik a működésükkel kapcsolatos dokumentumokat. E hozzáférhetővé tétel azonban aligha jelentheti azt, hogy mondjuk egy soproni illetőségű adatkérőnek Nyíregyházára kelljen utazni, hogy megismerhessen egy önkormányzati iratot. Örvendetes módon ma már egyre több önkormányzat működtet internetes honlapot, s teszi közzé dokumentumait elektronikus formában is. Magyarországon azonban ma még kisebbségben vannak azok, akiknek módjuk és megfelelő ismeretük van a tájékozódásnak ezt a formáját igénybe venni. Álláspontom szerint egy minisztérium felhívhatja a figyelmet arra, hogy a kért információt bárki az interneten is megtekintheti, ezzel azonban nem mentesül az alól, hogy egyedi adatkéréseket teljesítsen.

Nemcsak az Avtv. rendszertani értelmezéséből következik a fenti álláspont, hanem annak betűjéből is. A 20. §-a 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 – költségterítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet.

(2) A kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.

(3) A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségterítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.”

A Legfelsőbb Bíróság 2004. 16. számú eseti döntése utal az Avtv. 19. § (2) bekezdésére, mely szerint:

„Az (1) bekezdésben említett 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.” A törvénynek ez a rendelkezése azonban az úgynevezett automatikus – azaz kérelem nélküli (ún. proaktív) – hozzáférhetővé tételt szabályozza. E rendelkezés nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a már bármilyen módon közétett adatokra vonatkozó eseti kérelmeket el lehetne utasítani.

4. A bírósági gyakorlat változására feltehetően az adhatott alapot, hogy az Avtv. miniszteri indoklása szerint *„a 19. §-ban szabályozott tájékoztatási kötelezettségnek úgy is eleget lehet tenni, hogy az adat (pl. statisztikai adat) lelőhelyét megjelöli.”* Az Avtv. miniszteri indoklása az itt jelzeten túl számos egyéb ponton nincs összhangban a törvényhozó által elfogadott normaszöveggel. Engedje meg Elnök Úr, hogy itt most csupán egyre utaljak. Ilyen kivételnek nyoma sincs a szövegben, miközben az indokolás kimondja: *„a közérdekű adatok nyilvánossága alapján nem lehet az egyes hatósági, bírósági eljárások adatait hozzáférhetővé tenni. Ezekre külön szabályok irányadók. Bíróság esetén például közérdekű adatként a működésére, tevékenységére vonatkozó általános tájékoztatást (statisztikai adatok, személyi, tárgyi feltételek stb.) lehet kérni.”* Megjegyzem továbbá, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 40. § (1) bekezdése alapján csak a *törvényjavaslathoz* csatolhat indokolást az előterjesztő, elvileg nincs alkotmányos vagy törvényben biztosított hatásköre a Jat. szerinti indokolást az elfogadott normaszöveghez igazítani.

Álláspontom szerint alkotmányos demokráciában a jogalkalmazók, így a bíróságok mint a jogértelmezés végső értelmezési fórumai sem alapíthatják döntéseiket az egyébként alkalmazandó jogtétel [Avtv. 20. § (1) bekezdés] helyett egy másik jogszabályhelyhez (Avtv. 19. §) fűzött indoklására. Alkotmányos demokráciában a jogalanyokat csak az elfogadott, kihirdetett, bárki számára megismerhető normaszöveg korlátozhatja cselekvéseikben, nem pedig az előterjesztő szándéka. Az érintettektől nem várható el, hogy az indokolásban megtestesülő előterjesztői szándék feltételezett tartalmát vegyék figyelembe jogos/jogtalan magatartásuk iránytűjeként, vagy alapjogaik érvényesítésekor. Egy olyan fogalomét, amelynek jelentése egyrészt homályos, másrészt normatív erővel nem rendelkezik.

5. A fentiekén túl a Legfelsőbb Bíróság utóbbi időben követett – és az adatvédelmi biztoséval ellentétes – gyakorlata az alkotmánykonform értelmezés követelményének sem felel meg. Megjegyzem, az alkotmánykonform értelmezés mint interpretációs módszer nemcsak az Alkotmánybíróság (AB) által alkalmazható, hanem minden jogalkalmazó, így a rendes bíróságok számára is igénybe vehető értelmezési eszköz.⁶ Míg az AB az alkotmánykonform értelmezést a támadott norma megsemmisítése helyett, annak az Alkotmánnyal összhangban levő értelmezési tartományának meghatározására használja, addig a bírák azzal, hogy a konkrét ügyben a jogszabály lehetséges értelmezési lehetőségei közül az Alkotmánynak megfelelőit alkalmazzák, a jogrendszer eseti döntésekre is kiterjedő alkotmányosságát biztosítják.

⁶ 497/2002. AB végzés.

Az általam következetesen képviselt álláspont jelenik az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 157/B. § (4) bekezdésében is: „amennyiben olyan adat megismertetésére irányul a kérelem, melyet már e rendelet szerinti módon kötelezően közzétettek, a kérelmezőt erről tájékoztatni kell – a fellelhetőséget is ideértve. Ez nem mentesíti a szervet az adatszolgáltatási kötelezettsége alól.” Amennyiben továbbra is a BH 2004. 16. számon közzétett határozatban foglaltak lesznek irányadók, úgy eltérő, diszkriminatív szabályok érvényesülnének az R. és más jogszabályok alapján közzéteendő adatok vonatkozásában. Míg az R. hatálya alá tartozó adatok esetében egyedi kérelemre történő adatszolgáltatási kötelezettség áll fenn, addig ez a kötelezettség más jogszabály által vagy egyéb módon közzéteendő közérdekű adatokra nem vonatkozna. Egy ilyen értelmezés a közérdekű adatkérés tárgyára tekintettel különböztetné meg az adatigénylőket. Mivel a közérdekű adat megismeréséhez való jog alapvető jog, így a megkülönböztetést a szükségesség-arányossági teszt alapján kellene igazolni, és nem látok olyan kényszerítő indokot, ami a jogalanyok eltérő kezelését indokolná.

* * *

A kifejtettekre tekintettel és az információszabadság érvényesítésével kapcsolatos egységes ítélkezés gyakorlat kialakítása érdekében kérem Elnök Urat, tegye megfontolás tárgyává, hogy élve a Bszi. 31. § (1) bekezdése a) pontjában biztosított jogával, az ügyben a jogegységi tanács eljárását indítványozza. Engedje meg, hogy – amennyiben erre igény mutatkozik – szakmai segítségemet felajánljam.

Budapest, 2005. április 18.

Megkülönböztetett tisztelettel:

Dr. Péterfalvi Attila

LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELNÖKE

*Dr. Péterfalvi Attila úrnak
adatvédelmi biztos*

Budapest

Tisztelt Adatvédelmi Biztos úr!

Az információszabadság érvényesülésével kapcsolatos bírósági gyakorlattal kapcsolatban jogegységi eljárás kezdeményezését javasoló levelére válaszolva arról tájékoztatom, hogy felvetéseinek körültekintő vizsgálata után meggyőződtem, jogegységi eljárás kezdeményezése nem indokolt.

A felmerült jogkérdés a következő: a közfeladatot ellátó szerv akkor is köteles-e a kezelésében lévő közérdekű adatot egyéni kérelemre kiszolgáltatni, ha a kérdéses közérdekű adatnak a nyilvánossággal való megismertetését, az adatról való tájékoztatás idejét és módját külön jogszabály megállapítja, és annak a közfeladatot ellátó szerv maradéktalanul eleget tesz.

A Legfelsőbb Bíróság ebben a jogkérdésben először a Pf.IV.25.573/2001. számú ügyben hozott érdemi határozatot. A Legfelsőbb Bíróság a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avt.) 19. és 20. §-a egybevetésével a következő álláspontot fogadta el.

A kereset a perbe vont felsőoktatási intézmény felvételi rendjére vonatkozó adatok kiadására irányult. Az alperes a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásával kapcsolatos adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét meghatározó 269/2000. (XII. 26.) Korm. rendeletnek megfelelően valamennyi, a keresetben megjelölt adatot úgynevezett „felvételi tájékoztatóban” közzétette. Miután az alperes a felperes által kért valamennyi adatot ily módon mindenki számára hozzáférhetővé tette, azokat a felperes is megismerhette, ezért a felperes egyéni kérelmére az alperes – személyre szóló – adatközlésre nem volt köteles. A Legfelsőbb Bíróság ezért helybenhagyta a felperes keresetét elutasító elsőfokú ítéletet. A Legfelsőbb Bíróság jogerős határozatát a felperes felülvizsgálattal támadta. A jogerős határozatot a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati tanácsa Pfv.X.20.059/2002. szám alatt hatályában fenntartotta. Az utóbbi határozat 637. számon elvi határozatként megjelent a Legfelsőbb Bíróság Határozatainak Hivatalos Gyűjteményében (2002. évi 1. kötet) és közzétették a BH 2004. évi 16. számú eseteként is. Az elvi határozat és a BH-ban közölt határozat úgynevezett kiemelt része egymástól kisebb részben eltér. Az elvi határozat ugyanis azt hangsúlyozza, hogy ha az adat nyilvánosságra hozatalának módját jogszabály rendezi és annak az adatközlő eleget tett, akkor nem köteles egyéni kérelem alapján adatközlésre. A BH-ban közölt határozat kiemelt része ugyanakkor nem különböztet aszerint, hogy a közzététel módját jogszabály

rendezi-e, csupán azt hangsúlyozza, hogy ha a közérdekű adat bárki számára hozzáférhetővé vált, akkor az adatkezelő nem köteles az egyéni kérelmet teljesíteni.

Annak ellenére, hogy a jogerős döntés kifejezetten a külön jogszabály által meghatározott közzététel teljesítéséhez fűzte azt a jogkövetkezmenyt, hogy az egyéni kérelemre való adatközlés nem indokolt, helyes az a jogértelmezés is, mely szerint, ha az adatkezelő – jogszabály kifejezett rendelkezése hiányában is – az általa kezelt közérdekű adatot bárki számára hozzáférhetővé tette, és a nyilvánosság tájékoztatásával kapcsolatos kötelezettségének ily módon eleget tett, egyéni kérelemre nem köteles az adatot külön is kiszolgáltatni. Az egyéni kérelmezőt azonban tájékoztatnia kell arról, hogy a nyilvánosságra hozott adatok hol lelhetők fel. Természetesen elképzelhető olyan tényállás, amikor az egyéni kérelmező igazolja, hogy számára valamilyen okból a közzétett adat nem vált megismerhetővé, vagy a megismerés különös erőfeszítést jelent számára. Ilyenkor indokolt a közérdekű adat kiadására irányuló egyéni kérelem teljesítése is. A Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában azonban ilyen eset nem fordult elő.

Az Ön levelében szereplő korábbi bírósági határozatok az önkormányzatok képviselőtestületi üléseinek jegyzőkönyveire vonatkozó adatkérések kapcsán keletkeztek. Miután az önkormányzatok előzőleg nem tették bárki számára hozzáférhetővé a jegyzőkönyveket, és jogszabály sem határozza meg a testületi ülések jegyzőkönyveinek bárki részéről való megismerési rendjét, ezért nincs azonosság a korábbi határozatokkal és a Pf.IV.25.573/2001. számú ügyben elbírált jogkérdés között.

E tényekre tekintettel nem helytálló az a következtetés, hogy megváltozott a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata. Jogegységi eljárás lefolytatásának indokai ezért nem állnak fenn.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje. Nem ütközik az Alkotmány e rendelkezésébe az a bírói gyakorlat, amely a bárki számára hozzáférhető módon már nyilvánosságra hozott adatoknak egyéni kérelemre való (újabb) kiadását indokolatlannak tekinti.

Budapest, 2005. június 22.

Tisztelettel:

Dr. Lomnici Zoltán

Dr. Lomnici Zoltán
Legfelsőbb Bíróság elnöke

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Köszönettel vettem levelét az információszabadság érvényesülésével kapcsolatos bírósági gyakorlatot illetően.

Engedje meg, hogy utaljak arra, az Országgyűlés a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Avtm.) 12. § (3) bekezdése – 2005. június 1-jei hatállyal – módosította a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § (2) bekezdését. A módosítás egyértelművé teszi azt az adatvédelmi biztos gyakorlatában kezdetektől fogva következetesen képviselt értelmezést, miszerint a közérdekű adat közzététele *nem mentesíti* az adott szervezet az alól, hogy erre irányuló egyedi adatigénylés esetén az Avtv. 20. §-ának rendelkezései szerint hozzáférhetővé tegye az adott közérdekű adatot.

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból következő legfontosabb államszervezeti szabály a hatalommegosztás, azon belül a hatalmi ágak elválasztásának elve. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ebből az elvből következik az a garanciális szabály, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el egy másik hatalmi ág jogosítványait, nem gyakorolhatja annak hatásköreit. [31/1990. (XII. 18.) ABH 1990. 136, 137.] Mivel az adatvédelmi biztos az Országgyűlés funkcionális értelemben vett egyik feladatát – a parlamenti kontrollt – ellátó intézmény vezetője, a fenti megállapításokat magamra is irányadónak tekintem.

Ugyanakkor az Alkotmány 61. § (1) bekezdésébe foglalt közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog minél teljesebb érvényesülése érdekében a következőket tartom fontosnak megjegyezni.

Az Avtm. 2005. június 1-jén lépett hatályba, ugyanakkor nem rendelkezik arról, hogy folyamatban levő ügyekben alkalmazhatják-e akár az alsóbb bíróságok, akár a Legfelsőbb Bíróság az Avtv. módosított 19. § (2) bekezdését.

Álláspontom szerint az Avtv. 19. § (2) bekezdésének Alkotmány 2. § (1) bekezdésére vonatkoztatott értelmezése nem zárja ki, hogy az Avtv. idézett rendelkezését *folyamatban levő ügyekben is alkalmazzák az alsóbb bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság*. Ennek érdekében az alábbiakban összefoglalom az Alkotmánybíróság folyamatos jogviszonyokra kialakított visszamenőleges jogalkalmazásra vonatkozó gyakorlatát.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogalkalmazói visszaható hatály tilalma – a retroaktív jogalkotás megítélésére alkalmazott AB-teszthez hasonlóan – nem abszolút érvényű, ezért a visszaható hatályú jogalkalmazás lehetőségének bizonyítása önmagában nem zárja ki, hogy akár alsóbb bíróságok, akár a Legfelsőbb Bíróság alkalmazzák az Avtv. 19. § (2) bekezdését folyamatban levő ügyekben.

Az AB esetjogában ugyanis a normából fakadó visszaható hatályú alkalmazási kötelezettség vagy lehetőség megállapítása – a büntetőjogi szabályokat leszámítva – önmagában nem ok az alkotmányellenesség megállapítására. Az AB szerint a visszamenőleges *jogalkotásból* nem következik alkotmányellenesség, ha a jogalkotó úgy dönt, hogy a jogszabály hatálybalépését követően az azt megelőző időszakra teljesítendő kötelezettségek csak akkor – és abban a mértékben – alkalmazhatók, amennyiben összességükben nem terheesebbek, mint a korábban hatályos rendelkezések.¹ Ugyancsak nem vezet alkotmányellenességre, ha a jogszabály visszamenőlegesen rendelkezik ugyan, de ennek kihatása – a kötelezettség teljesítése – a jogszabály hatálybalépése után következik be.² Ez utóbbi esetben – főszabály szerint – sem változtathatja meg hátrányosan a jogszabály a korábbi cselekmények jogi megítélését. (Ezen túlmenően a korábbi szabályok szerint lezárt jogviszonyokba is – kivételesen – alkotmányosan be lehet beavatkozni, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz az elérni kívánt célhoz képest aránytalan sérelmet.)³

Végül nem alkotmányellenes a visszaható hatályú szabályozás a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezést tartalmazó jogszabályok esetében. Álláspontom szerint az Avtm. módosításának folyamatos ügyekben való bírói alkalmazása ez utóbbi esetkör alá vonható, mégpedig az állam és az egyén között fennálló jogviszonyban (közérdekű adat iránti igény teljesítése), amikor is az AB szerint a törvényhozó, illetve a jogalkalmazók – szemben a lezárt jogviszonyokkal és az egyének közötti jogviszonyokkal – nagyobb mozgástérrel rendelkezik a visszaható hatályú jogalkotásra, illetve jogalkalmazásra.

A fentiek alapján nincs az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő akadálya annak, hogy akár az alsóbb bíróságok, akár a Legfelsőbb Bíróság ne csak az Avtm. hatálybalépését követően induló ügyekben, hanem a folyamatban levő ügyekben is alkalmazzák az Avtv. 2005. június 1-jei hatállyal módosított 19. § (2) bekezdését, amelynek alapján a közérdekű adat közzététele *nem mentesíti* az adott szervet az alól, hogy erre irányuló egyedi adatigénylés esetén az Avtv. 20. §-ának rendelkezései szerint hozzáférhetővé tegye az igényelt közérdekű adatot.

Kérem Elnök Urat, álláspontomat tegye megfontolás tárgyává.

Budapest, 2005. október 24.

Megkülönböztetett tisztelettel:

Dr. Péterfalvi Attila

¹ 986/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 655, 657.

² 176/B/1990/4. AB határozat, ABH 1991, 756, 758.

³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.

LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELNÖKE

*Dr. Péterfalvi Attila úrnak
adatvédelmi biztos*

Budapest

Tisztelt Adatvédelmi Biztos Úr!

A közérdekű adatokkal kapcsolatos újabb levelére válaszolva álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (3) bekezdésének a 2005. évi XIX. törvény (Avtvm.) 12. § (3) bekezdésével történt módosítása nem keletkezett a Legfelsőbb Bíróságra „*viSSzamenőleges hatályú alkalmazási kötelezettséget*”.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (1) és (2) bekezdés értelmében, a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját. A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani. Jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Az Avtvm. 12. § (1) bekezdése szerint a törvény a kihirdetését követő második hónap első napján lép hatályba. A törvény kihirdetése 2005. április 29-én történt meg, az Avtv. idézett módosított rendelkezése tehát, amint arra Ön a levelében helyesen utalt, 2005. június 1-jével lépett hatályba, ezt követően kell alkalmazni.

Az adott esetben nincs szó visszaható hatályú szabályozásról.

Ami egyedi adatigénylés esetén az Avtv. 19. § (3) bekezdés értelmezését illeti, a Legfelsőbb Bíróság elé a módosítás hatálybalépése óta nem került olyan ügy, amelyben e jogszabály alkalmazása felmerült. Ezért az Ön levelében jelzett jogértelmezés helyességéről idő előtti lenne állást foglalni.

Budapest, 2006. január 10.

Tisztelettel:

Dr. Lomnici Zoltán

(171/H/2005)

[Állásfoglalás: az önkormányzati hatáskörbe tartozó kérdések megvitatásának nyilvánosságát biztosítani kell]

Dr. Gelencsér József

hivatalvezető

Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal

Székesfehérvár

Tisztelt Hivatalvezető Úr!

Október 14-én érkezett megkeresésében két kérdésben kérte állásfoglalásomat:

1. A képviselő testületi üléseket megelőző – az egyes önkormányzatoknál gyakorlattá vált – úgynevezett munkaértekezletek esetén kell-e biztosítani az érdeklődő állampolgárok számára a nyilvánosságot?

2. Az említett munkaértekezleteken megtárgyaltak alapjául szolgáló dokumentumok, valamint az értekezleten elhangzottokról készülő írásos jegyzőkönyv, emlékeztető, hangfelvétel közérdekű adatnak minősül-e?

Az egyes kérdésekkel kapcsolatos álláspontom a következő:

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 2. §-ának (1) bekezdése értelmében „*a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi ügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot*”. Az Ötv. maga is több garanciát tartalmaz arra nézve, hogy a demokratikus működésnek – ebbe az egyetlen mondatba belesűrített – elve érvényesülhessen. Ilyen szabályok:

- a hatásköröknek a képviselő-testülethez történő telepítése,
- a főszabályként nyilvános üléselés követelménye, beleértve az ülés helyének, idejének, tárgyalt napirendjének nyilvánossága biztosítását is,
- a nyilvánosság egyéb formáinak, fórumainak törvényi rögzítése.

A széles körű nyilvánosság biztosításának kötelezettsége nem a képviselő-testületre „kényszerített” állami kötelezettség, hanem a „népfelség” elvének, az Alkotmány 42. §-ában megfogalmazott, a választópolgárok közösségét megillető kollektív jognak a folyománya. Az önkormányzathoz való jog érvényesülésének egyik garanciáját a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása jelenti. Ezért fogalmazott úgy az Alkotmánybíróság, hogy „a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat]

Természetesen nem életszerű olyan követelményt támasztani, miszerint a képviselő-testület hatáskörébe tartozó minden egyes ügyet teljes részletességében csak és kizárólag a testület ülésén tárgyaljanak meg; és az sem életszerű, hogy az önkormányzati képviselőket „eltiltsák” a kötetlenebb véleménycserétől, „lobbizástól”. Véleményem szerint azonban garanciális követelmény, hogy minden olyan esetben érvényesüljenek az Ötv., illetve az Avtv. nyilvánosságra vonatkozó szabályai, amikor a képviselők valamilyen formalizált módon (ide nem értve a pártok képviselőcsoportjainak működési formáit), kifejezetten a képviselő-testület hatáskörébe tartozó, annak napirendjén szereplő vagy oda szánt kérdésekkel foglalkoznak.

Az Ön által említett gyakorlat azáltal, hogy a választópolgárok, illetve a nyilvánosság számára lehetetlenné teszi magának az ülésezés tényének az előzetes megismerését, továbbá a formális képviselő-testületi ülésen a vitát, az álláspontok ütköztetését kiküszöböli, sérti az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazott – az Ötv. 2. §-ának (1) bekezdésére támaszkodó – követelményeket, ezáltal a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot is.

2. Az Avtv. szerint közérdekű adat a helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.

Az adott meghatározásra figyelemmel, ha az Ön által említett munkaértekezleten jegyzőkönyv, emlékeztető, hangfelvétel, képfelvétel stb. készül, azok nyilvánosságát biztosítani kell az önkormányzat szerveinek – az Avtv. és az Ötv. 12. §-a (4) bekezdésének figyelembevételével.

Olyan esetben, amikor a munkaértekezletekről nem készül rögzített dokumentum, az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében írt általános tájékoztatási kötelezettséget, valamint a 19. § (4) bekezdését lehet segítségül hívni a munkaértekezleten történtek nyilvánosság elé tárása érdekében.

Budapest, 2005. november 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1799/K/2005)

FÜGGELÉK

Az iroda szervezete és gazdálkodása**A 2004. évi beszámoló parlamenti fogadtatása**

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos 2004. évi beszámolóját 331 igen szavazattal – ellenszavazat nélkül és 1 tartózkodás mellett – elfogadta.

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az Adatvédelmi Biztos Irodájánál – a 2005. december 31-i állapot szerint – 50 főállású és 3 részfoglalkozású munkatárs dolgozik. Betöltetlen álláshely nincs. Az alábbiakban a 2004. év kiadásait mutatjuk be a hivatal egészére vonatkozó beruházási kiadások, üzemeltetési költségek és áfa nélkül. A közölt összegek ezer forintban értendők.

Személyi kiadások	
Illetmények	188 812
Jutalom	27 872
Jubileumi jutalom	5 222
Napidíj	1 587
Mebízási díj	2 980
Egyéb juttatások	11 431
Személyi kiadások összesen	237 904
Munkáltatót terhelő járulékok	75 367
Dologi kiadások	
Külföldi kiküldetés	6 056
Reprezentáció	1 491
Irodaszer, telefon, gépkocsi üzemeltetés	5 459
Nyomda	3 700
Fordítás, lektorálás, megbízás	1 433
Egyéb kiadások	9 425
Dologi kiadások összesen	27 564
Összes kiadás*	340 835

* Az összes kiadás nem tartalmazza az Adatvédelmi Iroda rezsit, üzemeltetési és beruházási kiadásait, azok az országgyűlési biztosok közös hivatalának kiadásaiban jelennek meg.

Az adatvédelmi biztos által 2005-ben véleményezett jogszabálytervezetek**Törvények**

- 2005. évi XI. törvény a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról (60/J/2005)
- 2005. évi III. törvény az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének kihirdetéséről (61/J/2005)
- 2005. évi LXXIX. törvény a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény módosításáról (70/J/2005)
- 2005. évi LXIII. törvény a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény módosításáról (71/J/2005)
- Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (113/J/2005)
- 2005. évi XXXVIII. törvény a növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény és az azzal összefüggő egyes ágazati törvények módosításáról (149/J/2005)
- 2005. évi XLIX. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és egyéb, az egészségüggyel összefüggő törvények módosításáról (150/J/2005)
- 2005. évi CXXVII. törvény egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények európai közösségi jogi aktusnak való megfeleltetéssel összefüggő módosításáról (162/J/2005)
- 2005. évi CXXXI. törvény egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról (162/J/2005)
- A parlafü elleni védekezésről szóló törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (258/J/2005)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (277/J/2005)
- Az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról szóló törvény – tervezet – (315/J/2005)
- 2005. évi LXXXIII. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról (318/J/2005), (339/J/2005), (385/J/2005), (408/J/2005), (452/J/2005)
- 2005. évi XCI. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról (340/J/2005)
- 2005. évi LXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról (361/J/2005)
- 2005. évi LXXIV. törvény a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény módosításáról (361/J/2005)
- 2005. évi LXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról (387/J/2005)
- 2005. évi LXII. törvény a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény módosításáról (409/J/2005)
- 2005. évi XXX. törvény az egyes nemzetközi szerződések kihirdetéséről rendelkező jogszabályok, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról (415/J/2005)
- Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló T/14230. számú törvényjavaslatához kapcsolódó módosító javaslat (421/J/2005)
- 2005. évi XCI. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról (439/J/2005)
- A bíróság által vezetett ingatlan-nyilvántartás bevezetéséről szóló törvény – tervezet – (475/J/2005)
- A kereskedelemről szóló törvény – tervezet – (509/J/2005)
- 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról (575/J/2005)
- A szakfordításról és a tolmácsolásról szóló törvény – tervezet – (605/J/2005), (2014/J/2005)
- A Szakfordítói és Tolmács Kamaráról szóló törvény – tervezet – (606/J/2005), (2014/J/2005)
- 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről (643/J/2005)
- 2005. évi CXXXII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXXVIII. törvény módosításáról (684/J/2005)
- 2005. évi CXXV. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2005. február 8-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről (711/J/2005)
- Az ifjúsággal kapcsolatos egyes közfeladatokról szóló törvény – tervezet – (712/J/2005)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénynek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló törvény – tervezet – (725/J/2005)

- A fővárosi helyi személyszállítás egy részének országos közforgalmú vasúttal, valamint menetrend szerinti helyközi autóbuszjáráttal való ellátásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló törvény – tervezet – (760/J/2005)
- 2005. évi XCV. törvény az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról (761/J/2005)
- 2005. évi CXXII. törvény az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény módosításáról (762/J/2005)
- A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény és a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (787/J/2005)
- A minősített adat védelméről szóló törvény – tervezet – (822/J/2005)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (823/J/2005)
- 2005. évi LV. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról (825/J/2005)
- 2005. évi LXXI. törvény az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény módosításáról (899/J/2005)
- 2005. évi LXXV. törvény a vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény módosításáról (900/J/2005)
- 2005. évi LXXII. törvény a prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény, valamint a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény módosításáról (901/J/2005)
- 2005. évi LXXXVI. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvénynek, valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvénynek az elektronikus bírósági eljárással összefüggő módosításáról (926/J/2005)
- A pénzügyi felügyelés egységes eljárási szabályairól szóló törvény – tervezet – (938/J/2005)
- 2005. évi LXXXV. törvény az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény módosításáról (945/J/2005)
- A Térségi Egészségügyi Koordinációs Központokról szóló törvény – tervezet – (1002/J/2005)
- 2005. évi XLVI. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény módosításáról (1003/J/2005)
- 2005. évi CLXXVIII. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosításáról (1004/J/2005), (1766/J/2005)
- 2005. évi CIX. törvény a haditechnikai termékek gyártásának és a haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről (1036/J/2005)
- 2005. évi CX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény módosításáról (1054/J/2005)
- 2005. évi LXXVI. törvény az építőipari kivitelezési tevékenységgel kapcsolatos adatszolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról (1058/J/2005)
- Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény módosításáról szóló T/16520. számú javaslat – tervezet – (1065/J/2005)
- A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1078/J/2005)
- Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1079/J/2005)
- 2005. évi CXXIII. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény kapcsolódó módosításáról (1094/J/2005)
- A Magyar Köztársaság Országgyűlése Házsabályának kihirdetéséről szóló T/16511. számú törvényjavaslat – tervezet – (1143/J/2005)
- Az élettársi kapcsolat regisztrálásáról szóló T/16349. számú törvényjavaslat – tervezet – (1144/J/2005)
- A postáról szóló 2003. évi CI. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1151/J/2005)
- A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény és kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény – tervezet – (1167/J/2005)
- 2005. évi CXXX. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról (1198/J/2005)
- 2005. évi CLV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény módosításáról (1202/J/2005)
- 2005. évi CV. törvény a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról (1203/J/2005)
- 2005. évi LVII. törvény a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosításáról (1204/J/2005)

- 2005. évi LXXIII. törvény a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény módosításáról (1204/J/2005)
- 2005. évi LXXI. törvény az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény módosításáról (1204/J/2005)
- 2005. évi LXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról (1204/J/2005)
- 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról (1212/J/2005)
- 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról (1212/J/2005)
- 2005. évi XCI. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról (1222/J/2005)
- 2005. évi LXXV. törvény a vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény módosításáról (1224/J/2005)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1244/J/2005)
- 2005. évi CXXVI. törvény a családtámogatási rendszer átalakításáról (1259/J/2005)
- 2005. évi CXII. törvény a számvitelről és a könyvvizsgálói tevékenységről szóló törvények módosításáról (1316/J/2005)
- 2006. évi VIII. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény módosításáról (1332/J/2005)
- 2005. évi CLXXXIV. törvény a légi-, a vasúti és a víziközlekedési balesetek és egyéb közlekedési események szakmai vizsgálatáról (1344/J/2005)
- 2005. évi CXIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény módosításáról (1350/J/2005)
- 2005. évi CXXXV. törvény a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről (1351/J/2005)
- 2005. évi CLXXXVIII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény módosításáról (1376/J/2005)
- 2006. évi VI. törvény a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról (1381/J/2005)
- 2005. évi CLXX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról (1391/J/2005)
- A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. Cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europool Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, továbbá a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról készült törvény – tervezet – (1397/J/2005)
- 2005. évi CXXXI. törvény egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények szervezetváltozással összefüggő módosításáról (1440/J/2005)
- 2005. évi CXXXVII. törvény egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító törvények európai közösségi jogi aktusnak való megfeleltetéssel összefüggő módosításáról (1440/J/2005)
- A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma Résztes Államainak Első Közgyűlése által, 2002. szeptember 10-én New Yorkban elfogadott, a Nemzetközi Büntetőbíróság kiváltságairól és mentességeiről szóló Megállapodás kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazásról és kihirdetéséről szóló törvény – tervezet – (1447/J/2005)
- Az egyes esélyegyenlőségi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény – tervezet – (1448/J/2005)
- 2006. évi XI. törvény az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény módosításáról (1494/J/2005)
- 2005. évi CXIX. törvény az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról (1529/J/2005)
- 2005. évi CXXI. törvény a luxusadóról (1529/J/2005)
- 2005. évi CXI. törvény a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről (1549/J/2005)
- A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1577/J/2005)
- 2005. évi CLXXXVI. törvény a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény módosításáról (1578/T/2005)
- 2005. évi CLXXXI. törvény egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról (1593/J/2005)
- 2005. évi CLXXXII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény és az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény módosításáról (1605/J/2005)
- 2005. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről (1610/J/2005)
- 2005. évi CLXXII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról (1617/J/2005)

- 2005. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Lengyel Köztársaság Kormánya között a kétoldalú szerződések számbavételéről Varsóban, 2005. június 17-én aláírt Jegyzőkönyv kihirdetéséről (1632/J/2005)
- Egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény – tervezet – (1681/J/2005)
- 2005. évi CXLVIII. törvény az oktatást érintő egyes törvények módosításáról (1693/J/2005)
- A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központról szóló 2000. évi CXXVI. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1701/J/2005)
- 2005. évi CLXXI. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény módosításáról (1735/J/2005)
- 2005. évi CLXXXV. törvény a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény módosításáról (1739/J/2005)
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1740/J/2005)
- 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről (1741/J/2005)
- A személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény, valamint a hozzá kapcsolódó jogszabályok módosításáról szóló törvény – tervezet – (1754/J/2005)
- 2005. évi CLXVIII. törvény az áruk ideiglenes behozataláról, Isztambulban, 1990. június 26-án kelt Egyezmény és mellékletei kihirdetéséről (1793/J/2005)
- A légi-, a vasúti és a víziközlekedési balesetek és egyéb közlekedési események szakmai vizsgálatáról szóló T/18364. törvényjavaslat (1823/J/2005)
- A polgárőrségről szóló törvényjavaslat – tervezet – (1855/J/2005)
- T/17798. számú törvényjavaslat az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt Egyezmény és az Egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről – tervezet – (1862/J/2005)
- A személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény – tervezet – (1886/J/2005)
- A közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1906/J/2005)
- Az Európai Gazdasági Térségről szóló Egyezményben részes tagállamok állampolgárainak és családtagjainak magyarországi tartózkodásáról szóló törvény – tervezet – (1907/J/2005)
- Az egyes foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény – tervezet – (1916/J/2005)
- Az országos és ágazati szociális párbeszédéről szóló törvény – tervezet – (1918/J/2005)
- A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény módosítása céljából október 17-én benyújtására került T/17911. számú törvényjavaslat – tervezet – (1941/J/2005)
- A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (1952/J/2005)
- 2005. évi CXLVII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról (1976/J/2005)
- 2005. évi CLX. törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény módosításáról (1977/J/2005)
- A Magyar Köztársaság és a Portugál Köztársaság között Budapesten, 2002. november 4-én aláírt Konzuli Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény – tervezet – (1978/J/2005)
- 2005. évi CLI. törvény az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény módosításáról (1979/J/2005)
- Az Állami Útpénztárról szóló törvény – tervezet – (1984/J/2005)
- 2006. évi II. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között, a szociális biztonságról szóló, Bukarestben, 2005. október 20-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről (1986/J/2005)
- 2006. évi IX. törvény a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról (2024/J/2005)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és a Vietnámi Szocialista Köztársaság Kormánya a két ország között a kétoldalú állam és kormányközi nemzetközi szerződések felülvizsgálatáról szóló Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény – tervezet – (2025/J/2005)
- A jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról szóló T/6221. számú törvényjavaslat – tervezet – (2058/J/2005)
- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény digitális műsorterjesztéssel összefüggő módosításáról és a digitális átállás átmeneti szabályairól szóló törvény – tervezet – (2063/J/2005)
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény módosításáról szóló törvény – tervezet – (2148/J/2005), (2198/J/2005)
- 2006. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és a Bolgár Köztársaság között, a szociális biztonságról szóló, Szófiában, 2005. november 30-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről (2169/J/2005)
- A gyümölcsös ültetvények, valamint a gyümölcsös ültetvény méretet el nem érő, gyümölcsfával betelepített területek összeírásáról szóló törvény – tervezet – (2199/J/2005)

- A kulturális javak fegyveres összetűzések esetén való védelméről szóló 1954. évi Hágai Egyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről és a Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló törvény – tervezet – (2269/J/2005)
- A büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló törvény – tervezet – (2316/J/2005)
- A közlekedésbiztonsággal kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló törvény – tervezet – (2322/J/2005)

Kormányrendeletek

- 18/2005. (II. 10.) Korm. rendelet a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény végrehajtásáról rendelkező 160/2003. (X. 7.) Korm. rendelet módosításáról (9/J/2005)
- A közigazgatási szervek egységes iratkezelésének szabályozásáról szóló kormányrendelet – tervezet – (72/J/2005)
- 45/2005. (III. 11.) Korm. rendelet a Nemzeti Hírközlési Hatóságnak az elektronikus aláírással kapcsolatos feladat- és hatásköréről, valamint eljárásának részletes szabályairól (139/J/2005)
- 37/2005. (III. 10.) Korm. rendelet a járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról (141/J/2005)
- 48/2005. (III. 23.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó munkáltatóknál működő szakszervezetek reprezentativitásának megállapításáról (160/J/2005)
- 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről (162/J/2005)
- 44/2005. (III. 11.) Korm. rendelet a kormányzati informatika koordinációjáról és a kapcsolódó eljárási rendről (200/J/2005)
- 49/2005. (III. 23.) Korm. rendelet a közgyógyellátási igazolványról szóló 28/1993. (II. 17.) Korm. rendelet módosításáról (259/J/2005)
- 224/2005. (X. 13.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő, egyes egészségügyi ágazati feladatokat érintő kormányrendeletek módosításáról (317/J/2005)
- 223/2005. (X. 13.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő, egyes belügyi ágazati feladatokat érintő kormányrendeletek módosításáról (317/J/2005)
- A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló kormányrendelet – tervezet – (366/J/2005)
- 101/2005. (V. 31.) Korm. rendelet egyes kormányrendeletek módosításáról (388/J/2005)
- 78/2005. (IV. 28.) Korm. rendelet az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról (412/J/2005)
- 79/2005. (IV. 28.) Korm. rendelet az utazási és utazást közvetítő szerződésről szóló 214/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról (413/J/2005)
- 68/2005. (IV. 13.) Korm. rendelet a Nemzeti Földalap vagyonyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról (422/J/2005)
- 209/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a betétdíj alkalmazásának szabályairól (438/J/2005)
- 67/2005. (IV. 13.) Korm. rendelet a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök közbeszerzésének részletes és sajátos szabályairól szóló 130/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet módosításáról (465/J/2005)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (510/J/2005)
- A hatósági közvetítőről készült kormányrendelet – tervezet – (559/J/2005)
- 83/2005. (IV. 28.) Korm. rendelet az önkormányzat által szervezett közcélú foglalkoztatás 2005. évi előirányzatának módosítási rendjéről és a többlettámogatás igényléséről, valamint az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló 11/2005. (I. 26.) Korm. rendelet módosításáról (560/J/2005)
- 77/2005. (IV. 28.) Korm. rendelet a közfürdők létesítéséről és működéséről szóló 121/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet módosításáról (562/J/2005)
- 80/2005. (IV. 28.) Korm. rendelet a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról rendelkező 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet módosításáról (563/J/2005)
- 95/2005. (V. 21.) Korm. rendelet az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjéről és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet módosításáról (574/J/2005)
- 73/2005. (IV. 21.) Korm. rendelet a gazdálkodó szervezetek 2005. évi egyedi termelési támogatásáról szóló 7/2005. (I. 19.) Korm. rendelet módosításáról (597/J/2005)

- 180/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásban a személyes költségmentesség megállapításáról (598/J/2005)
- A Központi Kárrendezési Iroda és Területi kirendeltségei megszüntetéséről, az Országos Igazságügyi Hivatal létrehozásáról, a jogi segítségnyújtó hivatali feladatokat ellátó szervezet átszervezéséről, és ezekkel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (622/J/2005)
- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésben résztvevők számára szervezett központi gyakornoki rendszeréről szóló 125/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (708/J/2005)
- 250/2005. (XI. 23.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2005. február 8-án aláírt Egyezmény végrehajtására szolgáló Megállapodás kihirdetéséről (711/J/2005)
- 196/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet módosításáról (713/J/2005)
- 97/2005. (V. 23.) Korm. rendelet a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 143/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet módosításáról (777/J/2005)
- A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtására kiadott 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (787/J/2005)
- 150/2005. (VII. 29.) Korm. rendelet a transzeurópai közlekedési hálózat projektjeihez juttatott TEN-T támogatás felhasználásáról (797/J/2005)
- 152/2005. (VIII. 2.) Korm. rendelet az Útravaló Ösztöndíjprogramról (798/J/2005)
- 121/2005. (VI. 28.) Korm. rendelet a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet módosításáról (846/J/2005)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról rendelkező 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet – tervezet – (901/J/2005)
- 211/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíjmentesség, a termékdíj visszaigénylésének és átvállalásának, valamint a használt gumiabroncs behozatalának feltételeiről szóló 53/2003. (IV. 11.) Korm. rendelet és az azt módosító 342/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról (970/J/2005)
- 107/2005. (VI. 23.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság és Kanada között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2002. március 4-én aláírt Egyezmény végrehajtásáról szóló Igazgatási Megállapodás kihirdetéséről (973/J/2005)
- 104/2005. (VI. 11.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról (977/J/2005)
- A honosítással vagy visszahonosítással magyar állampolgárságot szerzők személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával, valamint személyazonosító igazolvánnyal történő ellátásával kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (990/J/2005)
- Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet – tervezet – (1037/J/2005)
- A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (1040/J/2005)
- 299/2005. (XII. 23.) Korm. rendelet a központosított illetményszámfejtésről szóló 172/2000. (X. 18.) Korm. rendelet módosításáról (1044/J/2005)
- A gazdálkodó szervezetek 2005. évi egyedi termelési támogatásáról szóló 7/2005. (I. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (1077/J/2005)
- 114/2005. (VI. 27.) Korm. rendelet a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról rendelkező 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet módosításáról (1123/J/2005)
- 313/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 164/2003. (X. 18.) Korm. rendelet, valamint ezzel összefüggésben egyes további kormányrendeletek módosításáról (1127/J/2005)
- 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról (1134/J/2005)
- 141/2005. (VII. 27.) Korm. rendelet egyes szociális tárgyú kormányrendeletek módosításáról (1164/J/2005)
- 153/2005. (VIII. 2.) Korm. rendelet a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal végezhető tevékenységekről szóló 142/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet módosításáról (1166/J/2005)
- 188/2005. (IX. 15.) Korm. rendelet a biztonsági okmányok védelmének rendjéről szóló 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet módosításáról (1196/J/2005)

- A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (1197/J/2005)
- 233/2005. (X. 19.) Korm. rendelet a szomszédos államokban élő magyaroknak nyújtott támogatások központi nyilvántartásáról (1223/J/2005)
- 230/2005. (X. 19.) Korm. rendelet a tűzvédelmi bírságnak, valamint a biztosítók tűzvédelmi hozzájárulásának a központi költségvetésbe történő befizetése és elszámolása rendjéről, valamint felhasználásának és ellenőrzésének módjáról szóló 180/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet módosításáról (1239/J/2005)
- 243/2005. (X. 28.) Korm. rendelet a nemesfémtermékek és -anyagok vizsgálatáról, hitelesítéséről és nemesfémtermékek tanúsításáról szóló 145/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet módosításáról (1245/J/2005)
- 160/2005. (VIII. 16.) Korm. rendelet a növényvédelmi közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól (1268/J/2005)
- 172/2005. (IX. 1.) Korm. rendelet a külföldi gyógykezelésekkel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 227/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról (1270/J/2005)
- 187/2005. (IX. 15.) Korm. rendelet a minősített adat kezelésének rendjéről szóló 79/1995. (VI. 30.) Korm. rendelet módosításáról (1293/J/2005)
- Az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló 11/2005. (I. 26.) Korm. rendelet módosításáról készült kormányrendelet – tervezet – (1307/J/2005)
- 234/2005. (X. 21.) Korm. rendelet a könyvviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló 93/2002. (V. 5.) Korm. rendelet módosításáról (1316/J/2005)
- 210/2005. (X. 5.) Korm. rendelet az igazságügyi szakértői névjegyzék vezetéséről (1322/J/2005)
- 182/2005. (IX. 9.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról (1394/J/2005)
- Az élelmiszer- és takarmány-ellenőrzés rendjéről és koordinálásáról szóló Korm. rendelet – tervezet – (1416/J/2005)
- 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 – tervezet – (1483/J/2005)
- 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól (1516/J/2005)
- 194/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárásokban felhasznált elektronikus aláírásokra és az azokhoz tartozó tanúsítványokra, valamint a tanúsítványokat kibocsátó hitelesítésszolgáltatókra vonatkozó követelményekről (1516/J/2005)
- 195/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról (1516/J/2005)
- 233/2005. (X. 19.) Korm. rendelet a szomszédos államokban élő magyaroknak nyújtott támogatások központi nyilvántartásáról (1526/J/2005)
- 240/2005. (X. 27.) Korm. rendelet a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló, Bázelen, 1989. március 22. napján aláírt Egyezmény módosításainak kihirdetéséről (1527/J/2005)
- 213/2005. (X. 5.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről (1528/J/2005)
- 247/2005. (XI. 14.) Korm. rendelet a 2006. évre vonatkozó Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program módosított és új adatgyűjtéseiről (1576/J/2005)
- 330/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról (1606/J/2005), (1607/J/2005)
- A védett személyek és kijelölt létesítmények védelméről szóló 160/1996. (XI. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (1608/J/2005)
- 327/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a személyazonosításra és a lakcímgigazolásra alkalmas okmányokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról (1611/J/2005)
- A Magyar Köztársaság területén működő, a nemzetközi jog alapján kiváltságot és mentességet élvező diplomáciai és konzuli képviseletek, valamint nemzetközi szervezetek objektumai őrzésének rendjéről szóló 43/1997. (III. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (1663/J/2005)
- 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet az Országos Meteorológiai Szolgálatról (1836/J/2005)
- 257/2005. (XII. 7.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról (1837/J/2005)
- 302/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a hatósági élelmiszer-ellenőrzés rendjéről (1861/J/2005)

- 266/2005. (XII. 14.) Korm. rendelet az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatalról szóló 295/2004. (X. 28.) Korm. rendelet, a kábítószerrel és pszichotróp anyagokkal végezhető tevékenységekről szóló 142/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról (1949/J/2005)
- A nem-konvencionális eljárásokról szóló Korm. rendelet – tervezet – (1951/J/2005)
- A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról szóló 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (1952/J/2005)
- 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról (1985/J/2005)
- Nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásáról szóló kormányrendelet – tervezet – (2056/J/2005)
- 279/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet a külföldi kiküldetéshez kapcsolódó elismert költségekről szóló 168/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításáról (2057/J/2005)
- 280/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról rendelkező 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról (2059/J/2005)
- 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról (2060/J/2005)
- 284/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni jövedéki adó-visszatérítés feltételeiről és szabályairól szóló 216/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról (2061/J/2005)
- 315/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet módosításáról (2087/J/2005)
- 334/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások, a befektetési vállalkozások, a biztosítók, a befektetési alapok, a kockázati tőkeársaságok és a kockázati tőkealapok éves beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló kormányrendeletek módosításáról (2088/J/2005)
- 319/2005. (XII. 26.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet, valamint a kincstári elszámolások beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 240/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról (2093/J/2005)
- 285/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet a magánnyugdíjpénztárak, az önkéntes nyugdíjpénztárak, valamint az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló kormányrendeletek módosításáról (2094/J/2005)
- 329/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról (2098/J/2005)
- 330/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról (2099/J/2005)
- 331/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet az irányított betegellátási rendszerről (2100/J/2005)
- 322/2005. (XII. 27.) Korm. rendelet a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény egyes végrehajtási rendeleteinek módosításáról (2108/J/2005)
- Elektronikus biztonság részletes szabályairól szóló kormányrendelet – tervezet – (2127/J/2005)
- A minősített adat kezelésének rendjéről, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működési rendjéről szóló kormányrendelet – tervezet – (2128/J/2005)
- Az állami, önkormányzati tulajdonban lévő vizeken és a közcélú vízi létesítmények vízterületén víziállatok hatósági engedélyezéséről, telepítéséről, használatáról szóló kormányrendelet – tervezet – (2129/J/2005)
- A minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló kormányrendelet – tervezet – (2131/J/2005)
- Az exportfinanszírozó intézmények tevékenységét szabályozó egyes kormányrendeletek módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (2145/J/2005)
- A honvédelemmel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló kormányrendelet – tervezet – (2151/J/2005)
- Váratlan légítámadás esetén a légiriasztás rendszeréről szóló kormányrendelet – tervezet – (2151/J/2005)
- 316/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról (2164/J/2005)
- 296/2005. (XII. 23.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet és a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről szóló 259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet módosításáról (2165/J/2005)

- A nemzeti vérvérvizsgálattal való gazdálkodás szabályairól szóló 114/2000. (VI. 29.) Korm. rendelet és az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (2167/J/2005)
- 310/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról rendelkező 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet módosításáról (2170/J/2005)
- 318/2005. (XII. 26.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról (2195/J/2005)
- 5/2006. (I. 13.) Korm. rendelet az Igazságügyi Hivatalról szóló 144/2005. (VII. 27.) Korm. rendelet módosításáról (2200/J/2005)
- A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló kormányrendelet – tervezet – (2217/J/2005)
- A kettős felhasználású termékek és technológiák külkereskedelmi forgalmának engedélyezéséről szóló 50/2004. (III. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet – tervezet – (2241/J/2005)
- 327/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a személyazonosításra és a lakcímgigazolásra alkalmas okmányokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról (2243/J/2005)
- 326/2005. (XII. 28.) Korm. rendelet a fiatalok életkezdési támogatásáról szóló 2005. évi CLXXIV. törvény végrehajtásáról (2259/J/2005)
- A közlekedésrendészeti közigazgatási bírság kiszabásának szabályairól szóló kormányrendelet – tervezet – (2322/J/2005)

Miniszteri rendeletek

- A Teller Ede-díj alapításáról szóló IM rendelet – tervezet – (48/J/2005)
- 12/2005. (II. 16.) PM rendelet a kincstári rendszer működésével kapcsolatos pénzügyi szolgáltatások teljesítésének rendjéről szóló 36/1999. (XII. 27.) PM rendelet módosításáról (53/J/2005)
- 10/2005. (IV. 8.) OM rendelet a szakmai követelmények kiadásáról szóló 16/1994. (VII. 8.) MKM rendelet módosításáról (62/J/2005)
- 23/2005. (VII. 26.) OM rendelet az egyes szakmai és vizsgakövetelmények kiadásáról szóló 28/2003. (X. 18.) OM rendelet módosításáról (63/J/2005)
- Az ipari és kereskedelmi szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 18/1995. (VI. 6.) IKM rendelet módosításáról szóló GKM rendelet – tervezet – (64/J/2005)
- 3/2005. (II. 10.) FMM rendelet a szakmai követelmények kiadásáról szóló 6/1994. (VIII. 31.) MüM rendelet módosításáról (79/J/2005)
- Egyes földművelési és vidékfejlesztési miniszteri rendeletek módosításáról szóló FVM–KvVM együttes rendelet – tervezet – (90/J/2005)
- Az élelmiszerekről szóló 1995. évi XC. törvény végrehajtásáról szóló 1/1996. (I. 9.) FM–NM–IKM együttes rendelet és az élelmiszer megsemmisítésének feltételeiről és módjáról szóló 56/1997. (VIII. 14.) FM–IKIK–NM együttes rendelet módosításáról szóló FVM–GKM–KvVM együttes rendelet – tervezet – (91/J/2005)
- 19/2005. (VI. 4.) NKÖM rendelet a régészeti lelőhelyek feltárásának, illetve a régészeti lelőhely, lelet megtalálójának anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 18/2001. (X. 18.) NKÖM rendelet módosításáról (92/J/2005)
- Az állatkert és állatotthon létesítésének, működésének és fenntartásának részletes szabályairól szóló 3/2001. (II. 23.) KöM–FVM–NKÖM–BM együttes rendelet módosításáról szóló KvVM–FVM–NKÖM–BM együttes rendelet – tervezet – (93/J/2005)
- A vegyi anyagok kockázatának becsléséről és a kockázat csökkentéséről szóló 12/2001. (V. 4.) KöM–EüM együttes rendelet, a biocid termékek előállításának és forgalomba hozatalának feltételeiről szóló 38/2003. (VII. 7.) ESZCSM–FVM–KvVM együttes rendelet és a radioaktív hulladékok átmeneti tárolásának és végleges elhelyezésének egyes kérdéseiről, valamint az ipari tevékenységek során bedúsuló, a természetben előforduló radioaktív anyagok sugáregészségügyi kérdéseiről szóló 47/2003. (VIII. 8.) ESZCSM rendelet módosításáról szóló EüM–FVM–KvVM együttes rendelet – tervezet – (94/J/2005)
- 102/2005. (X. 31.) FVM rendelet a dohánytermékek gyártásáról, forgalmazásáról és ellenőrzéséről (95/J/2005)
- Az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet és a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet módosításáról szóló BM–KvVM együttes miniszteri rendelet – tervezet – (96/J/2005)
- 3/2005. (II. 22.) KvVM rendelet egyes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladat- és hatásköröket megállapító miniszteri rendeletek módosításáról (98/J/2005), (97/J/2005)

- 47/2005. (V. 23.) FVM rendelet a juh- és kecskefajok egyedeinek Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszeréről (104/J/2005)
- 15/2005. (III. 30.) BM rendelet az okmányirodák és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi szervének közreműködésével történő regisztrációs eljárás részletes szabályairól (114/J/2005)
- Az Országos Képzési Jegyzékről szóló 37/2003. (XII. 27.) OM rendelet módosításáról szóló OM rendelet – tervezet – (115/J/2005)
- 7/2005. (VII. 18.) IHM rendelet a digitális archiválás szabályairól, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokkal kapcsolatos elektronikus archiválás szabályairól (137/J/2005)
- 3/2005. (III. 18.) IHM rendelet az elektronikus aláírással kapcsolatos szolgáltatásokra és ezek szolgáltatóira vonatkozó részletes követelményekről (138/J/2005)
- 3/2005. (III. 1.) OM rendelet a közoktatási intézmények informatikai fejlesztését szolgáló, kötött felhasználású támogatás felhasználásával történő beszerzések igénylési rendjéről (140/J/2005)
- 5/2005. (II. 22.) KvVM rendelet a környezetvédelmi és a vízügyi célelőirányzat felhasználásának és ellenőrzésének szabályairól szóló 3/2004. (II. 24.) KvVM rendelet módosításáról (159/J/2005)
- 20/2005. (VI. 10.) EüM rendelet a humán gyógyszerek és csomagolásuk hulladékainak kezeléséről (198/J/2005)
- 20/2005. (IV. 12.) BM rendelet a közúti járművek előzetes eredetiségvizsgálatában közreműködők képzésének, továbbképzésének és a vizsgálóállomások működési feltételeinek részletes szabályairól, valamint az alkalmazható vizsgálati módszerekről (199/J/2005)
- 6/2005. (III. 17.) OM rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet módosításáról (223/J/2005)
- 7/2005. (III. 24.) EüM rendelet az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat városi, fővárosi kerületi intézeteinek illetékességi területéről (235/J/2005)
- 17/2005. (V. 19.) EüM rendelet az egészségügyi gázmesteri tevékenységről, valamint az egészségügyi gázmester szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 19/1997. (VII. 4.) NM rendelet módosításáról (274/J/2005)
- 17/2005. (IX. 16.) FMM rendelet az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség területi munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőiségei székhelyéről és illetékességi területéről (278/J/2005)
- 13/2005. (III. 30.) PM–IHM–MeHVM együttes rendelet az elektronikus ügyintéztést választó adózó bevallási és adatszolgáltatási kötelezettségének az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalhoz történő teljesítésének szabályairól (341/J/2005)
- 11/2005. (IV. 8.) OM rendelet a 2005/2006. tanév rendjéről (364/J/2005)
- A vendéglátás higiéniai feltételeiről szóló EüM–GKM–FVM együttes rendelet – tervezet – (386/J/2005)
- 8/2005. (III. 30.) EüM rendelet az Országos Tisztifőorvosi Hivatal részére történő egyes költségvetési belső ellenőrzési jogosítványok átruházásáról (389/J/2005)
- 13/2005. (IV. 29.) OM rendelet a kiegészítő támogatás nemzetiségi iskolák fenntartására, az ECDL számítógép-kezelői vizsga és a nyelvvizsga díjára, valamint az érettségi és szakmai vizsgák lebonyolítására nyújtott támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának rendjéről (398/J/2005)
- 11/2005. (IV. 13.) EüM rendelet a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről (410/J/2005)
- 9/2005. (V. 5.) IM rendelet a Gyimesi Zoltán-díj alapításáról (424/J/2005)
- A növényekben, növényi termékekben és a felületükön megengedhető növényvédőszer-maradék mértékéről szóló 5/2002. (II. 22.) EüM–FVM együttes rendelet módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (454/J/2005)
- 3/2005. (IV. 13.) KüM rendelet a Külügyminisztérium fejezetnél az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának, ellenőrzésének szabályairól (467/J/2005)
- Az államháztartással összefüggő közérdekű adatok kérelemre történő közlésének arányos költségtérítéséről szóló IHM rendelet – tervezet – (498/J/2005)
- 13/2005. (IV. 21.) EüM rendelet az egészségügyi miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések megszerzésére irányuló szakmai vizsga szervezésére feljogosított intézményekről (499/J/2005)
- 25/2005. (VI. 29.) EüM rendelet 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 módosításáról és a gyógyászati segédeszközök forgalmazásának, javításának, kölcsönzésének szakmai követelményeiről szóló 7/2004. (XI. 23.) EüM rendelet módosításáról (511/J/2005)
- 13/2005. (VI. 23.) KvVM rendelet az elemek és akkumulátorok, illetve hulladékaik kezelésének részletes szabályairól szóló 9/2001. (IV. 9.) KöM rendelet módosításáról (512/J/2005)

- 47/2005. (XI. 4.) EüM rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESZCSM rendelet módosításáról (514/J/2005)
- 27/2005. (VII. 18.) EüM rendelet az orvosi rehabilitáció céljából társadalombiztosítási támogatással igénybe vehető gyógyászati ellátásokról szóló 5/2004. (XI. 19.) EüM rendelet módosításáról (558/J/2005)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet módosításáról szóló ICSSZEM rendelet – tervezet – (561/J/2005)
- A határon túli támogatások eltérő szabályozásának rendjéről szóló KüM rendelet – tervezet – (623/J/2005)
- 4/2005. (V. 10.) KüM rendelet a Külügyminisztérium fejezetnél a határon túli magyarok támogatásával kapcsolatos fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának, ellenőrzésének szabályairól (624/J/2005)
- 40/2005. (IX. 22.) EüM rendelet az egészségügyi intézmények katasztrófaterveinek tartalmi követelményeiről szóló 29/2000. (X. 30.) EüM rendelet módosításáról (637/J/2005)
- 10/2005. (VI. 16.) IM rendelet a pártfogó felügyelői tevékenységgel kapcsolatos egyes igazságügy-miniszteri rendeletek módosításáról (653/J/2005)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet módosításáról szóló BM rendelet – tervezet – (685/J/2005)
- 32/2005. (VIII. 11.) EüM rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerekkel kapcsolatos egyes engedélyezési eljárások során fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról (686/J/2005)
- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésről szóló 11/1998. (XII. 11.) EüM rendelet módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (709/J/2005)
- 18/2005. (V. 19.) EüM rendelet a központi gyakornoki rendszerbe való felvétel szabályairól szóló 36/2001. (X. 17.) EüM rendelet módosításáról (710/J/2005)
- 19/2005. (VII. 8.) OM rendelet az ipari mesterképzés szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 31/1996. (VI. 19.) IKM rendelet módosításáról (714/J/2005)
- A Munkavállalói Jogok Miniszteri Biztosa feladatairól és működéséről szóló FMM rendelet – tervezet – (776/J/2005)
- 32/2005. (VI. 2.) GKM rendelet a veszélyes áruk nemzetközi belvízi szállításáról szóló szabályzatról szóló 2/1982. (II. 22.) KPM rendelet módosításáról (824/J/2005)
- 19/2005. (VI. 7.) EüM rendelet az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról szóló 76/2004. (VIII. 19.) ESZCSM rendelet módosításáról (842/J/2005)
- 19/2005. (VII. 26.) KvVM–EüM–FVM együttes rendelet a légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet módosításáról (843/J/2005)
- 31/2005. (VI. 28.) BM rendelet a temetkezési szolgáltatások ellátásához szükséges telephely engedélyezési eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról (852/J/2005)
- 39/2005. (IX. 27.) BM–EüM–IM együttes rendelet az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM–EüM–IM együttes rendelet módosításáról (854/J/2005)
- 24/2005. (VI. 29.) EüM–FVM együttes rendelet a növényekben, a növényi termékekben és a felületükön megengedhető növényvédőszer-maradék mértékéről szóló 5/2002. (II. 22.) EüM–FVM együttes rendelet módosításáról (857/J/2005)
- 19/2005. (VII. 26.) KvVM–EüM–FVM együttes rendelet a légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM–EüM–FVM együttes rendelet módosításáról (871/J/2005)
- 33/2005. (VII. 1.) BM rendelet a belügyi szervek szociális és kegyeleti gondoskodással kapcsolatos egyes feladatairól szóló 39/1997. (VII. 18.) BM rendelet módosításáról (902/J/2005)
- A rezgés expozíciónak kitett dolgozókra vonatkozó minimális egészségi és munkabiztonsági követelményekről szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (937/J/2005)
- A lovas turisztikai szolgáltató tevékenységről szóló miniszteri rendelet – tervezet – (939/J/2005)
- Az iskolai táplálkozás keretében a 3–18 éves korúak egészségét támogató élelmiszerekre vonatkozó határértékekről szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (941/J/2005)
- 21/2005. (VI. 16.) EüM rendelet az egészségügyi miniszter által adományozható szakmai elismerésekről (942/J/2005)
- 31/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet módosításáról (970/J/2005)
- Az orvostechnikai eszközökről szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (971/J/2005)

- A fegyvertartáshoz szükséges egészségi alkalmasság feltételeiről és vizsgálatának szabályairól szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (1039/J/2005)
- 17/2005. (IX. 15.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 14/1997. (IV. 22.) IM rendelet módosításáról (1091/J/2005)
- 19/2005. (IX. 15.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjai nyugellátásának eljárási rendjéről szóló 16/1997. (IV. 22.) IM rendelet módosításáról (1091/J/2005)
- 18/2005. (IX. 15.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjai illetményének és illetményjellegű juttatásainak megállapításáról és folyósításáról szóló 15/1997. (IV. 22.) IM rendelet módosításáról (1091/J/2005)
- 20/2005. (IX. 15.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos állományú tagjaira vonatkozó egyes munkáltatói jogkörök gyakorlásáról szóló 9/2004. (III. 30.) IM rendelet módosításáról (1091/J/2005)
- 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról (1092/J/2005)
- 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet az emberi felhasználásra kerülő vizsgálati készítmények klinikai vizsgálatáról és a helyes klinikai gyakorlat alkalmazásáról (1093/J/2005)
- 43/2005. (X. 15.) EüM rendelet a fokozottan ellenőrzött szernek minősülő gyógyszerek orvosi rendelésének, gyógyszerári forgalmazásának, egészségügyi szolgáltatóknál történő felhasználásának, nyilvántartásának és tárolásának rendjéről (1201/J/2005)
- 46/2005. (X. 18.) BM rendelet a helyi önkormányzatok létszámcsökkentési döntéseivel kapcsolatos költségvetési hozzájárulás igénylésének feltételeiről szóló 10/2005. (III. 18.) BM rendelet módosításáról (1211/J/2005)
- A vasúti építmények engedélyezéséről és üzemeltetésük ellenőrzéséről szóló gazdasági és közlekedési miniszteri rendelet – tervezet – (1225/J/2005)
- A települési szilárd hulladékban lévő biohulladék kezelésének országos programjáról (BiO-P), valamint annak végrehajtásáról szóló KvVM rendelet – tervezet – (1246/J/2005)
- 15/2005. (XI. 29.) IHM–NKÖM együttes rendelet az audiovizuális köteles példányok szolgáltatásának részletes szabályairól (1260/J/2005)
- 36/2005. (IX. 1.) EüM rendelet az egészségügyi szolgáltatók szakmai felügyeletéről szóló 15/2005. (V. 2.) EüM rendelet módosításáról (1277/J/2005)
- 33/2005. (VIII. 24.) EüM rendelet a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet módosításáról (1288/J/2005)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi szakértők működésének engedélyezéséről szóló miniszteri rendelet – tervezet – (1326/J/2005)
- 50/2005. (XI. 8.) EüM rendelet a szakorvos, szakfogorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus szakképesítés megszerzéséről szóló 66/1999. (XII. 25.) EüM rendelet módosításáról (1333/J/2005)
- 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról (1374/J/2005)
- Az egyes munkaköri megnevezésekről szóló miniszteri rendelet – tervezet – (1375/J/2005)
- A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai fegyelmi felelőssége, valamint a hivatásos szolgálatra méltatlanná válás megállapításának rendjéről készült BM rendelet – tervezet – (1378/J/2005)
- 38/2005. (IX. 13.) EüM rendelet az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról – tervezet – (1395/J/2005)
- A géntechnológiával módosított, a hagyományos, valamint az ökológiai gazdálkodással termesztett növények egymás mellett termesztéséről szóló FVM rendelet – tervezet – (1415/J/2005)
- A Magyar Gyógyszerkönyv VIII. kiadásának alkalmazásáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (1484/J/2005)
- A roma fiatalok tanulmányainak 2005/2006. tanévben történő támogatásáról szóló ICSSZEM rendelet – tervezet – (1486/J/2005)
- 20/2005. (X. 27.) FMM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet, a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet és a munkaügyi központok foglalkozási rehabilitációs eljárásáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő egyes támogatásokról szóló 11/1998. (IV. 29.) MüM rendelet módosításáról (1489/J/2005)
- 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról (1591/J/2005)
- 53/2005. (XI. 18.) EüM rendelet a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyag vagy termék emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerre történő átminősítésének feltételeiről (1592/J/2005)

- 44/2005. (X. 19.) EüM rendelet az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek gyártásának személyi és tárgyi feltételeiről (1609/J/2005)
- A közgazdaság-, vám- és egyes pénzügyi területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (1664/J/2005)
- 13/2005. (X. 27.) IHM rendelet a papíralapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályairól (1670/J/2005)
- Az audiovizuális, műtárgy és műemlékvédelmi területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (1708/J/2005)
- A fogtechnikus, fogászati asszisztens, klinikai fogászati higiénikus, egészségügyi szakasszisztens szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló EüM rendelet – tervezet – (1742/J/2005)
- A lakás- és építésügyi területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (1752/J/2005)
- 57/2005. (XI. 29.) EüM rendelet a foglalkozási eredetű rákkeltő anyagok elleni védekezésről és az általuk okozott egészségkárosodások megelőzéséről szóló 26/2000. (IX. 30.) EüM rendelet módosításáról (1753/J/2005)
- 56/2005. (XI. 29.) EüM–KvVM–BM együttes rendelet 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 módosításáról (1753/J/2005)
- A közvetítői névjegyzékbe történő felvételi eljárás igazgatási szolgáltatási díjáról szóló IM rendelet – tervezet – (1764/J/2005)
- Igazságügyi szakértői névjegyzékbe történő felvételi eljárás igazgatási szolgáltatási díjáról szóló IM rendelet – tervezet – (1765/J/2005)
- Az informatikai és hírközlési területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (1767/J/2005)
- 26/2005. (XI. 4.) KvVM rendelet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő, egyes környezetvédelmi és vízügyi ágazati feladatokat érintő miniszteri rendeletek módosításáról (1789/J/2005)
- Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 6. §-ának (4) bekezdésére figyelemmel a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által közzeéteendő adatok köréről szóló MeHVM rendelet – tervezet – (1790/J/2005)
- 21/2005. (XI. 18.) FMM rendelet a Munkaerőpiaci Alap foglalkoztatási alaprész iskolarendszeren kívüli felnőttképzési célú keretének felhasználásáról szóló 8/2003. (VII. 4.) FMM rendelet módosításáról (1791/J/2005)
- A közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló BM–IHM–NKÖM együttes rendelet – tervezet – (1792/J/2005)
- 31/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet módosításáról (1794/J/2005)
- 70/2005. (XII. 29.) EüM rendelet a népjóléti ágazatba tartozó egyes államigazgatási eljárásokért és igazgatási jellegű szolgáltatásokért fizetendő díjakról szóló 50/1996. (XII. 27.) NM rendelet módosításáról (1795/J/2005)
- 59/2005. (XII. 20.) EüM rendelet az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 16/2000. (VI. 8.) EüM rendelet módosításáról (1795/J/2005)
- 60/2005. (XII. 20.) EüM rendelet a veszélyes anyagokkal és a veszélyes készítményekkel kapcsolatos egyes eljárások, illetve tevékenységek részletes szabályairól szóló 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet módosításáról (1795/J/2005)
- A hadkötelesek rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben történő katonai szolgálatra való behívásának, katonai szolgálatának és leszerelésének rendjéről szóló HM rendelet – tervezet – (1824/J/2005)
- A munkabiztonsági területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (1835/J/2005)
- A gyógypedagógiai és egyes pszichológiai területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (1838/J/2005)
- 64/2005. (XII. 22.) EüM rendelet az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 16/2000. (VI. 8.) EüM rendelet módosításáról (1856/J/2005)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet (1858/J/2005)
- A gázszerek nyilvántartásáról szóló 26/2000. (VII. 28.) GM rendelet módosításáról szóló GKM miniszteri rendelet – tervezet – (1885/J/2005)
- Az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges jogi oktatásról és vizsgáról szóló IM rendelet – tervezet – (1938/J/2005)

- 55/2005. (XI. 23.) EüM–FVM együttes rendelet a növényekben, a növényi termékekben és a felületükön megengedhető növényvédőszer-maradék mértékéről szóló 5/2002. (II. 22.) EüM–FVM együttes rendelet módosításáról (1939/J/2005)
- 24/2005. (XI. 24.) IM rendelet a Büntetés-végrehajtás Központi Ellátó Intézménye megszüntetéséről (1940/J/2005)
- 25/2005. (XI. 24.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási szervek alapító okiratainak kiadásáról, módosításáról szóló 20/1997. (VII. 8.) IM rendelet módosításáról (1940/J/2005)
- A nem-konvencionális eljárások gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (1951/J/2005)
- 61/2005. (XII. 22.) BM rendelet a Belügyminisztérium szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 16/1995. (X. 20.) BM rendelet módosításáról (1953/J/2005)
- A mező- és erdőgazdálkodási, valamint az élelmiszeripari területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (2013/J/2005)
- 63/2005. (XII. 21.) EüM rendelet az állati eredetű élelmiszerekben található peszticidmaradék megengedhető mértékéről szóló 34/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet módosításáról (2015/J/2005)
- 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról (2023/J/2005)
- 32/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos egyes tevékenységek igazgatási szolgáltatási díjairól (2034/J/2005)
- 31/2005. (XII. 19.) NKÖM rendelet a kulturális örökség hatósági nyilvántartására vonatkozó szabályokról szóló 17/2002. (VI. 21.) NKÖM rendelet módosításáról (2055/J/2005)
- 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól (2081/J/2005)
- 118/2005. (XII. 19.) FVM rendelet az ingatlan-nyilvántartási eljárás igazgatási szolgáltatási díjáról (2089/J/2005)
- 117/2005. (XII. 19.) FVM rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet módosításáról (2089/J/2005)
- 62/2005. (XII. 21.) EüM rendelet a kizárólag előzetes betegbesorolás (várólista) alapján nyújtható egészségügyi ellátásokról szóló 61/2003. (X. 27.) ESZCSM rendelet módosításáról (2109/J/2005)
- Közigazgatási hatósági eljárásban közreműködő tolmácsok díjazásáról készült BM rendelet – tervezet – (2110/J/2005)
- 67/2005. (XII. 27.) EüM rendelet a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető, betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról és a szűrővizsgálatok igazolásáról szóló 51/1997. (XII. 18.) NM rendelet módosításáról (2146/J/2005)
- A külföldiek beutazása és magyarországi tartózkodása szempontjából közegészséget veszélyeztetőnek minősülő betegségekről szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (2147/J/2005)
- 66/2005. (XII. 22.) EüM rendelet a munkavállalókat érő zajexpozícióra vonatkozó minimális egészségi és biztonsági követelményekről (2171/J/2005)
- A környezetvédelmi és vízügyi ágazatba tartozó szakképesítésekkel kapcsolatos egyes rendeletek módosításáról szóló KvVM rendelet – tervezet – (2194/J/2005)
- 70/2005. (XII. 29.) EüM rendelet a népjóléti ágazatba tartozó egyes államigazgatási eljárásokért és igazgatási jellegű szolgáltatásokért fizetendő díjakról szóló 50/1996. (XII. 27.) NM rendelet módosításáról (2196/J/2005)
- Az egészségügy területén működő igazságügyi szakértői testület szervezetéről és működéséről szóló IM rendelet – tervezet – (2218/J/2005)
- Az orvosi, továbbá egyes pszichológiai és biológiai területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (2218/J/2005)
- 2/2006. (I. 13.) KvVM rendelet a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, valamint szervei szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 9/2002. (XII. 23.) KvVM rendelet módosításáról (2242/J/2005)
- 1/2006. (I. 6.) IM rendelet az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól (2258/J/2005)
- A közlekedési és ipari területeken bejegyezhető igazságügyi szakértői szakterületekről és képesítési feltételekről szóló IM rendelet – tervezet – (2261/J/2005)
- A mentésről szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (2268/J/2005)
- 1/2006. (I. 6.) EüM rendelet az egészségügyi szolgáltatók szakmai felügyeletéről szóló 15/2005. (V. 2.) EüM rendelet módosításáról (2271/J/2005)
- 68/2005. (XII. 28.) EüM rendelet az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról (2272/J/2005)
- Az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról szóló miniszteri rendelet – tervezet – (2273/J/2005)

- A közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet módosításáról szóló IM rendelet – tervezet – (2274/J/2005)
- A közfürdők létesítésének és üzemeltetésének közegészségügyi feltételeiről szóló 37/1996. (X. 18.) NM rendelet módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (2275/J/2005)
- A 2006. évi lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatás igénylésének és elbírálásának részletes feltételeiről, valamint az egészséges ivóvízzel való ellátás ideiglenes módozatainak ellentételezéséről szóló miniszteri rendelet – tervezet – (2292/J/2005)
- Az egyes kültéri berendezések zajkibocsátásának korlátozásáról és a zajkibocsátás mérési módszeréről szóló 29/2001. (XII. 23.) KöM–GM együttes rendelet módosításáról szóló KvVM–GKM együttes rendelet – tervezet – (2293/J/2005)
- Az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló BM rendelet – tervezet – (2315/J/2005)
- Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal részére történő egyes költségvetési belső ellenőrzési jogositványok átruházásáról szóló 8/2005. (III. 3.) EüM rendelet módosításáról készült egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (2317/J/2005)
- Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények reklámozásáról és ismertetéséről szóló 64/2003. (X. 31.) ESZCSM rendelet – tervezet – (2323/J/2005)
- Az Európai Unióban osztályozott veszélyes anyagok jegyzékéről szóló egészségügyi miniszteri rendelet – tervezet – (2325/J/2005)
- A törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet – tervezet – (2326/J/2005)
- A környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szervek fontos és bizalmas munkaköreinek megállapításáról és a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjéről szóló miniszteri rendelet – tervezet – (2346/J/2005), (2347/J/2005)

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

- 69/2005. (IX. 16.) OGY határozat a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, Budapesten, 2005. február 8-án aláírt Egyezmény megerősítéséről (711/J/2005)
- A Nemzetközi Személyállapoti Bizottság (Commission Internationale de l'Etat Civil, CIEC) keretében létrejött, a többnyelvű anyakönyvi kivonatok kiállításáról szóló, 16. számú Egyezményhez, a házasságkötési tanúsítvány kiállításáról szóló, 20. számú Egyezményhez, valamint az állampolgársági bizonyítvány kiállításáról szóló, 28. számú Egyezményhez történő csatlakozásról és azok kihirdetéséről szóló OGY határozat – tervezet – (972/J/2005)
- 82/2005. (XI. 10.) OGY határozat Érd város megyei jogú várossá nyilvánításáról (1038/J/2005)
- 89/2005. (XII. 7.) OGY határozat a 2006. évi országgyűlési választások pénzügyi támogatásáról (1797/J/2005)
- Az Országos Fogyműködési Programról készített OGY határozat – tervezet – (2130/J/2005)
- A Roma Integráció Évtizede Program Cselekvési Tervéről készült OGY határozat – tervezet – (2168/J/2005)
- 2045/2005. (III. 23.) Korm. határozat a 2005. évi fejezeti kezelésű költségvetési előirányzatok I. félévi felhasználásáról (89/J/2005)
- 2060/2005. (IV. 22.) Korm. határozat az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt, a 2002. évi VI. törvénnyel kihirdetett Egyezménye – Az emberi jogokról és a biomedicináról szóló Egyezménynek az orvosbiológiai kutatásokról szóló Kiegészítő Jegyzőkönyve aláírásáról (148/J/2005)
- 1020/2005. (III. 10.) Korm. határozat a román társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat módosításáról (161/J/2005)
- 2136/2005. (VII. 14.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság és a Bolgár Köztársaság közötti, a szociális biztonságról szóló Egyezmény, illetve a végrehajtására szolgáló Igazgatási Megállapodás, továbbá a Magyar Köztársaság és Románia közötti, a szociális biztonságról szóló Egyezmény, illetve a végrehajtására szolgáló Igazgatási Megállapodás aláírására történő felhatalmazásról (219/J/2005)
- 2095/2005. (V. 27.) Korm. határozat a közgyógyellátás átalakításának koncepciójáról (220/J/2005)
- 2027/2005. (II. 25.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Cseh Köztársaság Kormánya közötti Kulturális, Oktatási, Tudományos, Sport- és Ifjúsági Egyezmény aláírására történő felhatalmazásról, jóváhagyásáról és kihirdetéséről (234/J/2005)
- Az Oktatási Minisztérium fejezeti érdekeltségébe tartozó alapítványoknak és közalapítványoknak nyújtandó támogatás Kormány általi engedélyezéséről szóló kormányhatározat – tervezet – (363/J/2005)

- 2074/2005. (V. 5.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya közötti gazdasági együttműködésről szóló Megállapodás aláírásáról és jóváhagyásáról (390/J/2005)
- A nem értelmi fogyatékos gyermekek enyhe fokban értelmi fogyatékosként minősítésének visszaszorításáról szóló „Utolsó padból” című program végrehajtásához szükséges feladatok megvalósításáról szóló kormányhatározat – tervezet – (423/J/2005)
- 2169/2005. (VIII. 3.) Korm. határozat Magyarország középtávú külgazdasági stratégiájáról (466/J/2005)
- 1036/2005. (IV. 21.) Korm. határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2005-ben és 2006-ban megvalósítandó feladatokról (471/J/2005)
- 2212/2005. (X. 13.) Korm. határozat az egész életen át tartó tanulás stratégiájának megvalósítását szolgáló feladatokról (497/J/2005)
- A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány Alapító Okiratának módosításáról szóló kormányhatározat – tervezet – (592/J/2005)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya közötti gazdasági együttműködésről szóló Megállapodás aláírásáról és jóváhagyásáról szóló kormányhatározat – tervezet – (642/J/2005)
- 2081/2005. (V. 9.) Korm. határozat az Egészségügyi Világszervezet 58. Közgyűlésén történő részvételtől (740/J/2005)
- 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról (741/J/2005)
- 2141/2005. (VII. 14.) Korm. határozat az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) Szervezeti és Működési Szabályzatának módosításáról (763/J/2005)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és az Iráni Iszlám Köztársaság Kormánya közötti gazdasági együttműködésről szóló kormányhatározat – tervezet – (870/J/2005)
- A 2003–2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program finanszírozásának és végrehajtásának egyes kérdéseiről szóló 1150/2004. (XII. 26.) Korm. határozat módosításáról szóló kormányhatározat – tervezet – (872/J/2005)
- 1094/2005. (IX. 19.) Korm. határozat a csödről szóló törvény koncepciójáról és a gazdasági forgalom kiszámíthatóbb, átláthatóbb működését elősegítő intézkedésekről (885/J/2005)
- Az Európai Unió polgárai és családtagjaik magyarországi tartózkodásáról szóló szabályozás koncepciójáról szóló Korm. határozat – tervezet – (940/J/2005)
- 2185/2005. (IX. 9.) Korm. határozat a vasúti közlekedéspolitikai stratégiai kérdéseiről (960/J/2005)
- 2127/2005. (VI. 24.) Korm. határozat az irányított betegellátási modellkísérlet értékeléséhez és kísérletként történő lezárásához kapcsolódó egyes feladatokról (974/J/2005)
- 2130/2005. (VII. 1.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és az Indonéz Köztársaság Kormánya között a gazdasági együttműködésről szóló Megállapodás megkötéséről (991/J/2005)
- A Magyar Államvasutak Rt. tőkeemeléséről szóló kormányhatározat – tervezet – (1022/J/2005)
- A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló EK irányelv alapján teendő értesítésről szóló kormányhatározat – tervezet – (1055/J/2005)
- 2156/2005. (VII. 27.) Korm. határozat a Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési terv (2004–2006) 2004. évi megvalósulásáról és a 2005. évre tervezett intézkedésekről szóló beszámoló elfogadásáról (1121/J/2005)
- A vagyonyilatkozat tételéről, átadásáról, kezeléséről, az abban foglalt adatok védelméről és az ellenőrzési eljárás lefolytatásáról, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1085/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat módosításáról szóló kormányhatározat – tervezet – (1122/J/2005)
- 2150/2005. (VII. 27.) Korm. határozat a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája alapján vállalt kötelezettségei végrehajtásáról szóló harmadik időszaki jelentéséről (1128/J/2005)
- A Dráván (Novo Virjénél) tervezett horvát vízerőművel kapcsolatban, az Espooi egyezmény alkalmazása során kialakított magyar álláspontokról szóló kormányhatározat – tervezet – (1301/J/2005)
- A kitüntetési rendszer átfogó felülvizsgálatának szabályozási elveiről szóló kormányhatározat – tervezet – (1302/J/2005)
- A köztisztviselői vagyonyilatkozat-tételre vonatkozó szabályok átalakításának koncepciójáról szóló kormányhatározat – tervezet – (1398/J/2005)
- A biometrikus azonosítót tartalmazó útlevelek (e-útlevél) kibocsátásával összefüggő feladatokról szóló kormányhatározat – tervezet – (1485/J/2005)
- A jogi segítségnyújtás működésének tapasztalatairól és az intézmény továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokról szóló kormányhatározat – tervezet – (1525/J/2005)

- Az ügyfélszolgálati tevékenység színvonalának javításáról, a Kormányzati Ügyféltájékoztató Központ és a közigazgatási szervek ügyfélszolgálatainak együttműködéséről szóló kormányhatározat – tervezet – (1573/J/2005)
- 1123/2005. (XII. 20.) Korm. határozat a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról szóló 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozatának módosításáról (1737/J/2005)
- 1102/2005. (X. 25.) Korm. határozat a havi adatszolgáltatáson alapuló egyéni adó- és járulék-nyilvántartás, valamint a kötelezettségcsoportonkénti számlákra történő adófizetés megvalósításáról (1738/J/2005)
- 1118/2005. (XII. 14.) Korm. határozat a Fogyatékosok Esélye Közalapítvány, a Hajléktalanokért Közalapítvány, a Nemzetközi Pikler Emmi Közalapítvány, valamint az Összefogás a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Embe-
rekért Közalapítvány Alapító Okiratainak módosításáról (1887/J/2005)
- A Kormány Korrupcióellenes Cselekvési Programjáról szóló kormányhatározat – tervezet – (2033/J/2005)
- A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény bevezetésének gyakorlati tapasztalatairól és a jogintézmény továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokról szóló kormányhatározat – tervezet – (2062/J/2005)
- 1002/2006. (I. 13.) Korm. határozat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1085/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat módosításáról (2200/J/2005)
- A hatósági jogkörben eljáró köztisztviselők minősített elektronikus eljárással történő ellátásához, valamint a kapcsolódó időpecsét szolgáltatás megvalósításához szükséges jogszabályi és intézményi feltételek kialakításáról készült kormányhatározat – tervezet – (2277/J/2005)
- A vidékpolitikai célok megvalósítását szolgáló források felhasználásának összehangolásáról szóló kormányhatározat – tervezet – (2324/J/2005)

Egyéb, szabályozással kapcsolatos tervezetek

- A Határon Túli Magyarok Hivatalának Titokvédelmi Szabályzatáról szóló utasítás (855/J/2005)
- A Határőrség Adatvédelmi és Adatbiztonsági Szabályzata – tervezet – (1261/J/2005)
- A Rendőrség szolgálati titokkörü jegyzékének kiadásáról szóló 2/2004. (I. 13.) ORFK utasítás módosításáról szóló ORFK utasítás (1269/J/2005)
- A közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének minisztériumi rendjéről szóló szabályzat (1439/J/2005)
- A büntetés-végrehajtás szolgálati titokkörü jegyzékéről szóló közlemény – tervezet – (961/J/2005)
- A Miniszterelnöki Hivatal szolgálati titokkörü jegyzékéről szóló közlemény (1056/J/2005)
- Az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó szolgálati titokkör módosításáról szóló közlemény – tervezet – (1377/T/2005)
- Az áldozatok segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló törvény koncepciója (80/J/2005)
- A településügyi törvény szabályozási koncepciója (821/J/2005)
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény módosításának koncepciója (1057/J/2005)
- A menedéjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításának koncepciója (1311/J/2005)
- A tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló, 2004. december 13-i 2252/2004/EK tanácsi rendeletre vonatkozó jogharmonizációs javaslat (116/J/2005)
- Az Aarhusi Egyezmény részes feleinek konferenciájára készített Nemzeti Beszámoló (118/J/2005)
- Az egészségügyi tevékenység területét érintő 2004. évre szóló kötelező adatgyűjtésekről rendelkező EüM tájékoztató (119/J/2005)
- Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a térinformatikai infrastruktúra (INSPIRE) kialakítására a Közösségen belül (316/J/2005)
- Az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság munkájáról szóló jelentés elfogadásáról és a szükséges kormányzati intézkedésekről szóló 30/2004. (IV. 6.) OGY határozat 3.6. pontjában, valamint az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés döntéseiből adódó egyes feladatokról szóló 2184/2004. (VII. 21.) Korm. határozat II/14. pontjában megfogalmazott feladat teljesítéséről készített jelentés (362/J/2005)
- A Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és bármely más tiltott tevékenységgel szembeni védelmére vonatkozó kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásról szóló rendelet (365/J/2005)
- A Magyar Orvostársaságok és Egyesületek Szövetsége részére nyújtandó támogatásról szóló kormányelőterjesztés (455/J/2005)
- A nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló, 1999. június 17-i 1999/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló javaslattal kapcsolatos kormányzati álláspontról szóló kormánytájékoztató (636/J/2005)

- A Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről szóló országgyűlési beszámoló (638/J/2005)
- A Ket.-hez készülő törvénymódosítások informatikai vizsgálatáról készült összefoglaló (742/J/2005)
- A Magyar Közúti Járművezető-képző Kamaráról szóló T/14238. számú törvényjavaslattal kapcsolatos kormányállás-pont kialakításáról szóló kormányelőterjesztés (844/J/2005)
- A Népegészségügyi Program 2004. évi előrehaladásáról és a lakosság aktuális egészségi állapotáról szóló jelentés (845/J/2005)
- Az Egészségügyi Minisztérium által a Magyar Orvostársaságok és Egyesületek Szövetsége és a Magyar Orvosi Kamara részére nyújtandó támogatásról szóló kormányelőterjesztés (853/J/2005)
- Sport XXI Nemzeti Sportstratégiáról szóló kormányelőterjesztés (856/J/2005)
- Az Egészségügyi Minisztérium által társadalmi szervezetek részére nyújtandó támogatások engedélyezéséről szóló kormányelőterjesztés (989/J/2005)
- Az Igazságügyi Minisztériumnak a Nemzetközi Bűnmegelőzési Központhoz történő csatlakozásáról szóló kormányelőterjesztés (1221/J/2005)
- Az ingatlanokkal, bérlakásokkal kapcsolatban feltárt visszaélések megakadályozásához, az úgynevezett lakásmafia-tevékenység visszaszorításához szükséges további kormányzati intézkedésekről szóló 53/2005. (VI. 4.) OGY határozatban megjelölt feladatok teljesítéséről szóló beszámoló (1289/J/2005)
- Az élelmiszer- és takarmány-ellenőrzés rendjéről és koordinálásáról szóló kormányelőterjesztés (1392/J/2005)
- A Munka Törvénykönyve felülvizsgálatának állásáról szóló jelentés (1393/J/2005)
- A meddőséggel kapcsolatos problémák átfogó kezelésére vonatkozó intézkedési terv kialakításáról szóló 62/2005. (VI. 28.) OGY határozatban foglalt feladatokról szóló jelentés (1736/J/2005)
- A Nemzeti Doppingellenes Stratégiáról szóló kormányelőterjesztés (1788/J/2005)
- A második Nemzeti Környezetvédelmi Program 2004. évi előrehaladásáról szóló jelentés (1857/J/2005)
- A gyermekek és az ifjúság helyzetéről, életkörülményeinek alakulásáról és az ezzel összefüggésben a 2004. évben megtett kormányzati intézkedésekről szóló jelentés (1917/J/2005)
- Az Egészségügyi Minisztérium által társadalmi szervezetek részére nyújtandó támogatások engedélyezéséről szóló kormányelőterjesztés (1950/J/2005)
- 7001/2005. (MK 170.) FMM–PM együttes irányelv a munkavégzés alapjául szolgáló szerződések minősítése során figyelembe veendő szempontokról (1954/J/2005)
- A Közösségvállalás a vidékkel, a vidék jövőjéért, vidékpolitikai feladatterv (2012/J/2005)
- A magyarországi kábítószerhelyezetről szóló 2005. évi jelentés (2101/J/2005)
- Az Európai Parlament és Tanács 2003/87/EK Irányelve alapján a 2005–2007-es időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv és Nemzeti Kiosztási Lista (2111/J/2005)
- Az Egészségügyi Minisztérium által társadalmi szervezet részére nyújtandó támogatások engedélyezéséről szóló kormányelőterjesztés (2163/J/2005)

**Az adatvédelmi biztos
az elektronikus médiában és a nyomtatott sajtóban 2005. január 1. és december 31. között**

Az adatvédelmi biztos nyilatkozatai témák szerinti felbontásban

Témák	Nyilatkozatok száma
Adatvédelem	51
Adólista	19
Diplomáciai táviratok	12
Egészségügy	22
Felvételi adatok	7
Az Adatvédelmi Biztos Irodáját érintő kérdések	19
Internetes listák	9
Közérdekű adatok nyilvánossága	48
Kulcsár-kazetta	28
Maffia-per a bíróságon	4
Munkahelyi drogteszt	15
„Nácivadászat”	10
Parlamenti közvetítés nyilvánossága	2
Reklámanyag a postaládában	5
„Sms”-kampány	42
Szcientológiai hazugságvizsgáló	9
Személyigazolványok másolása	11
Személyiségi jogok	9
Telefonhívások adatainak rögzítése	5
Térfigyelés	37
Ügynöktörvény/ügynök-lista	176
Üvegseb	16
Összesen	556

Az adatvédelmi biztos nyilatkozatai az elektronikus sajtóban 2005. január 1.–december 31.

TÉMÁK	Összesen	mtv	m2	RTL Klub	tv2	ATV	DTV	Hír TV
Adatvédelem	17	5		8				4
Adóslista	3	1		2				
Egészségügy	12	6		1			3	2
Internetes listák	1						1	
Az Adatvédelmi Biztos								
Irodáját érintő kérdések	3					1	2	
Közérdekű adatok nyilvánossága	14			2	2	1		9
Kulcsár-kazetta	1					1		
Munkahelyi drogteszt	1				1			
„Nácivadászat”	7	5						2
„Sms”-kampány	5	2			1			2
Szcientológiai hazugságvizsgáló	3	3						
Személyi igazolványok másolása	1							1
Személyiségi jogok	4	2			1			1
Telefonhívások adatainak rögzítése	1			1				
Térfigyelés	9	5		1	1	2		
Ügynöktörvény/ügynök-lista	69	24	1	8	6	9	13	8
Üvegzeb	7	2		3				2
Összesen	158	55	1	26	12	14	19	31

Előadások, konzultációk 2005-ben

- Január 11-én dr. Freidler Gábor az uniós országok kölcsönös adatszolgáltatásával és együttműködésével foglalkozó bizottság ülésén vett részt Brüsszelben.
- Január 17–19. között dr. Péterfalvi Attila a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport ülésén vett részt Brüsszelben.
- Január 18-án dr. Sziklai Júlia a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet szakmai napján előadást tartott szociális munkások és gyermekvédelmi szakemberek számára.
- Január 27–28. között dr. Péterfalvi Attila és dr. Pajó Ágnes a holland adatvédelmi hatóság által szervezett uniós rendőri együttműködésről szóló munkacsoport ülésén vett részt Hágában.
- Február 15–16. között dr. Péterfalvi Attila a British Institute of International and Comparative Law meghívott előadója volt Londonban.
- Február 21–23. között dr. Péterfalvi Attila III. Nemzetközi Információsabadság Konferencián vett részt Cancunban.
- Március 9-én dr. Zombor Ferenc „Az adatvédelem nemzetközi szabályozása” címmel előadást tartott a Református Teológia Egyetemen, Pápán.
- Március 11-én dr. Zombor Ferenc „Processing medical data – report on Hungary” címmel előadást tartott a 11th Complaints Handling Workshop című munkaértekezleten Budapesten.
- Március 11-én dr. Sziklai Júlia „Processing medical data” címmel előadást tartott az Adatvédelem Konferencián, Budapesten.
- Március 29. és április 2. között dr. Péterfalvi Attila a Telekommunikációval Foglalkozó Nemzetközi Adatvédelmi Munkacsoport ülésén vett részt és tartott előadást Madeirán.
- 2005. április 7-én dr. Freidler Gábor előadást tartott a munkaügyi bírának szervezett továbbképzésen, Pilisszentkereszten, „A munkaügyi bíráskodás adatvédelmi kérdései” címmel.
- Április 7–8. között dr. Péterfalvi Attila részt vett a Berlieni Európai Adatvédelmi Akadémia, „Információsabadság, sajtószabadság és adatvédelem” című munkacsoport ülésén.
- Április 12–14. között dr. Zombor Ferenc a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport tanácskozásán vett részt Brüsszelben.
- Április 23–25. között dr. Péterfalvi Attila, dr. Zombor Ferenc, dr. Freidler Gábor és Baka Péter az Adatvédelmi Biztosok Tavaszi Konferenciáján vett részt Krakkóban, és „országjelentést” készítettek a konferencia résztvevőinek.
- Április 26-án dr. Kerekes Zsuzsa „Információsabadság Magyarországon” címmel előadást tartott a Regionális Környezeti Központ által szervezett szemináriumon, Szentendrén.
- 2005. április 25–26-án dr. Freidler Gábor, dr. Péterfalvi Attila, dr. Zombor Ferenc és Baka Péter részt vett az európai adatvédelmi biztosok tavaszi konferenciáján, Krakkóban.
- Május 13-án dr. Kerekes Zsuzsa a Magyar Tartalomszolgáltatók Szövetsége által szervezett tanácskozáson „PSI és információsabadság – a magyarországi szabályozás” címmel tartott előadást.
- Május 20-án dr. Péterfalvi Attila a Magyar Jogászegylet meghívására előadást tartott Sopronban.
- 2005. május 23–24-én dr. Sziklay Júlia, dr. Freidler Gábor, dr. Péterfalvi Attila, dr. Zombor Ferenc részt vett a közép- és kelet-európai adatvédelmi biztosok találkozásán, Smolenicében.
- Május 31-én dr. Péterfalvi Attila dr. Jóri András „Adatvédelmi kézikönyv” című munkájához korreferátumot tartott.
- Június 2-án dr. Sziklai Júlia részt vett a II. Irányított Betegellátási Konferencia „Másként gondolkodók fórumán”.
- Június 13–14. között dr. Sziklay Júlia részt vett a Sheffieldi Egyetem szervezésében megrendezett tanácskozáson, melynek az volt a célja, hogy ajánlásokat tegyen az orvostudományi kutatások és az Adatvédelmi Irányelv összehangolásával kapcsolatban.
- Június 21-én dr. Pajó Ágnes a Rendőrségi Munkacsoport ülésén vett részt Brüsszelben.
- Június 22–23. között dr. Pajó Ágnes a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport ülésén vett részt Brüsszelben.
- Augusztus 26-án Péterfalvi Attila részt vett az Új Nemzedék találkozásán, és az adatvédelem aktuális kérdéseiről tartott előadást Kőszegen.
- Június 24–26. között dr. Péterfalvi Attila a Török Jogászegylet által szervezett nemzetközi jogásztalálkozón vett részt díszvendégként Ankarában.
- Szeptember 5–7. között dr. Péterfalvi Attila és dr. Halmos György a Telekommunikációval Foglalkozó Adatvédelmi Munkacsoport soron következő, 38. ülésén vett részt, és számolt be a magyarországi helyzetről. Az ülést megelőzően, szeptember 5-én a berlini adatvédelmi biztosi iroda „Mobilkommunikáció és adatvédelem” címmel tanácskozást szervezett, melyen dr. Péterfalvi Attila és dr. Halmos György vett részt Berlinben.
- Szeptember 14–16. között dr. Péterfalvi Attila a 27. Nemzetközi Adatvédelmi és Privacy Konferencián vett részt Montreux-ben.
- Szeptember 21-én dr. Kerekes Zsuzsa „Környezeti ügyek nyilvánossága” címmel tartott előadást a Nonprofit Szektor Analízis és a Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA) konferenciáján.

- 2005. szeptember 27-én dr. Freidler Gábor előadást tartott a Magyar Honvédség jogászaik részére Balatonkenesén, „Adatvédelem a fegyveres szerveknél” címmel.
- Szeptember 27–28. között dr. Péterfalvi Attila és dr. Pajó Ágnes, a Schengeni Ellenőrző Munkacsoport és az EUROPOL őszi ülésén vett részt Brüsszelben.
- 2005. szeptember 28–29. között dr. Balogh Göngyi és dr. Péterfalvi Attila részt vett az „Információszabadság Németországban és Európában” címmel megrendezett konferencián Potsdamban.
- Szeptember 29–30. között dr. Zombor Ferenc a 29-es Adatvédelmi Munkacsoport ülésén vett részt Brüsszelben.
- Október 19-én dr. Sziklai Júlia a II. Módszertani Gyermekvédelmi Konferencián előadást tartott „Szociális munka és adatvédelem” címmel Pécsen.
- Október 20-án dr. Kerekes Zsuzsa „Változások az információszabadság hazai szabályozásában – törvény az elektronikus információszabadságról” címmel tartott előadást Pécsen a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal által rendezett konferencián.
- Október 21-én dr. Péterfalvi Attila a Békés Megyei Bíróság értekezletén tartott előadást Gyulán.
- 2005. október 26-án dr. Freidler Gábor előadást tartott az „Adatvédelem és adatbiztonság 2005” elnevezésű konferencián, „Adatvédelem és biztonság” címmel.
- Október 26-án dr. Zombor Ferenc „Az Adatvédelmi Biztos Irodájának első tíz éve” címmel előadást tartott, Privacy and Security konferencián, Budapesten.
- November 2-án dr. Péterfalvi Attila előadást tartott az Alkotmánybíróság ügynöktörvénnyel kapcsolatos döntéséről Varsóban.
- November 17-én dr. Sziklai Júlia a haláloki statisztikáról rendezett kerekasztal-megbeszélésen vett részt az Egészségügyi Minisztériumban.
- 2005. november 17–18-án dr. Freidler Gábor részt vett a Panaszügyek Intézésével Foglalkozó Munkacsoport ülésén Párizsban.
- November 18-án dr. Pajó Ágnes részt vett a Rendőrségi Adatvédelmi Munkacsoport ülésén Brüsszelben.
- November 24–25. között Hansjürgen Garstka meghívására dr. Péterfalvi Attila az Európai Információszabadság Biztosok Konferenciáján tartott előadást „A közérdekű adatok nyilvánossága Magyarországon” címmel Berlinben.
- December 7-én dr. Sziklai Júlia az „Elkerülhető ellátási hibák az egészségügyben” országos konferencián „Adatvédelem és nyilvánosság az egészségügyben” címmel előadást tartott.
- December 8-án dr. Sziklai Júlia „A Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény adatvédelmi összefüggései” címmel előadást tartott a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal szervezésében Kecskeméten.
- December 8-án dr. Péterfalvi Attila a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal szervezésében adatvédelmi továbbképzést tartott Kecskeméten.
- December 12–13. között dr. Pajó Ágnes a Schengeni Együttműködést Felügyelő Hatóságok találkozóján vett részt Brüsszelben.

Publikációk 2005-ben

- Dr. Bártfai Zsolt–dr. Jóri András: *Viták kérdések az adatvédelmi törvény értelmezése körül*, Infokommunikáció és jog, 2005. 9. szám, 159–164. oldal.
- Dr. Bártfai Zsolt: *Személyes és közérdekű adatok kezelése az önkormányzatoknál*, HVG-ORAC.
- Dr. Bártfai Zsolt: *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez* (68–69. §), Magyar Hivatalos Közlönykiadó (kézirat).
- Dr. Kerekes Zsuzsa: *Elektronikus információszabadság – az Egyesült Királyság példája*, Jogtudományi Közlöny 2005/4.
- Dr. Kerekes Zsuzsa: *A környezeti ügyek nyilvánossága – az információszabadság jövője?* <http://www.nosza.hu/kerekes.dbk.pdf>.
- Dr. Sziklay Júlia 2005. december 19-én A Magyar Jogász Egylet 2005. évi szakmai-tudományos pályázatán „A személyes adatok védelméhez való jog mint személyhez fűződő jog a Polgári Törvénykönyv alapján” című tanulmányával az Országgyűlés különdíját nyerte el.
- Dr. Zombor Ferenc: *Szolidaritási reform – szociális törvényi szabályozás és adatvédelem*. Esély, 2005/2.

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
Dr. Érczy Dániel
Fazekas Béla
Dr. Filipovits Viktória
Dr. Forgács Nóra
Dr. Freidler Gábor
Gulyás Csaba
Dr. Halmos György
Dr. Hegedűs Bulcsú
Dr. Horváth Nóra
Horváth Zoltánné
Jutasiné Diós Berta
Dr. Pajó Ágnes
Kalina Miklós
Kartaly Béla
Dr. Kerekes Zsuzsanna
Dr. Keszei Gábor

Kolozsváry Sándor
Dr. Kowács Györgyi
Dr. Kozma Ágnes
Kőhalmy Lászlóné
Lakatos Lászlóné
Dr. Locsmándi Balázs
Montvai Máté
Dr. Móricz György
Németh Gáborné
Dr. Péterfalvi Attila
Pető Szabolcs
Dr. Poltz Klaudia
Dr. Révész Balázs
Dr. Simon Judit
Dr. Szabó Endre Győző
Dr. Szabó Szilvia
Dr. Sziklay Júlia
Dr. Szöllősi Erzsébet
Dr. Tóth Balázs
Dr. Tóth Beáta
Dr. Trócsányi Sára
Dr. Varga Ilona
Weiser Gabriella
Dr. Zombor Ferenc
Dr. Zs. Szőke Andrea

**Az Országgyűlés
63/2006. (XII. 25.) OGY
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2005. 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

Nyakó István s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

Pettkó András s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

* A határozatot az Országgyűlés a 2006. december 18-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának
tevékenységéről**

(2005. január 1.–december 31.)

Bevezető

Néhány gondolat a 2005-ös évről

A beszámoló végén olvasható szokásos statisztika tanulsága szerint – legalábbis 2004-hez képest – kissé csökkent a hozzánk érkező panaszok száma. Egyelőre nem lehet megítélni, hogy ez a több éve tartó emelkedés megtorpanását, stagnálást, esetleg a tendencia visszafordulását jelenti-e, vagy csak átmeneti jelenségről van szó. Szerepet játszhat persze az új Egyenlő Bánásmód Hivatal létrejötte ugyanúgy, mint az, hogy ebben az évben nem volt „megyelátogatásunk”, ez utóbbi ugyanis mindig növelő tényezőként hatott. A változás mindenesetre nem olyan jelentős, hogy abból messzemenő következtetésekre lehessen jutni. A panaszok strukturális jellemzői ezúttal is nagyfokú állandóságot mutatnak, mint ahogy az ajánlásaink, kezdeményezéseink fogadtatása sem változott alapvetően, bár talán kissé javult.

2006 a választás éve kisebbségi önkormányzati szempontból is, ezért ezúttal a tavalyi események közül a kisebbségi és a választójogi törvény változásaival kapcsolatban teszünk néhány észrevételt. A változások mindkét esetben régóta esedékesek voltak, így azokat ünnepelni is lehetne. A kisebbségi önkormányzati joganyaggal kapcsolatban erre van is ok, hiszen a változások nem érték ugyan el az optimális határt, de mindenképpen előrelépést jelentettek.

Más a helyzet a választójoggal. Az itt bekövetkezett kettős kudarccal (törvényhozás, alkotmánybíráskodás) a beszámoló részletesen foglalkozik, máris javaslatot téve a további teendőkre. Csak remélni lehet, hogy a kisebbségi önkormányzati választások eseményei nem igazolják a legborulatóbb várakozások bekövetkezését, de a hatályos szabályozás anomáliái miatt az sem zárható ki. Rendkívül sajnálatos és komoly visszalépés az ún. „kedvezményes mandátum” elvesztése, bár a megfelelő akarat megléte esetén ez még pótolható. Az önkormányzati választásokig hátralévő mintegy hét hónap legfontosabb teendője jó felkészüléssel minimálisra csökkenteni a kockázatokat és lehetőség szerint megelőzni a visszaélésszerű joggyakorlást. Ez átlagon felüli aktivitást követel elsősorban a közigazgatástól, de a hivatalban lévő kisebbségi önkormányzatok is nagyban hozzájárulhatnak a választások sikeres előkészítéséhez és lebonyolításához.

Már a múlt évi beszámolómban is jeleztük az etnikai adatokkal kapcsolatos nehézségeket, és azt, hogy a probléma Európai dimenziójú. Arra is utaltunk, hogy a megoldás érdekében két szálon is történnek erőfeszítések, nevezetesen az Európai Unióban és az Európa Tanácsban. Az ECRI (European Commission against Racism and Intolerance, az ET rasszizmus elleni bizottsága) által létrehozott munkacsoport több lépést tett az elmúlt évben. Összegyűjtötte a tagállamok ilyen tárgyú szabályait, szakértőkkel konzultált, konferenciát szervezett a tagállami speciális hatóságokkal (ombudsmanokkal), azzal a szándékkal, hogy elfogadja a testület 10. számú ajánlását az etnikai adatok kezelése tárgyában. Kiderült azonban, hogy a probléma oly sokrétű, az ahhoz való tagállami viszonyulás oly differenciált, hogy az ajánlás hosszabb előkészítő, egyeztető munkát igényel. Ezzel magyarázható, hogy az EU keretében ezzel párhuzamosan működő munkacsoport eddig csupán két tanulmányt tett közzé, és ez idő szerint csak a jó gyakorlatok (*good practices*) nyilvánosságra hozatalára szorítkozik. Az ECRI ugyan nem tett le az ajánlás elfogadásának szándékáról, de eddig csak egy irányelveket tartalmazó dokumentumot tett közzé.

Összefoglalásul a következők állapíthatók meg: A dominánsnak mondható álláspont szerint, az etnikai adatok gyűjtése és kezelése elengedhetetlenül szükséges, mind kisebbségvédelmi, mind esélyegyenlőségi szempontból. Másként fogalmazva, a valóban hatékony és adekvát kisebbségvédelmi rendszerek, illetve antidiszkriminációs politikák és jogintézmények kidolgozása és megvalósítása megfelelő adatbázisok létrehozása nélkül elképzelhetetlen.

Az egyes államok ezzel kapcsolatban mutatkozó elhárító magatartása – adatvédelmi okokra való hivatkozással – nem tekinthető elfogadható indoknak, sőt az ilyen adatok hiánya a nem megfelelő állami magatartásra utalhat.

Az etnikai adatgyűjtés jellemző területei a következők:

- foglalkoztatás,
- oktatás,
- egészségügy,
- igazságszolgáltatás,
- bevándorlás
- lakásügyek és
- a közigazgatás személyzete.

Az adatgyűjtés során természetesen be kell tartani a személyes adatok védelmére vonatkozó Európa-szerte elfogadott elveket, eljárásokat és szabályokat. Az etnikai adatgyűjtés során mindig figyelemmel kell lenni a titkosság, az önkéntesség, a legitim és legális célhoz kötöttség, az arányosság és a megfelelő felvilágosítás elveire.

I.

A kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásának átalakítása

Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésén elfogadta a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt (Kvjt.). Nem túlzás azt állítani, hogy a rendszerváltozás óta egyetlen törvény megalkotását sem előzte meg ilyen hosszú ideig tartó előkészületi munka. A kisebbségi joganyag átfogó reformjának szükségessége már a kisebbségi önkormányzatok működésének kezdeti időszakában, 1995-ben felmerült,¹ a törvényt módosítás koncepcióját pedig 1996-ban bocsátotta a kormány véleményezésre.

Az elmúlt évtizedben számos normaszöveg-tervezet született, amely a kisebbségi jogok szélesítését és a kisebbségi önkormányzati rendszer megerősítését kívánta biztosítani, ám ezek többségét nem tárgyalta érdemben az Országgyűlés, és csak néhány kapta meg a törvényalkotáshoz szükséges támogatottságot. Jelentőségénél fogva említést érdemel a kisebbségi választójogi rendelkezések 1999. évi módosítása és a kisebbségi oktatásra vonatkozó szabályok 2003. szeptember 1-jén hatályba lépett kiegészítése. Vannak azonban olyan problémák is, amelyek megoldása érdekében évek óta semmi nem történt, így például továbbra sincs kiérlelt koncepció a kisebbségek országgyűlési képviseléről vagy a kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakításáról.

A beszámolóban nem vállalkozhatunk arra, hogy az új kisebbségi jogi rendelkezéseket részletesen elemezzük, azonban a jelentősebb változásokról indokolt legalább röviden szólnunk.

1.1. A kisebbségi önkormányzati választójogi reform és annak várható hatásai

Az előző beszámolóinkban már részletesen ismertett visszaélések egyértelművé tették, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer léte kerülhet veszélybe, ha a 2006. évi általános választásokat változatlan jogszabályi környezetben bonyolítják le. A kodifikációs munkálatok résztvevői egyetértettek abban, hogy csak az a törvényi szabályozás felel meg az alkotmányosság követelményének, amely biztosítja, hogy a kisebbségi közösségek maguk választhassák meg saját önkormányzataikat. A korábbi években felmerült javaslatok áttekintése után nyilvánvalóvá vált, hogy sem a jelöltállítás szigorítása, sem a települési és a helyi kisebbségi önkormányzati választások időpontjának szétválasztása nem felel meg ennek az elvárásnak. Egyetlen olyan megoldás maradt tehát, amely garantálhatja a kisebbségi önkormányzatok alkotmányos keretek között történő létrehozását: a választójogosultak körének pontos meghatározása a kisebbségi választójogi névjegyzék intézményének felhasználásával.

A 2004 márciusában benyújtott T/9126 számú törvényjavaslat rendelkezései szerint az aktív és a passzív választójog (a szavazás és a jelöltként indulás joga) azokat a választópolgárokat illette volna meg, akik szerepelnek a kisebbségi választójogi névjegyzékben. Az eredeti elképzelések szerint a névjegyzékbe azokat a választópolgárokat vehették volna fel, akik ezt önkéntes nyilatkozatukkal kérték, feltéve, hogy az érintett közösség tagjaiból létrehozott bizottság – a kisebbségi kötődés alátámasztására szolgáló, törvényben meghatározott szempontok mérlegelése alapján – igazoltnak tekintette a kisebbséghez tartozásukat. A törvényjavaslat tehát nem a regisztrációról rendelkezett, hanem azt tette volna lehetővé, hogy a közösségek maguk folytassák le azt az eljárást, amelynek során megállapítják, kik jogosultak részt venni a kisebbségi önkormányzati választásokon.

A kisebbségi választói névjegyzék kapcsán éles vita bontakozott ki, amely a törvény elfogadását is veszélyeztette.² A jogalkotáshoz szükséges kétharmados többség biztosítása érdekében a parlamenti pártok hónapokig tartó egyeztetéseket folytattak. Az első időszakban – meghívás alapján – részt vehettünk ezeken a megbeszéléseken, ám a „kompromisszumos megoldás” kidolgozásába már nem vontak be minket. A megegyezés értelmében végül minden kormánypárti és ellenzéki módosító indítványt visszavontak, és az Országgyűlés a kormány által előterjesztett egységes javaslatot fogadta el.

A Kvjt. bevezeti ugyan a kisebbségi választói jegyzéket, azonban a korábbi normaszöveg-tervezethez képest megváltoztatja létrehozásának szabályait, és ezzel az általunk is támogatott elképzelésektől távol álló jogintézményt hoz létre.

¹ Már az első országgyűlési beszámolóinkban is felhívtuk a figyelmet arra, hogy törvényben kell rendezni a kisebbségi önkormányzatok jogállását, pontosítani kell feladat- és hatásköreit, valamint megoldást kell találni a finanszírozási rendszer hiányosságaira.

² A nagyobbik ellenzéki párt egyértelművé tette, hogy nem támogatja a kisebbségi választói névjegyzék bevezetését. Ezt azzal indokolta, hogy „a kisebbségek történelmi okokból és a megbélyegzettség látszatát is elkerülendő elutasítják a regisztrációt.” Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része kezdetben valóban kifogásolta a névjegyzék intézményét, ám az egyeztetések eredményeként meghatározó többségbe kerültek azok, akik elfogadták ezt a megoldást.

Az új szabályozás szerint a kisebbségi választói jegyzéknek meghatározó szerepe lesz a kisebbségi önkormányzati választások során. Egyrészt azok vehetnek részt a választás folyamatában, akik e nyilvántartásban szerepelnek, másrészt a választást akkor lehet kitzüzni, ha a jegyzékben szereplő kisebbségi választópolgárok száma eléri a 30-at.

A kisebbségi választói jegyzék a területi és az országos kisebbségi önkormányzati választásokon is jelentőséggel bír. Ezekon a választásokon a települési kisebbségi önkormányzatok tagjai rendelkeznek választójogosultsággal. A területi önkormányzati választást akkor lehet kitzüzni, ha a megye területén legalább 10 településen, illetőleg a fővárosban legalább 10 fővárosi kerületben települési kisebbségi önkormányzat működik. Az országos kisebbségi önkormányzat választásának az a feltétele, hogy országosan legalább 4 települési kisebbségi önkormányzat működjön. Ez a számok nyelven kifejezve azt jelenti, hogy a területi önkormányzati választást akkor lehet kitzüzni, ha az adott megyében vagy a fővárosban legalább 300 választópolgár szerepel a kisebbségi választói jegyzékben, az országos kisebbségi önkormányzat esetében pedig ehhez már 120 választópolgár felvétele is elegendő.

Ezeket a rendelkezéseket önmagukban nem tartjuk aggályosnak, bár a közvetlen választás véleményünk szerint jobban elősegíthette volna az önkormányzatok közösségen belüli elfogadottságát, támogatottságát, mint az elektori rendszer. Az elektorok útján történő választás egyébként sem terjedt el a magyar jogrendszerben, további példaként mindössze a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényben szabályozott Tanács és Kollégium létrehozására hivatkozhatunk.

Nem értünk ugyanakkor egyet azzal, hogy az új törvényi rendelkezések a kisebbségi választói jegyzék összeállítását – a kisebbségi közösségek tagjaiból álló bizottság helyett – a választási iroda vezetőjének hatáskörébe utalják.³ Ennek következtében az eredeti elképzelésből szinte csak annyi maradt, hogy a felvétel érdekében a választópolgárnak nyilatkoznia kell az adott nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásáról. A törvényi szabályozás alapvető hiányosságaként értékeljük, hogy e kérelem jogszerűtlen, visszaélésnek minősülő megtételének semmilyen szankciója nincs, és az elmúlt években tapasztalt jogsértések ellenére a nyilatkozat valóságosága – vagyis a választópolgár tényleges identitása – a választási eljárás során továbbra sem vizsgálható. A kisebbségi közösség tehát akkor sem tud érdemben fellépni a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel ellen, ha köztudomású vagy nyilvánvaló, hogy a kérelmező nem tartozik tagjai közé.

Álláspontunk szerint a kisebbségi választói jegyzék ebben a formában nem alkalmas arra, hogy betöltse azt a garanciális szerepet, amely miatt létrehozták. Nincs meg a szükséges és elvárható biztosítéka annak, hogy a kisebbségi önkormányzatokat ténylegesen az érintett kisebbségi közösségek tagjai válasszák meg.

2003. szeptember 17-én benyújtott indítványunkban az Alkotmánybíróságtól kértük annak a törvényi rendelkezésnek a megsemmisítését, amelynek értelmében ugyanaz a választói kör vehetett részt a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A Kvjt. hatályon kívül helyezte a megtámadott törvényszakaszt, ám a jelzett aggályainkat nem oszlatta el. Azt kértük ezért az Alkotmánybíróságtól, hogy eljárását – az eredeti indítványunkban előadottak felhasználásával – terjessze ki az új törvényi szabályozás vizsgálatára is.

Az Alkotmánybíróság 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában értelmezte a kisebbséghez tartozók önrendelkezéshez való jogát, valamint a képviselőhöz fűződő jog tartalmát. Elutasította ugyanakkor a kisebbségi választói jegyzék törvényi szabályozásának megsemmisítésére, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványunkat.⁴ E döntés ugyan látszólag lezárta a kisebbségi választói jegyzék alkotmányossága körüli vitákat, valójában azonban már most valószínűsíthető, hogy a 2006. évi önkormányzati választások tapasztalatainak felhasználásával ismételtelen át kell majd tekinteni a törvényi szabályozást.

Ehhez fontos iránymutatásul szolgálhatnak az Alkotmánybíróság azon megállapításai, amelyek szerint: „*A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának. A kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegmért-*

³ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 115/E. §-a értelmében a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt a választás évének július 15. napjáig lehet kérni a lakcím szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a kérelemnek az önkormányzat épületében elhelyezett gyűjtőládaba helyezésével. A felvétel levélben is kérhető úgy, hogy a kérelem legkésőbb a választás évének július 15. napjáig megérkezzen a helyi választási irodába. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem tartalmazza a polgár

- a) családi és utónevét,
- b) születési családi és utónevét,
- c) lakóhelyét,
- d) személyi azonosítóját,
- e) nyilatkozatát arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik, továbbá
- f) aláírását.

Ha a polgár több kisebbség választói jegyzékébe is kéri felvételét, valamennyi kérelme érvénytelen. A helyi választási iroda vezetője legkésőbb július 15-én határozattal dönt a kérelmező kisebbségi választói jegyzékbe vételéről. A kérelmezőt fel kell venni a kisebbségi választói jegyzékbe, ha a kérelem tartalmazza a fenti adatokat, a kérelmező magyar állampolgár és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik; ellenkező esetben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt meg kell tagadni. A felvételt megtagadó határozattal szemben az erről szóló értesítés kézhezvételét követő három napon belül kifogás nyújtható be a helyi választási iroda vezetőjéhez.

⁴ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 26. § (2) bekezdése értelmében kötelesek vagyunk a beszámolóban ismertetni az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványainkat. Az Alkotmánybíróság határozata mindenkire, így az ombudsmanokra is kötelező, ám az Országgyűlés teljes körű tájékoztatása megköveteli, hogy ne csak magáról a döntésről szóljunk, hanem az azzal kapcsolatos véleményünket is kifejtjük.

ben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlattal szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására.”

Az Alkotmánybíróság tehát érzékelte az általunk jelzett problémát, azonban arra a következtetésre jutott: a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása nem járhat azzal, hogy „alapjogok korlátozásával járó meghatározott jogszabályok megalkotására kötelezze a jogalkotót.”

Ez az indokolás azért is igényel külön elemzést, mert az Alkotmánybíróság – a jelen határozatában is hivatkozott – gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, ha „alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak”. Ezt a megállapítást azonban annak ellenére sem tekintette irányadónak a konkrét ügyben, hogy a kisebbségi önkormányzatokat a kisebbségek alapjogként értelmezett közéletben való részvételének és képviselésének egyik formájaként határozta meg, és elismerte: az „indítványozó által körvonalozott szabályok hiánya miatt a jogalkalmazásban valóban lehetnek problémák”, továbbá utalt a valótlan tartalmú nyilatkozatok tömeges megtételéből eredő veszélyekre is.

A jogvédelmi mérce „leszállítása” összefüggésben állhat azzal a megállapítással, mely szerint az Alkotmány nem rendelkezik a kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról. Az Alkotmánybíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a „kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg”.

Az Alkotmánybíróság tehát nem vállalkozott arra, hogy meghatározza a kisebbségi önkormányzati választások szabályozására irányadó alkotmányossági kritériumokat. Ez ellentmond annak, hogy az ítélezési gyakorlatában többször hivatkozott 16/1998. (V. 8.) AB határozatban egy nem alkotmányos szerv – a társadalombiztosítási önkormányzat – esetében magából az önkormányzatiság konstrukciójából levezethetőnek látta a választás során érvényesítendő demokratikus legitimitáció követelményét. Más határozataiban pedig, bár megállapította, hogy „az országgyűlési képviselők jelöléséről az Alkotmány nem rendelkezik”, mégis lefolytatta annak vizsgálatát: a törvényi szabályozás lehetővé teszi-e „a visszaélések feltárását és kiküszöbölését”.⁵

Véleményünk szerint indokolt lett volna, hogy az Alkotmánybíróság ugyanezeket az elemzéseket elvégezze a kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban is. Indítványunkban a jogállamiság elvének sérelmét ugyanis éppen azért láttuk megállapíthatónak, mert a törvényi szabályozás nem tesz eleget a demokratikus legitimitáció követelményének. Ebből az elvből vezettük le, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőknek 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. Az Alkotmánybíróság indítványunknak ezzel az elemével nem foglalkozott érdemben. Érthetetlen módon azzal az indokolással utasította el a jogállamiság sérelmének vizsgálatát, hogy az „nem tartalmaz önálló mércét”. Nem vett tehát tudomást arról, hogy indítványunkban nem általában hivatkoztunk erre az elvre, hanem azt állítottuk: a kisebbségi önkormányzatok a törvényi szabályozás alkotmányellenessége miatt nem rendelkeznek az Alkotmány 2. §-a által megkövetelt demokratikus legitimitációval.⁶

Indítványunkban a törvényi szabályozás alkotmányellenességének vizsgálatát arra hivatkozva is kértük, hogy Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásának napján módosult az Alkotmány 70. § (1) bekezdése. 2004. május 1-jén hatályát veszítette az a rendelkezés, amely alapot adott arra a téves feltevésre, hogy az Alkotmány minden nagykorú állampolgár számára biztosítja a választás és a választhatóság jogát a kisebbségi önkormányzati választásokon. Érvelésünk egyik meghatározó eleme az volt, hogy a választójogi törvényi szabályozást összhangba kell hozni az Alaptörvény módosult rendelkezéseivel.

Megítélésünk szerint az Alkotmánybíróság nem foglalkozott ezzel a felvetéssel, bár az indítvány ismertetésekor említést tett róla. Vizsgálata során nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy az Országgyűlés újraszabályozta az Alkotmány kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó rendelkezéseit. Ez azért is meglepő, mert a határozatban fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az Alkotmány szabályainak értelmezésénél „azt is figyelembe vette, hogy milyen módon alakultak ki a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések.” Valójában csak az Alaptörvény 68. §-ának 1989. október 23-át követően történt változásait vezette végig, az elemzés nem terjed ki a 70. §-ban foglalt választójogi szabályok módosulására. Ez azért is sajnálatos, mert az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatban messzemenő következtetéseket vont le abból, hogy a jogalkotó kiiktatta az Alkotmány 68. §-ában az országgyűlési képviseletre vonatkozó részt. Értelmezése szerint „az alkotmánymódosításnál eltűnt az a szabály, amely a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megválasztásánál lehetővé tette az általános és egyenlő választójogról szóló alkotmányos szabályoktól való eltérést”. Véleményünk szerint fontos lett volna, hogy az Alkotmánybíróság indítványunk elbírálásakor arra is kitérjen, mi-

⁵ Lásd a 1243/B/1993. AB határozatot és a 19/1994. (IV. 1.) AB határozatot.

⁶ Az Alkotmánybíróság határozatában ugyan hivatkozott a demokratikus legitimitáció követelményére, azonban nem fejtette ki, hogy ennek milyen módon kell érvényesülnie a kisebbségi önkormányzatok létrehozása során, sérti-e ezt az elvet, ha a közösséghez nem tartozók is részt vesznek a választás folyamatában.

lyen közjogi következménye van annak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 70. §-ából kiiktatta a kisebbségi önkormányzati választásokra történő utalást.

A beszámoló választójogi alfejezetét kénytelenek vagyunk azzal a gondolattal zárni, hogy bár az Országgyűlés olyan törvényt alkotott, amely elviekben a kisebbségi közösségek tagjai számára biztosítja a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának jogát, a jogalkalmazás során valószínűsíthető visszasságok továbbra is veszélyeztethetik a képviselőhöz fűződő alkotmányos jog maradéktalan érvényesülését. A kisebbségi választói jegyzék létrehozása jelen formájában nem tudja biztosítani a kisebbségi önkormányzatok önálló legitimációs bázisát, ám ennek megteremtésére már csak a következő önkormányzati általános választásokat követően látunk reális esélyt.

1.2. A „kisebbségi kedvezményes mandátum” sorsa

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek jellemzően szórványban élnek, ezért a választási rendszer általános szabályai alapján a legtöbb, általuk lakott településen nincs reális esélyük a mandátumszerzésre a helyi önkormányzat képviselő-testületében. Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőhöz fűződő jogának érvényesülése érdekében ezt a hátrányt eddig a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének biztosításával próbálta mérsékelni.⁷

A már nem hatályos szabályozás szerint a kislistás választási rendszerben – vagyis a 10 ezer fő alatti településeken – a kisebbség egy jelöltje bekerülhetett a képviselő-testületbe, ha több szavazatot ért el a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám felénél. A vegyes választási rendszerben egy kedvezményes mandátum volt kiosztható akkor, ha a kisebbségi kompenzációs lista rendelkezett a mandátumszerzéshez szükséges legkisebb szavazatszám több mint egynegyedével. A kedvezményes mandátum igénybevételére mind a két választási rendszerben akkor volt lehetőség, ha az általános szabályok szerint az adott kisebbség egyetlen képviselője sem került be a képviselő-testületbe.

Ezek a választójogi rendelkezések nem akadtak fenn az alkotmányossági kontrollon. Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozata szerint az Országgyűlés a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének biztosításával „pozitív diszkriminációs tartalmú szabályt” fogadott el, így az nem sért alkotmányos jogokat.

A jogalkotó tehát a kisebbségek képviselőhöz fűződő jogának érvényesülését kívánta elősegíteni e jogintézménnyel. A választójogi törvény rendelkezései azonban nem voltak alkalmasak e cél elérésére, mert könnyen kijátszhatónak bizonyultak, és súlyos visszaélésekre adtak lehetőséget. Az 1998. évi és 2002. évi választások során jelentős számban kerültek be a települési önkormányzatok testületeibe olyan kisebbségi jelöltek, akik semmilyen módon nem kötődtek az állítólagosan képviselni kívánt közösséghez. E jelenség ellen csak a választási szabályok pontosításával lehetett fellépni.

Az Országgyűlés 2005. június 13-i ülésén olyan törvénymódosítást fogadott el, amelynek értelmében a települési kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazattal megválasztott képviselője – meghatározott szavazatarány elérése esetén – nyilatkozatával a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjává válhatott volna. A kodifikációs munkálatokban hivatalunk is részt vett, ám ezt a megoldást nem egyeztetjük velünk, és ellenvéleményünket, kifogásainkat sem vették figyelembe.

A köztársasági elnök a felmerült aggályok miatt a törvényt nem írta alá, és a ki nem hirdetett jogszabály alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát indítványozta. Az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatával megállapította, hogy a megtámadott törvényi előírások alkotmányellenesek. A döntés indokolása szerint ez a szabályozás nem az egyetlen lehetséges megoldás a kisebbségek képviselőinek biztosítására, eltér a választójog egyenlőségének az Alkotmányban kimondott elvétől, korlátozza a kisebbséghez nem tartozó választópolgároknak a helyi önkormányzat képviselő-testülete tagjának megválasztására vonatkozó alapjogát, továbbá nincs összhangban az Alkotmány 2. §-ából következő demokratikus legitimáció követelményével.

Ekkor egy sajátos „köztes helyzet” állt elő: a kisebbségek képviselőinek biztosítására hivatott új rendelkezéseket nem lehetett kihirdetni, ám a jogalkotó a kedvezményes mandátumszerzés korábbi szabályozását sem kívánta hatályban tartani.

2005 októberében az Országgyűlés elnökéhez címzett állásfoglalásunkban felhívtuk a figyelmet arra, hogy soron kívüli jogalkotás hiányában veszélybe kerül a kisebbségek szavazati joggal együtt járó intézményesített képviselete a települési önkormányzatokban. Kifejtettük, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét – bizonyos korrekciókkal – a jövőben is fenntarthatónak tartjuk, és azt javasoltuk, hogy a kisebbségi választójogi névjegyzék alkalmazását terjesszék ki a települési önkormányzati választásokra is.

⁷ A 2002. évi általános választáson összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes helyi önkormányzati mandátumának körülbelül 70%-át a kedvezmény igénybevételével szerezte. A vegyes választási rendszerben három kisebbség – cigány, német, szlovák – kivételével minden közösség csak kedvezményes mandátummal tudott képviselőhöz jutni.

Az Országgyűlés nem foglalkozott érdemben ezzel a megoldással, és a probléma sürgős rendezése helyett a kormányt kérte fel arra, hogy gondoskodjék a kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutásáról szóló törvénytervezet előkészítéséről, majd a törvényjavaslatot – a négy képviselőcsoporttal történő egyeztetés alapján, 30 napon belül – terjessze elő.

Az eredeti elképzelés szerint a törvényt még az őszi ülés végéig el kellett volna fogadni. A kitűzött határidő kezdetben tarthatónak tűnt, bizakodásra adott ugyanis alapot, hogy a határozat mögé valamennyi képviselőcsoport felsorakozott, és arról 297 igen szavazattal, 2 tartózkodással, ellenszavazat nélkül döntöttek.

Az első normaszöveg-tervezetet 2005. november végén küldték meg részünkre. Az előterjesztő minisztériumok az általunk javasolt megoldásból indultak ki, és újradefiniálták a kisebbségi jelölt fogalmát.

Az A) változat értelmében az lehetett volna kisebbségi jelölt, aki a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény szerinti kisebbségi választói jegyzékben szerepel.

A B) változat ezt azzal egészítette volna ki, hogy kisebbségi jelöltként indulhat a választásokon az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára is, ha nem magyar állampolgár, az érintett kisebbséghez tartozik, valamint a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja.

Az egyeztetések során a B) változat mellett foglaltunk állást. A kormány és a képviselőcsoportok figyelmét felhívtuk arra, hogy a törvényi szabályozásnak az Alkotmány rendelkezései mellett –, illetve azokkal összhangban – az Európai Unió által támasztott követelményeknek is eleget kell tennie. Magyarország az Amszterdami Szerződés 19. cikkének (1) bekezdése értelmében köteles biztosítani, hogy az Európai Unió állampolgárait ugyanolyan feltételekkel illesse meg az aktív és a passzív választójog a helyi önkormányzati választásokon, mint a magyar állampolgárokat.

2005 decemberében egyeztetések kezdődtek az előterjesztő minisztériumok és a képviselőcsoportok szakértői között. A pártok elviekben egyetértettek a kedvezményes mandátumszerzés intézményével, azonban jelentősen eltért az álláspontjuk az Európai Unió polgárainak kisebbségi jelöltként való indulása kérdésében. A vitát az váltotta ki, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) személyi hatálya csak magyar állampolgárokra terjed ki, ezért a nagyobbik ellenzéki képviselőcsoport ki akarta zárni az uniós polgárokat a kisebbségi kedvezményes mandátumszerzés lehetőségéből.⁸ A megbeszélések eredményeképpen úgy tűnt, hogy körvonalazódik a kompromisszumos megoldás, ám a képviselőcsoportok váratlanul elvetették a hónapok óta tárgyalt normaszöveg-tervezetet és egy általunk nem támogatott törvényjavaslat benyújtása mellett döntöttek.

A törvényjavaslatot – az eredetileg meghatározott határidőt jelentősen túllépve – végül nem a kormány, hanem négy országgyűlési képviselő terjesztette elő. A T/19150 képviselői önálló indítvány vissza kívánt térni a korábbi, a kisebbségi joganyag legutóbbi módosítása során hatályon kívül helyezett szabályozáshoz.

A kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét mindazok számára biztosította volna, akik az adott kisebbség képviselőjét vállalják, de nem kívánta meg, hogy ténylegesen a kisebbségi közösség tagjai legyenek. A kedvezményes mandátumot azokon a településeken lehetett volna kiosztani, ahol legalább 30 választópolgárt felvettek a kisebbségi választói jegyzékbe.

Az egyeztetésre nyitva álló rövid határidő miatt az országos kisebbségi önkormányzatok közgyűlései nem tudták megvitatni a törvényjavaslatot, azonban a testületek elnökei jelezték, hogy nem értenek egyet ezzel a megoldással. Az Országgyűlés megkezdte ugyan a törvényjavaslat általános vitáját, ám a feloszlás előtti utolsó ülésen már a napirendre tűzést is elvetették.

A kisebbségi közösségnek tett ígéretet tehát sem a kormány, sem az Országgyűlés nem tartotta be. A hatályos jogi szabályozás lényegében a Nektv. megalkotását megelőző időszakig lépett vissza, hiszen ez a törvény hozta létre a kedvezményes mandátum intézményét. Ez azt a látszatot kelti, hogy az elmúlt több mint egy évtized sem volt elegendő annak tudatosulásához: a nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele a helyi önkormányzatok döntéshozatalában nem „kisebbségi belügy”, hanem a képviselői demokrácia egyik alapkövetelménye. Ez a mulasztás rendkívül hátrányosan érinti a kisebbségi közösségeket, hiszen ha ezt a hiányosságot nem sikerül a választások előtt kiküszöbölni, számos településen ki fognak szorulni a képviselő-testületből, és emiatt csökkenni fog az érdekérvényesítési lehetőségük. Most még nem látható előre, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer milyen mértékben lenne képes pótolni ezt a hiányzó képviselői formát.

Az új Országgyűlés már májusban megkezdheti az érdemi munkát, így elviekben még van esély arra, hogy az őszi önkormányzati általános választásokig megszülessen a kedvezményes mandátumszerzésről rendelkező törvény. Egy ilyen

⁸ Elviekben valóban különböző a helyi, illetve a kisebbségi önkormányzatok létrehozására jogosultak köre, ez azonban a törvényi szabályozás hiányosságai miatt nem jelenik meg a választás folyamatában. A kisebbségi választói jegyzékbe minden, választójoggal rendelkező magyar állampolgár felvételt nyerhet, akkor is, ha nem tagja a kisebbségi közösségnek. Nem helytálló tehát az az érvelés, amely azért zárna ki az uniós polgárok kisebbségi jelöltként való indulását, mert nem tartoznak a jogi értelemben vett kisebbség tagjai közé. Ennek ellenére, hogy az uniós polgárai a hatályos – véleményünk szerint több szempontból is kifogásolható – szabályozás alapján nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzatok választásában, e testületeknek továbbra sincs olyan önálló legitimációs bázisuk, amelyről bizonyossággal kijelenthető: eleget tesz a kisebbségi közösség Nektv.-ben meghatározott kritériumainak.

„tűzoltó jellegű” jogalkotás nem volna példa nélküli, hiszen a választójogi törvény jelentős módosítását – beleértve a kisebbségi kedvezményes mandátumszerzés szabályainak pontosítását – az 1994. évi önkormányzati általános választások előtt mindössze két hónappal fogadták el és léptették hatályba.⁹

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 26. §-ában biztosított felhatalmazás alapján kérjük az újonnan megalakuló Országgyűlést, hogy soron kívül alkossa meg a kisebbségek – az Alkotmányban is megjelenített – képviselőhöz fűződő jogának érvényesülése érdekében szükséges törvényi rendelkezéseket, vagyis a helyi önkormányzati választásokon biztosítandó kedvezményes mandátumszerzés szabályait.

2. A kisebbségi törvény módosításának főbb elemei és a megoldásra váró problémák

A múlt évi beszámolónkban részletesen elemeztük a Nektv. módosításáról rendelkező törvényjavaslatot. Bemutattuk azokat a problémákat, amelyekre a kodifikációs munkálatok során sikerült megoldást találni, és szövegtünk a normaszöveg hiányosságairól is. Felvetéseink egy része meghallgatásra talált, maradtak azonban olyan kérdések is, amelyekben nem tapasztaltunk előrelépést.

A törvényt módosítás hatálybalépésével véget ért az a több mint egy évtizedes időszak, amikor a kisebbségi önkormányzatok jogállását és működését – konkrét, tételes törvényi rendelkezések hiányában, illetve a joganyag ellentmondásai miatt – gyakran csak a jogalkalmazó szervek állásfoglalásai, jogértelmezései „szabályozták”. Az új rendelkezések megteremtik a feltételét annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyértelmű közjogi keretek között láthassák el feladataikat. A Nektv. fenntartotta ugyan az analógia lehetőségét, azonban remélhetőleg csak kivételes esetekben kell majd a jogi szabályozatlanság miatt a helyi önkormányzatokra vonatkozó előírásokat alkalmazni.

A törvényt módosítás egyik fő célkitűzése az volt, hogy erősíteni kell a kisebbségi közösségek választott testületeinek önkormányzati jellegét. Az új jogállási szabályok közül kiemelés érdemel, hogy az Országgyűlés megalkotta:

- a kisebbségi önkormányzatok definícióját;
- a kisebbségi önkormányzat, valamint a képviselői mandátum megszűnésének eseteit, ezen belül az összeférhetlenségi szabályokat;
- a díjazás szabályait;
- az elnökre és az elnökhelyettesre vonatkozó külön rendelkezéseket, amelyek kapcsán fontos megemlíteni, hogy a tisztségeket a jövőben csak a bíróság szüntetheti meg, a testület általi visszahívásra nem lesz lehetőség.

Ezek az előírások már hatályba léptek, azonban az elfogadott törvény úgy rendelkezik, hogy nem alkalmazhatók a 2005. november 25-ét megelőzően megalakult kisebbségi önkormányzatok esetében.

Lényeges változás, hogy az Országgyűlés meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletes szabályait, ezenkívül a testületi ülések összehívásának és levezetésének rendjét, valamint a határozathozatalra, a jegyzőkönyvvezetésre, a bizottságok megalakítására és tevékenységére, továbbá az egyes társulási formákra vonatkozó rendelkezéseket.

A jogalkotó pontosította a kisebbségi önkormányzatok feladatkörét, a költségvetési gazdálkodás rendjét, valamint meghatározta a hatáskörök átvételének szabályait, az együttműködési megállapodás kötelező tartalmi elemeit. A Nektv. rendelkezik a kisebbségi önkormányzatok által igénybe vehető jogorvoslatról, valamint a törvényességi ellenőrzés szabályairól.

A Nektv. új rendelkezései számos, a kisebbségi önkormányzatok napi működését nehezítő, évek óta fennálló probléma megoldását segíthetik elő. Hiányoljuk azonban, hogy a törvényt módosítással egyidejűleg nem történt meg a finanszírozási rendszer átalakítása és a stabil, kiszámítható működéshez szükséges feltételek biztosítása.

A központi költségvetés jelenleg azonos összegű működési célú támogatásban részesíti a helyi kisebbségi önkormányzatokat. A pénzügyi források elosztása során nem veszik figyelembe sem a képviselt kisebbségi közösség létszámát, sem az ellátott feladatokat, ami súlyos aránytalanságokhoz vezet. Nyilvánvaló, hogy alapvetően más költségigények jelentkeznek egy aktív, sokrétű tevékenységet végző önkormányzat esetében, mint egy olyan testületnél, amelyik a csak a jogszabályokban meghatározott minimális szinten működik. Ez a finanszírozási gyakorlat nem alkalmas arra sem,

⁹ A törvényt az Országgyűlés 2004. szeptember 30-i ülésén fogadta el, a hatálybalépés időpontja 2004. október 6-a volt, a választásokat pedig 2004. december 11-én tartották.

hogyan az Országgyűlés objektív szempontok alapján határozhassa meg a működési célú támogatások összegét, ezért teljesen eshetőlegesen – feltehetőleg a „maradékulven” alapuló – döntések születnek.¹⁰

Álláspontunk szerint a mindenkori költségvetési törvénynek legalább azt garantálnia kellene, hogy a kisebbségi önkormányzatok részére biztosított pénzügyi előirányzat nominálértéke ne csökkenjen.

A kisebbségi önkormányzatok jelentős része a központi költségvetésből folyósított támogatáson felül semmilyen más bevétellel nem rendelkezik, a működés és a tényleges feladatellátás során felmerülő minden pénzügyi kiadást ebből az összegből kell fedezniük. A támogatás 2006. évi mintegy 10%-os csökkentése következtében ezeknek a testületeknek még a jelenleginél is kevesebb lehetőségük lesz az érdemi munkavégzésre. Helyzetüket tovább ronthatja, hogy a jövőben egy már eddig is létező, de a gyakorlatban többnyire nem érvényesített adóteherrel is számolniuk kell.

Egy fővárosi kerületi kisebbségi önkormányzat a múlt évben városnézéssel és kirándulással egybekötött kulturális rendezvényt szervezett, amelynek költségeit az éves költségvetéséből fedezte. A kerületi önkormányzat pénzügyi osztálya arra hívta fel a figyelmüket, hogy ezek a kifizetések a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) rendelkezései alapján reprezentációnak, vagyis adóköteles természetbeni juttatásnak minősülnek, és utánuk egészségügyi hozzájárulást is kell fizetni.

A kisebbségi önkormányzati rendszer az 1994–1995. évi választások eredményeképpen jött létre. Az Szja. akkor hatályos rendelkezései szerint adómentes természetbeni juttatásnak minősült „mindazon terméknek és szolgáltatásnak az értéke, amelyet a magánszemély a tevékenységének végzésével szoros összefüggésben üzleti, hivatali, diplomáciai esemény alkalmával reprezentáció címén kapott”. Az elmúlt években jelentősen módosultak az adózási jogszabályok, a reprezentáció címén adott juttatások közterhek alóli mentességét az Országgyűlés fokozatosan szűkítette.

Az Szja. hatályos előírásai szerint a reprezentáció: „a juttató tevékenységével összefüggő üzleti, hivatali, szakmai, diplomáciai vagy hitéleti rendezvény, esemény keretében, továbbá az állami, egyházi ünnepek alkalmával nyújtott vendéglátás (étel, ital) és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatás (utazás, szállás, szabadidőprogram stb.).”

Kérdésként merült fel tehát, hogy a kisebbségi önkormányzatok által szervezett rendezvények, illetve testületi ülések e rendelkezés hatálya alá tartoznak-e. A jogi helyzet tisztázása érdekében az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal állásfoglalását kértük. Az APEH jogértelmezése szerint a kisebbségi önkormányzatoknak a rendezvényeiken, a testületi üléseiken, a közmeghallgatásaiakon felmerülő szokásos mértékű vendéglátás értéke után a természetbeni juttatásokra vonatkozó szabályok szerint személyi jövedelemadót és járulékot kell fizetniük. A reprezentációként nyújtott természetbeni juttatásokat 44 százalékos személyi jövedelemadó és 11 százalékos egészségügyi hozzájárulás fizetési kötelezettség terheli.

Az Szja. egyes esetekben az adófizetési kötelezettséghez kapcsolódó kedvezményeket biztosít. Abban az esetben, ha a kifizető társadalmi szervezet, köztisztület, egyházi jogi személy, alapítvány vagy közalapítvány, a reprezentáció utáni adóból nem kell megfizetni „a közhasznú, illetve cél szerinti tevékenység érdekében felmerült, az adóévre vonatkozó beszámolóban kimutatott összes ráfordítás 10 százalékának 44 százalékát, de legfeljebb az adóévre elszámolt éves összes bevétele 10 százalékának 44 százalékát”. A kisebbségi önkormányzat nem szerepel ebben a felsorolásban, ezért az APEH álláspontja szerint csak azt a kedvezményt veheti igénybe, hogy nem kell megfizetnie „az adóévre elszámolt összes éves bevétele 1 százalékának, de legfeljebb 25 millió forintnak a 44 százalékát”. A kisebbségi önkormányzatok tehát adójogi szempontból hátrányosabb helyzetben vannak, mint az adott esetben akár lényegesen nagyobb bevétellel rendelkező társadalmi szervezetek vagy alapítványok.

A kisebbségi önkormányzati rendszer a kisebbségek kulturális autonómiájának intézményi garanciája. Alapvető – a Nektv.-ben meghatározott – feladata, hogy elősegítse a közös nyelv, a történelmi hagyományok megőrzését, gyarapítását és átörökítését a jövő nemzedékek számára. Ennek egyik fontos eszköze, hogy a kisebbségi önkormányzatok rendszeresen szerveznek kulturális rendezvényeket, programokat az identitástudat erősítése és a közösségen belüli kapcsolatok ápolása céljából. Általánosnak tekinthető az a gyakorlat, hogy az ilyen eseményeken felmerülő – egyébként meglehetősen szerény – étel-ital költségekhez a kisebbségi önkormányzatok is hozzájárulnak. A magyarországi kisebbségek szórványokban élnek az ország területén, ezért a közösség összetartozás-tudatának erősítése érdekében a kisebbségi önkormányzatok viszonylagos gyakorisággal országos vagy regionális találkozót szerveznek, és előfordul, hogy az utazási költségek egy részét magukra vállalják. Az ezeket a szolgáltatásokat terhelő, összességében 55 százalékos személyi

¹⁰ A 2005. évi költségvetésről szóló törvény 1 milliárd 306 millió forintban állapította meg a helyi kisebbségi önkormányzatok működési célú támogatásának összegét, 2006-ban ezt az előirányzatot az Országgyűlés 1 milliárd 166 millió forintra mérsékelte. Ez azt jelenti, hogy 2005-ben a helyi kisebbségi önkormányzatok részére ezen a címen 714 ezer forintot utaltak át, és ez az összeg 2006-ban 640 ezer forintra csökken.

jövedelemadót és egészségügyi hozzájárulást a kisebbségi önkormányzatok többsége már nem tudná kifizetni. E közterhek miatt akár a kisebbségi rendezvények, összejövetelek megtartása is veszélybe kerülhet, ami az alig több mint egy évtizede újjászületett közösségi élet hanyatlását is eredményezheti.

Az Obtv. 26. §-ában foglaltak alapján kérjük az Országgyűlést, hogy a kisebbségi kulturális autonómia körébe tartozó feladatok ellátását a kisebbségi önkormányzatok részére biztosított adókedvezményel is segítse elő.

A korábbi beszámolóiban már szóltunk azokról a problémákról, amelyek abból adódnak, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok nem rendelkeznek önálló adminisztrációs háttérrel, infrastruktúrával, működési feltételeiket a települési önkormányzatok biztosítják. A két önkormányzati rendszer között jogi értelemben nincs alá-fölé rendeltség, a települések jelentős részében azonban a testületek kapcsolatát az erős függelmi viszonyok jellemzik. Ezen a téren a Nektv. módosítása sem hozott érdemi előrelépést, mindössze annyi történt, hogy a helyi önkormányzatok kötelezettségeit már nem kormányrendelet, hanem törvény írja elő.¹¹

Ismételten javasoljuk ezért, hogy a kormány a Nektv. rendelkezéseit alacsonyabb szintű jogszabályban pontosítsa, így különösen határozza meg: az egyes településtípusok esetében mi tekinthető elégséges szintű helyiség-használatnak.

3. Tényleges és lehetséges változások a kisebbségi törvény személyi hatályában

Még 2003-ban kezdődött meg a kisebbségi választójogi törvény előkészítése, pontosabban egy olyan folyamat, amelyet a 2005-ös történések áttekintése után nyugodtan nevezhetünk egyfajta „ötletbörzének” is. A jogszabály-előkészítés szükségessége mellett a kodifikációban részt vevő politikai pártok (ezek szakértői), illetőleg a hivatásos kodifikátorok (Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium munkatársai) egyetértettek a jogalkotás sürgősségével is.

Sürgősnek azért tűnt a választójogi reform véghezvitele, mert széles körű konszenzus volt abban, hogy a választásokat megelőző évben – tehát 2005-ben – „nem illik” választási jogszabályt módosítani.

A jogszabály-előkészítés egyik vitatott sarokpontjává vált a kisebbségi törvény személyi hatályának a kérdése. A Nektv. 1993-ban történt elfogadásakor ugyanis senki által nem vitatottan bizonyult az, hogy a jogi értelemben elismert nemzeti és etnikai kisebbségek közösségei, illetőleg azok tagjai magyar állampolgársággal rendelkeznek, ami egy alapvető conditio sine qua nonja a kisebbségi jogi státusznak. A törvény kellő egzaktsággal rendelkezett, hiszen ki is mondta, hogy hatálya nem terjed ki a bevándorolt, letelepedett személyekre.

Már a 2002-es választások vizsgálatáról szóló jelentésünkben is rámutattunk arra, hogy a gyakorlatban figyelmen kívül hagyták a választópolgárok állampolgárságának ellenőrzését, hiszen bebizonyosodott, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon az ország bizonyos területein eltérő mértékben ugyan, de részt vettek nem magyar állampolgárságú személyek is.

Ennek elsődleges oka az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítására a települési önkormányzati választásokkal térben és időben egyszerre, azonos körülmények között került sor, és mivel a helyi önkormányzati választásokon aktív választójoggal rendelkeztek a bevándoroltak, letelepedettek is, őket a kisebbségi önkormányzati választásból sem rekesztették ki.¹²

A hivatásos kodifikátorokat ennek ellenére meglepetésként érte az a négypartii konszenzus, amely hazánk Európai Unió csatlakozását követően a kisebbségi törvény személyi hatályára vonatkozó elképzeléseket fogalmazta meg.

A politika tulajdonképpen azt a „megrendelést” adta a készítőknak, hogy a Nektv. hatálya terjedjen ki – az önkormányzati választójogi szabályozáshoz hasonlóan – azokra az uniós polgárokra is, akik életvitelszerűen Magyarországon élnek, lényegében tehát arra a személyi körre, amely aktív választójoggal rendelkezik a helyhatósági választásokon.

A négy parlamenti párt konszenzusában megfogalmazott elképzelés azonban felvetett bizonyos aggályokat is. A Magyarországon élő egyes kisebbségek (például: szerbek, horvátok, románok, örmények stb.) anyaországai nem váltak az Európai Unió tagjává, tehát az ezen országokból érkezett, letelepedési engedéllyel vagy menekült státusszal rendelke-

¹¹ A Nektv. 27. § bekezdése kimondja: a helyi önkormányzat a települési kisebbségi önkormányzat részére biztosítja – a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzített módon – a települési kisebbségi önkormányzat testületi működésének feltételeit. A végrehajtásról a polgármesteri hivatal gondoskodik. A testületi működés feltételeinek biztosításán, az ezzel kapcsolatos teendőikön értendő különösen:

– a testületi működéshez igazodó helyiséghasználat biztosítása,
– a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátása és az ezzel járó költségek viselése.

¹² A hazai ukrán közösség, illetőleg az annak képviselőit hivatott országos önkormányzat teljesen természetesnek vette, hogy ez így történt, abból a megfontolásból, hogy az ukránok által lakott egyes településeken a magyar állampolgárságú, ukrán nemzetiségű személyek természetes szimbiózisban élnek a csak áttelepült, de magyar állampolgárságot nem szerzett, sokszor ukrán-magyar vegyes nemzetiségű honfitársainkkal.

ző személyek nem tartozhatnak a kisebbségi törvény hatálya alá, ugyanakkor ezeknek a közösségeknek és természetes személyeknek az esetében is megállapíthatók, illetve fellelhetők azok az értékek (a közös nyelv, kultúra stb.), amelyek védelmére alapvetően a kisebbségi törvényt létrehozták.

A kodifikációs munka elhúzódása nemcsak azt a szokásjogi szabályt írta felül, hogy a választásokat megelőző évben ne kerüljön sor választójogi reformra, hanem a jogalkotás menetét is átláthatatlanná, sőt kiszámíthatatlanná tette. Ezért a Kvjt. – amelyet az Országgyűlés a 2005. október 17-i ülésnapján fogadott el – továbbra is fenntartotta a magyar állampolgárságot, mint a kisebbségi jogok biztosításának feltételét. A hivatkozott törvény 28. §-a módosította a Nektv. 1. § (1) bekezdését. Az új rendelkezés kimondja: „*E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárookra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.*”

A módosított Nektv. 61. § (1) bekezdése változatlan módon felsorolja a Magyarországon honos népcsoportokat, azaz lényegében továbbra is taxáció formájában határozza meg a jogi értelemben elismert nemzeti és etnikai kisebbségeket.

A Nektv. 61. § (2) bekezdése jelenleg is biztosítja azt az utat – a magukat kisebbségi népcsoportnak, közösségnek érző, illetve valló választópolgárok részére –, hogy a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtés útján kérjék a jogi értelemben vett kisebbségek törvényi katalógusának bővítését.

Tehát a Nektv. személyi hatálya elvileg úgy is megváltozhat, hogy a 13 jelenlegi kisebbségen kívül további népcsoportok tesznek bizonyosságot arról, hogy megfelelnek a Nektv. 61. § (2) bekezdésében előírt kritériumoknak, azaz beszerzik legalább ezer, magukat az általuk megjelölt kisebbséghez tartozó választópolgár kezdeményező aláírását annak érdekében, hogy az Országgyűlés döntsön a kisebbségi törvény hatályának a kibővítéséről.

Az Országos Választási Bizottság elnökének kell az aláírásgyűjtő íveket átadni, aki köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.

Hivatalunk működésének csaknem valamennyi évében felmerült természetes személyek, illetőleg egyes közösségek képviselői részéről ilyen jellegű igény. Így például volt olyan ügyfelünk, aki aziránt érdeklődött, hogy hogyan lehetne a hazai bosnyák kisebbség részére a Nektv. által biztosított jogi státuszt teremteni, illetőleg voltak olyan beadványozóink is, akik ugyanezt a kérdést intézték hozzánk a hazai zsidóság kisebbségi jogaival kapcsolatban.

Minden ilyen ügyben lényegében a fentieknek megfelelő korrekt tájékoztatást adtunk, azonban 2004 végén került sor először arra, hogy választópolgárok egy csoportja érdemi lépéseket is tett a kisebbségi jogi státusz megszerzése érdekében.

A sajtóból jól ismert, hogy a magyarországi hunok indítottak népi kezdeményezést, illetőleg aláírásgyűjtést a fentieknek megfelelően, és 2005. január 4-én a kellő számú aláírást tartalmazó aláírásgyűjtő ívet be is nyújtották az Országos Választási Bizottság elnökéhez.

Az Országos Választási Bizottság elnökének felkérésére a Magyar Tudományos Akadémia elnöke elkészítette állásfoglalását, amelyben nem látta bizonyítottnak, hogy a történelmi hun közösség nemzeti vagy etnikai kisebbségi vonásokat felmutató módon napjainkra is fennmaradt volna. Ettől függetlenül a kezdeményezés tárgyában az országgyűlésnek kellett döntenie, mely döntésre 2005. április 20-án került sor, amikor 14 igen, 178 nem és 92 tartózkodás mellett elvetették a hun kisebbség jog elismerésére vonatkozó javaslatot.

2005-ben azonban újabb kezdeményezés is történt. Ugyancsak a sajtóból is megismerhető módon, magukat a magyarországi zsidósághoz tartozónak valló választópolgárok fogalmazták meg a nemzeti és etnikai kisebbségi jogi státusz iránti igényüket.

A rendelkezésünkre álló információ szerint az aláírásgyűjtés elkezdődött, hiszen a beszámoló írásának időpontjában született meg az az alkotmánybírósági döntés, amely jóváhagyta az Országos Választási Iroda által hitelesített aláírásgyűjtő íveket.

Ugyanakkor érdekesek – és kisebbségi jogi szempontból igen figyelemreméltóak – azok az érvek is, amelyek a hazai zsidóság nemzeti kisebbségként történő elismertetésével szemben fogalmazódnak meg. E körben mindenekelőtt a Magyarországi Zsidók Hitközsége véleményét kell kiemelni, amely a Magyarországon élő zsidóságot kizárólag vallási kisebbségként értelmezi.

A kezdeményezők ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy magukat nem vallási alapon definiálják, hanem a zsidó identitást egyfajta nemzeti-etnikai közösségi összetartozásként értékelik.

A kezdeményezés tárgyában, illetőleg az Országgyűlés döntése során – feltéve természetesen, ha az aláírásgyűjtés sikeres lesz – az sem hagyható figyelmen kívül, hogy Magyarországon a rendszerváltást követően már született olyan törvény, amely jogi értelemben is elismerte a hazai zsidó kisebbséget.

A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény 1. §-a ugyanis a következő rendelkezést tartalmazta: „*A Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja, ...az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.*”

A törvénymódosítás mellett felhozható politikai és jogi érveket elemezni nem áll szándékunkban, viszont azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Nektv. személyi hatályának kérdése e szempontból sem tekinthető lezárt és eldöntött ügynek.

II.

A kisebbségi közösségi jogok helyzete 2005-ben – különös tekintettel az oktatáshoz fűződő kollektív jogokra

1. A kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló általános tendenciák

A kisebbségi oktatás helyzetével az összes eddigi beszámolóban viszonylag részletesen foglalkoztunk. Az oktatás ügye – mindenekelőtt az oktatás általános színvonala és az azt garantáló személyi- és tárgyi feltételek megléte – általában is a legfontosabb társadalmi kérdések közé tartozik, ugyanakkor kiemelt fontossággal bír a nemzeti és etnikai kisebbségek esetében, hiszen a kisebbségi oktatás olyan kulcsfontosságú, mondhatni stratégiai feladat, amely a szó szoros értelmében meghatározhatja egy-egy kisebbségi közösség fennmaradását, identitásának megőrzését.

Az ún. nemzetiségi oktatás esetében a 2005-ös év nem hozott újabb fordulatokat, azok a problémák, amelyekkel találkozunk, már régóta ismertek, talán csak árnyalatokban különböznek a korábbi évek tapasztalataitól. A nemzetiségi oktatás egyik elsődleges célja az anyanyelvi ismeretek elmélyítése, illetve fejlesztése (nyelvoktató programok), illetve a nyelvismeret színvonalával szoros összefüggésben a különböző tantárgyak, ismeretek anyanyelven történő oktatása.

A nemzetiségi oktatás tehát értelemszerűen speciális feltételeket igényel, hiszen az ebben részt vevő pedagógusoknak – a nemzetiségi nyelven kívül – el kell sajátítaniuk az idegen nyelven való oktatás képességeit is. A nemzetiségi pedagógusképzés helyzetét negatív irányban befolyásolja azonban, hogy az ezeket a szakokat választó pedagógusokat nem részesítik olyan fokú elismerésben, amely arányban állna az ehhez a munkához szükséges ismeretekkel és a gyakorlati oktatás során ténylegesen végzett teljesítménnyel.¹³

A kisebbségi oktatás egyik alapkérdéseként külön kell szólnunk a cigány kisebbséget érintő közoktatási (nevelési) feladatok problémáiról is. Előljáróban azt kell leszögeznünk, hogy a cigány kisebbségi oktatás – jöllehet a jogalkotó a nemzetiségi oktatással egyidejűleg, azonos keretek között fogalmazta meg az erre vonatkozó szabályozást – lényegi különbséget mutat a nemzeti kisebbségek oktatásához képest.

A különbség azonban nem az oktatáshoz fűződő jogokat illetően állapítható meg, hanem annak sokkal inkább társadalmi-szociológiai okai vannak. A nemzetiségek esetében nyilvánvaló célok – mindenekelőtt az asszimiláció lassítása, megakadályozása, illetőleg a nemzeti identitás megőrzése – ugyan a roma kisebbségi oktatás esetében is megállapíthatók, azonban e kisebbségi közösség esetében az oktatással elérni kívánt célkitűzések ezen túlmutató, komplexebb feladatok elvégzését igénylik. A cigányság esetében az oktatás célja alapvetően kettős: az önazonosság megőrzésén túl meg kell teremteni, el kell mélyíteni az integrációt is. Az integráció alatt ez esetben a társadalmi elfogadottság erősítését, az előítéletek felszámolását és a különböző helyzetű népességcsoportok esélyegyenlőségének a megteremtését – és ezzel párhuzamosan természetesen a szegregáció felszámolását – értjük.

Az integráció ugyanakkor sem elvileg, sem gyakorlatilag nem kerülhet ellentétbe az identitás megőrzésére irányuló – a nemzeti kisebbségek esetében bevált – célokkal. Ennek a hangsúlyozása azért is fontos, mert a roma kisebbség esetében a tágabb értelemben vett, és az oktatás eszközeivel is erősíthető kulturális autonómia keltheti akár az elkülönülés látását is.¹⁴

Az alábbiakban – különböző szempontok szerint – a kisebbségi oktatás helyzetét meghatározó, tágabb társadalmi környezetet szeretnénk bemutatni annak érdekében, hogy az olvasó részletes információkat szerezhesen az oktatás ügyét illetően a kisebbségi önkormányzatokra, a települési önkormányzatokra, illetőleg az államra háruló egyes feladatokról.

¹³ Egyes, a vállalkozási szférában keresett nyelveket bíró pedagógusok esetében relatíve nagy a pályaelhagyás, ami ugyancsak negatívan befolyásolja a nemzetiségi oktatás személyi feltételeinek alakulását. Ezen a helyzeten – feltehetően – hosszabb távon sem várható érdemi változás, hiszen a pedagógusbéreknel a nyelvismeretet preferáló üzleti szféra várhatóan a jövőben is kedvezőbb perspektívát kínál.

¹⁴ Az egyik vidéki városunkban például a cigány fiatalok részére szervezett társadalmi szervezet azon törekvése, hogy a romák önálló klubhelyiséget kapjanak, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elzárkózásán bukott meg, ugyanis a kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete a települési önkormányzatban helyet foglaló cigány jelöltként mandátumot szerzett képviselővel egyetértésben úgy vélekedett, hogy a településen működő kultúrház és ifjúsági klub mellett egy hasonló profilú ifjúsági intézmény csak az elkülönülést, a szembenállást szolgálná, és összességében véve az integrációval és a cigányság érdekeivel ellentétes lenne.

2. A kisebbségi önkormányzatok által fenntartható nevelési-oktatási és kulturális intézményekre vonatkozó szabályok áttekintése

Szociológiai kutatások egyértelműen igazolták, hogy a kisebbségi anyanyelv őrzői az idősebb generációk, míg a fiatalabb nemzedékek számára az anyanyelvnek – és a kulturális szocializáció alapjának – egyre inkább a magyar nyelv számít. Ezzel összefüggő tény az is, hogy a hagyományos nemzetiségi falusi települések népessége egyrészt előregszik, másrészt fogyatkozik, így a falusi nemzetiségi család nyelvőrző szerepe is folyamatosan csökken. Mindebből következően a kisebbségi kultúra (amit a Nektv. különleges, megőrzendő és fejlesztendő értéknek tekint, aminek alapvető, immánens eleme a kisebbségi nyelv) mentése és ápolása – a közoktatási és a közművelődési intézmények fenntartása útján – a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttes felelőssége.

Közös feladról nem beszélhetünk, hiszen a kisebbségi jogok érvényesítésének biztosítása a települési önkormányzat (egyik) kötelező feladata,¹⁵ míg a kisebbségi önkormányzatok számára a Nektv. csak az átruházott feladat- és hatáskör¹⁶ vonatkozásában határoz meg ilyen jellegű feladatot. (Ennek megfelelően, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény [Kotv.] a kisebbségeket megillető közoktatási jogok biztosítását is a települési, illetve a megyei önkormányzat feladatává teszi.)

A Nektv. szerint a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek települési és országos önkormányzatai az általuk képviselt kisebbség kulturális autonómiájának az érdekében intézményeket hozhatnak létre.¹⁷ Ez tulajdonképpen nem jelent más jogalanyokhoz képest plusz jogot, hiszen, a Kotv. szerint bárki alapíthat közoktatási intézményt.

A közoktatási, közművelődési intézmények átvételére biztosított általános lehetőség sem jelent önmagában a kisebbségi önkormányzatokat megillető külön jogot, hiszen a korábbi és az átvevő fenntartó közötti megállapodás megkötése sincs a jogalanyok meghatározott típusához kötve.

Összegezve: mivel valamennyi kisebbségi önkormányzati feladat és hatáskör önkéntes feladtvállaláson alapul, az intézményalapítás és -átvétel joga pedig a jogalanyokat általában megilleti, az intézményfenntartásban megnyilvánuló kisebbségi kulturális autonómia az intézményalapításhoz és -átvételhez fűződő, az állam által biztosított kedvezményeken múlik.

Melyek ezek?

A Nektv. 37. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a feladat- és hatáskörét – a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő feladat- és hatáskörök kivételével – az országos önkormányzat testületére, annak kezdeményezésére külön megállapodás alapján köteles átruházni, ha a kezdeményező önkormányzat az átruházott feladat- és hatáskörében eljárva kisebbségi közügyet¹⁸ lát el, és a feladat ellátásához a jogszabályban meghatározott feltételeket biztosítani tudja.

Ezt az általános szabályt a Nektv. két esetre nézve konkretizálja:¹⁹

Egyrészt az országos kisebbségi önkormányzat megkeresésére át kell adni annak a közoktatási intézménynek a fenntartói jogát, amelyik országos vagy térségi feladatot lát el, és az alapító okirata szerint is kisebbségi közoktatási intézménynek minősül – feltételezve azt is –, hogy minden tanuló részt vesz a kisebbségi oktatásban.

¹⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdés, Nektv. 42. § (4) bekezdés.

¹⁶ Nektv. 30/A. § (1) A települési kisebbségi önkormányzat a helyi kisebbségi közügyek ellátása során a törvény által kötelezően előírt, illetőleg önként vállalt feladat- és hatáskörében jár el.

(2) A települési kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi közügyek intézése során, törvényben meghatározottak szerint, a helyi kisebbségi igényektől és teljesítőképességétől függően egymástól eltérő feladat- és hatáskörben járhatnak el.

(3) A települési kisebbségi önkormányzat kötelező feladatai különösen:

a) saját kezdeményezésére a helyi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása,

b) saját kezdeményezésére más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladat- és hatáskör ellátása.

¹⁷ Nektv. 25. § e), g) pontja szerint a települési kisebbségi önkormányzat – jogszabályi keretek között – saját hatáskörében határozza meg intézmény alapítását, átvételét és fenntartását, önkormányzati társulás létrehozását vagy társuláshoz való csatlakozást, valamint e törvény 37. § (1) bekezdés i), k), l), m), n), q), r) pontja szerint az országos önkormányzat – jogszabályi keretek között – határozatlan önállóan dönt: intézmény alapításáról, fenntartásáról, működtetéséről, megszüntetéséről, így különösen alap- és középfokú kisebbségi oktatási intézmények, továbbá felsőoktatási intézmény vagy felsőoktatási intézmény keretében megvalósítandó képzés alapításáról, fenntartásáról és működtetéséről, illetőleg átvételének kezdeményezéséről, színház működtetéséről, múzeumi kiállítóhely, országos gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemény létesítéséről, fenntartásáról.

¹⁸ Nektv. 6/A. § (1) Értelmező rendelkezések:

1. kisebbségi közügy:

a) az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy,

b) a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervekben, továbbá a kisebbségi önkormányzati szervekben való kisebbségi képviselői és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

¹⁹ 47. § (4) bekezdése és a 49/A. § (1) bekezdése.

Másrészt a kisebbség országos önkormányzatának megkeresésére az intézményt fenntartó helyi önkormányzat köteles átadni a kizárólag kisebbségi kulturális feladatot ellátó, illetve az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő kulturális intézmény fenntartói jogát.

Ebből több következtetés vonható le. Mindenekelőtt megállapítható, hogy a fenntartói jog kötelező átadására csak erősen behatárolt, szűk körben kerülhet sor, és arra – főszabályként – a fakultatív jelleg az irányadó.²⁰ Megállapítható az is, hogy a törvény a települési kisebbségi önkormányzat javára még szűk körben sem biztosít olyan lehetőséget, amikor az intézmény fenntartói jogának átadása a települési önkormányzat részéről kötelező lenne.

A kisebbségi önkormányzatok intézményfenntartóvá válásának több – egymással összefüggő, illetőleg egymástól függetlenül létező – feltétele van. Ezek közül a feltételek közül kell kiemelni az államnak azt a feladatát, amely a kisebbségek anyanyelvű és anyanyelvi oktatására (az anyanyelvű pedagógusok képzésének, továbbképzésének biztosítására) vonatkozik.²¹ Ide tartozik természetesen az államnak az a kötelezettsége is, hogy támogassa a kisebbségek anya-, illetve nyelvszülőországból érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását, a kisebbségi oktatáshoz a tankönyvek megjelentetését, a taneszközök előállítását is.²²

A támogatási rendszer feltétele az, hogy az átvevő kisebbségi önkormányzat a helyi önkormányzatokkal azonos jogcímen és feltételekkel igényelhesse a hozzájárulásokat és támogatásokat, illetve részt vehessen minden olyan pályázaton, amelyet a helyi önkormányzatok részére írnak ki.

A rendszerrel szemben továbbá elvárásnéként fogalmazható meg, hogy az intézményfenntartásra vállalkozó kisebbségi önkormányzatok igényelhesék az ún. „fenntartói kiegészítő támogatást” és az új intézményt alapító országos önkormányzatok a kiegészítő támogatás mellett pályázati úton elérhető többlet-költségvetési támogatási igényüket is érvényesíthessék.²³

(Tudomásunk szerint – e támogató szabályoknak köszönhetően – az országos önkormányzatok kb. 30 intézményt tartanak fenn.)

Az 1826 települési kisebbségi önkormányzat²⁴ által fenntartott intézményről viszont még hozzátéveleges adatunk sincs, de vélhetőleg 30-nál kevesebb az ilyen közoktatási és közművelődési intézmények száma.²⁵ Ennek különböző okai vannak, mindenekelőtt az érdemel említést, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat akkor válhat intézményfenntartóvá, ha maga alapít ilyet, azzal, hogy amennyiben van a településen olyan közoktatási intézmény, amely a kisebbségi közoktatási feladatot is elláthatná, akkor kiegészítő működési támogatásra nem számíthat – miközben saját bevételei nincsenek. Ezen túl megállapítható, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat akkor (és csak akkor) válhat intézményfenntartóvá, ha a települési önkormányzattal közoktatási megállapodást köt.²⁶

A közoktatási megállapodás megkötésének feltétele a települési önkormányzat hozzájárulása, valamint az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, ennek hiányában a szülői szervezet (közösség) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzat egyetértése.

A NEKH által összeállított, a 2003/2004. tanévre vonatkozó adatsor alapján elmondható, hogy 361 óvodában nemzetiségi nyelvű nevelés, 418 általános iskolában nemzetiségi nevelés-oktatás is folyt.

Jelenleg nemzetiségi középfokú oktatást 32 középfokú intézmény biztosít. A legutóbbi felmérés szerint 11 926 gyermek részesül cigány kulturális nevelésben is az óvodában, 207 iskolában pedig cigány kisebbségi program szerint is oktatnak 27 250 tanulót. A cigány kisebbségi oktatás megjelenik 18 középfokú intézményben is, összesen 1981 tanuló részvételével.

Ha ehhez hozzátesszük azt, hogy a 2003/2004. tanévben 135 települési önkormányzat kért 140 közoktatási intézményre kisebbségi kiegészítő fenntartói támogatást, akkor egészen nyilvánvalóvá válik, hogy bár a kisebbségi kulturális autonómia fogalmilag elképzelhetetlen kisebbségi önkormányzatok által fenntartott nevelési-oktatási és kulturális intézmények nélkül, a kisebbségi nevelés-oktatást is ellátó intézmények döntő többségének a fenntartói nem a kisebbségi, hanem a települési önkormányzatok.

²⁰ Sőt, ilyen esetekre a Nektv. 47. § (5) bekezdése azt is előírja, hogy a fenntartó helyi önkormányzat a döntéséhez köteles beszerezni az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, ennek hiányában a szülői szervezet (közösség) és az iskolai, illetve kollégiumi diákönkormányzat egyetértését is.

²¹ Nektv. 46. § (2) bekezdés, 46. § (4) bekezdés.

²² Nektv. 50. § (1).

²³ Kotv. 121. § (1) bekezdés 27. pont.

²⁴ 2002-ben mindösszesen 1314 településen 1853 kisebbségi önkormányzat jött létre, ebből 11 önkormányzat volt fővárosi szintű, 203 fővárosi kerületben, 1639 pedig községekben és városokban jött létre. 2005. február 1-jére a működő önkormányzatok száma 1826-ra csökkent.

²⁵ A Közoktatási Információs Iroda honlapja szerint ezek száma mindössze 8. (<http://www.kir.hu>)

²⁶ Egy 2002-ben folytatott vizsgálatunk során az 52 megkeresett települési önkormányzatból mindössze hárman válaszoltak úgy, hogy készek lennének átadni az intézményfenntartói jogokat a kisebbségi önkormányzatnak.

Általánosságban tehát kijelenthető, hogy:

- a kulturális autonómia, a kulturális önrendelkezés csak korlátozottan, közvetetten, a kisebbségi önkormányzatokat megillető együttdöntési jogokon keresztül valósulhat meg,
- sem a minden jogalanyt elvi szinten megillető intézményfenntartói jog biztosítása, de még a kisebbségi önkormányzatoknak juttatott, egyes az alapításhoz, a fenntartáshoz, az átvételhez fűződő kedvezmények sem jelentenek megfelelő alapot a kisebbségi kulturális autonómia közvetlen, döntési jogot biztosító „intézményesüléséhez”.

3. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogával kapcsolatos panaszok bemutatása

Magyarországon a kisebbségek kulturális autonómiája az ún. együttdöntési jogok gyakorlásával valósul meg, azaz a Nektv.-ben és más törvényekben felsorolt esetekben a települési önkormányzat csak a kisebbségi önkormányzat véleményének kikérése; más ügyekben pedig csupán egyetértésének beszerzése után dönthet. A legszélesebb jogosultsági kör a közoktatás területén illeti meg a kisebbségi önkormányzatokat.

A múltban a jogintézmény gyakran vezetett döntésképtelen helyzetekhez: a kisebbségi önkormányzat nem adta egyetértését, és a felek képtelenek voltak kompromisszumot kötni. Az Országgyűlés az egyetértési jog hiányában kialakult helyzetek kezelése érdekében 2003. szeptember 1-jei hatállyal módosította a közoktatási törvényt, és bevezette az ún. kilenctagú bizottság intézményét. A Kotv. által szabályozott eljárás menete szerint: ha a kisebbségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, és további tizenöt napon belül az érdekeltek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, kilenc tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba három-három tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az, akinek az egyetértési jog megadásához érdeke fűződik, továbbá az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB).²⁷ A bizottság maga határozza meg működésének rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A döntés az egyetértést pótolja. A bizottság működési költsége azt terheli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.

A korábbi években az egyetértési jogokkal kapcsolatos panaszok többsége az egyetértési jog figyelmen kívül hagyására vonatkozott. 2005-ben a beadványok egy része már a kilenctagú bizottság működésével kapcsolatos.

Egy kisebbségi önkormányzati elnök panasszal fordult hozzánk, amely a kilenctagú bizottság OKB által delegált tagjainak összeférhetlenségére vonatkozott, a szakértők „elfogultságát” feltételezte.

A panasz kapcsán arra kértük az OKB elnökét, hogy szabályozzák az összeférhetlenség kérdését, tegyék lehetővé annak a szakértőnek, illetve OKB-tagnak a döntéshozatalból való kizárását, akitől az adott ügy tárgyilagosa megítélése nem várható.

Az OKB elnöke a bizottság álláspontjáról a következő tájékoztatást adta. Az OKB az illetékes referens javaslata alapján határozatban delegálja a három szakértőt az egyeztető (kilenctagú) bizottságba. A referenst az adott kisebbség országos önkormányzata delegálja az OKB-ba, ezért ha egy ügyben a referens érdekeltsége, elfogultsága felmerül, az ő javaslattételi joga „visszaszáll” az országos önkormányzatra. Amennyiben összeférhetlenség esete áll fenn, akkor erről a bizottsági tagot írásban nyilatkoztatják, és a referens helyett az országos önkormányzat elnöke vagy alelnöke, illetékes bizottsága tesz javaslatot a szakértők személyére. A döntés meghozatalában ez esetben a referens nem vesz részt.

Az OKB elnöke arról is tájékoztatott, hogy az összeférhetlenségi szabály alkalmazására már konkrét esetben is sor került: az OKB egyik tagjának érintettsége miatt az adott országos önkormányzat elnöke tett javaslatot a szakértők személyére.

Az OKB tájékoztatását elfogadtuk, az összeférhetlenség kérdését megnyugtatóan rendezte a bizottság.

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy a települési önkormányzat nem fogadta el a kilenctagú bizottság döntését, és azt a pályázót kívánja kinevezni igazgatónak, akit a kisebbségi önkormányzat nem támogatott.

Vizsgálatunk megállapította: az iskola az önkormányzat fenntartásában működő nemzetiségi oktatási intézmény, ezért igazgatójának kinevezéséhez – a Kotv. 120. § (11) bekezdés e) pontja alapján – be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A két testület nem jutott egyetértésre az igazgató személyét illetően: a kisebbségi önkormányzat nem adta egyetértését a települési önkormányzat által támogatott pályázó kinevezéséhez; a másik két pályázó személyével azonban egyetértett (ezzel az önkormányzatra bízva a két pályázó közti választás lehetőségét).

²⁷ Az Országos Kisebbségi Bizottság az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választhatja ki a jelölteket.

A kisebbségi önkormányzat elnökének és a jegyzőnek a tájékoztatása szerint a kilenctagú bizottság 5–4 arányban nem támogatta a települési önkormányzat által javasolt személy kinevezését, vagyis nem pótolta a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A települési önkormányzat mégis úgy döntött, hogy vállalva a pereskedést is, a kilenctagú bizottság döntése ellenére saját jelöltjét nevezi ki igazgatónak.

A jegyző arról tájékoztatott minket, hogy ismertette a törvénysértő határozat lehetséges következményeit, a közigazgatási hivatal bírósághoz fordulási jogát, a képviselők ennek ellenére hozták meg döntésüket.

Ezért az Obtv. 20. § alapján azzal az ajánlással fordultunk az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjéhez, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A hivatalvezető elfogadta ajánlásunkat, és törvényességi észrevételében felhívta a képviselő-testület figyelmét a határozat törvénysértő jellegére, és felszólította a testületet annak visszavonására. A képviselő-testület megtárgyalta a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételét, és úgy döntött, hogy nem vonja vissza a törvénysértő határozatot. A hivatalvezető ezért keresetet indított az önkormányzattal szemben, és kérte a bíróságtól a törvénysértő határozat hatályon kívül helyezését. A beszámoló írásakor a per kimenetele még nem ismert.

Egy másik ügyben a települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának figyelmen kívül hagyásával és a kilenctagú bizottság megkerülésével próbálta meg saját akaratát érvényesíteni. A kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a panasszal keresett meg minket, hogy a kisebbségi intézménynek számító általános iskola igazgatóját a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát figyelmen kívül hagyva nevezték ki.

A vizsgálat során tanulmányoztuk az ügygel összefüggő képviselő-testületi jegyzőkönyveket, határozatokat, tájékoztatást kértünk a polgármesteri hivataltól, és kértük az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy adjon tájékoztatást törvényességi ellenőrzésük eredményéről. Ezek alapján megállapítottuk, hogy az adott általános iskola kisebbségi intézménynek minősül, ezért igazgatójának kinevezése a kisebbségi önkormányzat egyetértéséhez kötött.

A korábbi igazgató 2005. június 15-i hatállyal felmondott. Az önkormányzat június 14-én rendkívüli ülést tartott, ahol többek között az iskolaigazgatói megbízásról döntöttek.

A települési önkormányzat választása egy – az iskolában nem tanító – külső pályázóra esett, akít meg is bíztak az iskolaigazgatói feladatok ellátásával. A jegyzőkönyv szerint többen is jelezték, hogy a kisebbségi önkormányzatnak egyetértési joga van, amit e döntés előtt ki kellett volna kérni. A képviselőtestület ezért visszavonta határozatát.

A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben a 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet gondoskodik. E jogszabály kimondja, hogy a pályázati úton történő, és a közoktatási intézményben megfelelő feltételekkel rendelkező közalkalmazott vezetői megbízásához is szükség van a kisebbségi önkormányzat egyetértésére.²⁸

Az önkormányzat azonban – a jogszabályi előírásokat megkerülve – visszavonta határozatát és visszaállította a korábban megszüntetett igazgatóhelyettesi státuszt az iskolában, a felmondási idejét töltő igazgató pedig utolsó munkanapján igazgatóhelyettest bízott meg.

A Kotv. is rögzíti azt az általános szabályt, hogy az oktatási jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetészerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetészerűnek, ha az, egyes jogok csorbítására, az érdekvérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékoztatói jog korlátozására irányul vagy erre vezet.²⁹

Álláspontunk szerint azzal, hogy az önkormányzat a kilenctagú bizottság megalakítása érdekében nem intézkedett, megsértette a Kotv. 102. § (12) bekezdés előírásait, és – mivel joggyakorlása a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogának csorbítására irányult, illetve vezetett – egyben megsértette a rendeltetészerű joggyakorlás elvét is.

A képviselő-testület 2005. január 27-én határozatával az igazgatóhelyettesi státuszt az intézményben megszüntette. (Az igazgatóhelyettesi feladatokat a kisebbségi önkormányzat által a későbbiekben támogatott pályázó töltötte be.) A határozat következtében módosítani kellett az iskola szervezeti és működési szabályzatát (SzMSz). A Kotv. alapján az

²⁸ A kormányrendelet 5. § (16) bekezdése szerint: „Ha a magasabb vezetői beosztás ellátására kiírt pályázat nem vezetett eredményre (például nem volt pályázó, illetve egyik pályázó sem kapott megbízást), vagy a magasabb vezetői beosztás ellátására szóló megbízás bármilyen okból a megbízás határidejének lejártá előtt megszűnt, a közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatok ellátására – nyilvános pályázat kiírása nélkül – vezetői beosztás ellátására szóló megbízás adható a közoktatási intézmény megfelelő feltételekkel rendelkező közalkalmazottjának. Ilyen megbízás hiányában a közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatokat a közoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettesítés rendjében foglaltak szerint kell ellátni. A közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatok újabb nyilvános pályázat kiírása nélkül, e bekezdésben foglaltak szerint, legfeljebb egy évig láthatók el.”

²⁹ A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell döntenet, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan.

SzMSz jóváhagyásához ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését is, amely a kisebbségi önkormányzat tájékoztatása szerint nem történt meg.

A települési önkormányzat 2005. június 15-én a fenti határozatát visszavonta, és visszaállította az igazgatóhelyettesi státuszt. Az önkormányzat az így módosuló SzMSz jóváhagyásához ismét elmulasztotta kikérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Az önkormányzat törvénytelen eljárásorozatával kijátszotta a kisebbségi önkormányzatnak azt a jogát, amely egy kisebbségi oktatási intézmény igazgatójának kinevezésével kapcsolatban megilleti.

Megállapítottuk, hogy a képviselő-testület eljárása az Alkotmány 68. §-ában és a Nektv.-ben biztosított kisebbségi jogokkal összefüggő visszásságot eredményezett.

Az igazgatói állásra utóbb kiírt pályázatra a kapott tájékoztatás szerint nem volt jelentkező. Így a kormányrendelet azon előírását kellett alkalmazni, mely szerint az iskolában megfelelő feltételekkel rendelkező közalkalmazottnak lehet megbízást adni, és ehhez (értelemszerűen) be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Ezért azzal a kezdeményezéssel fordultunk a képviselő-testülethez, hogy a jogszabályoknak megfelelő eljárás keretében tegyék meg a szükséges intézkedéseket a törvényi előírásoknak megfelelő és a kisebbségi önkormányzat támogatását élvező közalkalmazott vezetői megbízásához.

A 2005. szeptember 28-i helyszíni vizsgálatunk keretében megállapodás született a kisebbségi önkormányzat és a települési önkormányzat között, amely szerint a kisebbségi önkormányzat megismerkedik a tantestület új tagjaival, felméri a lehetséges igazgatójelöltek körét. (A felek elfogadták, hogy az egyeztetések megkönnyítése érdekében felveszük a kapcsolatot a közoktatási közvetítői szolgálattal.)

Abban a kérdésben is megállapodás született, hogy amennyiben továbbra sem sikerül a két testületnek egyetértésre jutnia, akkor intézkednek a kilenc tagú bizottság összehívásáról, és így próbálják biztosítani az adott tanévre (2005/2006) a vezetői beosztás ellátását.

Abban a kérdésben nem merült fel vita a felek között, hogy az iskolaigazgatói pozíció 2006 őszétől, ötéves időtartamra történő betöltésére új pályázatot kell kiírni, és abban is konszenzus alakult ki, hogy a pályázat során szintén tiszteltben kell tartani a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát.

Az Oktatásügyi Közvetítő Szolgálatot³⁰ felkértük a közvetítésre, a Szolgálat vezetője a lefolytatott egyeztetések alapján a következőkről számolt be:

„Az első tárgyaláskor sikerült megállapodást aláírniuk a feleknek, mely tartalmazta, hogy a kisebbségi önkormányzat és az önkormányzat együttműködik az oktatással kapcsolatos kérdések megoldásában, közösen írják ki az igazgatói pályázatot. Megállapodtak abban, hogy a két önkormányzat és az iskola tantestülete együttesen beszél meg a feladatokat, és az iskola jövője szempontjából a társulásban működtetett intézmény jelenthet megoldást. A kisebbségi önkormányzat és a nyelvtanárok egyeztették az iskola nemzetiségi pedagógiai programját.

Második alkalommal a tantestület és az önkormányzatok közös megbeszélésen vettek részt. Ez fontos lépés volt, de az intézményvezető személyében nem sikerült megállapodásra jutniuk.”

A polgármester is arról adott tájékoztatást, hogy nem sikerült egyetértésre jutniuk az iskolaigazgató személyéről és ezért intézkedtek a kilenc tagú bizottság összehívása érdekében. A bizottsági döntés következtében 2006 szeptemberéig biztosított lesz az iskola vezetése. Az igazgatói állás szeptembertől való, 5 évre szóló betöltésére – a kisebbségi önkormányzattal egyetértésben – pályázatot írtak ki.

A fentiekben ismertetett intézkedések megtörténtével az ombudsmani kezdeményezés elfogadottnak tekinthető.

Vizsgálatunk során megállapítottuk azt is, hogy az illetékes közigazgatási hivatal több esetben sem teljesítette törvényességi ellenőrzési hatáskörében eljárva azt a köteletségét, hogy a kisebbségi jogok érvényesülése érdekében megállapítsa: a képviselő-testület törvénysértést követett el.

Ezért azzal az ajánlással fordultunk a belügyminiszterhez, mint a közigazgatási hivatalok ellenőrzésének szakmai irányítását ellátó tárcavezetőhöz, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az illetékes közigazgatási hivatal törvényi feladatainak teljesítése érdekében.

2005. augusztus 30-i, belügyminiszterhez címzett ajánlásunk után, szeptember 13-i dátummal a közigazgatási hivatal vezetője törvényességi észrevételt tett az általános iskola igazgatóhelyettesi státuszáról, illetve a szervezeti és működési szabályzat módosításáról, valamint az általános iskola igazgatójának megbízása, illetve a megbízás visszavonása ügyében hozott képviselő-testületi határozatokkal kapcsolatban. Az észrevételben a közigazgatási hivatal vezetője felhívta a képviselő-testület figyelmét arra, hogy mely esetekben kell beszereznie a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát. Továbbá arra is, hogy a jegyzőkönyveket határidőben terjessze a hivatalhoz, mert a késedelmes felterjesztés akadályozza

³⁰ Az Oktatásügyi Közvetítői Szolgálatot az Oktatási Minisztérium azzal a céllal hozta létre, hogy elérhetővé tegyen egy korszerű, hatékony, költségtakarékos vitarendezési eljárást. A Szolgálat 2004. január 1-jei hatállyal kezdte meg működését.

a hivatalvezetőt a törvényességi ellenőrzési feladatok ellátásában. A község képviselő-testülete 2005. október 26-án kelt határozatában a közigazgatási hivatalvezető észrevételeit tudomásul vette.

A belügyminiszter felhívta a közigazgatási hivatalvezető figyelmét arra, hogy a jövőben megalapozott előzetes szakmai véleménnyel, valamint a törvényes határidők betartásával végezze az adott településen és a többi települési önkormányzatnál is a törvényességi ellenőrzést.

A belügyminiszter válasza ajánlásunk elfogadásaként értékelhető.

4. Egy különösen bonyolult iskolai diszkriminációs eset bemutatása

*Egy beadványozó azt sérelmezve fordult hozzánk két beadvánnyal, hogy abban az iskolában, ahol korábban ő is tanított, a roma gyerekeket hátrányosan megkülönböztetik, illetve jogellenes adatkezelést is folytatnak.*³¹

A panaszos által megküldött iratok tanúsága szerint kétségtelenül megállapítható volt, hogy az iskola olyan statisztikákat készített, amelyek a cigány származású tanulókat név szerint is feltüntették, és az intézményvezető maga is elismerte a jogellenes adatkezelés tényét.

Az igazgató állítása szerint az iskola még 2001-ben nemzetiségi-kisebbségi nevelést-oktatást szeretett volna bevezetni, azonban a szülőkkel való egyeztetések nem vezettek eredményre. Az akkor (a szülők előzetes hozzájárulásának a bevétele nélkül) készült, különleges személyes adatokra is rákérdező adatlap-mintákat használták (gondatlanságból) a későbbiekben is.

Az e kérdésben folytatott vizsgálatot intézkedés nélkül zártuk le, mert az alkotmányos visszásságot az igazgató megszüntette: a jogellenesen beszerzett adatokat – megkeresésünk után – törölte, illetve (a senki által nem cáfolt) nyilatkozata szerint az adatlapok jogellenes adatait „nem hasznosították”, „nem összesítették”, nem alapoztak rájuk semmilyen jogellenes cselekményt.

A panaszos a következőket állította a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban:

- a speciális tagozaton tanuló roma gyerekek csak tanítási idő alatt ebédelhettek, hogy ne találkozhassanak az ebédlőben a többiekkel;
- a speciális tagozat számára, bár volna rá igény, nem szerveztek napközit;
- a 2005. február 18-i farsangi rendezvényen a speciális tagozaton tanuló 23 gyerek közül csak hat vehetett részt, s az igazgató általában véve is igyekszik minden közösségi rendezvényről kitiltani őket;
- a normál és a speciális tagozat épületrészét összekötő folyosó ajtaját a pedagógusok kulccsal zárják le, megakadályozandó az átjárását.

A panasz alapján indított eljárást hivatalból kiterjesztettük a panasszal érintett konkrét adatkezelési visszássággal esetlegesen összefüggésbe hozható kérdésekre, továbbá az intézményre vonatkozó, az OKÉV jelentésében feltárt szakmai hiányosságok és szabálytalanságok témáira is, mert azok csak komplexitásukban voltak vizsgálhatók.

Fontos tudni, hogy a vizsgált intézményben az 1996–1997. tanévtől folyik gyógypedagógiai nevelés-oktatás. A 2001–2002-es tanév végéig külön telephelyen, azóta a központi iskola új szárnyában, összevont csoportokkal, illetve integrálással látta, illetve látja el ezt a feladatot az iskola.³²

A gyógypedagógiai tagozaton tanulók külön étkeztetésére vonatkozó, elkülönítési szándékot feltételező panasz ugyan nem volt megalapozott: diszkrimináció a vizsgálat adatai alapján nem volt megállapítható, de az igen, hogy a kialakult gyakorlat a házirend étkezési rendre vonatkozó szabályaiba ütközik, a tanórák közötti 10 perces szünetben étkeztek a gyógypedagógiai tagozat tanulói, holott az nem elegendő az ebéd nyugodt elköltésére, ezért sérti a tanuló egészséghez fűződő jogát, illetőleg az is, hogy időnként ezek a tanulók a tanóra befejezése előtt étkeztek, s ez (vagyis a megrövidített tanóra) sérti a tanuló jogát arra, hogy képességeinek, érdeklődésének, adottságainak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljön.

A napközi szervezésének kérdésében sem volt megállapítható a megkülönböztetés, mert a beadványozó az állítását semmivel sem támasztotta alá, míg az igazgató szerint: „...az iskola mindenki számára egyformán biztosítja a napközis foglalkozások lehetőségét. Az iskola minden év áprilisában felméri a napközis ellátás iránti igényt; a gyógypedagógiai tagozat összevont csoportjai azonban nem kérték ezt.”

³¹ A most bemutatott ügyet azért szükséges külön kiemelni, mert egyszerre tartalmaz több közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetésre, illetve jogellenes adatkezelésre vonatkozó elemet is, továbbá jól érzékelteti azt, hogy az ombudsmani vizsgálat időnként szükségszerűen „túlterjeszkedik” a beadvány tartalmán, hiszen a beadványozó egyes alaptalannak bizonyuló feltételezései is ráterelhetik a figyelmet valamely egyéb jogsértésre.

³² A tagozaton a 17 sajátos nevelési igényű tanuló oktatása csoportösszevonásban történik az 5–7. (6 fő), a 3–6. (5 fő + 1 magántanuló), a 6–8. osztályban (5 fő). Ezen kívül az iskola egyéb osztályaiban 22 enyhe fokban értelmi fogyatékos, és 9 pszichés fejlődés zavarai miatt a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozott gyermek integrált nevelését-oktatását is ellátják.

A közösségi rendezvényeken való részvétellel kapcsolatban kapott információk is ellentmondásosak voltak. Csak annyi volt egyértelműen megállapítható, hogy az iskolaigazgató az osztályközösségnek, illetve a diákönkormányzatnak az iskolai rendezvényekről való kizárási jogot tulajdonít, holott az intézmény házirendje szerint az osztályközösséget e vonatkozásban semmilyen jog nem illeti meg, a diákönkormányzat is csak javaslatot tehet az eltiltásra, döntést az igazgató hozhat.

Így csak azt állapíthattuk meg, hogy minden olyan kizárás, amely csupán az osztályközösség vagy a diákönkormányzat „határozatára” hivatkozik, alkotmányosan visszas, mert sérti a tanulóknak a részvételi jogait, illetve elvonja az igazgató hatáskörét.

Az iskola „normál” és gyógypedagógiai tagozatának épületrészét összekötő folyosó lezárásának kérdése azért volt könnyen megítélhető, mert az igazgató ennek tényét elismerte, azzal a pontosítással, hogy erre „*tanóra idejében*” kerül sor. Hangsúlyozta azt is, hogy „...*ez a tanórán részt vevő diákot nem akadályozza a mellékhelyiség használatában. Abban viszont igen, hogy a teremből engedély nélkül távozó gyermek kikerüljön a nevelő látóköréből.*”

Az intézkedés oka tehát – ezt erősítette meg szóban a helyszíni vizsgálat során is – a gyógypedagógiai tagozat tanulói-nak a tanórán való tartása, a tanterem tanári hozzájárulás nélküli elhagyásának a megakadályozása.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy egy nevelési-oktatási intézmény minden pedagógiai problémát pedagógiai eszközökkel jogosult és köteles megoldani. Törvényi felhatalmazás nélkül – egy oktatási intézményi döntéssel – a személyes szabadság fizikai eszközökkel nem korlátozható.

(Adott esetben a tanuló osztályteremben tartása elérhető lenne például motivációval, a drámapedagógia eszköztárának, más alternatív pedagógiai módszernek, de akár több pedagógiai asszisztensnek az alkalmazásával is.)

Megállapítottuk, hogy mivel törvényes alapja az elkülönítésnek nincs, ezért ez a magatartás az Alkotmány 70/A §-ában tiltott, emberi jogokat sértő hátrányos megkülönböztetésnek, illetve az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) 8. § e) és g) pontja szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek, a 10. § (2) bekezdése alapján jogellenes elkülönítésnek minősül.

Kimondtuk azt is, hogy a „normál” és a gyógypedagógiai tagozat közötti folyosó lezárása akkor is sérti az emberi méltóságot, ha a tanuló a foglalkozás helyszínét a tanítási óra ideje alatt egyébként is csak a nevelő engedélyével (és különösen indokolt esetben) hagyhatná el, hiszen a „bezártság” önmagában is megalázó lehet.

Ráműtöttünk arra is, hogy a két épületrészt összekötő folyosó egyúttal a gyógypedagógiai tagozat egyetlen menekülési és mentési útvonala is: tűz vagy egyéb, a tanulók egészségét, testi épségét veszélyeztető válsághelyzet esetén a lezárt ajtó tragédiához is vezethetne.

A „normál” osztályokat érintő osztályba sorolási visszásságra az intézmény jogellenes adatokat is tartalmazó statisztikai hívták fel a figyelmünket.

A statisztikák azt mutatták, hogy a 2004–2005. tanévben

- volt egy homogén, cigány tanulók nélküli osztály (1./c), ahol egyetlen sajátos nevelési igényű gyerek sem tanult,
- a nagy létszámú, iskolaotthonos szolgáltatást is nyújtó osztályban (1./b) a roma gyerekek aránya 6%, a sajátos nevelési igényűek aránya 0% volt,
- a kis létszámú osztályban (1./a) a cigány tanulók aránya 79,6%, a sajátos nevelési igényűeké 25,6% volt.

A 2./a osztály naplójának tanúsága szerint a tavalyi 1./a létszáma egy fővel gyarapodott, a 16 tanulóból pedig enyhén értelmi fogyatékos: négy, értelmi fogyatékos: egy,³³ részképesség-zavarral küzd: három gyermek. Vagyis a sajátos nevelési igényű tanulók aránya a korábbi 25,6%-ról 50%-ra nőtt.

Az igazgató a szignifikáns különbségeket két okcsoporttal „magyarázta”. Elmondta, hogy az iskola minden esetben eleget tett a szülők osztály- és pedagógusválasztási kérésének, másrészt a „véletlen” is közrehatott a helyzet kialakulásában.

Tehát: az osztály létszámának, összetételének kialakulását az intézmény semmilyen módon nem befolyásolta.

Ez az indoklás egyrészt nem „életszerű”, másrészt azért is visszas, mert az osztályba vagy csoportba való beosztásról – a Kotv. 66. § (5) bekezdése szerint – az igazgató dönt, és ez a jog egyúttal azt a kötelességet is rója az intézményvezetőre, hogy – a gyermekek érdekében – a nevelés-oktatás hatékonyságát leginkább szolgáló módon járjon el. Elfogadhatatlan azért is, mert nem felel meg az intézmény SzMSz-ében megfogalmazott osztályba sorolási szempontoknak.

Megállapítottuk, hogy a kialakult helyzet sérti a tanulók „megfelelő” neveléshez, oktatáshoz való jogát, mert a hátrányos helyzetű és sajátos nevelési igényű tanulók egyetlen osztályba koncentrálása szinte megoldhatatlan feladat elé állítja még a legjobb pedagógust is. Így korlátozottan képes eleget tenni azon kötelességének, miszerint nevelő és oktató tevékenysége során köteles figyelembe venni a tanuló egyéni képességét, tehetségét, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét és fejlettségét, sajátos nevelési igényét, ezért a korai tanulási, beilleszkedési nehézségek korrekciójára, a hátrá-

³³ Az iskola igazgatója a naplóban értelmi fogyatékosként feltüntetett gyerekekről utóbb azt állította, hogy „tévedés történt”, ő is csak enyhe fokban értelmi fogyatékos.

nyos helyzetű gyermekek felzárkóztatására, valamint a gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátására, egyéni fejlesztésre csak kevésbé hatékony módon kerülhet sor egy ilyen osztályban.

Tehát ki kellett mondanunk, hogy az iskolában kialakult helyzet közvetett hátrányos megkülönböztetés útján jött létre.

Az intézményre irányuló OKÉV-vizsgálat hívta fel a figyelmünket arra, hogy „...a pedagógiai program készítésekor a sajátos nevelési igényű tanulóakra vonatkozóan is megfogalmazták az alapelveket, célokat, feladatokat, kritériumokat. A tagozaton a kötelező órák egésze, a rehabilitációs órák nem teljeskörűen valósulnak meg.”

Az igazgató ezzel kapcsolatban – a kérdésre vonatkozó órarendek megküldésével – igazolta, hogy a 2005–2006. tanévtől a habitációs és rehabilitációs órákat már ténylegesen megtartják. Az oktatásban négy gyógypedagógiai tanár vesz részt.

Az igazgató bizonyította, hogy a 2005–2006. évi tanévtől már csak megfelelő végzettségű pedagógus tanít az iskola tagozatán, illetve (főállásban) egy fő pedagógiai asszisztentst is alkalmaznak.

Az OKÉV jelentése alapján vizsgáltuk meg a következő kérdéseket is:

– „A tanulók rendelkeznek ugyan szakértői bizottsági szakvéleménnyel, de a kontrollvizsgálatok késedelmesek és elmaradtak. A hiányzó vizsgálatok elvégzése folyamatosan történik”.

– „Az integrációban részt vevő tanulók osztályba helyezését az iskola döntötte el úgy, hogy az integrált oktatás megjelölése a szakvéleményben nem jelenik meg, igaz, a fejlesztési javaslatokat a pedagógusok a tervező munkájuk során figyelembe veszik.”

Az igazgató szerint a szakértői javaslatok beszerzését folyamatosan pótolják, 2005 októberétől-decemberéig az érintett 26 tanulóból 10 vizsgálata megtörtént.

Megállapítottuk, hogy a kontrollvizsgálatok késedelme, illetve az, hogy az integrációban részt vevő tanulók osztályba helyezését az iskola úgy döntötte el, hogy az integrált oktatás megjelölése a szakvéleményben nem jelenik meg, sérti, illetve sértheti az érintett tanulók megfelelő neveléshez, oktatáshoz való jogát, mert a sajátos nevelési igényű gyermekek különleges gondozásra jogosultak, amelyet – a Kotv. 30. § (1) bekezdése szerint – a szakértői és rehabilitációs bizottságok szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Így még a jóindulatú, jó szándékú, de szakvélemény nélkül megvalósított „többiekkel együtt való nevelés” is jogsértő.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a szakértői javaslatok beszerzése, illetve pótlása lassú; a jogsértő állapotot a lehető leghamarabb meg kell szüntetni.

Az OKÉV-vizsgálat anyagaiból tudtuk meg azt is, hogy az intézmény a „pszichés fejlődés zavarai” miatt³⁴ a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozott gyermek integrált nevelését-oktatását is ellátja, azonban „*ezt a tevékenységet az alapító okirat nem tartalmazza, továbbá a pedagógiai programban nem szerepel erre vonatkozó programrész*”.

Mivel az OKÉV a megállapítását szakértői véleményre alapozta, javasoltuk, hogy az intézmény alapító okiratába ez a tevékenység kerüljön be, illetve adekvát módon dolgozzák ki, módosítsák a pedagógiai programot is, hogy a megfelelő neveléshez, oktatáshoz való jog érvényesülhessen.

Az ügyben 11 kezdeményezést és 3 ajánlást tettünk, választ azonban – e beszámoló elkészültéig – még nem kaptunk.

5. A kisebbségi tankönyvhelyzet bemutatása

A kisebbségi oktatási jogok egyik kulcsfontosságú tényezője a megfelelő színvonalú, az igényekkel adekvát, folyamatos tankönyvellátás, amit – az alacsony példányszám miatt – piaci alapon lehetetlen megszervezni.³⁵ A Nektv. ezért fogalmazza meg a kisebbségi tankönyvek megjelentetését a taneszközök előállítását állami kötelezettségként. A mi értelmezésünkben ez azt jelenti, hogy az állam garantálja a kisebbségi oktatás elengedhetetlen tárgyi feltételeinek a biztosítását.

Tény ugyanakkor, hogy az OM jelentős erőfeszítései ellenére a kisebbségi oktatás egyik legfontosabb problémája maradt a tankönyvellátás: 2003-ban megtörtént a nemzetiségi tankönyvfejlesztési programok újbóli áttekintése. Eszerint az anyanyelv és irodalom oktatásához szükséges 530 tankönyvből 256, a közismereti tárgyak anyanyelven való oktatásához igényelt 479 címből pedig 286 hiányzott.

Azóta a helyzet javult, de „*ättörés*” nem történt: az oktatási tárca 2003-ban és 2004-ben is 250–250 millió Ft-ot különített el a nemzetiségenként 16–16, mindösszesen 108 mű megírására. Értékelhető pályázat 50 cím megírására érkezett. Ezzel párhuzamosan nagyobb figyelmet kapott a kisebbségi nyelven oktatott közismereti tárgyak tankönyveinek fordítá-

³⁴ Például dyslexia, dysgraphia, dyscalculia, mutizmus, kóros hyperkinetikus vagy kóros aktivitászavar.

³⁵ A kis példányszámú tankönyv kifejlesztésének költségei azonosak a piaci feltételek között kiadott tankönyvekével. Egy – jellemzően 150–300 példányban megjelenő – nemzetiségi tankönyv is 3–5 millió Ft-ba, az utánnomás pedig ennek 1/4-ébe, 1/3-ába kerül. Az utánnomások miatt öt év alatt az állam ráfordításai megduplázódnak.

sa is. Az OM 23 tankönyv, feladatgyűjtemény és megoldó-kulcs lefordítására adott megbízást. Mindennek eredményeként az elmúlt évben újabb 65 tankönyvvel bővült a nemzetiségi oktatás számára rendelkezésre álló tankönyvek száma.

Tény, hogy pénzforrás önmagában, szerzői, illetve fordítói kapacitás nélkül nem „teremt” könyvet, ugyanakkor annak hiánya nem jelenthet kibúvót az állami felelősség alól:

- meg kell találni azokat a módszereket, amelyekkel szélesebb alkotói kör vonható be a kisebbségi tankönyvek megírásába,
- fel kell tárni a pályázati eljárás hibáit; gyorsabbá, hatékonyabbá tételének lehetőségeit.

Ha a nemzetiségi oktatásban a tankönyvellátás nem megoldott – a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (Tkp.) 3. § (3) bekezdésének c) pontja, illetve a 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet 24. § (2) bekezdése alapján –, mód van arra is, hogy az oktatás nyelvének megfelelő, külföldről behozott tankönyvekkel pótolják a hiányt. Ez azonban csak korlátozottan vehető igénybe, hiszen egy nem hazai fejlesztésű tankönyv nem igazodik a magyar tantervi követelményekhez, illetve magasabb nyelvi szinten íródik.

Jelezni kívánjuk, hogy a Tkp. 8/E. §-a szerint a kis példányszámú nemzetiségi, szakmai, speciális tankönyvforgalmazás keretében az iskolák részére eljuttatott tankönyveket az iskolai könyvtárban, könyvtárszobában kell(-ett volna) elhelyezni, és könyvtári kölcsönzés útján kell(-ett volna) a tanulókhöz eljuttatni már a 2004–2005. tanévtől. Tudomásunk szerint ez csak részlegesen történt meg.

Ennek a kötelezettségnek a címzettjei az intézményfenntartók, még akkor is, ha a kisebbségi tankönyvfejlesztéssel, fordítással, utánnomással, szerződéskötéssel összefüggő valamennyi feladatot közvetlenül az OM látja el.

Kérdés persze, hogy a tankönyvellátás anyagi feltételei biztosítottak-e, és ezenkívül rendelkezésre állnak-e – a könyvtári állományba helyezés egyik feltételének számító – tartós használatra készített („keményfedelű” és masszívabban kötött) tankönyvek.

Mivel a kisebbségi tankönyvekhez a tanulók térítésmentesen jogosultak hozzájutni, így az, hogy a törvény előírása nem hatályosult, számukra anyagi hátrányt jelent.

Alkotmányosan visszas ez a mulasztás azért is, mert az iskola pedagógiai programjának, illetve ezen belül tantervének megalkotása során figyelemmel kell lenni a tankönyv ingyenes igénybevétele biztosításának kötelezettségére is.³⁶ Az iskola köteles tájékoztatni a szülőket – egyebek mellett – az iskolától kölcsönözhető tankönyvekről, taneszközökről és más felszerelésekről, valamint arról is, hogy az iskola milyen segítséget tud nyújtani a szülői kiadások csökkentéséhez.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a Tkp. csak kis példányszámú tankönyvek esetére fogalmazza meg a könyvtári kölcsönzés feltételeinek a megvalósítását. Tény, hogy a megrendelt könyvek száma általában „párszáz” körben mozog, hogy 1000 fölötti példányszámra csak a német kisebbségi oktatás esetében lehet számítani, de a kisebbségi jog nem létszámfüggő: a nemzetiségi tankönyvek megjelenítésének is példányszámtól függetlennek kell lennie.

Úgy gondoljuk, hogy szükség van a nemzetiségi tankönyvek problémáiról részletes helyzetképet, ennek alapján központi- és hosszú távú kormányzati stratégiát alkotni. Ezt elősegítendő, 2006-ban egy átfogó vizsgálatot tervezünk.

6. A kistérségi iskolák létrehozásával kapcsolatos – kisebbségi jogokat (is) érintő – visszasságok

Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának ülésén egy képviselő „hangot adott” a többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos kisebbségi jogi, illetve alkotmányossági aggályainak, és felkérte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztost e szabályozás vizsgálatára. A képviselő elmondta, hogy álláspontja szerint kisebbségellenes hatású a jogi szabályozás, mert gazdasági megfontolások miatt megfosztja a kisebbségi közösségekhez tartozókat a közoktatási intézmények kedvező feltételekkel való igénybevitelétől.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról a 2004. évi CVII. törvény (kistérségi törvény) rendelkezik. A törvény értelmében az önkormányzatok – a jogszabály mellékletében meghatározott – ún. „kistérségeken” belül szabadon dönthetnek arról, hogy bizonyos helyi feladatokat, közszolgáltatásokat együttesen, külön e célra létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező társulás keretében látanak el. Az oktatás és nevelés, a szociális ellátás, az egészségügyi ellátás, illetőleg a területfejlesztés körébe tartozó feladat- és hatáskörök kistérségi társulás keretében történő ellátásához a központi költségvetés ösztönző támogatást biztosít.

³⁶ Kotv. 48. § (1) bekezdés.

A többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások normatív működési támogatására vonatkozó szabályokat az 5/2005. (I. 19.) Korm. rendelet (kistérségi rendelet) fogalmazza meg, amely a közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó támogatásra való jogosultság megállapításáról külön rendelkezéseket tartalmaz.

A többcélú társulásokra vonatkozó szabályozás alkotmányosságát három szempontból vizsgáltuk: az önkormányzatok alapjogai, a gyermekek jogai, valamint a kisebbségi jogok mentén.

Az Alkotmány 43. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek, kötelezettségeik azonban eltérőek lehetnek. A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozás az önkormányzati alapjogok közül a feladatokkal arányban álló állami támogatáshoz fűződő jogot [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pont], illetve a szabad társuláshoz való jogot [44/A. § (1) bekezdés h) pont] érinti.

Megvizsgáltuk, hogy azáltal, hogy a kistérségi rendelet a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvénnyel (költségvetési törvény) összhangban többlet-forrásokat juttat a kistérségi társulás körében történő feladatellátásra, így ösztönözve társulásra a helyi önkormányzatokat, nem sérti-e a feladatarányos finanszírozáshoz, illetve a társulási szabadsághoz fűződő alapjogokat.

Kényszertársulásról abban az esetben beszélhetnénk, ha az önkormányzatoknak kötelező feladataik ellátása, illetve az ahhoz kapcsolódó állami források megszerzése érdekében szükségképpen társulniuk kellene.

A kistérségi rendelet a költségvetési törvénnyel összhangban a közoktatási feladatokkal összefüggő normatív működési támogatások két típusáról rendelkezik: a kifejezetten e feladatok ellátásához kapcsolódó, illetve az ún. általános működési támogatásról.

A közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó (csak az adott feladat ellátására fordítandó) normatív működési támogatás igénybevételének előfeltétele, hogy a közoktatási feladat ellátásában részt vevő önkormányzatok területén működő közoktatási intézmények mindegyike feleljen meg a kistérségi rendelet 4. § (3)–(4) bekezdésében meghatározott átlaglétsszámhatároknak. Az átlaglétsszámnak megfelelő közoktatási intézmények fenntartója egyaránt lehet a kistérségi társulás, valamely intézményfenntartó társulás, illetve önállóan a kistérségi társulásban részt vevő települési önkormányzat. A közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó támogatás azonban csak abban az esetben jár, ha a kistérségi társulás, illetve valamely intézményfenntartó társulás a fenntartó. A támogatás összege annál magasabb, minél nagyobb a bejáró gyerekek létszáma. (R. melléklete)

Az általános működési támogatás [kistérségi rendelet 14. § (3) bekezdés] a kistérségi társulás által vállalt közoktatási, szociális és gyermekjóléti feladatok hatékonyabb ellátásának megszervezéséhez használható fel. Közoktatási célra abban az esetben fordítható, ha a kistérségi, illetve intézményfenntartó társulás által működtetett közoktatási intézmény nem felel meg a feladatellátáshoz kötődő normatíva megszerzéséhez szükséges átlaglétsszám-követelményeknek, megfelelő azonban egy annál alacsonyabb átlaglétsszám-kritériumnak [kistérségi rendelet 14/A. § (3) bekezdés].

A fenti támogatási formák azonban nem érintik a közoktatási feladat ellátáshoz kapcsolódó „általános” normatívát, amelyre a Kotv. 118. § (3) bekezdése értelmében tanulói létszám, illetve ellátott feladat alapján jogosult a fenntartó helyi önkormányzat. A normatíva csökkentése ellen a Kotv. tartalmaz garanciális rendelkezést: a helyi önkormányzatok részére biztosított normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegének el kell érnie az előző évi normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegét.

A kistérségi társulások finanszírozására vonatkozó szabályozás tehát nem az Alkotmányban alapjogként deklarált feladatarányos támogatást, hanem az ehhez többletként adódó további források elosztását érinti. A továbbiakban azt vizsgáltuk, vajon alkotmányos-e a többletforrások fenti szempontok alapján történő elosztása.

A 26/2004. (VII. 7.) AB határozat értelmében „a költségvetési támogatásra, a központi költségvetés vagy az elkülönített állami pénzalap terhére nyújtandó támogatásra – mint ahogyan adókedvezményre sem – senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga.” A kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozás egyrészt a helyi önkormányzatok Alkotmányban rögzített társulási joga érvényesülésének elősegítését szolgálja, másrészt pedig hatékonysági, célszerűségi szempontokat kíván érvényesíteni.

A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat értelmében a kedvezmények elosztása során alkalmazott szempontok célszerűségi alapon nem vizsgálhatók felül, csupán akkor merülhet fel aggály, ha valamely alkotmányos rendelkezés sérelme valószínűsíthető. Az érintett szabályozás elméletileg nem vet fel ilyen aggályokat, hiszen nem érinti a feladatokkal arányos állami támogatás kérdését, illetve a társulás szabadságát sem. Megállapítottuk azonban, hogy a szabályozás alkotmányossága tárgyában csupán a gyakorlati tapasztalatok fényében lehet majd teljes biztonsággal állást foglalni. Amennyiben ugyanis a helyi önkormányzatok feladataihoz kapcsolódó állami támogatások úgy alakulnak, hogy a kistérségi társulásba be nem kapcsolódó önkormányzatok feladatellátása de facto lehetetlenné válik, felmerülhet a helyi önkormányzatok feladatarányos állami támogatáshoz, illetve szabad társuláshoz fűződő alapjogainak sérelme.

A gyermekek jogai, illetve a kisebbségi jogok szempontjából döntő fontosságú, hogy szükségképpen intézmény-összevonással jár-e, ha kistérségi társulás keretében történik a közoktatási feladatok ellátása. A vonatkozó jogsza-

bályok értelmében a kérdésre nemleges válasz adható, bár a finanszírozásra vonatkozó szabályok fokozottan ösztönzik az intézmények központosítását, átszervezését. A közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó normatív támogatás ugyan is csak abban az esetben jár, ha a közoktatási intézmény fenntartója a kistérségi társulás vagy valamely intézményfenntartó társulás, illetve a támogatás meghatározott átlagos osztálylétszám eléréséhez kötött. Az oktatási intézmények összevonására ösztönöz az a szabály is, amelynek értelmében a támogatás összege annál magasabb, minél nagyobb a bejáró gyerekek létszáma (kistérségi rendelet melléklete). Nem kötelező ugyan a kistérségben található közoktatási intézmények összevonása, de a finanszírozási szabályok erőteljesen erre ösztönöznek.

A Kotv. a gyermekek jogainak védelmében általános szabályként írja elő, hogy „a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe. A közoktatásban a gyermek mindenképp felett álló érdeke különösen, hogy a) a törvényben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet, (...)” A Kotv. 88. § (6) bekezdése pedig kifejezetten a közoktatási intézmények megszüntetése, átszervezése kapcsán tartalmazza a megfelelő színvonalon történő továbbgondoskodás követelményét, méghozzá oly módon, hogy az sem a gyermeknek, sem a tanulónak, sem a szülőnek ne jelentsen aránytalan terhet. Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – szakvéleményét. A helyi önkormányzat az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértő véleményét köteles beszerezni tervezett intézkedésének véleményezése céljából.

Az „aránytalan terhet”, illetve a „megfelelő színvonalon való további gondoskodás” fogalmi voltaképpen a gyermek művelődéséhez, illetve megfelelő fejlődéséhez és gondoskodáshoz való jogát biztosító generális klauzulák. E fogalmak meghatározását a törvény értelmező rendelkezései tartalmazzák. Aránytalan tehernek minősül, 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 intézménybe való eljutáshoz szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni).” A „megfelelő színvonalon való további gondoskodás” akkor valósul meg, ha „az új feltételek között folyó óvodai nevelés, iskolai oktatás, kollégiumi nevelés személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, (...) meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások (például a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele.”

A kistérségi társulások létrehozásának egyik kiemelt indoka a működés hatékonyságának és színvonalának biztosítása. A megfelelő színvonal biztosítása vélhetően nem jelenthet problémát a kistérségi társulásokról szóló törvény rendelkezései nyomán átszervezett közoktatási intézményekben. Az aránytalan terhet kérdése már kevésbé egyértelmű – hiszen az intézmények összevonása szükségszerűen azt vonja maga után, hogy nő a bejáró gyerekek száma (amit a finanszírozásról szóló rendelkezések kifejezetten honorálnak is), illetve utazási ideje. Vélhetően e következmények enyhítésére szolgálnak a kistérségi rendelet iskolabusz-szolgáltatásról szóló rendelkezései. Azt, hogy az összevont iskola elérése aránytalan terhet jelent-e a gyermeknek, azaz, hogy a közoktatási intézmények átszervezése, illetve működése az adott kistérségben sérti-e a gyermek alkotmányos jogait, az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) AB határozatával összhangban – a konkrét eset fényében lehet csak megállapítani. Elméletileg a Kotv. fent hivatkozott rendelkezései megfelelő garanciával szolgálnak a tekintetben, hogy az átszervezés ne jelentsen aránytalan terhet az érintett gyermek számára. Tekintettel arra, hogy a kistérségek települési önkormányzatainak anyagi, gazdasági érdekei adott esetben ellentétesek lehetnek a gyermekek jogaival, jeleztük az emberi jogi bizottságnak: megfontolandónak tartjuk, hogy az Oktatási Minisztérium áttekintse: a közoktatási intézmények milyen jellegű átszervezésére került sor a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény rendelkezései kapcsán, és hogy e változások hogyan érintették a gyermekek körülményeit, különös tekintettel az iskola megközelítéséhez szükséges időtartamra.

Megvizsgáltuk a többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jogszabályok kisebbségek jogaira gyakorolt hatását is.

A kisebbségek kulturális autonómiájuk körében maguk is aktívan részt vehetnek a kisebbségi oktatás megszervezésében, feltételeinek megteremtésben. Ennek körében a kisebbségi önkormányzat – a Kotv.-ban meghatározottak szerint – közoktatási intézményt létesíthet és tarthat fenn, illetve átveheti a más által létesített közoktatási intézmény fenntartói jogát (47. § (2) bekezdés). A kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezéséhez, illetőleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez – így az oktatási feladatokra is kiterjedő többcélú kistérségi társulási megállapodás jóváhagyásához is – az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges [29. § (2) bekezdés]. E rendelkezés biztosítja a kisebbségi érdekek érvényesülését a társulási megállapodás megkötése során. Jóllehet, ha egyszer a társulás hatáskörébe került az adott feladat, onnantól kezdve már a polgármesterekből álló társulási tanács dönt, de ebben az esetben is érvényesül a kistérségben működő kisebbségi önkormányzatok egyetértési joga (Kotv. 89/A. §).

Sem a kistérségi törvény, sem a Kotv., sem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) nem ad választ azonban arra a kérdésre, hogy milyen szabályokat kell alkalmazni akkor, ha a kisebbségi önkormányzatok között nézeteltérés van. Elméletileg nem zárható ki ugyanis, hogy egy adott térségben – a többséggel (a közös szándékot, illetőleg akaratot képviselő kisebbségi önkormányzatokkal szemben) – egy vagy több kisebbségi önkormányzat akceptálható indok nélkül megtagadja az egyetértését. Egy ilyen konfliktust egzakt jogszabályi rendelkezések hiányában csak a jogszabályok talán túlzottan is kiterjesztő értelmezése alapján lehetne megoldani. Indítványoztuk tehát, hogy az Emberi jogi bizottság tegyen javaslatot e kérdés törvényi szabályozására. E tekintetben két lehetséges megoldást is felvetettünk: visszaélészerű joggyakorlás esetén a bíróság határozata pótolhatná az ok nélkül megtagadott egyetértést, illetve szóba jöhetne egy olyan egyeztetési eljárás is, amelyre jó példát kínál a Kotv.-ben is szabályozott konfliktus-feloldási modell.

A kistérségi rendelet a közoktatási feladat ellátásában részt vevő önkormányzatok területén működő intézmények közoktatási feladat ellátásához kapcsolódó normatív támogatásnak feltételül szabott átlaglétszám-követelmények megállapítása során tekintettel van a kisebbségi nevelés-oktatás sajátosságaira, és rugalmasan biztosítja, hogy a kisebbségi oktatást-nevelést (is) folytató intézmények ne kerüljenek hátrányos helyzetbe. A támogatás igénylésének feltétele mindazonáltal, hogy az adott intézmény fenntartója a kistérségi, illetve valamely intézményfenntartó társulás legyen (a kistérségi rendelet melléklete). Ez utóbbi kitétel azonban „szellemiségét” tekintve szemben áll a kisebbségi törvényben megjelenő azon törekvással, amely szerint kulturális autonómiájuk körében a kisebbségi önkormányzatok is alapíthassanak, illetve tarthassanak fenn közoktatási intézményeket.

Ami az iskolák összevonásának kérdését illeti, több aggály is felmerül e tekintetben. A Kotv. „megfelelő színvonalon való továbbgondoskodás” fogalmát meghatározó rendelkezése a kisebbségi nevelés-oktatás vonatkozásában azt a kitéltelt is tartalmazza, hogy az nyelvi környezetben folyjon (121. § (1) bekezdés 22.). Amennyiben a nemzeti és etnikai kisebbségi nevelés-oktatás helyszínét a kisebbségek tényleges lakóhelyétől távolabb eső településen szervezik meg, ez nem feltétlenül valósul meg. *A törvény melléklete pedig a normatív támogatás összegére vonatkozó rendelkezések körében a nemzeti-etnikai kisebbségi oktatás vonatkozásában is magasabb összegű normatívát biztosít a bejáró gyermekek után, szembehelyezkedve ezáltal az autentikus nyelvi környezet követelményével, ami a kisebbségi identitás lakóterületéhez kötött, helyi dimenziójának felel meg.*

A Kotv. 18. § (2) bekezdése értelmében, ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven folyik, vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul, vezetői megbízást kizárólag az kaphat, aki az általános feltételeken túl megfelel a törvény 17. § (3) bekezdésében meghatározott speciális feltételeknek is. (Így például nemzetiségi óvodapedagógus, nemzetiségi tanítói oklevéllel rendelkezik, az iskolai és kollégiumi nevelés-oktatás nyelvének tanítására jogosító tanítói, tanári, nyelvtanári végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik stb.) Azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik. A közoktatási intézmények összevonása esetén azonban értelem szerűen csak kivételes esetben fog kizárólag kisebbségi nyelven folyni a nevelő-oktató munka az adott intézményben, illetve kisebb eséllyel fog a tanulók több mint fele két nyelven tanulni. Így áttételesen csökken a kisebbséghez tartozó, kultúrájukban járatos személyek befolyása a kisebbségi oktatásra, illetve az abban való részvételük.

Végkövetkeztetésként arra a megállapításra jutottunk, hogy bár a többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó joganyag alkotmányellenességét direkt módon megállapítani nem lehet, elsősorban a kisebbségi jogok érvényesülése terén mégis felmerülnek olyan aggályok, amelyek eloszlátása jogalkotási intézkedéseket kíván.

Kezdeményeztük, hogy az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága a 2005. II. félévi programja keretében a kistérségi társulások ügyét komplex módon tárgyalja meg, és foglaljon állást abban a kérdésben, hogy a kistérségi törvény, valamint a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint az Ötv. társulásokra vonatkozó szabályai között miként teremthető összhang.

Javasoltuk továbbá, hogy a Bizottság foglaljon állást abban a kérdésben, hogy kistérségi konfliktusok esetén a helyi települési, illetve kisebbségi önkormányzatok közötti nézeteltérések miatt – a gyermekek érdekeire tekintettel – milyen konfliktusfeloldó jogszabályi rendelkezések elfogadása indokolt. Kértük a Bizottság állásfoglalását a tekintetben is, hogy miként lehetne megnyugtatóan eloszlátni a fentiekben jelzett – a gyermekek, illetve a kisebbséghez tartozó személyek művelődéshez való jogait érintő – aggályokat.

7. A nemzetiségi rádióműsorok frekvenciaproblémája

2005 őszén több kisebbségi önkormányzat és szervezet is panasszal fordult Hivatalunkhoz. Beadványukban azt kifogásolták, hogy 2006. február 1-jétől az OIRT FM sávon megszűnik a Magyar Rádió Rt. nemzetiségi műsorainak országos sugárzása, a régóta ismert frekvenciaprobléma megoldása érdekében azonban konkrét, érdemi intézkedés nem történt.

A panaszban foglaltak tisztázására irányuló vizsgálatunk kapcsolódott a 2004. évben folytatott átfogó vizsgálatunkhoz, amely a kisebbségi jogok általános helyzetével foglalkozott a közszolgálati médiában. A vizsgálat tapasztalatairól „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában” címmel részletes jelentés készült,³⁷ ebben a frekvenciák problémáját az ún. „keleti URH” 2006. évi megszűnése miatt a kisebbségi rádiózás egyik legfontosabb és legsürgősebben megoldandó kérdésének tekintettük.

A probléma megoldása azért is vált egyre halaszthatatlanabbá, mert az elmúlt években a nemzetiségi rádióműsorok korszerűtlen, „keleti normás” OIRT FM frekvencián történő sugárzása számos hiányosságot és problémát vetett fel. A „keleti URH” frekvencia nem biztosít országos lefedettséget; a korszerű rádiókészülékek már nem alkalmasak a jelzett sáv vételére; a parlamenti közvetítések pedig rendszeresen kiszorították az egyes nemzetiségi adások országos vételét.

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) 145. §-a azt rögzítette, hogy a Magyar Rádió műsorainak terjesztéséhez a törvény hatálybalépésekor használt három 66,0–73,0 MHz frekvenciasáv közül kettő a törvény hatálybalépésétől számított legfeljebb három évig, a harmadik 66,0–73,0 frekvenciasáv pedig tíz évig használható. Az tehát, hogy a jelzett sávban 2006. február 1-jéig meg kell szüntetni a műsorszóró tevékenységet, már tíz éve, a médiatörvény hatálybalépése óta ismert tény.

Mindezekre figyelemmel a hazai kisebbségek képviselői jogosan várták el, hogy a Magyar Rádió közszolgálati műsorszolgáltatóként időben gondoskodik a kisebbségi műsorok frekvenciaproblémájának színvonalas megoldásáról.

A vizsgálat keretében a Magyar Rádió Rt. alelnökei mellett, az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) elnökét, a Magyar Rádió Közalapítvány elnökét, valamint az informatikai és hírközlési minisztert is megkerestük.

Minden szervtől azt kértük, hogy a kisebbségi rádióműsorok országos sugárzásával kapcsolatos frekvenciaprobléma rendezésére – a kisebbségek országos önkormányzataival együttműködve – olyan végleges koncepciót dolgozzanak ki, amellyel a 13 országos kisebbségi önkormányzat egyetért, és amely nem ideiglenes jelleggel, hanem hosszú távon garancia a kisebbségi rádióműsorok jól hallható, országos sugárzását.

Arra is felhívtuk az érintett szervek figyelmét, hogy a kidolgozott koncepciónak összhangban kell lennie a Nemzeti Kisebbségek Védeleméről Szóló Keretegyezmény magyarországi végrehajtását értékelő ResCMN (2001) 4. számú határozatával is, amelyben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága hiányosságként megállapította, hogy „a sugárzás időpontja sem a rádió-, sem a televízióadások esetében nem teszi lehetővé, hogy a megcélzott hallgató-, illetve nézőközönség a lehető legnagyobb számban élvezhesse a műsorokat”.

2005. október 12-én az érintett szervek részvételével megbeszélést szerveztünk Hivatalunkban. Az egyeztetés során világossá vált, hogy jelentős különbség, koncepcionális eltérés van az ORTT és a Magyar Rádió Rt. elképzelései között. 2005. október 17-én a Magyar Rádió Rt. székházában tartott újabb megbeszélésen létrehoztak egy bizottságot, melybe az országos kisebbségi önkormányzatok által kijelölt médiaszakembereket is meghívták. A bizottság az OIRT sáv leállítását követő helyzettel foglalkozott.

Az egyeztetések során a hazai nemzeti kisebbségek rendkívül nyitottan, együttműködően tárgyaltak. Elfogadták a Magyar Rádió Rt. vezetőinek elképzelését egy új, önálló középhullámú hálózat létrehozására, de támogathatóan tartották az ORTT álláspontját is, mely szerint a nemzetiségi adások jövőjére vonatkozó megoldás csak a jelenleg meglévő MR frekvenciakészlet felhasználásával kereshető. Ennek megfelelően a kisebbségek országos önkormányzatai azt javasolták, hogy a nemzetiségi anyanyelvű műsorokat a Bartók Rádió CCIR frekvenciahálózatán sugározzák, ami későbbi fejlesztést is lehetővé tesz.

A Magyar Rádió Rt. véleménye szerint a nemzetiségi műsorokat önálló hálózaton kell sugározni, a több órás idegen nyelvű műsorelemek magyar nyelvű programstruktúrába történő illesztése ugyanis szakmai szempontból vitatható. A rendelkezésükre álló, tematikus műsorszolgáltatást biztosító CCIR FM hálózatokon a jövőben sem kívánnak olyan műsorelemekkel megjelenni, melyek ellentétesek az adóprofilokkal, és a hallgatottság hátrányos megváltoztatását eredményezhetik. Meggyőződésük, hogy a törvényben előírt kötelezettségeknek egymás zavarása nélkül, földi műsorszórással kizárólag egy országos (DAB) digitális közszolgálati multiplex keretein belül lehet eleget tenni.

2006. február 1-jétől a nemzetiségi műsorok sugárzását biztosító frekvenciát nem állították le, a létrejött kompromisszum azonban a jelenlegi frekvenciaszolgáltatás problémáit sem oldotta meg. A kialakult patthelyzetben nem született érdemi döntés, az OIRT-frekvencia megszüntetését ugyanis csak elhalasztották egy évvel. A 2006. évi XII. törvénnyel módosított médiatörvény 145. §-a szerint „a harmadik 66,0–73,0 frekvenciasáv tizenegy évig használható.”

Következésképpen a nemzetiségi műsorok továbbra is hallgathatatlanok maradtak, hiszen a megtartott, elavult keleti URH frekvenciához, mint ahogy azt már jeleztük, hosszú évek óta nem gyártanak megfelelő vevőkészüléket, ez a sáv tehát korszerű rádiókkal szinte foghatatlan.

A médiaszakemberek szerint a jelenlegi frekvenciaszűkösség akkor lesz mérsékelhető, ha elfogadják a digitális televíziózásról és rádiózásról szóló törvényt, és megteremtik végrehajtásának feltételeit. Azt azonban senki sem tudja garantálni, hogy jövő februárban már működni fog a „mindent megoldó” digitális hálózat. Mindezek miatt a nemzetiségi rá-

³⁷ A jelentés teljes szövege a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló 2004. évi beszámolóban található.

dióműsorok frekvenciájának rendezésére irányuló terveket és intézkedéseket a továbbiakban is figyelemmel kísérjük. Újabb tárgyalásokra és szakmai egyeztetésekre van szükség, hogy a jelenlegi, a kisebbségek jogait sértő helyzet mielőbb megváltozzon. 2007. február 1-jétől olyan végleges megoldás elfogadása szükséges, amely a digitális hálózat kiépítéséig is biztosítja a nemzetiségi rádióműsorok jól hallható, országos sugárzását.

III.

Az egyes egyéni kisebbségi jogok érvényesülésének 2005. évi tendenciái

1. A kisebbségi névhasználat kérdései

Korábbi beszámolóinkban már több alkalommal foglalkoztunk a kisebbségek névhasználatának jogi szabályozásával. A családi és utónév célja, hogy az embereket egymástól megkülönböztesse – a név egyrészt a személyazonosság megállapításának kézenfekvő eszköze, másrészt pedig a kisebbségi, nemzetiségi, sőt nemzeti önazonosság, identitástudat kifejezője. A kisebbségi név használata a nemzetiségi kötődés külvilág felé történő kinyilvánításának fontos eszköze. Ezt biztosítja a Nektv. 12. §-a, amely a kisebbségi névhasználatához fűződő jogot deklarálja. Ennek körében a kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van:

- saját és gyermekük utónevének szabad megválasztásához;
- saját és gyermekük családi és utónevének a kisebbségi anyanyelv szabályai szerint történő anyakönyveztetéséhez, annak hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez;
- az anyakönyvezés és a hivatalos okmányok kétnyelvű kiállításához.

A fenti jogok érvényesülését biztosítja az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 12. tvr. (anyakönyvi tvr.) is, amelynek értelmében a választható nemzetiségi utóneveket az érintett országos kisebbségi önkormányzatok által összeállított, a Magyar Tudományos Akadémia szerkesztésében megjelentetett nemzetiségi utónévjegyzék tartalmazza. Az utónévjegyzékben nem szereplő nemzetiségi utónév anyakönyvezhetőségéről – korábbi javaslatunknak megfelelően – az érintett országos kisebbségi önkormányzat állásfoglalása az irányadó.

A névviselésre vonatkozó jogi szabályozás tehát megfelelően biztosítja a kisebbséghez tartozó személyek névviseléshez fűződő jogát, és összhangban áll az Alkotmánybíróság 58/2001. (XII. 7.) AB határozatával is, amelynek értelmében a névválasztáshoz való jog az állam általi korlátozásoknak vethető alá, és ez csak akkor lesz alkotmányosértő, ha a korlátozás nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményeinek. Így a Magyar-, illetve a Nemzetiségi Utónévkönyvek kötelező jellege nem minősül alkotmányellenes korlátozásnak.

A kisebbségi névviselés kérdése egy olyan panasz folytán került ismét a látókörünkbe, amely e kérdés átfogóbb jellegré irányította a figyelmünket.

Egy panaszos ugyanis azt sérelmezte hivatalunknál, hogy kettős állampolgár lévén nem áll jogában a Magyar Utónévkönyvben nem szereplő (nem magyar helyesírási szabályok szerint írandó) nevet adni gyermekének.

A panaszos annál is inkább visszásnak tartotta a helyzetet, mivel a magyar állampolgárság megszerzését megelőzően rá nézve az anyakönyvi tvr. külföldi állampolgárokra vonatkozó szabályai voltak irányadók, így korábban született gyermekeit ténylegesen a magyar szabályoktól eltérő néven anyakönyveztetette.

A külföldi állampolgárok névviselésére, illetve a többes állampolgársággal rendelkező személyek jogállására vonatkozó szabályok áttekintése révén arra a megállapításra jutottunk, hogy – mivel az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 2. § (2) bekezdése értelmében a magyar állampolgársággal is rendelkező többes állampolgárt a magyar jog alkalmazása szempontjából magyar állampolgárnak kell tekinteni – a hatóságok e rendelkezések értelmében jártak el, így jogsértés nem történt.

Mindazonáltal indokolatlannak tartjuk a többes állampolgárok névviselési jogának leszűkítését, hiszen – bár a jogszabályok betűje szerint nem minősülnek nemzeti kisebbségnek – identitásuk, kötődésük többes, komplex volta nehezen kérdőjelezhető meg. E körülmény megerősítette azt a – korábban több ízben kifejtett álláspontunkat –, amelynek értelmében a kívánatos megoldás az lenne, ha az anyakönyvezésnek – állampolgárságtól, nemzeti-nemzetiségi kötődéstől függetlenül – nem lenne feltétele, hogy a választott név szerepeljen a Magyar-, illetve a Nemzetiségi Utónévkönyvben. E megoldás elfogadása esetén az anyakönyvezés csupán a személyiségi jogot sértő, illetve a sértőnek, bántónak tekinthető utónevek esetében lenne megtagadható.

Ennek szellemében javaslattal fordultunk az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságához, felkérve őket, hogy tüzzék napirendjükre e kérdést.

A személyes szabadságot erősítő jogi szabályozás mellett szól, hogy nincs olyan ismert állami érdek, amelyre tekintettel akadályozni, illetve korlátozni kellene a szülők névválasztási szabadságát. Ráadásul egy ilyen megoldás sokkal kevesebb bürokráciával és költséggel járna.

2. A kisebbségi közösséghez tartozók identitását védő szabályok, különös tekintettel a személyes adatok kezelésére

Az „identitás” nem más, mint önazonosság. Egyéni szinten válasz arra, hogy ki vagyok, közösségi szinten, hogy kik vagyunk. Meghatározzuk magunkat nevünk, nyelvünk, korunk, nemünk, nemzeti, etnikai, vallási hovatartozásunk, pártállásunk, családi jogállásunk stb. által, vagyis az identitás biológiai, érzelmi, társadalmi, jogi státuszaink összessége.

Az identitástudat törekvés arra, hogy az egyén és/vagy a közösség lényegesnek ítélt jegyei, tulajdonságai változatlanul fennmaradjanak annak érdekében, hogy a személy és/vagy közösség tartósan azonos maradjon önmagával.

A kisebbségi jog ezeket a szociálpszichológiai kategóriákat jogi kategóriává teszi annak fel-, és elismerésével, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi közösség számára a jogegyenlőség biztosítása nem elégséges; speciális többletjogokra van szükségük, egyrészt arra, hogy megőrizhessék kisebbségi önazonosságukat, másrészt pedig egyenlőségüket az alapjogok gyakorlásában.

A Nektv. kifejezetten a kisebbségi közösségek és tagjaik identitását védő szabályokat tartalmaz. Ezt a törvény preambuluma expressis verbis meg is fogalmazza, kiemelve, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátossága az egyéni és közösségi önazonosságuk része, s ezen „különleges értékek” „megőrzése, ápolása, gyarapítása” az államok és a nemzetek közösségének is érdeke. Továbbá, hogy az Országgyűlés ezen törvényben is biztosítja mindazon emberi és politikai jogokat, a szükséges intézményes alapokat, amelyek segítségével a nemzeti vagy etnikai önazonosság megőrzése, a kisebbségi lét megélése elősegíthető.

A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás belső vállalása az önazonossághoz fűződő jog, kinyilvánítása vagy elhallgatása az önrendelkezési jog egyik eleme. A hatályos szabályozás mindkettőt azonos módon, az önrendelkezési jog megnyilvánulásaként kezeli.

Az állam (és a jog) a kisebbségi önazonosság kérdésében szükségképpen semleges: az identitás a belső, személyes, érzelmi-tudati viszonyok (az autonómia) egyik eleme.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) és a Nektv. azonban úgy fogalmaz meg – a kisebbséghez tartozásra vonatkozóan – szigorú adatvédelmi szabályokat, hogy nem számol azzal az eshetőséggel, hogy az egyes ember belső, érzelmi-tudati viszonyai érinthetetlenek, de ezek objektívizációja (külsővé tétele), már korántsem az: a személyes identitás kinyilvánítása mások közösséghez tartozási jogával; a kisebbségi közösség mint a nyelvükben, hagyományaikban stb. összetartozó személyek önazonosságához fűződő jogával konfliktusba is kerülhet.

A személyes autonómia korlátozásaként a Nektv.³⁸ csak annyit fogalmaz meg, hogy törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti. Az egyéni kisebbségi önazonosságnak a hatályos szabályozás szerint tehát egyáltalán nincsenek külsődleges szempontjai.

Ugyancsak adatvédelmi (adatkezelési) problémákat vet fel a legújabb antidiszkriminációs jogi szabályozás is.

Az Ebtv. vezette be az esélyegyenlőségi terv fogalmát. A tervekészítés állami intézményi körben kötelező, a magán-szférában lehetőség. Erre tekintettel egészült ki a Munka Törvénykönyve (Mt.) az új 70/A. §-sal. A terv célja, hogy a munkáltatóval munkaviszonyban álló, esetleg potenciális munkavállaló hátrányos helyzetű csoportok esélyegyenlőségét előnyben részesítéssel javítsa.

A törvény öt hátrányos helyzetű csoportot emel ki, köztük a romákat is, de mivel a tervbe egyéb célcsoportok is bevonhatók, amennyiben ezt társadalmi hasznossága indokolja, lehetséges más kisebbségi csoportok előnyben részesítését is nevesíteni.

Fontos megjegyezni, hogy az Ebtv. a kisebbségi identitáshoz számos egyéb szabályt fűz: védi a hátrányos megkülönböztetéssel szemben,³⁹ ugyanakkor jogszerű előnyben részesítést is kapcsol hozzá.⁴⁰

³⁸ Nektv. 7. § (2) bekezdése.

³⁹ Ebtv. 8. § e) pont, 9. §.

⁴⁰ Ebtv. 11. § (1) bekezdés, 22. § b) pont, 28. § (2) bekezdés.

A két, kifejezetten a hazai kisebbségek támogatására létrejött közalapítvány a gyakorlatban is találkozik a fentiekben vázolt gondokkal. E testületeknek ugyanis szembesülniük kell az identitásvállalás szabadságából fakadó problémákkal, hiszen a pályázó nyilatkozatát semmilyen módon nem vonhatják kétségbe, direkt módszerekkel nem ellenőrizhetik.

Minden beszámolási időszakban, így 2005-ben is, érkezett hozzánk olyan panaszbeadvány, amelyben azt sérelmezték, hogy a pályázónak nyilatkoznia kellett az etnikai hovatartozásáról.

Évről évre elmondjuk, hogy valamely támogatás elnyerését célzó pályázati adatlapon a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó direkt kérdés szerepeltetése nem sérti az Avtv. és a Nektv. előírásait. Mivel a kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása és a pályázatokon való részvétel önkéntes, a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vállalják, kinyilvánítsák hovatartozásukat. Vagyis, ha az adatkezelő betartja az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, illetve – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel – az adatokat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezeli, akkor a pályázónak az identitásáról való nyilatkoztatása nem jogellenes.

A két közalapítvány, tekintettel arra, hogy a nemzeti és etnikai hovatartozásnak nincsenek külső, objektív ismérvei, szempontjai, mérhető elemei, a direkt és a közvetett származási nyilatkozatot kombinálja a pályázati kiírásban a jog nyújtotta „kiskapu bezárásához”: a pályázó etnikai hovatartozásáról való nyilatkoztatása mellett ajánlást is kér az érintett kisebbségi önkormányzattól. Természetesen, az így beszerzett támogató nyilatkozat sem tekinthető „származási igazolásnak”, de vélelmezhető, hogy egy nemzeti-etnikai alapon létrejövő szervezet csak az érintett közösség tagját támogatja, s így az ajánlás mégiscsak valamilyen (másodlagos, közvetett) származásigazolásként értékelhető.⁴¹

A Nektv. szerint a kisebbségi nevelési-oktatási intézménybe való felvétel során a kisebbségi származásukat előnyben kell részesíteni.⁴² Mivel a származásra vonatkozó nyilatkozat valóság tartalmát senki sem vonhatja kétségbe, ez a szabály is alkalmat adhat visszaélésre, a „valódi” kisebbségi származásuk kiszorítására.

Ilyen esetben milyen „származásigazolásra” van szükség?

A kisebbségi nevelés-oktatás írásbeli igénylése indirekt származási nyilatkozatnak számít, amit senki, így a kisebbségi önkormányzat sem vonhat kétségbe.

Elképzelhető olyan helyzet is, amikor direkt származási nyilatkozatra van szükség: ha ui. a jelentkezők száma meghaladja a betölthető férőhelyek számát egy kisebbségi nevelési-oktatási intézményben, akkor az előnyben-részesítési szabály érvényesítéséhez a direkt származási nyilatkozat elengedhetetlen, hiszen a kisebbségi nevelési-oktatási intézményben a kisebbségi származásukat még a kisebbségi nevelést-oktatást nem folytató osztályokba, csoportokba való felvétel esetén is előnyben kell részesíteni másokkal szemben.

Származási nyilatkozatot a kiskorú nevében természetesen a szülők, gondviselők tehetnek. A szülők joga a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásához.⁴³ azonban összeütközésbe kerülhet a kisebbségi önkormányzatok mint a közösségi kisebbségi jogok közjogi státusszal felruházott gyakorlójának a kisebbségi nevelés-oktatást érintő széles körű egyetértési jogával.⁴⁴

2005-ben is tudomásunkra jutott olyan eset, amikor a kisebbségi önkormányzat a kisebbségi nevelés-oktatás beindításához nem adta egyetértését, arra hivatkozással, hogy a kezdeményezők nem tagjai a kisebbségi közösségnek. A hatályos jog szerint erre nincs törvényes lehetősége.

A Kotv.-ben meghatározott esetben⁴⁵ a kisebbségi származásnak az igazgatóválasztásban is szerepe lehet, mert azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik.

⁴¹ 2004-ben előfordult olyan eset is, amikor a pályázat kiírói közvetlen származásigazolásra kérték az ajánlást tevő cigány kisebbségi önkormányzatot, sőt az osztályfőnököt és az igazgatót is.

⁴² A Nektv. 48. § (1) bekezdése szerint a kisebbségi nevelési, oktatási intézményt az érintett kisebbséghez nem tartozók csak akkor vehetik igénybe, ha az intézmény – az adott kisebbség igényeinek kielégítése után – betöltetlen férőhellyel rendelkezik. A felvétel (beiratkozás) előzetesen nyilvánosságra hozott szabályok alapján történhet.

⁴³ A Kotv. 13. § (1) bekezdése szerint a szülőt megilleti a nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga. A nevelési, nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga alapján gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének, saját vallási, illetve világnézeti meggyőződésének, nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A Kotv. 3. számú melléklet II. 2. pontja kimondja, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók részére az óvodai csoportot, iskolai osztályt akkor is meg kell szervezni, illetve fenn kell tartani, ha ugyanazon kisebbséghez tartozó nyolc gyermek, tanuló szülője kéri.

⁴⁴ A Kotv. 102. § (11) bekezdése szerint a fenntartó helyi önkormányzat, az alapító okirata szerint nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény
a) létesítéséhez, megszüntetéséhez, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, beszerzi fenntartótól függően az érintett települési, vagy területi kisebbségi önkormányzat, térségi és országos feladatot ellátó közoktatási intézmény esetén az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését.

⁴⁵ A Kotv. 18. § (1)–(2) bekezdés szerint az intézményvezetői megbízás feltétele, ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzeti, illetve kisebbségi nyelven folyik, vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzeti, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul, vezetői megbízást az kaphat, aki – az (1) bekezdésben meghatározottakon túl – rendelkezik az e törvény 17. §-ának (3) bekezdésében meghatározott feltételekkel. Azonos feltételek esetén előnyben kell részesíteni azt, aki a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik.

Fontos megemlíteni, hogy a nyelvhasználati jogok körében az eljárási törvényeink is tartalmaznak a kisebbségi identitással összefüggésbe hozható szabályokat.

A kisebbségi identitás és az adatvédelem összefüggésének taglalásakor megkerülhetetlen kérdés az is, hogy a gyermek örökbefogadásakor az eljáró hatóságok szempontja lehet-e, a gyermek kisebbségi identitáshoz fűződő joga?

S ki tehet nyilatkozatot a gyermek kisebbségi identitásával kapcsolatban? Az a szülő, aki az örökbefogadáshoz hozzájárult? Az, akinek szülői felügyeleti jogait a bíróság megszüntette? (S ezzel a gyermeket örökbe fogadhatóvá nyilvánította.) A még kialakulatlan személyiségű gyermek?

Álláspontunk szerint az örökbe fogadásra váró gyermek kisebbségi identitáshoz fűződő jogáról sem a szülő nyilatkozata, sem a gyermek nem tehet olyan nyilatkozatot, amely a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétben állna, ami korlátja lehetne a gyermek családban való nevelkedésének.

Egy másik, tipikusnak tekinthető beadványban a panaszos a jegyző adóhatósági hatáskörébe tartozó adó- és értékbecslő jogellenes tartalmát sérelmezve fordult hozzánk. Előadta, hogy az általa megvásárolni kívánt ingatlan értékének hatósági megállapítása során azt is figyelembe vették, hogy a lakóház és a hozzá tartozó udvar „cigányok lakta területen” található; vagyis a „polgármesteri hivatal” az érintett utca valamennyi lakóját etnikai hovatartozása alapján hátrányosan megkülönbözteti. Sérelmezte továbbá, hogy miután a szomszédságában cigányok élnek, ezt a tényt értékcsökkentőként minősítette egy hivatalos irat.

A beadványhoz csatolt adó- és értékbecslő fénymásolatát áttanulmányoztuk: az valóban tartalmazza a sérelmezett kitélt az ingatlan értékének megállapításánál figyelembe vett tényezők alcím alatt, de ezt szóban a jegyző is megerősítette.

Megállapítottuk, hogy az adó- és értékbecslő tartalma sérti az emberek közötti egyenlőséget, így az emberi méltóságot, mert a kiállító hatóság az ingatlan értékének a megállapítása során a környék lakosságának cigány származását figyelembe vette, míg más esetekben, illetve más lakókörzet esetében a nemzeti-etnikai-faji származási viszonyokat (jogilag korrekt módon) irrelevánsnak tartotta.

Az adó- és értékbecslő sérti a személyes adatok védelméhez való jogot is, hiszen senki sem tekinthet kizárólag külsődleges jegyek, személyes meggyőződés alapján mást/másokat valamely kisebbségi csoportba tartozónak, törvényes feltételek hiányában erre vonatkozó adatot nem kezelhet,⁴⁶ törvényes és hivatalos tudomás nélkül az adóhatóság ezen adatnak semmilyen (sem értékcsökkentő, sem értéknövelő) jelentőséget nem tulajdoníthat.

Egy ingatlan értékének megállapításánál a környéken lakók nemzeti-etnikai származási viszonyai irrelevánsak (lásd emberi méltóság), az adatkezelés célhoz kötöttségét, illetve a tisztességes és törvényes adatfelvétel és adatkezelés szabályát is sérti a cigány szomszédságra való utalás; vagyis még hivatalos tudomás ellenére sem emelhetne be egy adó- és értékbecslőbe a lakókörnyezet etnikai származására vonatkozó adatot az adóhatóság.

Az emberi méltóságot és a személyes adatok védelméhez való jogot sértő, feltárt alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében kezdeményeztük, hogy:

- a panaszos részére kiállított adó- és értékbecslőt (új bizonyítvány kiállításával) a jegyző javítsa ki: törölje a „cigányok lakta területen” megfogalmazást;
 - vizsgálja meg, hogy más ügyfél kapott-e azonos vagy hasonló módon jogsértő tartalmú hatósági bizonyítványt, és ezen iratok helyett is állítson ki újat;
 - amennyiben a lakókörnyezet roma származásának bármely adó- és értékbecslő kiállítása során értékcsökkentő jelentőséget tulajdonítottak, úgy az ingatlan forgalmi értékét is megfelelően módosítsák.
- A jövőbeni jogsértések veszélyének elkerülése érdekében kezdeményeztük, hogy a jegyző
- tájékoztassa munkatársait arról, hogy egyetlen közokirat sem értékelhet, mérlegelhet olyan tényt, körülményt, nem tartalmazhat olyan következtetést, amelyről, illetve, aminek alapjáról a hatóságnak nem is lehet törvényes és hivatalos tudomása;
 - hívja fel kollégái figyelmét arra, hogy a közigazgatási szervek még közvetett módon sem támogathatják egyes személyek, társadalmi csoportok hátrányos megkülönböztetését;
 - fontolja meg egy emberi jogi, adatvédelmi jogi képzés szükségességét.

A jegyző kezdeményéseinket elfogadta.

Egy panaszos azzal kapcsolatban kért intézkedést tőlünk, hogy az iskolai végzettség szerinti minimálbér a legnagyobb hazai kisebbség állami szintű közvetett diszkriminációját jelentheti, hisz ez az intézkedés számárányukat meghaladó mértékben fogja a társadalmi csoportot a legalacsonyabb bérsávra szorítani. Úgy vélte, hogy a politika felelőssége azért

⁴⁶ Az értékbecsléssel érintett ház környékén lakók – kisvárosi viszonyok között – személyükben beazonosíthatóak.

különösen nagy ebben a kérdésben, mert a magasabb (minimál)bérrrel járó iskolai végzettséget a romák a hazai iskolasziszter őket elkülönítő, megkülönböztető jellege miatt objektíve nem, vagy csak igen-igen kis arányban tudják megszerezni.

A panaszost arról tájékoztattuk, hogy általában az alacsony iskolai végzettségű munkavállalókat (így köztük nagy számban a magyarországi cigányokat) a munkaadók a kötelező legkisebb munkabérral alkalmazzák, azonban a differenciált minimálbér önmagában véve nem jelent diszkriminációt, nem alkotmányellenes.

Abban az esetben ugyanis, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történik, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.⁴⁷

Felhívtuk a beadványozó figyelemét arra, hogy az iskolai végzettség a munkabér elismerten meghatározó eleme, így a kötelező legkisebb munkabér végzettséghez kötése sem önkényes, vagyis nem jelent hátrányos megkülönböztetést. Adott esetben a diszkrimináció csak akkor lenne megállapítható, ha az azonos iskolai végzettséghez származás alapján (vagyis a munkaviszony szempontjából: önkényesen, ésszerű indok nélkül) eltérő minimálbér lenne kötve.

A minimálbér meghatározása tulajdonképpen beavatkozás a munkaadó és a munkavállaló közötti jogviszonyba a gyengébb fél védelme érdekében: a személyi alapbérben a felek a munkaszerződésben állapotnak meg, annak meghatározása szabad alku tárgya, de törvényi előírás, hogy személyi alapbérként legalább a minimálbér jár. A differenciált minimálbér esetén (elvileg) arról van szó, hogy a kormány eltérő mértékű védelmet kíván biztosítani a különböző iskolai végzettségűeknek. (Ha a szabályozás azonos csoporton belül egyforma, amint azt az előzőekben már kifejtettük, akkor ez nem alkotmányellenes.)

3. A foglalkoztatás területén tapasztalható problémák

A korábbi beszámolók szinte mindegyikében szóltunk a roma munkavállalókkal szembeni előítéletekről, a hátrányos megkülönböztetés jelenségéről, valamint az ezek ellen való fellépés jogi lehetőségeiről. Ezúttal azokat az ügyeinket szeretnénk ismertetni, amikor kisebbségi önkormányzati képviselők azért fordultak hozzánk, mert azt tapasztalták, hogy foglalkoztatásuk során hátrányos megkülönböztetés érte őket, és ez, feltételezésük szerint összefüggésben állhatott tisztességükkel, megbízatásukkal.⁴⁸

E panaszok abból adódhatnak, hogy a kisebbségi önkormányzati feladatokat eredményes ellátása rendszeres egyeztetéseket tesz szükségessé a helyi önkormányzat képviselő-testületével. Ezek a tárgyalások a települések egy részében nyugodt körülmények között zajlanak, azonban vizsgálataink során gyakran szembesülünk éles vitákkal is. Tapasztalataink szerint e konfliktusok nem minden esetben maradnak a korrekt partnerség keretein belül, és akár odáig is fajulhatnak, hogy egyes képviselő-testületek a munkáltatói jogköreiket felhasználva próbálnak nyomást gyakorolni a kisebbségi önkormányzat tagjaira.

A korábbi években erre főképp azokon a településeken történt kísérlet, ahol a kisebbségi önkormányzat képviselője a testület székhelye szerinti polgármesteri hivatalban dolgozott. Az ilyen jellegű „ráhatás” lehetősége azt követően szűnt meg, hogy az Országgyűlés módosította a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (Ktv.). A 2001. július 1-jén hatályba lépett rendelkezés szerint a köztisztviselő nem lehet kisebbségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik. A jogalkotó a Nektv. legutóbbi módosításakor az e törvényi tilalommal összhangban lévő összeférhetlenségi szabályokat fogadott el. A 2006. évi önkormányzati általános választás napján hatályba lépő rendelkezések értelmében a települési kisebbségi önkormányzat tagja nem lehet a területileg illetékes helyi önkormányzat jegyzője, valamint polgármesteri hivatalának köztisztviselője.

Álláspontunk szerint ezek az összeférhetlenségi szabályok csak arra alkalmasak, hogy megelőzzék a közigazgatási, valamint a képviselői feladatkörök „összefonódását”, nem jelentenek azonban megoldást a függelmi viszonyokból eredő minden problémára.

⁴⁷ Például: 38/1999. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 435, 437–438; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46–48; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78; 61/1992. (XI. 20.)

⁴⁸ Az Ebktv. tilalmazza, hogy az egyént vagy csoportot bármilyen vélt vagy valós helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője alapján hátrányos megkülönböztetésben részesítsék. Az ezt konkretizáló 19 pontból álló felsorolás példálózó jellegű: az Országgyűlés a jogalkalmazók munkájának elősegítése érdekében – az Alkotmányra, a belső jog diszkrimináció elleni rendelkezéseire, valamint az Európai Unió irányelveire támaszkodva – meghatározta a hátrányos megkülönböztetés szempontjából leginkább tipikusnak, jellemzőnek tekinthető csoportképző ismérveket. A törvényi tilalom tehát kiterjed arra is, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselőket nem érheti hátrányos megkülönböztetés e tisztességük, megbízatásuk miatt.

A kisebbségi önkormányzati képviselők közül viszonylag sokan települési önkormányzati fenntartású intézményben dolgoznak pedagógusként vagy közművelődési szakemberként. Egy részük magasabb vezető beosztással rendelkezik, így felettük a helyi önkormányzat képviselő-testülete gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A beszámoló zárásakor még vizsgáljuk azt az ügyet, amikor egy nemzetiségi feladatokat ellátó művelődési ház igazgatójának nem hosszabbították meg vezető beosztását, miután a kisebbségi önkormányzat elnökeként vitába szállt a képviselő-testülettel a települési önkormányzati intézmények átszervezése ügyében. Az igazgató mintegy 25 éve a közművelődés területén dolgozik, és tevékenységével kapcsolatban korábban nem merült fel kifogás.

Véleményünk szerint az a sajátos helyzet, amikor a kisebbségi önkormányzat tagja egyúttal a települési önkormányzat képviselő-testületének a „beosztottja”, magában hordozhatja a visszaélés lehetőségét. A megoldást azonban nem abban látjuk, hogy a jogalkotó az intézményvezetői megbízatást összeférhetetlennek minősítse a képviselői mandátummal, ezzel ugyanis azokat zárná ki az önkormányzati munkából, akik hivatásuknál fogva is tevékeny résztvevői a kisebbségi közéletnek. (Ez azért sem lenne indokolt, mert hasonló összeférhetlenségi szabály a helyi önkormányzati képviselők esetében sincs.) Nem további jogalkotásra van tehát szükség, hanem azt kell minél szélesebb körben tudatosítani, hogy a személyi jellegű döntések során – beleértve az intézményvezetői pályázat elbírálását és a vezetői megbízás visszavonását is – a képviselő-testületekre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármely más munkáltatóra, vagyis be kell tartaniuk az egyenlő bánásmód követelményét.⁴⁹

A képviselő-testületek szakmailag nem megalapozott – vagy akár diszkriminatív – döntésével szemben garanciát jelenthetnek azok a törvényi rendelkezések is, amelyek értelmében a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére és a vezetői megbízás visszavonására csak az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor. Ez a „munkajogi védelem” azonban csak azokat a vezetőket illeti meg, akik megbízatásukat az intézményt fenntartó önkormányzat képviselő-testületétől kapták.

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke a kerületi önkormányzat fenntartásában működő általános iskolában dolgozott. Igazgatóhelyettesként több mint négy éven át a nemzetiségi tagozat vezetése volt a feladata. A kisebbségi önkormányzat 2005 februárjában határozatot hozott arról, hogy élni kíván egyetértési jogával az általános iskola költségvetésével kapcsolatban. A panaszos a kisebbségi önkormányzat képviselőtestületében több alkalommal egyeztetett a kerületi képviselő-testülettel. A megbeszéléseken – a nemzetiségi oktatással összefüggésben – megvitatták az általános iskola költségvetésének ügyét is. 2005 márciusában az általános iskola igazgatójának előterjesztése alapján a tantestületi ülés visszavonta a panaszos vezető beosztását, arra hivatkozva, hogy „a szolgálati utat megkerülve járt el” a kerületi önkormányzatnál.

Az érintett kisebbségi önkormányzat nem értett egyet ezzel az intézkedéssel, azonban nem élhetett „vétőjogával”, mert a munkáltatói döntést nem a képviselő-testület hozta. A panaszos az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére hivatkozással munkaügyi pert kezdeményezett. Az ügyben ezért nem indíthattunk vizsgálatot, azonban felkértük a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodát a jogi képviselet ellátására. Az eredményes pervitel elősegítése érdekében a panaszos részére megküldött elvi állásfoglalásunkban kifejtettük: a kisebbségi önkormányzat képviseletében eljáró elnök el nem vitatható joga, hogy részt vehet a kisebbségi oktatási intézmény költségvetését tárgyaló képviselő-testületi vagy bizottsági üléseken, illetve egyéb egyeztetéseken. Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a kisebbségi önkormányzat tagját közfeladatainak ellátása idejére felmentés illeti meg a munkavégzés alól. Ebből következően, ha a kisebbségi önkormányzat elnöke részt vesz valamilyen ülésen vagy egyeztetésen, úgy e jelenlét szempontjából nincs jogi jelentősége annak, hogy magánemberként mi a foglalkozása vagy a beosztása. Kisebbségi elnökként kifejtett álláspontja vagy szavazata miatt tehát munkáltatója nem léphet fel vele szemben. Egy ilyen munkáltatói intézkedés – miután a munkavállaló közmegegyeztetése, illetve meggyőződése miatt nem részesíthető hátrányos megkülönböztetésben – az eset körülményeitől függően sértheti az egyenlő bánásmód követelményét is. (A beszámoló lezárásakor az ismertetett ügyben még nem született meg az elsőfokú ítélet.)

Évről évre sok panasz érkezik hozzánk a települési önkormányzatok által szervezett közhasznú munkával kapcsolatban is. E beadványok olyan, jelentős munkanélküliséggel küzdő településekről érkeznek, ahol a romák túlnyomó többsége számára a közhasznú munka jelenti az egyetlen reális esélyt a legalább időszakos foglalkoztatásra. A panaszosok gyakran azt feltételezik, hogy lakóhelyükön csak azokat alkalmazzák, akik „jó viszonyt ápolnak” a képviselő-testülettel, illetve a polgármesterrel.

⁴⁹ A múlt évi beszámolóink I. 4. fejezetében részletesen szoltunk arról, hogy egy helyi önkormányzati képviselő-testület nem választotta be egyetlen roma tagját a Kisebbségi Ügyek Bizottságába. Miután a visszasság orvoslása érdekében megfogalmazott kezdeményezésünket a képviselő-testület nem fogadta el, az Egyenlő Bánásmód Hatóság eljárását kértük. A Hatóság vizsgálati jelentésünket is felhasználva megállapította, hogy a képviselő-testület közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott azzal, hogy „a roma kisebbséghez tartozó egyetlen önkormányzati képviselő – tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indok nélkül – alkalmatlannak ítélte a bizottsági tagságra és az elnöki tisztségre”.

Egy vizsgált ügyben a kisebbségi önkormányzat elnöke azt kifogásolta, hogy a nyári hónapokban az egyik helyi önkormányzati képviselő több testvérét is foglalkoztatták, miközben a vele rokonságban nem lévő hat- és kilencgyermekes családfenntartók nem kaptak munkát.

A polgármester válaszlevelében elismerte, hogy a képviselő három testvérének is munkalehetőséget biztosítottak. Ennek okát abban látja, hogy a település roma közössége túlnyomórészt néhány, nagyobb létszámú családból áll, és a szer-teágazó rokoni kapcsolatok miatt a közhasznú munkások közé szükségszerűen bekerültek a képviselő hozzátartozói is.

Vizsgálatunk tehát részben igazolta a panaszos állítását, azonban nem volt bizonyítható, hogy a képviselő testvéreit azért alkalmazták volna, mert részrehajlóan jártak el a közhasznú munkások kiválasztása során. Jogsértés ugyan nem volt megállapítható, azonban felhívtuk a képviselő-testület figyelmét arra, hogy egy ilyen feltételezett „összefonódás” komoly feszültséget kelthet a településen. Az önkormányzati képviselőknek a helyi közösség egészének az érdekeit kell nézniük, ám feladataik eredményes ellátását megnehezítheti, ha – akár minden alap nélkül – az a látszat alakul ki, hogy megkérdőjelezhető az elfogulatlanságuk, pártatlanságuk. Természetesen ezzel nem azt akartuk mondani, hogy ne alkalmazza a képviselő azon családtagjait, akik a jogszabályi feltételeknek egyébként megfelelnek – ez ugyanis sérthetné az egyenlő bánásmód követelményét –, hanem fokozott körültekintést kértünk a közmunkára való rászorultság megítélése során.

Egy másik kisebbségi önkormányzati elnök azt állította, hogy családtagjait azért nem vették fel közhasznú munkára, mert neki – érdekvédelmi tevékenysége miatt – megromlott a kapcsolata a képviselő-testülettel, és ennek egyik következményeként perben állt a polgármesterrel.

Az ügyben nem volt megállapítható, hogy a helyi önkormányzat diszkriminatív módon járt volna el, ugyanis a kisebbségi önkormányzati elnök több hozzátartozóját is alkalmazták. A panasz arra volt visszavezethető, hogy a településen lényegesen több rászoruló szeretett volna munkához jutni, mint ahány embert az önkormányzat foglalkoztatni tudott.

Meggyőződésünk szerint az ilyen konfliktushelyzetek megelőzhetőek lennének, ha a települési önkormányzatok a kisebbségi önkormányzatokat is bevonják a közhasznú munka szervezésébe. A lakosság minél teljesebb körű foglalkoztatásának elősegítéséért ugyan a helyi önkormányzatok a felelősek, azonban a jogszabályok lehetővé teszik, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatok is szerepet vállaljanak a romák munkaerő-piaci helyzetének javítását segítő programokban. Ez azért is indokolt lenne, mert a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet különböző kedvezményeket biztosít, ha a közhasznú munkavégzésben történő részvételt a cigány kisebbségi önkormányzat szervezi, vagy szervezésében közreműködik. Ebben az esetben:

- a támogatásnak nem feltétele a statisztikai állományi létszám bővülése;
- a támogatás mértéke a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségek legfeljebb 90 százalékáig terjedhet;
- a támogatás egy munkavállaló foglalkoztatásához nem egy, hanem legfeljebb két évig állapítható meg.⁵⁰

A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésnek azért is nagy jelentőséget tulajdonítunk, mert ezzel biztosítható, hogy az igényekhez képest egyébként is korlátozott munkalehetőségekről minél szélesebb támogatottsággal bíró döntések születhessenek.

4. A kisebbségi jogok nem „rendeltetésszerű” gyakorlása – egy „szokatlan” ügy tapasztalatai

Időnként előfordul, hogy a kisebbségi önkormányzat visszaélésszerű intézkedésére, gyakorlatára tesznek panaszt.

Egy beadványozó azt sérelmezte, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke minden, a testület által ajánlással támogatott pályázatból 10% részesedést kér.⁵¹ A testület elnöke magyarázatul azt hozta fel, hogy a kisebbségi önkormányzat felöltséggel tartozik az általa kiállított iratért; ingyen erre nem kötelezhető.

Mielőtt feljelentést tettünk volna, természetesen tájékoztattuk az elnököt, hogy ajánlás kiadására nem köteles a kisebbségi önkormányzat, de amennyiben ilyen iratot mégis kiállít, azt nem kötheti feltételekhez, s javasoltuk, hogy – tekintettel arra,

⁵⁰ Az általános szabályok szerint a támogatás a foglalkoztatásból eredő közvetlen költség legfeljebb 70 százalékáig nyújtható, a munkaügyi tanács azonban meghatározhatja azokat a településeket, ahol 90 százalékig terjedhet. Ilyen emelt összegű támogatásban a kiemelten nagy munkanélküliséggel küzdő térségben található, illetve forráshiányos települések részesülnek, de a szükséges „önrész” mértéke csökkenthető akkor is, ha a közhasznú munkát a lakosság életét, egészségét, az anyagi értékeket veszélyeztető katasztrófafhelyzet megelőzése vagy következményeinek elhárítása érdekében szervezik. A kisebbségi önkormányzattal való együttműködés tehát nem minden esetben eredményezi ténylegesen a közhasznú munka többlettámogatását.

⁵¹ A kisebbségek – különösen a romák – támogatását célzó ösztöndíj-pályázati kiírások tipikus eleme a kisebbségi önkormányzattól beszerzendő támogató nyilatkozat.

hogy a cselekmény vesztegetésnek minősülhet – ne tegyék ezt. Mivel az elnök az álláspontját fenntartotta, eleget tettünk törvényi kötelezettségünknek.⁵² (A büntetőeljárás még folyamatban van.)

Ez a beadvány hívta fel a figyelmünket arra a problémára, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjai – a Büntető Törvénykönyv (Btk.) 137. §-a szerint – nem minősülnek hivatalos személynek. A konkrét esetben az elkövetett cselekmény ugyan vesztegetésnek minősülhet, de – álláspontunk szerint – nem a Btk. 250. §-a, hanem a 252. §-a alapján,⁵³ vagyis nem hivatalos személyként, hanem költségvetési szerv önálló intézkedésre jogosult dolgozójaként, illetve tagjaként felel az elkövető.⁵⁴

Nézetünk szerint egyrészt a hivatalos személyeket megillető nagyobb büntetőjogi védelem, másrészt a szigorúbb felelősség – a közjogi státusz azonosságára tekintettel, ugyanúgy, mint a települési önkormányzati testületek tagjai vonatkozásában – e testület tagjai esetében is indokolt, még akkor is, ha kisebbségi önkormányzat a magyar közjog „sajátos helyzetű” jogintézménye.⁵⁵

Erre figyelemmel az Obtv. 25 §-a alapján, megfontolásra javasoltuk a hivatalos személy fogalmának a kiegészítését.

Az igazságügyi miniszter a Btk. módosításának kezdeményezésére ígéretet tett.

Válaszában kifejtette, hogy a Btk. 137. § 1. pontja szerinti hivatalos személy fogalma alá azon személyek sorolhatóak, akik választás vagy kinevezés, illetve meghatározott szervnél rendeltetésszerűen folytatott tevékenység okán az állam nevében közhatalmi tevékenységet gyakorolnak. A kisebbségi önkormányzatoknak a módosított kisebbségi törvény szerint biztosított feladat és hatáskörök alapján kimondható, hogy ténylegesen rész vesznek a közhatalom gyakorlásában, így indokolt felvenni a kisebbségi önkormányzat tagjait a hivatalos személyek fogalmát meghatározó rendelkezések közé.

5. A rendőrség és a büntetés-végrehajtási szervek eljárásával, valamint a kirendelt ügyvédek tevékenységével kapcsolatos panaszokról

2005-ben – az elmúlt évekhez hasonlóan – több olyan panasz is érkezett Hivatalunkhoz, amelyekben a rendőrség és a büntetés-végrehajtási szervek eljárását, illetve intézkedéseit kifogásolták. A beadványozók többsége azt feltételezte, hogy az őket ért sérelmek cigány származásukra vezethetők vissza.

Az elmúlt években számos tanulmány foglalkozott a rendőrség, a bíróság és a büntetés-végrehajtási szervek cigány kisebbséget érintő intézkedéseivel, az eljárásaik következményeként kialakult konfliktushelyzetekkel, valamint munkatársaik szemléletével. Az erre irányuló kutatások többsége azt jelzi, hogy az eljárásokban sérül a törvény előtti egyenlőség elve, sok esetben valószínűsíthető a roma és nem roma terheltek közötti eltérő bánásmód, és a hatóságok tevékenysége során az előítéletesség is tettenérhető. A szociológiai és kriminológiai tanulmányok tehát alátámasztják a panaszosoknak azt a feltételezését, hogy a hatóságok eljárásaikban gyakran diszkriminatív módon lépnek fel a roma kisebbséggel szemben.⁵⁶

Az e tárgykörben folytatott 2005. évi vizsgálataink során egyetlen esetben sem lehetett bizonyítani, hogy a beadványozókat származásukkal összefüggésben érte volna hátrány. Megítélésünk szerint ez a probléma összetettségére és a bizonyítási eljárás nehézségeire utal, illetve vélhetőleg arra is, hogy az eljáró szervek egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a hátrányos megkülönböztetés megelőzésére és megszüntetésére.

A rendőrségnél például a cigány kisebbséget érintő diszkriminatív, jogsértő esetek megelőzése érdekében már évek óta szerveznek különböző együttműködési programokat.

⁵² Obtv. 24. §-a szerint: Ha az országgyűlési biztos eljárása során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény észlelése esetén pedig kezdeményez. A megkeresett szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról – törvény eltérő rendelkezése hiányában – hatvan napon belül, az eljárás eredményéről pedig annak befejezését követően harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost.

⁵³ Btk. 250. § (1) Az a hivatalos személy, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetőleg a jogtalan előny kéréssel vagy elfogadással egyetért, büntetést követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Btk. 252. § (1) A költségvetési szervnek, gazdálkodó szervezetnek vagy a társadalmi szervezetnek az az önálló intézkedésre jogosult dolgozója, illetve tagja, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy az ilyen előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve a jogtalan előny kéréssel vagy elfogadással egyetért, büntetést követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

⁵⁴ Érkezett hozzánk olyan állásfoglalás kérésére irányuló beadvány is, amelyből az derült ki, hogy a gyanúsított kisebbségi önkormányzat elnökének cselekményét a bűnüldöző hatóság „társadalmi szervezet önálló intézkedésre jogosult tagjaként” elkövetettnek minősítette, holott a kisebbségi önkormányzat nem az egyesülési jog hatálya alatt álló társadalmi szervezet.

⁵⁵ A kisebbségi önkormányzat közügyekben részben önállóan, részben a települési önkormányzatokkal és más szervekkel együttműködve, a közjog által szabályozott keretek között jár el, ugyanakkor kötelező feladatai, kizárólagos hatáskörei nincsenek, illetve a módosított kisebbségi törvényben is csak az átruházott hatáskör ellátása kötelező, hatósági feladatokat sem láthat el, nem is vehet át, kötelező döntést pedig csak saját, illetve az általa fenntartott intézményekre szerveztetése és működésére hozhat.

⁵⁶ Csorba József – Farkas Lilla – Loss Sándor – Lőrincz Veronika: A törvény előtti egyenlőség elve a büntetőeljárásban, Fundamentum 2002. 1. sz.; Magyar Helsinki Bizottság Áryalotok és különbségek Cigány/roma terheltek a büntetőeljárásban.

A panaszosok sérelmeinek orvoslását többnyire tájékoztatással, ingyenes jogi képviselők bevonásával segítjük elő, de az is előfordult, hogy közreműködésünk eredményeként az eredetnél kedvezőbb intézkedést sikerült elérnünk a beadványozó számára.

A rendőrségi eljárással kapcsolatban érkezett panaszok közül két ügyet emelünk ki.

Egy panaszos azzal fordult Hivatalunkhoz, hogy gyakori atrocitások érik családját a helyi rendőrök két munkatársa részéről. Beadványában előadta, hogy több alkalommal is alaptalanul tartottak lakásukban házkutatást, valamint előfordult olyan eset, hogy 14-16 órán át benntartották családtagjait a rendőrörsön megalapozatlan vádak alapján.

Tájékoztatást kértünk a rendőrök vezetőjétől, aki tényszerűen felvázolta a család ellen folytatott és jelenleg is folyó eljárásokat. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a rendőrök munkatársai a hatályban lévő jogszabályok szerint végezték munkájukat, törvénysértés nem történt. Ezenkívül az őrparancsnok arról is tájékoztatást adott, hogy a család ellen folyó ügyekben az illetékes városi ügyészség fokozott ügyészi felügyeletet gyakorol, amelynek során törvénysértést, jogtalanságot nem tapasztalt.

Egy másik panaszos levéllel fordult hozzánk, mert sérelmezte, hogy a rendőrkapitányság munkatársai lakásában, valamint az általa vezetett egyesületnél házkutatást tartott. Véleménye szerint a rendőri intézkedés alaptalan és törvénysértő volt.

A panasz kivizsgálása érdekében a megyei rendőrkapitányság vezetőjéhez fordultunk, és az ügyben az alábbi tájékoztatás kaptuk:

A helyi rendőrörsre bejelentés érkezett, mely szerint a község főterén lévő egyik üzlet ablakait két ismeretlen személy betörte, és ezzel jelentős anyagi kárt okoztak. Az ügyben intézkedő rendőrök az adatgyűjtés során konkrét információt kaptak arra vonatkozóan, hogy a bűncselekménnyel megalapozottan gyanúsítható két személy a panaszos lakásán tartózkodik. (A gyanúsítottak tartózkodási helyéről az édesapjuk tájékoztatta a rendőröket.) Felkutatásuk és elfogásuk érdekében jelentek meg a rendőrök a panaszos lakásán. A beadványt tevő azonban tagadta, hogy a keresett személyek a lakásában tartózkodnak és nem akarta beengedni a rendőröket, sérelmezte továbbá, hogy az intézkedő rendőrök kézben tartott gumibottal jelentek meg.

A főkapitány megállapította, hogy a rendőrök valóban határozottan léptek fel a panaszossal szemben. Felszólították, hogy amennyiben nem működik közre és akadályozza az eljárásukat, kényszerintézkedést is alkalmazhatnak. A főkapitány szerint a gumibot készenléte helyezése a rendőrök részéről indokolt volt, hiszen erőszakos bűncselekmény elkövetőiről alaposan feltehető, hogy a rendőrt megtámadják, az intézkedésnek ellenállnak, illetve szökést kísérelnek meg.

Az esetet követő személyes meghallgatás során a panaszos elfogadta, hogy a rendőr a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 39. § (1) bekezdés b) pontja szerint magánlakásba bebocsátás, vagy hatósági határozat nélkül is behatolhat, amennyiben a bűncselekmény elkövetőjének, vagy gyanúsítottjának elfogása és előállításra az intézkedés célja. A tájékoztatást követően a panaszos már csak az intézkedő rendőrök hangnemét sérelmezte. A főkapitány a panasz kivizsgálását követően megállapította, hogy az intézkedő rendőrök indokoltan jelentek meg a lakáson, ott törvényesen és szakszerűen intézkedtek, ugyanakkor felhívta a rendőri állomány figyelmét arra, hogy intézkedéseiket mindenkor a törvények és egyéb jogszabályoknak megfelelően, kultúraltan, az állampolgári jogok tiszteletben tartásával folytassák le.

Az ügyészség munkájával kapcsolatban egy beadvány érkezett.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos azt kifogásolta, hogy az ügyészség csak a feleségével való kapcsolattartást engedélyezi, gyermekei láthatása iránti kéréseit rendszeresen elutasítja.

Az ebben az esetben alkalmazandó jogszabály értelmében az előzetesen letartóztatott levelezési és látogató-fogadási joga, valamint a csomagküldeményhez való joga a büntetőeljárás eredményessége érdekében korlátozható.⁵⁷ E törvényi előírás alapján tájékoztatásért a városi ügyészséghez fordultunk. A vezető ügyész álláspontja szerint, mivel az előzetes letartóztatás kényszerintézkedés, amely a büntető eljárási törvényben meghatározott relatíve rövid ideig tartható fenn, nem látta indokoltnak a kiskorú gyermek jelenlétét a büntetés-végrehajtási intézetben. Ezen túlmenően – véleménye szerint – ilyen esetekben a gyermek helyes erkölcsi fejlődését, annak a legmesszebbmenőig történő védelmét kell előtérbe helyezni, még akkor is, ha ez esetleg az édesapa igényének bizonyos mértékű korlátozásával is jár. Az ügyész állásfoglalása szerint a kiskorú gyermekeknek a büntetés-végrehajtási intézetben való jelenléte nem ezt a célt szolgálja. A kapcsolattartás engedélyezése során figyelembe kell venni továbbá olyan okokat is, mint például a büntetés-végrehajtási intézet befogadóképessége, amely véges. Tekintve, hogy a vezető ügyész döntése során nem történt jogsértés, illetve, hogy időközben az előzetes letartóztatást megszüntették, az ügyben további intézkedést nem tartottunk szükségesnek.

⁵⁷ Lásd a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 118. § (2) bekezdését.

2005-ben is nagy számban érkeztek olyan panaszok, amelyek a büntetés-végrehajtási szervek eljárásaival kapcsolatosak. A legtöbb panaszt a korábbi évekhez hasonlóan az átszállítási kérelmek tették ki. Ilyen kérelmek esetén minden esetben a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságához fordultunk. Megállapítható, hogy amikor lehetőség van az átszállítási kérelem teljesítésére, annak minden alkalommal eleget tesznek. Elutasítás esetén pedig elfogadható, részletes magyarázatot adtak a kérelem megtagadására.

Az alábbi panaszok a büntetés-végrehajtási intézetek személyzetének magatartását kifogásolták:

Az egyik panaszos beadványában a büntetés-végrehajtási intézet ápolójának magatartását sérelmezte. Elmondása szerint, amikor panaszait elmondta az ápoló kiabált vele, és nem adott gyógyszert fájdalmai enyhítésére. Kifogásolta, hogy a történet miatt az ápoló fegyelmi lapot állított ki, és ezért nem kaphatta meg kedvezményét a feltételes szabadságra bocsátáshoz.

Tájékoztatásért a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságához fordultunk. A parancsnokság által megküldött – a fogva tartottak egészségügyi ellátásáról vezetett – „Ambuláns Napló”-ból megállapítható, hogy a panaszos már a kérdéses napot megelőzően is betegápolásban részesült. Az ápoló a kórelőzményt ismerve, aktuális állapota alapján eseti gyógyszer adását, orvos behívását nem tartotta indokoltnak. (Később a szakorvos a pszichés állapot rendezését javasolta gyógyszeres kezeléssel.)

A parancsnokság tájékoztatása szerint nem fedte a valóságot az sem, hogy az ápoló a panaszosról fegyelmi lapot állított volna ki, vagy megfenyítette volna, ugyanis fenyítés kiszabására csak a parancsnok és az általa meghatározott személy jogosult.

A fegyelmi eljárást az intézet parancsnoka rendelte el és a panaszost a személyzet tagjának megsértése miatt tíz nap magánelzárással fenyítette. Megállapíthatóvá vált tehát, hogy a feltételes szabadságra bocsátás kedvezőtlen elbírálásához az ápolónak nem volt köze. A börtönben készített nevelői véleményben foglaltakra figyelemmel az intézet parancsnoka az előterjesztést nemleges javaslattal küldte meg a megyei bírósághoz. A bíróság a feltételes szabadon bocsátás lehetőségét jogerősen elutasította.

Egy másik fogva tartott segítségünket kérte – fegyelmi ügye kapcsán – a büntetés-végrehajtási intézet szabályzatának értelmezéséhez. Véleménye szerint nem követett el olyan magatartást, amely miatt fenyítés büntetés kiszabása járna.

A szabályzat értelmezésére és az eset kivizsgálására kértük fel a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát. A parancsnokság mindamelllett, hogy a fegyelmi eljárást jogszerűnek ítélte, elismerte, hogy a szabályzatban található félreértésre okot adható szövegrészlet, ezért az ügy kivizsgálását követően utasította a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokát a házirend pontosítására és módosítására.

A panaszos levelében azt kifogásolta, hogy őt és zárkatársait hátrányos megkülönböztetésben részesíti a könyvtáros nevelő, mert részükre nem teszi lehetővé a házirendben előírt havi kétszer két órás könyvtárlátogatást.

A panasz kivizsgálása érdekében a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójához fordultunk, aki arról tájékoztatott, hogy a számítógépes nyilvántartás alapján, a panaszos és zárkatársai rendszeresen – a szabályzatban rögzítetteknek megfelelően – látogatják a könyvtárat. Ezenkívül a könyvtáros nevelő, több esetben biztosított számukra soron kívüli könyvtári foglalkozási lehetőséget (például szabadság, betegség miatt kimaradt foglalkozás esetén), melyet igénybe is vettek. Jogsértés hiányában további intézkedést nem tartottunk szükségesnek.

A panaszosok gyakran kifogásolták az ügyvédek tevékenységét.

Egy felmérés eredménye szerint⁵⁸ a fogva tartott romák 42,6 százaléka volt elégedetlen ügyvédjével. Kirendelt védők látják el azoknak a védelmét, akik nem engedhetik meg maguknak, hogy „ügyvédet fogadjanak”. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kirendelt védők kisebb arányban vannak jelen és kevésbé aktívak a büntetőeljárás nyomozati szakaszában, mint meghatalmazott kollégáik. Előfordul, hogy az előzetes letartóztatásban lévők csak a tárgyaláson találkoznak kirendelt jogi képviselőjükkel. (Meg kell jegyeznünk, hogy ez a probléma természetesen nem kizárólag csak a roma embereket érinti.) Egy – a Magyar Helsinki Bizottság által 2005-ben elvégzett – kutatás igazolta, hogy a kirendelt védők által biztosított jogi segítség színvonala igen sok esetben nem felel meg a hatékony védelem alkotmányos és nemzetközi jogi követelményeinek. Ennek egyik oka, hogy a kirendelt védők díjazása jelenleg is csak töredéke az ügyvédi szolgáltatások piaci árának, de a rendszer hatékonyságát strukturális problémák is rontják. „A jelenlegi szabályok értelmében például a nyomozás során a nyomozó hatóság választja ki, hogy kirendelt védőként melyik ügyvéd lássa el a rászoruló gyanúsított

⁵⁸ Huszár László: Roma fogva tartottak a büntetés-végrehajtásban (Belügyi Szemle, 1999/7–8.)

védelmét. Tehát olyan szerv dönt a kirendelt védő személyéről, amely eljárási szerepénél fogva »ellenérdekelt« a védői tevékenység hatékonyságában.”⁵⁹

A beadványozók gyakran kérnek segítséget jogi képviselőjük ellátáshoz. Erre az Obtv. rendelkezései szerint nincs lehetőségünk, ezért az ilyen jellegű beadványokra – a feltételek fennállása esetén – azt javasoljuk, hogy forduljanak az Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózathoz, megadva a képviselők nevét, elérhetőségét.

6. Kisebbségi ülnökök az igazságszolgáltatásban? Az ülnökök megválasztásának új szabályai

Tisztában vagyunk azzal, hogy az Obtv. kategorikusan kizárja a bíróságok ítélkező tevékenységének vizsgálatát, illetőleg azzal, hogy az egyes konkrét ügyekben hozott bírósági döntések bírálata, sőt kommentálása is sértheti a bírói függetlenség elvét.

Ugyanakkor beszámolóinkban nem hallgathatjuk el, hogy panaszosaink egy igen jelentős része – sokszor már a büntetés-végrehajtási intézetben megfogalmazott beadványában – szóvá teszi azt is, hogy elmarasztalására a bíróság tévedése folytán esetleg a bíróság elfogultsága, előítéletessége miatt került sor. Természetesen e panaszokkal érdemben nem tudunk foglalkozni, ezeket – a panaszban megfogalmazott körülményekre figyelemmel – rendszerint vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz vagy a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez továbbítjuk.

Maga a jelenség azonban megér egy rövid kitekintést arra, hogy a hazánkban, illetőleg az általában a mértékadónak tartott országokban hogyan néznek szembe, illetve hogyan próbálnak szembesülni az ilyen jellegű „gyanakvásokkal”.⁶⁰

Közismert, hogy az angolszász típusú jogrendszerek többségében – mindenekelőtt az Amerikai Egyesült Államokban – az ún. esküdtbíráskodás intézményét alkalmazzák, ami lényegében megfelel az igazságszolgáltatásban való „néprészvétel” elvének. Más szavakkal megfogalmazva ez azt jelenti, hogy a bűnösség kérdésében egy laikusokból álló testület mondja ki a „verdiktet”. (Az esküdtszék tagjainak természetesen elfogulatlanoknak, és a szó szoros értelmében feddhetetleneknek kell lenniük.)

A büntető igazságszolgáltatásban hasonló intézményt jelent Magyarországon az ülnökök (korábbi terminológiával élve: „népi ülnökök”) bevonása az ítélkező munkába. Ez az esetek döntő többségében azt jelenti, hogy a hivatásos bíró mellett kettő, az önkormányzatok által megválasztott laikus szereplő is részt vesz az ítélet meghozatalában.

Erre tekintettel, joggal merül fel az igény, hogy olyan esetekben, amikor a büntetőeljárásban terheltként vagy sértettként szereplő személy roma származású, nem lehetne-e (nem kellene-e) megteremteni a jogszabályi feltételeit annak, hogy a döntéshozatalban roma ülnök is részt vehessen.⁶¹

Ezzel összefüggésben említést érdemel az ülnökök megválasztására vonatkozó jogszabályok módosítása.

A kisebbségi törvény módosításakor a települési kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköre bővült a helyi bíróságokba történő ülnökválasztás jogával. A részletszabályok hiánya miatt azonban egyelőre nem lehet tudni hogyan működik majd a gyakorlatban, illetve hogy milyen szempontok alapján fogják kiválasztani az ülnököket.⁶² Míg a Nektv. 25. § m) bekezdésében az szerepel, hogy „a települési kisebbségi önkormányzat ... részt vesz a helyi bíróságok ülnökeinek választásában”, addig a Nektv. 30/C szakasz kifejezetten rögzíti, hogy „a települési kisebbségi önkormányzat az át nem ruházható feladat- és hatáskörében dönt ... az ülnökök megválasztásáról.” A törvény szövegében tehát nincs egyértelműen meghatározva a kisebbségi önkormányzatok feladata, és az sem, hogy pontosan milyen szerepük van az ülnökök kiválasztásában.

⁵⁹ A vétkesség vétele (tanulmány), Jelentés a letartóztatott helyzetéről/ (Magyar Helsinki Bizottság)

⁶⁰ Az Amerikai Egyesült Államokban általában nagy médiaérdekklődés kíséri azokat az eseteket, amikor afro-amerikai állampolgárokat bántalmazó rendőröket vonnak felelősségre. Ilyen esetekben szinte kényszerűen felmerül az igény, hogy az esküdtszék összetétele ne adjon okot gyanakvásra, azaz arra, hogy a „fehérekből” álló testületet ne érje az a vád, hogy esetleges felmentő ítéletükkel „részt vállalnak” a rendőrök által elkövetett – esetleg tényleg faji motívumú – atrocitásban.

⁶¹ Egy „de lege ferenda” jogalkotásnak természetesen számolni kell az e kérdés szabályozása kapcsán szükségszerűen felmerülő adatvédelmi aggályokkal is. Nem zárható ki ugyanis, egy ilyen jellegű jogalkotási kezdeményezés arra való hivatkozással történő elvetése, hogy az ítélkezés folyamán egyszerűen senkiről sem lehet tudni, hogy milyen etnikai hovatartozású.

⁶² A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény alapján, ülnöknek az a büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampolgár választható meg, aki a 30. életévét betöltötte. A jelölt a jelölés elfogadásáról írásban nyilatkozik. A nyilatkozat a jelölt nevét, születési helyét és idejét, anyja nevét, lakóhelyét, iskolai végzettségét, szakképzettségét, foglalkozását, munkahelye nevét és címét, havi átlagkeresetét, valamint az aláírását tartalmazza. A jelölt köteles arról is nyilatkoznia, hogy büntetve volt-e, rendelkezik-e választójoggal. A jelölt lakóhelye szerint illetékes jegyző megállapítja, hogy a jelöltnek van-e választójoga.

A helyi bíróság ülnökeit a bíróság székhelye szerint illetékes települési, illetőleg települési kisebbségi önkormányzat képviselő-testülete, a megyei bíróság ülnökeit a megyei (fővárosi), megyei jogú városi közgyűlés és a területi kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják meg. A kerületi bíróságok ülnökeit a bíróság illetékességi területe szerinti települési önkormányzatok és a települési kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei, a Budakörnyéki Bíróság ülnökeit a Pest Megyei Közgyűlés és a Pest megyei kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják meg. A megyei bíróság és a munkügyi bíróság ülnökeit a megyei (fővárosi), megyei jogú városi közgyűlés és a területi kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei választják meg.

Tekintettel arra, hogy nem ismert előttünk még olyan elemzés vagy hatásvizsgálat, amely az ülnöki szerep fentieknek megfelelően történő átértékelését eredményezné, ezért – e beszámoló keretei között – csupán a felvetést fogalmazzuk meg.

Ha ettől az intézkedéstől az igazságszolgáltatással kapcsolatos panaszok számának csökkenését remélhetnénk, feltétlenül érdemes lenne e kérdéskört elmélyültebben tanulmányozni.

IV.

Kisebbségi célú közalapítványok helyzetének alakulása 2005-ben

1. A kisebbségi közalapítványok létrehozásának indokai, működésük vázlatos áttekintése

A beszámoló I. Fejezetében részletesen ismertettük a helyi kisebbségi önkormányzatok működési célú támogatásának rendszerét, illetve az ezzel összefüggésben tapasztalt problémákat. A minél pontosabb tájékoztatás érdekében arról is szükséges szólnunk, hogy a központi költségvetés milyen egyéb módon segíti a kisebbségi feladatok ellátását.

A finanszírozási rendszer egyik fontos eleme a kisebbségi szervezetek pénzügyi támogatása. Az e célra felhasználható keretet a mindenkori költségvetési törvények határozzák meg. 1991-ben az Országgyűlés a támogatások mintegy 90%-át a kisebbségek országos szövetségei számára folyósította, amely szervezetek aztán maguk dönthettek annak felosztásáról.⁶³ 1992-től az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság javaslata alapján az Országgyűlés határoz arról, hogy az egyes kisebbségi szervezetek – pályázati úton – milyen összegű támogatásban részesülnek.

Mielőtt részletesebben is bemutatnánk a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek – és e körben kiemelten a roma kisebbség – finanszírozására hivatott közalapítványi rendszert, szükségesnek tartunk néhány – talán sommásnak tűnő – megállapítást előre bocsátani. Évek óta foglalkozunk ugyanis azzal az állami gyakorlattal, amely a Nektv.-ben megfogalmazott célok finanszírozásának az ügyét „nagyvonalúan” a közalapítványokra bízta. A konstrukció mellett felhozható fő érv az volt, hogy az állam – tulajdonképpen a mindenkori kormányzat – el akarta kerülni az elfogultságnak (részlehhajlásnak) még a látszatát is, és mondjuk ki őszintén: a közalapítványok létrehozásával meg kívánta osztani a döntéshozatal felelősségét a kisebbségi közösségek képviselőivel. A kisebbségi célokra elosztható pénzeszközök ugyanis minden évben szűkösenk bizonyultak, amely egyúttal azt is eredményezte, hogy bizonyos jogos igényeket nem lehetett kielégíteni, és az erről való döntés közlése sem tartozik a „kellemes”, könnyen letudható feladatok közé.

A közalapítványok növekvő számú ügyfelekkel (pályázókkal) kénytelenek foglalkozni úgy, hogy az ilyen típusú munka feltételei – enyhén szólva – nem optimálisak. E beszámoló keretei között nincs lehetőség arra, hogy részletesen bemutassuk a közalapítványokra bízott állami feladatok ellátásának a nehézségeit, e sajátos döntéshozói munka személyi és tárgyi feltételeinek az elégtelenségét, mindössze arra szorítkozhatunk, hogy megállapítsuk: a közalapítványok munkatársaira óriási munkateher hárul, amelynek megpróbálnak ugyan megfelelni, azonban szinte törvényszerű, hogy bekövetkeznek olyan hibák és hiányosságok is, amelyekről a következő fejezetekben szólnunk.

1.1. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány létrehozását szükségessé tévő körülmények (MNEKK)

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrejöttét követően erősödött az érintett közösségek igénye arra, hogy részt vehessenek a kisebbségi célú feladatok finanszírozásával kapcsolatos döntések meghozatalában. Erre kínált lehetőséget, hogy 1994. január 1-jét követően a magyar polgári jogban is megjelent a közalapítvány intézménye. Az Országgyűlés 1995. márciusában módosította a Nektv.-t, és kötelezte a kormányt, hogy a hazai kisebbségek önazonosságának megőrzését, hagyományai gondozását, átörökítését, az anyanyelv ápolását, fejlesztését, szellemi és tárgyi emlékeik fennmaradását, a kisebbségi létből fakadó kulturális és politikai hátrányok mérséklését szolgáló tevékenységek támogatására közalapítványt hozzon létre.

⁶³ Az Országgyűlés a támogatás mintegy 10%-át közvetlenül a kisebbségi szervezeteknek ítélte oda. Meghatározta továbbá, hogy az egyes kisebbségek a fennmaradó összeg hány százalékát oszthatják fel saját szervezeteik között. Az országgyűlési határozat indokolása szerint a differenciálásnál figyelembe vették a kisebbségek létszámát, valamint azt, hogy az adott nemzetiség szervezetei régebben működnek vagy újonnan alakultak.

A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány céljait, illetve feladatkörét az alapító okirat határozza meg. Az MNEKK sokrétű tevékenységéből kiemelés érdemel, hogy:

- folyamatos és egyedi pályázatok útján támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatoknak, társadalmi szervezeteknek, közösségeknek, illetve személyeknek a Nektv.-ben meghatározott közfeladatok megvalósítását szolgáló munkájához, a tudományos kutatások szervezéséhez, finanszírozásához, a feltárt eredmények megjelentetéséhez; a kisebbségi közművelődés ösztönzéséhez, fejlesztéséhez;
- ösztöndíjakat adományoz és támogatást nyújt ösztöndíjak alapításához;
- segíti az érdekvédelmi tevékenységet;
- támogatja intézmények alapítását;
- támogatást nyújt anyanyelvi oktatáshoz kapcsolódó tevékenységhez;
- segíti a kisebbségi értelmiség itthon és külföldön történő képzését és továbbképzését;
- a lehetőségekhez képest biztosítja a hazai kisebbségi sajtó működésének feltételeit;
- támogatja a kisebbségi irodalmi, művészeti alkotások megjelenését, terjesztését;
- támogatja a hazai kisebbségek és anyanemzeteik közötti kapcsolatok ápolását, fenntartását;
- támogatja a kisebbségi témával foglalkozó hazai, valamint nemzetközi rendezvények szervezését;
- ösztönzi a kisebbségek vallási kultúrájának művelését, az anyanyelvi hitgyakorlást;
- támogatja a kisebbségi film- és színházművészetet.

Az Állami Számvevőszék 2004 júliusában nyilvánosságra hozott jelentése szerint az utóbbi években a többszörös támogatási rendszer kialakulása következtében fokozatosan visszaszorult az MNEKK finanszírozói és újrafelosztói szerepe, a források egyre inkább az egyes szaktárca és az Országgyűlés fejezeti kezelésében lévő előirányzatokban jelennek meg.

Az MNEKK több mint egy évtizedes tevékenységének értékelésére – a beszámoló keretei között – nem vállalkozhatunk. Elvi jelleggel azonban kijelenthető, hogy a közalapítványi finanszírozás akkor lehet hatékony, ha a támogatás egy konkrét cél elérését segíti elő, vagy ha biztosítani kell a döntés viszonylag rövid időszakonkénti felülvizsgálatának lehetőségét, mint ahogyan ez az ösztöndíjak elbírálása esetében történik. Véleményünk szerint a rendszeresen jelentkező közfeladatok ellátása nem függhet egy pályázat sikerétől, ezért az ilyen jellegű tevékenységekkel összefüggésben nem célszerű ezt a finanszírozási formát választani.⁶⁴ Amint arról a korábbiakban már szóltunk, a kisebbségi joganyag módosítása nem járt együtt a támogatási rendszer átalakításával. A kodifikációs munkálatok kezdetekor felmerült ugyan, hogy költségkímélőbb megoldás lenne, ha az MNEKK helyett az országos kisebbségi önkormányzatok maguk rendelkezhetnének a felosztható összegekkel, az Országgyűlés azonban – némi változtatással – hatályban tartotta a korábbi szabályozást.

1.2. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) tevékenysége

A kormány a cigányság esélyegyenlőtlenségét csökkentő intézkedések támogatására 1995-ben egy külön szervezetet hozott létre, a Magyarországi Cigányokért Közalapítványt (MACIKA). Az alapító okiratban megfogalmazott céloknak megfelelően a MACIKA a korábbi években elsősorban a cigányság megélhetését, a roma munkavállalók foglalkoztatását, a gyermekek és fiatalok tanulmányainak sikeres folytatását, oktatási programok megvalósítását, a közeleti képzést, valamint az előítélet-mentes jogalkalmazást és az emberi és állampolgári jogok védelmét segítette elő. A beszámoló évében azonban szűkült a tevékenységi köre, a 2005/2006. tanévben már nem a MACIKA, hanem az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és az MNEKK írta ki a roma tanulmányi ösztöndíj pályázatokat és folytatta le az ezekkel kapcsolatos eljárásokat.⁶⁵ A MACIKA szerepének kormányzati átértékelésére utalhat az is, hogy az éves pénzügyi előirányzata 2005-től kezdődően már nem jelenik meg nevesítetten, külön sorként a költségvetési törvényekben. Ez a szabályozás ugyan nem sérti az államháztartás működési rendjét, azonban kétségtelenül megnehezítheti azoknak a helyzetét, akik pusztán a jogszabályokra hagyatkozva próbálják felkutatni, áttekinteni a cigány kisebbség társadalmi integrációját célzó költségvetési forrásokat.

⁶⁴ Az Állami Számvevőszék jelentése szerint a kisebbségi írott sajtót az MNEKK 1999–2003 között több mint 1,2 milliárd forinttal támogatta. Ennek ellenére a kisebbségi újságok helyzete nem vált stabilabbá az elmúlt években, kiszolgáltatottságukat jól jellemzi, hogy megjelenésük gyakorlatilag attól függ: a közalapítvány kuratóriuma kedvezően bírálja-e el a pályázatukat.

⁶⁵ E változással kapcsolatos tapasztalatainkat egy későbbi alfejezetben részletesen ismertetjük.

2. A nemzeti és etnikai kisebbségekért közalapítvány működési rendjét érintő változások

Az MNEKK legfőbb döntéshozó szerve a kuratórium, amelynek személyi összetételét a Nektv. határozza meg. A korábbi, már nem hatályos rendelkezések szerint a kuratórium az alábbi tagokból állt:

- a kisebbségek országos önkormányzatainak – azok közgyűlése által megválasztott – egy-egy képviselője, országos önkormányzat hiányában az adott kisebbség szervezetei által választott személy;
- az Országgyűlésben képviselőcsoporttal rendelkező pártok által kijelölt egy-egy személy;
- a belügyminiszter, a külügyminiszter, a nemzeti kulturális örökség minisztere, az oktatási miniszter és a kormány ifjúsági és sportfeladatokat ellátó tagja, valamint a Magyar Tudományos Akadémia elnöke által kijelölt egy-egy személy.

Tapasztalataink szerint ez a törvényi szabályozás legitimitációs problémákat vetett fel, hiszen a határozatlan időre szóló kuratóriumi tagság nem igazodott a négyéves kisebbségi önkormányzati ciklushoz.

A beszámolási időszakban az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat, valamint az Országos Szerb Önkormányzat vizsgálatunkat kérte amiatt, hogy delegáltjukat – a közgyűlés határozata ellenére – az alapító nem hívta vissza az MNEKK kuratóriumából.

A Nektv. nem tartalmaz előírásokat a kuratóriumi tagság megszűnésére, és nem rendelkezik arról sem, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok jogosultak-e kezdeményezni az alapítónál a kurátor visszahívását. A kormány ezért ezeket a kérdéseket az alapító okirat többszöri módosításával szabályozta.

Az MNEKK 1996-ban bírósági nyilvántartásba vett alapító okirata arról rendelkezett, hogy a kuratóriumi tagság megszűnik „*a delegáló szervezet véleményének megkérése után az alapító által történt visszahívással*”. Az alapító okirat tehát ekkor még lehetővé tette az országos kisebbségi önkormányzatok által választott kuratóriumi tag visszahívását. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) azonban a közalapítványok esetében nem ismeri a delegálás intézményét. A kormány a törvényi szabályozással való összhang megteremtése érdekében már 1997-ben módosította az alapító okiratot és kivette belőle a delegáltak visszahívására vonatkozó rendelkezést.⁶⁶

Az alapító okirat következő jelentős módosításáról az 1053/2002. (V. 14.) Korm. határozattal döntöttek. Ekkor előírták, hogy a kuratóriumi tagság megszűnik „*a delegálás visszavonásával*”. A kormányváltást követően nem kérték a változások nyilvántartásba vételét a bíróságtól, így az alapító okirat jogi értelemben nem módosult. Az új kormány álláspontja szerint ez a rendelkezés ellentétes volt a Ptk. szabályrendszerével, mert a kuratóriumi tagok kijelölése az alapító kizárólagos hatáskörébe tartozik, így a tagsági viszony megszűnése nem alapulhat egy másik szerv döntésén.⁶⁷

Miután a bírói gyakorlat sem volt egységes a kurátorok visszahívhatósága ügyében, nem tudunk állást foglalni abban a kérdésben, hogy a kormányt terhelte-e mulasztás azért, mert az országos önkormányzatok közgyűléseinek határozata ellenére nem hívta vissza a ruszin és a szerb kuratóriumi tagokat. Megállapítottuk azonban, hogy az alapítónak szükség szerint az alapító okirat módosításával is elő kellett volna segítenie az MNEKK céljainak megvalósítását, ám a kormány e kötelezettségének csak jelentős késéssel tett eleget. Álláspontunk szerint sérült a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság elve annak következtében, hogy az alapító okirat módosításáról rendelkező 1053/2002. (V. 14.) Korm. határozatot „nem létezőnek” tekintették, nem hajtották végre, ugyanakkor 2005. március 1-jéig hatályon kívül sem helyezték. Hiányosságként értékeltük azt is, hogy az alapító az országos kisebbségi önkormányzatokkal való érdemi egyeztetés nélkül döntött az MNEKK működését alapvetően meghatározó egyes kérdésekben. Az elmúlt években a Közalapítvány alapító okiratát számos alkalommal módosították, ám ezt nem minden esetben hirdették ki a Magyar Közlönyben, ezért ezek a változások szinte követhetetlenek voltak a kisebbségi közösségek számára. Vizsgálati jelentésünkben felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a jogbiztonság érdekében az MNEKK működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat törvényben kellene rögzíteni. Az Országgyűlés a Nektv. módosításával megtette az első lépést ebbe az irányba. Az új szabályozás értelmében a kuratórium tagjaival kapcsolatos „választás, illetőleg kijelölés joga magában foglalja a megbízás kijelölésének, visszavonásának jogát”. Álláspontunk szerint e rendelkezésből az következik, hogy az országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére az alapító a jövőben köteles lesz az e testület által delegált kurátort visszahívni.

⁶⁶ Ez az álláspont ellentmondani látszik annak, hogy a Legfelsőbb Bíróság az alapítványok nyilvántartásba vételével kapcsolatos egyik eseti döntésében (BH 1993. 327.) kimondta: „*az alapítvány alapítója a kezelő szervként eljáró kuratórium összetételét megváltoztathatja, egy vagy több kuratóriumi tag helyett más személyt jelölhet*”. A Legfelsőbb Bíróság megállapítása szerint „*lehetséges, hogy az alapító a kezelő szerv összetételét oly módon változtassa meg, hogy a kuratórium egy vagy több tagjának tevékenységét értékelve (vagy egyéb más személyi körülményeiben beállt változás folytán) a kuratóriumi tagság alól felmenti, és mást jelöl a kuratóriumi tagság ellátására*”. Az alapító azonban nem élt a visszahívás lehetőségével, és egyetlen kuratóriumi tagot sem mentett fel arra hivatkozva, hogy tevékenysége a Közalapítvány céljainak megvalósulását veszélyeztette.

⁶⁷ A kormány álláspontjának megerősítését látta abban, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy újabb eseti döntésében (BH 2000.375) kimondta: „*a kezelőszerv egyes tagjait nem lehet visszahívni. Ha a kuratórium összetételét bármely okból meg kell változtatni, az egész kezelőszerv kijelölését vissza kell vonni, és az új összetételű testület bírósági nyilvántartásba vételét kell kérni*”.

Az MNKK törvényes működésének elősegítése érdekében ajánlással fordultunk az alapítói jogokat a kormány nevében gyakorló ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszterhez. A szaktárca vezetője valamennyi általunk javasolt intézkedéssel egyetértett:

- az országos kisebbségi önkormányzatok nyilatkozatát kérte arról, hogy megerősítik-e a képviselőtüket ellátó kurátor tagságát vagy új kurátor választásáról gondoskodnak;
- ígéretet tett arra, hogy kezdeményezni fogja az MNKK alapító okiratának módosítását, amelynek várható időpontja 2006. első féléve;
- intézkedett annak érdekében, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok a jövőben véleményezhessék az MNKK működését érintő előterjesztéseket.

3. A kisebbségi közalapítványok működését érintő kritikák az ombudsman szemszögéből

Az elmúlt beszámolási időszakban részben szóban (telefonon), részben írásban a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) eljárásával kapcsolatban igen sokan fordultak hozzánk panasszal.

Néhányan „csak” az információhiányt tették szóvá, így különösen azt, hogy a MACIKÁ-t sem telefonon, sem e-mailben nem lehet elérni, illetve azt, hogy a „folyamatosan” benyújtható pályázatok számára nincs fogódzó, nem lehet tudni, hogy érdemes-e pályázni még; nem fogyott-e el a pályázati keretösszeg. Számosan az eljárás lassúságát, az ösztöndíjak késedelmes kifizetését sérelmezték, még többen azonban a méltányos elbírálást, az „ügyfélbarát” szemléletmódot hiányolták, a MACIKA bürokratikus hozzáállását kifogásolták.

Az egyik beadványozó szerint, a kislánya minden pályázati feltételnek megfelelt, s valamennyi szükséges iratot határidőben meg is küldött a MACIKÁ-nak, ösztöndíjat mégsem kapott.

Az elutasító döntést a Közalapítvány azzal indokolta, hogy a pályázó lakhelyén működik cigány kisebbségi önkormányzat, mégsem e szervezettől, hanem a helyi családsegítő szolgáltatótól kért „megerősítő”⁶⁸ ajánlást. (A rendelkezésünkre bocsátott iratok szerint ugyanezen indokolással elutasították azon tanulók pályázatát is, akik valamely cigány civil szervezettől kértek és kaptak megerősítő ajánlást.)

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a pályázati tájékoztató helyes értelmezése szerint valóban elsősorban a cigány kisebbségi önkormányzattól kellett volna „megerősítő” ajánlást kérni, de az is kétségtelen, hogy ennek a fontossága nem volt kellően kiemelve, s nem volt mindenki számára objektíve, teljesen egyértelmű.

Az „alap” pályázati adatlapon az ajánlásra a következő szabály vonatkozott: a pályázatnak tartalmaznia kell a „*helyi cigány kisebbségi önkormányzat, vagy helyi cigány civil szervezet, vagy kisebbségi szószóló, ennek hiányában a települési önkormányzat jegyzőjének, vagy a családsegítő szolgálatának ajánlását, amely tartalmazza, hogy a pályázó a pályázati feltételeknek megfelel.*”

A „megerősítő” adatlap erre vonatkozóan eltérő információt nem tartalmazott, csak a pályázóknak szóló külön tájékoztatójában szerepelt, hogy „az ajánlást a pályázó lakóhelye szerinti helyi kisebbségi önkormányzat képviselőjétől” kell kérni, alternatív lehetőségek nélkül.

Úgy gondoljuk, a pályázó könnyen „eltévedhetett” ebben a szabályrendszerben, hiszen ahol cigány kisebbségi önkormányzat nem volt, ott az előző szabályt kellett alkalmazni, erre viszont senki sem hívta fel a tanuló figyelmét.

Az előző szabály különbségtétel nélkül, „azonos értékűként” fogadta el a helyi cigány kisebbségi önkormányzat, a helyi cigány civil szervezet, illetve a kisebbségi szószóló ajánlását; ugyanígy (de másodsorban) a települési önkormányzat jegyzőjének vagy a családsegítő szolgálatának az ajánlását.⁶⁹

Minderre tekintettel kezdeményeztük, hogy a MACIKA Kuratóriuma vizsgálja felül minden olyan elutasító döntését, amelyben az elutasítás oka kizárólag az volt, hogy a nem a helyi cigány kisebbségi önkormányzattól, hanem más, a pályázati adatlapon alternatívaként feltüntetett szervezettől, személytől kért ajánlást a pályázó.

⁶⁸ A MACIKA a 2004–2005. tanév I. félévére benyújtott tanulmányi ösztöndíjpályázatok feldolgozása során olyan visszaélésre utaló jeleket észlelt, melyek alapján megalapozottan feltételezte, hogy nem roma fiatalok tömegesen nyújtottak be tanulmányi ösztöndíj pályázatot a MACIKÁ-hoz – miközben a pályázati kiírás kifejezetten cigány tanulókat célozott meg. A MACIKA büntető feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen csalás, magánokirat-hamisítás, valamint ezekre való felbujtás és más bűncselekmények elkövetésének alapos gyanúja miatt. Rendőrségi nyomozás több megyében folyt. A kialakult helyzetre való tekintettel, a MACIKA kuratóriuma a 2004. november 19-ei ülésén egyhangúlag úgy döntött, hogy a beérkező pályázatokat érvényesnek tekinti, de minden pályázónak meg kell ismételnie a korábban benyújtott pályázatát egy „megerősítő adatlap” kitöltésével.

⁶⁹ Nem mellékes az a körülmény sem, hogy nem volt konzekvens az ajánlásra vonatkozó szabályozás, hiszen egy érvényességi feltételt előbb a pályázati adatlapon, utóbb egy külön tájékoztató második oldalán, kiemelés nélkül tüntettek fel.

Kezdeményezésünket a Kuratórium indokolás nélkül elutasította, holott a szabályok bonyolultságáért, ellentmondásosságáért, így tehát (közvetve) a hibásan benyújtott pályázatokért ő maga is felelős.

Az ügyfélközpontú, ügyfélbarát szemléletet hiányoltuk a Kuratórium azon elutasító döntései esetén is, amikor kizárólag az ajánlás hiányos kitöltése: a személyes adatok kihagyása miatt utasította el a pályázatokat.

Így például több panaszos minden pályázati feltételnek megfelelt, a megerősítő adatlapot is határidőben adta fel, a helyi kisebbségi önkormányzat nevében az aláírásra jogosult alá is írta, le is pecsételte az ajánlást, de az ajánlási részben a pályázó személyes adatait nem töltötték ki; nem ismételték meg azt, ami pár sorral feljebb az adatlapon egyszer már szerepelt. Más beadványozó esetében a cigány kisebbségi önkormányzat a pecsétet (bélyegzőlenyomatot) „felejtette le”.

Tisztán jogi szempontból ugyan az ilyen „alaki hibás” pályázatok elutasítása is megindokolható, de álláspontunk szerint elfogadásuk sem lett volna jogellenes. A pályázati adatlap és az ajánlás ugyanis azonos íven volt található, így (az ív alján lévő) ajánlásból hiányzó adatok valójában „megvoltak”. Ha nem keresünk mindenütt csalókat, akkor feltételezhetjük, hogy az ajánlást tevő szervezet egy már kitöltött adatlap végére nyomta a pecsétjét, tette az aláírását.

Még az ajánló szervezet nevének beírását sem tartjuk nélkülözhetetlen feltételnek, hiszen ha az aláírásból nem is feltétlenül, de az aláírásból és pecsétből azonosíthatóvá vált az ajánlást tevő.

A pecséthiányos esetben az lett volna a helyes, humánus magatartás, ha az alap- és a megerősítő pályázat egymás mellé helyezésével döntött volna a Kuratórium. Mindkét fordulóban ugyanis ugyanaz a cigány kisebbségi önkormányzat adott ajánlást a pályázónak, azzal az eltéréssel, hogy a második esetben a bélyegzőt nem használták.

(Csak zárójelben jegyezzük meg, hogy a megerősítő adatlapon nem az ajánló, hanem az ajánló képviselőjének az aláírását kérték – teljesen fölöslegesen, mert értelemszerű az, hogy egy szervezet nevében jognyilatkozatot a képviselő tesz. Az ajánló képviselője – maradva a kisebbségi önkormányzatnál – az elnök, aki a képviselőtestület egyik tagja. Ez azzal együtt, hogy a pályázók tájékoztatását szolgáló levél is egy személy, a kisebbségi önkormányzat képviselőjének az ajánlását kötötte ki, véleményünk szerint alkalmas lehetett a pályázó megzavarására. Ha viszont az elnök nem a testület nevében vagy az SzMSz-ében szabályozott felhatalmazásával ír alá, akkor nem is jogosult a bélyegző használatára!)

Elgondolkoztató az az eset is, amely szerint a beadványozó a megerősítő adatlapot kétszer is megküldte a MACIKA-nak, mindkét alkalommal határidőn túl. A pályázó édesanyja szerint a késedelemért a helyi cigány kisebbségi önkormányzat vezetője felelős, míg az érintett elnök a felelősségét tagadva azt állította, hogy az iratokat eleve késve kapta meg.

A MACIKA ugyan nem felel a pályázó érdekkörében felmerülő hibáért, így például a közreműködő esetleges késedelemért, de a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnak címzett részletes tájékoztatóval (a pályázat céljainak, címzetti körének, a testülettől kért-elvárt közreműködés jelentőségének, a határidők fontosságának a taglalásával, esetleg kitöltési útmutató mellékelésével) sokat tehetett volna a pályázatok sikere érdekében.

A jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdek jövőbeni érvényesülése érdekében, kezdeményeztük, hogy:

- helyezzenek nagyobb súlyt arra, hogy a gyors és egyszerű tájékoztatás-tájékozódás érdekében az ügyfelek telefonon és e-mailben a jelenleginél könnyebben elérhessék a MACIKA Irodáját;
- a „folyamatosan” benyújtható pályázatokra vonatkozó keretösszegek aktuális állapotát tegyék közzé a MACIKA internetes honlapján;
- amennyiben a támogatási szerződésben vállalt időponton túl fizetik ki az ösztöndíjat, akkor a késedelem tartamára fizessenek kamatot;
- a pályázati felhívásokat, adatlapokat, tájékoztatókat mindenki számára érthetően, egyértelműen és világosan fogalmazzák meg;
- ha lehetséges, a benyújtott pályázatokat tartalmi összefüggéseik szerint, a pályázóknak kedvező, méltányos módon bírálják el;
- a helyi cigány kisebbségi önkormányzatokat is részletesen tájékoztassák a tanulmányi ösztöndíjak igénylésével és folyósításával kapcsolatos minden kérdéstről.
- Az esélyegyenlőséghez való jog sérelmének orvoslása érdekében kezdeményeztük továbbá, hogy a Kuratórium vizsgálja felül azt az ösztöndíj-pályázatát elutasító döntését, amely azon alapult, hogy az alappályázaton igen, de a megismételt pályázaton nem volt bélyegzőlenyomat.

(A MACIKA elfogadta kezdeményezéseink többségét.)

A késedelmesen kifizetett ösztöndíjakkal kapcsolatban azonban a kuratórium elnöke azt fejtette ki, hogy a MACIKA költségvetési támogatásból működik, melynek átutalása a felügyeletet ellátó szaktárcától függ, ezért a megítélt pályázati támogatásoknak a kiíráshoz képest későbbi kifizetése miatt semmilyen anyagi felelősséget nem tud vállalni.

Ez az érvelés elfogadhatatlan, hiszen

- a MACIKA és a pályázó közötti támogatási szerződés is – polgári jogi szerződés. Így erre a jogviszonyra is igaz a Ptk. 301. § (1) bekezdése, ami szerint pénztartozás esetében – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a kötelezett a késedelembe esés időpontjától kezdve akkor is köteles a késedelemmel érintett naptári félévet megelőző utolsó

napon érvényes jegybanki alapkamattal megegyező mértékű kamatot fizetni, ha a tartozás egyébként kamatmentes. A kamatfizetési kötelezettség akkor is beáll, ha a kötelezett késedelmét kimenti; és

- a Ptk. 37. § (1) bekezdése azt is kimondja, hogy a költségvetési szervet a költségvetését meghaladó mértékben is terhelő a kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint az a kötelezettség, amelyet jóhiszemű személyek irányában vállalt.

De erkölcsi szempontból is elítélhető az az attitűd, amely a szerződés másik alanyával szemben rigorózus és szörszálhasogató pontosságot vár el, míg saját magával kapcsolatban nem.

A méltányos elbírálásra vonatkozó kezdeményezésünket a méltányosság fogalmának félreértése miatt utasították el. Javaslatunk ui. nem a szabályok és feltételek szigorúságának szubjektív szempontú, a jogbiztonságot sértő, eseti enyhítésére vonatkozott, hanem arra, hogy a pályázatot – mint összefüggő egészet – tartalma alapján bírálják el. Egy egyszerű példával: ha egy pályázati adatlap egyes pontjai gondatlanságból nincsenek kitöltve, de a hiányzó információt az adatlap más részei, vagy a melléletek (például az önéletrajzok, ajánlások, igazolások) is tartalmazzák, úgy formai hiba miatt ne utasítsák el a pályázatot.

A 2005/2006. tanévre a roma gyerekek tanulmányi ösztöndíj-pályázatát már nem a MACIKA írta ki, hanem az Ifjúsági, Családügyi Szociális és Egészségügyi Minisztérium (ICSSZEM) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány (NEKK).

Az „új” pályázatküirók működésével kapcsolatban ugyan főként csak 2006 elején kaptunk jelzéseket (vagyis a jelen beszámolási időszakon túl), de a tartalmi összefüggés okán már e beszámolóban tájékoztatni kívánjuk az Országgyűlést a hozzánk érkező panaszokból lesűrhető tanulságokról:

A rigorózus-bürokratikus hozzáállás maradt a pályázat-elbírálás alapjellemezője, hiszen a legkisebb formai hiba, a legkisebb gondatlanság is a pályázat elutasításához vezetett. A beérkező kb. 24 500 pályázatból több mint 5 ezret (egészen pontosan: 5137-et, vagyis a pályázatok 21%-át) utasítottak el, miközben – a NEKK-től megkapott „Hibás pályázatok listája” elemzése alapján – biztos kijelenthető: a hibák minimum fele igazolási kérelemmel, vagy hiánypótlással orvosolható lett volna!

Az ICSSZEM és a NEKK is észlelte a formai hibák nagy számát, és az interneten és egy sajtótájékoztató útján felhívták a pályázók figyelmét arra, hogy amennyiben határidőn belül hiánytalan, új (ismételt) pályázatot nyújtanak be, úgy azt fogják elbírálni.

Az így „megmentett” pályázatok száma mindössze 500 körüli, ami jelzi, hogy ez az információ vagy nem jutott el a pályázókhoz, vagy azok – teljesen érhető módon – nem emlékeztek arra, hogy bármilyen hibát elkövettek volna a pályázati adatlap kitöltése és/vagy a melléletek csatolása körében.

Jogászként – a nem öncélú – formai szabályok teljes körű betartásának szükségességét (természetesen) elismerjük, ugyanakkor érthetetlennek és elfogadhatatlannak tartjuk a hiánypótlási lehetőség kizárását, hiszen a pályázat postára adásának legkésőbbi időpontja (október 28.) és az elbírálása (december 8.) között 6 hét, a benyújtás és az ösztöndíj-kifizetés között, ha nem a legutolsó napon nyújtják be a pályázatot, akár 6 hónap (!) is eltelhet.

Technikailag már ezen időhatárok között is megoldható lenne a hiánypótlás, de ha a pályázat benyújtásának határidejét kevéssel előbbre, az elbírálást és a kifizetést későbbi időpontra tolná az ICSSZEM, akkor a hiánypótlás nem okozna gondot.

Az ösztöndíjpályázat céljával egyébként összeegyeztethetetlen a végletesen formális, csak a pályázatok „kezelhetőségének” egyszerűségét szem előtt tartó bürokrata szemlélet.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy a roma tanulók és hallgatók tanulmányi ösztöndíj-kiírási feltételrendszere 3 félévet kapcsol össze: a 2. félévi eredmény az alapja a pályázat benyújtásának, amelyhez csatolni kell a következő tanév első, és utóbb a második félévi beiratkozásáról, tanulmányi jogviszonyról szóló igazolást is.

Ebből következőleg kérdéses, hogy a „keresztféléves” tanulmányokat folytatók benyújthatnak-e egyáltalán pályázatot, illetőleg az is, ha valaki a 3. félévről objektív okok miatt (külföldi tanulmányút, betegség vagy egyéb személyes probléma miatt elhalasztott tanév stb.) nem tud benyújtani jogviszony-igazolást, megkaphatja-e a teljes tanévre megítélt ösztöndíj felét.

Sajnálatos módon a pályázati kiírás ilyen lehetőséget nem biztosít, az egyéni szempontok mérlegelése pedig idegen a NEKK eddigi gyakorlatától.

Mindezekből következően, javasoljuk az ICSSZEM-nek, hogy:

- amennyiben késedelmesen fizet ki ösztöndíjat, úgy vegye figyelembe a Ptk-nak a pénztartozás késedelmére vonatkozó szabályait,
- módosítsa úgy a tanulmányi ösztöndíjpályázatok benyújtási, elbírálási, az ösztöndíj kifizetési időpontokat, hogy hiánypótlásra is legyen lehetőség,
- a 3 tanév összekapcsolása miatt esetleges felmerülő méltánytalanságok orvoslására is biztosítson lehetőséget.

V.

**A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman
szemszögéből****1. A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos
visszásságokról általában**

2005-ben – az elmúlt évekhez hasonlóan – a szociális, a lakhatási, valamint a gyermeki jogokkal összefüggő panaszokat szinte kivétel nélkül roma kisebbséghez tartozó emberek juttatták el hozzánk. Beadványaikban a mindennapi életükben jelentkező legsúlyosabb problémák megoldásához kérték segítségünket. Ezeket az ügyeket gyakran vizsgáltuk a helyszínen, így a szegénység és a társadalmi kirekesztettség különböző formáival konkrét élethelyzetekben személyesen is szembesültünk.

A beadványok többsége elsősorban hátrányos helyzetű régiókból érkezett, a roma panaszosok sokszor elkeseredve, utolsó lehetőségként fordultak Hivatalunkhoz.

Egyes kutatók⁷⁰ szerint napjainkban az egyik legnagyobb szegénységi kockázatot az etnikai hovatartozás jelenti. Kialakulóban van egy társadalom alatti társadalom, ún. „underclass”, különösen, ha a szegénység egy etnikailag meghatározható társadalmi csoportban koncentrálódik. A romák közül sokan élnek szélsőséges szegénységben, a nem romáktól és a kevésbé szegényektől térben is elkülönülve, szegregálódva. A kutatók véleménye szerint kevés esélyük van arra, hogy ebből a helyzetből valaha is kikerüljenek, és ez a sors vár gyermekeikre is.

Az egyik szociális civil szervezet szegénységgel kapcsolatos szakmai jelentése súlyos gondokat vetett fel, ezek a problémák a panaszügyekben is visszatükröződnek.

„A munkából való megélhetés esélye a szegények jó része számára nem adatik meg. ... A szociális munkások sok helyen – főként kisebb településeken – hiányoznak, másutt vannak, de szinte eszköztelenek. ... A segélyezés hosszú távon nem megoldás, ám amíg nincs munka, addig a megélhetési és a lakhatási segélyek színvonalát legalább olyan szintre kell emelni, hogy a szegények ne veszítsék el lakásukat, ne szoruljanak gettókba, és hozzájussanak a társadalmilag minimálisan szükséges forrásokhoz. E nélkül a nyomor végzetessé válik.”⁷¹

Az a kérdés, hogy mit tudunk tenni, és milyen eszközökkel léphetünk fel a hátrányos helyzetű roma lakosság szociális helyzetével és életkörülményeivel összefüggő sérelmek orvoslása érdekében.

Elsőként a szociális ügyek esetében is azt vizsgáltuk, hogy történt-e kisebbségi jogsérelem a hatóságok vagy közszolgáltatást végző intézmények részéről, illetve ehhez kapcsolódóan megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét. Többnyire nehezen bizonyítható, hogy a panaszt kisebbségi származása miatt érte hátrányos megkülönböztetés. Egyértelműen megállapítható volt azonban sok esetben a gyermeki jogok, a szociális biztonsághoz, a jogbiztonsághoz és jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok sérelme. Az országgyűlési biztos komplex szerepkörére tekintettel fontosnak tartjuk, hogy kisebbségi diszkrimináció hiányában is felhívjuk az eljáró hatóságok, közszolgáltatást ellátó intézmények figyelmét a jogbiztonsággal, a szociális jogokkal, a gyermeki jogokkal, valamint az élethez és emberi méltósághoz, illetve a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogokkal összefüggő alkotmányos visszásságok, jogsértések megszüntetésére és megelőzésére.

A szociális ügyekben is szükség van a tájékoztatást és információt nyújtó, továbbá együttműködést erősítő, közvetítői tevékenységünkre. Meggyőződésünk, hogy a hozzánk forduló roma panaszosok társadalmi kirekesztettségét és marginalizálódását minden rendelkezésünkre álló eszközzel enyhítenünk kell.

2. Néhány segélyezéssel kapcsolatos panaszügy bemutatása

Az elmúlt évben is nagy számban érkeztek Hivatalunkhoz anyagi támogatást kérő levelek, illetve a helyi önkormányzat segélyezési gyakorlatát kifogásoló beadványok.

A panaszosok gyakran kértek tőlünk pénzbeli vagy természetbeni támogatást: gyógyszerre, tüzelőre, közüzemi díjtartozások kiegyenlítésére, átmeneti segélyre stb.

⁷⁰ Ladányi János, Petar-Emil Mitev, Szelényi Iván.

⁷¹ Gyorsjelentés a szegényedésről 2000–2003. a Szociális Szakmai Szövetség jelentése szociális munkások beszámolója alapján.

Hivatalunk nem rendelkezik olyan forrásokkal, amelyek lehetővé tennék a rászoruló emberek pénzbeli segítségét. Ezért a panaszosok anyagi problémáinak megoldása érdekében többnyire a települési önkormányzatokhoz fordultunk. Egyes esetekben az ügyfél tájékoztatása is megnyugtató segítséget jelentett.

2005-ben is érkezett hozzánk olyan levél, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a segély iránti kérelmét szóban és megfelelő tájékoztatás nélkül utasította el a polgármesteri hivatal ügyintézője.

A konkrét eset vizsgálata során a rendelkezésünkre álló iratokból megállapítottuk, hogy a sértett panaszos segélykérelmét nem foglalták írásba, amikor felkereste a polgármesteri hivatalt, illetve a jegyzőkönyvfelvétel lehetőségéről sem tájékoztatták. A határozati forma mellőzésével megfosztották az ügyfelet attól, hogy értesülhessen jogorvoslati lehetőségéről, illetve elhatározása szerint élhessen is ezzel a jogosultságával. Kezdeményezésünket, amelyben azt javasoltuk, hogy a helyi önkormányzat hivatala fordítson fokozott figyelmet az ügyfél tájékoztatására és a jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok biztosítására, elfogadták.

A korábbi beszámolóiban már szóltunk arról, hogy a helyi önkormányzatok 2003. február 15-ét követően nem jelentetik be hagyatéki teherként az általuk folyósított rendszeres szociális segély vagy időskorúak járadéka összegét. A képviselő-testületek 2003. augusztus 15-ig kaptak határidőt arra, hogy a törvényi szabályozás változásának megfelelően módosítsák a szociális rendeleteiket.

Tapasztalataink szerint a jogszabályok felülvizsgálata számos településen nem történt meg, ezért a belügyminiszterhez fordultunk, és azt kértük, hogy a közigazgatási hivatalok folytassák le a szociális rendeletek átfogó törvényességi ellenőrzését. Míután ajánlásunk nem vezetett eredményre, a miniszterelnök intézkedését kértük, és egyúttal jeleztük azt is, hogy máig rendezetlen a helyi önkormányzatok által már bejelentett, de az örökösökkel szemben még nem érvényesített hagyatéki terhek jogi sorsa. Ajánlásunkat és az arra kapott választ a beszámoló 1. számú függelékben teljes terjedelmében ismertetjük.

A rendszeres szociális segély sikertelen kérelmezésével kapcsolatban több esetben is felmerült problémaként, hogy az egyébként igényjogosult állampolgár azért nem kaphatja meg a támogatást, mert az előírt együttműködési kötelezettségének nem tett eleget.

A beilleszkedést segítő programban többféle együttműködési kötelezettséget is előírhatnak. Ügyfeleink többnyire a munkaügyi központokkal fennálló együttműködési kötelezettségüknek nem tettek eleget. Tájékoztatással, illetve a családgondozó megkeresésével segítettünk ezekben az ügyekben. Az egyik esetben a helyszíni eljárás során arra kértük a családgondozót, hogy első alkalommal személyesen kísérelje el ügyfelét a munkaügyi központba.

Több ügyben is azt kifogásolták a panaszosok, hogy a család jövedelme, még a legszükségesebb dolgok beszerzésére sem elegendő, ezért közmunkára jelentkeztek vagy nagyobb összegű támogatást igényeltek.

Ezek a családok rendszerint minden támogatást megkaptak, amelyek a központi és helyi szabályozás alapján adhatók. Panaszuk azt bizonyítja, hogy a szociális és gyermekjóléti támogatások nem elegendőek ahhoz, hogy „kitörjenek” élethelyzetükből, és önerőből változtassanak lakhatási feltételeiken.

Arra is volt példa, hogy azokat a segélyeket sem igényelték a panaszosok, amelyekre egyébként jogosultak lettek volna.

Ennek hátterében többnyire információhiány állt, de előfordult az is, hogy „büszkeségből” nem kértek segítséget, hogy „a falu ne szólja meg őket”. Ezek az ügyfelek többnyire azért fordultak hozzánk, hogy a helyi közhasznú vagy közmunka-programokba bekerülhessenek. A közhasznú és közmunka foglalkoztatás létszámkeretét azonban a települési önkormányzatok anyagi lehetőségei, illetve az ezzel kapcsolatban meghirdetett pályázati források határozzák meg. A foglalkoztatottak száma a finanszírozás szűkössége miatt többnyire elmarad attól, amit a helyi lakosság igényelne. Az is problémát jelentett, hogy ezekből a programokból épp a legsúlyosabb helyzetben lévő ügyfeleket hagyták ki érdemtelenükhöz hivatkozva (például: nem tett semmit saját helyzetének javítása érdekében).

Vízszolgáltatás korlátozása miatt kért segítséget egy Pest megyei településen élő háromgyermekes édesanya. Azt panasolta, hogy az elmaradt vízdíj megfizetésére többször felszólították, de azt önerőből nem tudta rendezni, ezért fordult az önkormányzathoz támogatásért. Az önkormányzat részéről azonban elmaradt a várt segítség, a vizsgálat során pedig több, más jellegű probléma is ismertté vált. Többek között az, hogy a halmozottan hátrányos helyzetben, rossz szociális körülmények között élő, súlyos beteg gyermekeket nevelő család felgyülemlett adósságait az önkormányzat a szociális támogatásokból vonta le. A panaszos ennek tisztázása érdekében kérte az önkormányzati támogatások folyósításának

vizsgálatát. Mivel beadványához másik, ugyanezen a településen élő család is csatlakozott, eseteiket egyesítve vizsgáltuk, kiterjesztve azt az önkormányzat általános segélyezési gyakorlatára is.

A levonásokat vizsgálva mindenekelőtt az volt megállapítható, hogy a különböző tartozások behajtásáról az önkormányzat úgy kívánt gondoskodni, hogy erre a célra formanyomtatványt rendszeresített. Ennek kitöltésével az „adós” nyilatkozatot tett arról, hogy az önkormányzat a számára kifizetett rendszeres gyermekvédelmi támogatásból, ápolási díjból, illetőleg az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyéből levonhatja a „lehetséges tartozások” között az árvíz-belvízkárok helyreállítására felvett kamatmentes kölcsön, egyéb kamatmentes kölcsön, adótartozás, víz- és szemétdíj vagy gyermekétkeztetési díj címén felgyülemlett hátralékot.

A vizsgálat alapján úgy ítéltük meg, hogy a tartozások gyermekvédelmi támogatásból való levonása különösen azért jogsértő, mert csorbítja a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogait. A rendszeres gyermekvédelmi támogatás célja ugyanis az, hogy elősegítse a szociálisan hátrányos helyzetben lévő családok anyagi támogatását, a gyermek családi környezetben történő ellátását, nevelését, és megelőzze a gyermek kiemelését a családból. Ez a támogatás tehát kizárólag a gyermek érdekeit kell hogy szolgálja, csak rá fordítható, és nem a szülő esetleges tartozásainak kiegyenlítésére. Ezt megerősíti a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvtv.) 18. § (1) bekezdése, amely egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a rendszeres gyermekvédelmi támogatást és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást a jogosult gyermeknek folyósítja.

Az adótartozásnak a gyermekvédelmi támogatásból engedélyes nyilatkozat alapján történő levonása miatt egy korábbi ügy kapcsán az elmúlt évben már kezdeményeztük a Belügyminisztérium vizsgálatát, amelyet a közigazgatási hivatalok útján el is végzett. A minisztérium tájékoztatása szerint a közigazgatási hivatalok jegyzői értekezleteken hívták fel a jogalkalmazók figyelmét a helyes joggyakorlat kialakítására.

Ennek ellenére a vizsgált Pest megyei településen ez évben is változatlanul alkalmazták a jogsértő gyakorlatot, állapította meg a Belügyminisztérium az ügy kapcsán tett újabb kezdeményezésünk eredményeként. Tájékoztatásuk szerint a törvénysértő „behajtások” nem csupán ezen, hanem más Pest megyei és több Jász-Nagykun-Szolnok megyei településen is előfordultak.

Az engedélyezés jogintézményének – rendeltetésével ellentétes módon történő – alkalmazására az érintett Közigazgatási Hivatalok vezetői immár törvényességi ellenőrzési jogkörükben eljárva hívták fel az önkormányzatok figyelmét. Ez kellő garanciája lehet annak, hogy az általában csekély mértékű önkormányzati támogatásokból adósságok levonására a jövőben valóban ne kerülhessen sor.

A vizsgálat másik lényeges tapasztalata az volt, hogy az önkormányzat a panaszosok lakásfenntartás körében keletkezett hátralékainak rendezéséhez kért támogatás iránti kérelmét – a szűkös szociális költségvetésre, illetve arra való hivatkozással, hogy a helyi szociális rendelet nem szabályozza a lakásfenntartási támogatás megítélésének feltételeit – általában elutasította, és nem vizsgálta meg a – havonta rendszeresen folyósítható – lakásfenntartási támogatásra való jogosultságukat.

„A szociális biztonság fogalma számos elemből áll, s nem rekeszthető ki ezek közül a lakás fenntartására való képesség megőrzése sem. A lakás az állampolgárok egyik alapvető szükségletét elégíti ki. Az utóbbi években – például az energiaárak, a csatorna- és vízdíjak számottevő emelése, illetőleg a helyi adók bevezetése miatt – jelentősen növekedtek a lakás fenntartásával kapcsolatos kiadások, olyannyira, hogy azok ma már jelentős lakossági réteg anyagi teherbíró képességét meghaladják” – mutatott rá az Alkotmánybíróság a 2002/B/1991. AB határozatában.

A panaszosok egyértelműen lakásaik fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásaik – vízdíj-szemétdíj, villany-számla – rendezése érdekében nyújtották be kérelmeiket, az önkormányzat azonban kérésüket nem lakásfenntartási támogatásként, hanem átmeneti segélyként bírálta el, és ezt a támogatást ítélte meg részükre kamatmentes kölcsön formájában annak ellenére, hogy az akkor még hatályban lévő államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 16. § (3) bekezdése is úgy rendelkezett, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni.

A döntéshozó a kérelmek elbírálása során figyelmen kívül hagyta az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi XXVI. törvény rendelkezéseit, amely bevezette a normatív lakásfenntartási támogatást.

Jogszerű eljárás esetén az önkormányzatnak a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.) 38. §-át kellett volna alkalmaznia, amely a lakásfenntartási támogatás részletes szabályait állapítja meg. E szakasz (1) bekezdésének a) pontja mondja ki azt, hogy a települési önkormányzat az e törvényben meghatározott feltételek szerinti jogosultnak normatív lakásfenntartási támogatást nyújt.

A jogalkotó szándéka szerint a normatív lakásfenntartási támogatás rendszere az állampolgárok számára kiszámíthatóvá teszi az ellátáshoz való hozzájutást és a támogatás mértékét. Ezen túl jogegyenlőséget biztosít, hiszen valamennyi településen ugyanolyan szabályok szerint kell folyósítani a támogatást. Ez az elv a vizsgált esetben nem érvényesült. Az önkormányzat az ügyfélnek szóbeli tájékoztatás során, illetőleg írásban, az elutasító határozat indokolásában is megfogalmazta: rendeletében a lakásfenntartási támogatás szabályozása nem szerepel, emiatt nincs lehetősége lakásfenntartási támogatás igénylésére.

Az Alkotmánybíróság hasonló esetben már egy korábbi határozatában állást foglalt. E szerint „Nincs jogszerű akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszthető előírásait – szó szerint – átvegye. Az sem törvénytörő, ha a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabály előírásait nem ismétli meg. A magasabb szintű jogszabályi rendelkezések ugyanis – akár a szó szerinti átvétellel, akár alacsonyabb szintű jogszabályba való beillesztés nélkül – önmagukban is érvényesek”.⁷²

A Szocvtv. is megállapít olyan támogatási formákat, amelyek odaítélésének feltételeit a törvény maga határozza meg. Ebbe a körbe tartozik a panasz kapcsán vizsgált normatív lakásfenntartási támogatás is.

A jogalkotó a normatív lakásfenntartási támogatás esetében kizárta annak lehetőségét, hogy az önkormányzat mérlegelésére bízta a lakásfenntartási támogatás megállapítását. Jogszabály határozza meg azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a támogatást a rászorulóknak folyósítani kell, az eljáró szerv csupán ezeknek a feltételeknek a fennállását vizsgálhatja.

Nem fogadható el az önkormányzatnak az az álláspontja sem, amely a támogatások megállapításának és folyósításának elutasításánál az önkormányzat szűkülő költségvetési lehetőségeire hivatkozik. Az önkormányzat alapfeladata ugyanis – a helyi közszolgáltatás körében – gondoskodni a szociális ellátások megszervezéséről.

Az Ötv. 1. § (5) bekezdése értelmében „a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról”. A jogalkotó pedig úgy rendelkezett, hogy az önkormányzat a megítélt normatív lakásfenntartási támogatás 90%-át visszaigényelheti, mivel annak fedezetét az állam biztosítja.

Vizsgálatunk rámutatott arra: az önkormányzat azzal, hogy úgy tájékoztatta a kérelmezőket, hogy nincs lakásfenntartási támogatás és nem adott felvilágosítást a törvény alapján igényelhető normatív támogatásról, illetve a kérelmező jogosultsága esetén számára azt nem állapította meg, ügyfelének hátrányt okozott, megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogát. Megállapítottuk azt is, hogy a panaszosok jogbiztonsághoz fűződő joga azért is sérült, mert az eljáró hatóság a kérelmek benyújtását követően döntéshozatali eljárása során a kérelmezők körülményeit e támogatásra való jogosultság szempontjából nem vizsgálta.

Az önkormányzat kamatmentes kölcsöntámogatás megállapításával összefüggő eljárását vizsgálva is tapasztalunk további visszasságokat. Az önkormányzat ugyanis a kamatmentes támogatás iránti kérelmet a vizsgált esetekben azért utasította el, mert az érintett tartozott az önkormányzatnak. A helyi szociális rendelet szerint amíg a kérelmezőnek kölcsöntartozása, illetve egyéb tartozása áll fenn, addig az önkormányzat eseti támogatásban a rászorulókat részesíteni nem tudja. Az önkormányzat ugyanis csak azokat a családokat támogatja, amelyeknek köztartozása nincs. Ezt az elvet alkalmazva a kölcsönt vissza nem fizető személy mindaddig nem részesíthető más szociális segélyben, amíg kölcsöntartozását nem egyenlítette ki.

E rendelkezés érvényességét több ok miatt vitattuk. Az ilyen tartalmú szabályozás azért is jogsértő, mert a túlságosan általánosító megfogalmazás jogbizonytalanságot eredményez, a hivatkozott rendelkezés egyébként a szociális törvényben megfogalmazottakkal is ütközik. Ez viszont ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben (Jat.) rögzített alapelvvel, mely szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel.

Az önkormányzat egyedi határozataiban is megjelenő jogalkalmazói szemléletből további visszasság következik. A közműtartozás rendezéséhez önkormányzati segítséget kérők éppen azért maradtak ki a támogatásból, mert tartozásaik voltak. Ezzel pedig az önkormányzat az egyébként is nehéz helyzetben lévő rászorulóknak okozott további hátrányt. A családokat tette felelőssé azért, mert adósságaik felgyülemlettek, és nem vette figyelembe, hogy a hátralékok a vizsgált esetekben éppen a kérelmezők nehéz szociális körülményei miatt halmozódtak fel. Döntésével kizárta az adósokat a támogatásból, ezzel kívánta – indirekt módon – rábírní őket tartozásaik rendezésére. Ez az eljárás azonban nyilvánvalóan azt eredményezi, hogy a rászoruló helyzet tovább rosszabbodik. Azt a tényt, hogy a rászorulóknak tartozásaik vannak, nemhogy a támogatásból történő kizárás feltételeként kellene meghatározni, éppen ellenkezőleg, a rossz szociális körülmények között élők nehézségeinek megoldásához elvárható az önkormányzat segítsége.

Azzal zártuk vizsgálatunkat, hogy a feltárt esetekben olyan anyagi- és eljárásjogi jogsértések is történtek, amelyek közvetve az etnikai kisebbséghez tartozó, kiszolgáltatott, jogban járatlan családok szociális problémáinak súlyosbodását, életminőségük romlását eredményezték.

Válaszul a polgármester azt a tájékoztatást adta, hogy az önkormányzat a kezdeményezéseinket megismerte, elfogadta és tudomásul vette. A jogsértő állapot megszüntetését – ajánlásunkra – az illetékes Közigazgatási Hivatal vezetője figyelemmel kísérte, arról azonban a beszámoló készítésének időszakáig nem sikerült információt kapni, hogy az önkormányzat az elmaradt támogatást a családnak – és mindazoknak, akik kérelmét hasonló okokra hivatkozással elutasította – kifizette volna, emiatt erre a továbbiakban is figyelmet fordítunk.

⁷² 61/1994. (XII. 24.) AB határozat.

Áttekintve a segélyezéssel kapcsolatos múlt évi panaszügyeinket, egyet kell értenünk azzal a társadalomkutatói véleménnyel, hogy a szociális ellátások decentralizálása nem csupán az elosztás technikáját, hanem magát a szegénység-problémát is decentralizálta. A keret jellegű szabályokat lefektető szociális törvénykezés a helyi közösségek belső alkufolyamataira bízta a segélyezés konkrét elveinek kialakítását. Ezzel egy társadalmi probléma automatikusan kisközösségi üggyé változott, aminek következtében a szegények és nem szegények konfliktusai egy adott közösség belső működési zavaraiént határozhatók meg.⁷³

A szociális témájú panaszügyek vizsgálata során gyakran csak arra korlátozódik a lehetőségünk, hogy elemezzük a segélyezéssel összefüggésben elfogadott helyi szintű rendeleteket, vizsgáljuk az ügyintézési gyakorlatot, illetve alkotmányos jogsérelem hiányában kérjük a települési önkormányzat vezetőinek méltányos intézkedését a hozzájuk forduló roma ügyfelek problémáinak orvoslása érdekében.

Az elmúlt évben azonban a segélyezési rendszer megváltoztatása céljából több jogszabályt is módosítottak. A családtámogatási rendszer átalakításáról szóló 2005. évi CXXVI. törvény a családtámogatási rendszer átfogó, rendszerszerű változtatásával a költségvetési keretet az eddigieknél célzottabban, igazságosabban és hatékonyabb formában kívánja felosztani. A törvény indokolása szerint a rendelkezésre álló források átcsoportosításra, illetőleg kiegészítésre kerülnek, amelynek eredményeként – a gyermekszám, a családtípus, illetőleg a fogyatékoság alapján történő differenciálás fenntartásával – a családi pótlék összegeinek jelentős emelésére kerül sor. A korrekció egyik célja az alacsony jövedelmű, többgyermekes családok nagyobb mértékű támogatása.

A 2005. évi CLXX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényt módosította. A jogszabály a családtámogatási rendszer átfogó átalakításához kapcsolódva, a család típusát figyelembe vevő támogatási forma létrehozását és a segélyből élők munkavállalásának, aktivitásának ösztönzését tűzte ki célul. A rendszeres szociális segély a jövőben a felnőtt korú, jövedelemmel nem rendelkező személy és egész családja részére nyújtott szociális támogatássá alakul át. A családnagyság figyelembevétele feltételezi a család kiadási szerkezetéhez igazodó, ún. fogyasztási egység bevezetését.

A módosított jogszabályok sem nyújtanak egyértelmű garanciát a tervezett célok megvalósulására, csak a jogalkalmazás során kaphatunk választ arra, hogy az új rendelkezések ténylegesen hozzájárulnak-e a társadalmi egyenlőtlenség csökkentéséhez, egy rugalmasabb és igazságosabb segélyezési rendszer kialakulásához.

Ezért a jelzett jogszabályok módosítására vonatkozó előterjesztés-tervezetek véleményezésekor azt javasoltuk, hogy azok hatálybalépésével egyidejűleg (erre a 2006. évben kerül sor) kísérjék figyelemmel, és folyamatosan monitorozzák az új intézkedések hatását, következményeit, és az eredményektől függően szükség szerint kezdeményezzék azok módosítását, korrigálását.

Az azonban egyértelmű, hogy egy rugalmasabban, hatékonyabban működő segélyezési rendszer sem tudja megoldani a tartós kirekesztettségben élők problémáját. A szegények és nem szegények közötti szakadék mélyülése olyan makroszintű társadalmi problémákkal, strukturális okokkal függ össze, amelyeknek megváltoztatásához egy korszerűbb szociális ellátórendszer kiépítése sem elegendő. Az egyre súlyosbodó helyzet, a tartós leszakadás problémája csak összefüggéseiben: gazdasági, munkaerő-piaci, területfejlesztési, oktatási, szociálpolitikai stb. eszközökkel együttesen kezelhető.

3. Gondolatok a lakhatási problémákról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján

Az elmúlt évben is sokan fordultak hozzánk lakhatási problémájuk megoldása érdekében. A panaszosok jellemzően több gyermeket nevelő szülők, gyakran munkanélküliek, és csak alkalmi munkából tudják kiegészíteni a különféle támogatásokból származó jövedelmüket.

Az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában leszögezte, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok nem vezethetők le. Mindebből következően a „lakhatáshoz való jog” biztosítása tekintetében az állam kötelezettsége és ebből következően felelőssége nem állapítható meg. Az állam ellátási kötelezettsége csak hajléktalanság esetén, az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzetben terjed ki szállás biztosítására is.

⁷³ Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle* 2002/4.

Az tehát, hogy hogyan kezelik helyi szinten a legszegényebb cigány lakosság lakhatási problémáit, a képviselő-testület mérlegelésétől és az aktuális költségvetési forrásoktól, finanszírozási lehetőségektől függ. Tapasztalataink szerint a helyi rendeletekben rögzített, lakhatással kapcsolatos támogatási formák elsődlegesen azoknak az állampolgároknak nyújtanak segítséget, akik megfelelő önrésszel rendelkeznek, hitelképesek, azaz valamilyen formában a legális munkaerő-piacon foglalkoztatottak.

Néhány esetben vizsgálatunk eredményeként a helyi önkormányzatok méltányosságból segítséget nyújtottak az érintett családok lakhatási feltételeinek javításához.

Például pályázati úton kedvezményes építési telekhez juttatták a panaszost. Ebben az esetben az építkezéshez szükséges költségek előteremtése okozott nehézséget, amelyre a családnak még a szociálpolitikai kedvezmény igénybevitelével sem volt reális esélye.

Az is előfordult, hogy a panaszos saját maga próbált lakhatási körülményein javítani, és ehhez önkormányzati támogatásokat is igénybe vett, de végül mégsem tudta megfelelően felhasználni azokat. Először olcsó telekhez juttatták, de nem tett eleget a beépítési kötelezettségének. Majd lakóház megvásárlásához, tulajdonjogának megszerzéséhez vissza nem térítendő lakáscélú támogatást kapott, később azonban a család felhalmozódott adósságai miatt elárverezték a házat. Ezt az önkormányzat úgy értelmezte, hogy mivel a család lakhatási gondjainak megoldásában már két alkalommal segített, ezért tagjai újabb támogatásra nem jogosultak.

Az ilyen típusú „csapdahelyzetek” elkerülése érdekében azt javasoltuk, hogy a családgondozót minél előbb vonják be a lakásprobléma kezelésébe. Így többek között annak felmérésébe és megvitatásába, hogy a család lakhatási feltételek javítására vonatkozó elképzelései közül – egyéni életkörülményeit is figyelembe véve – melyik megoldás tűnik reálisnak, ehhez milyen központi és helyi támogatásokat, illetve hiteleket igényelhet. Az a kérdés azonban megválaszolatlan maradt: ha a családgondozó megállapította, hogy az érintett család nem rendelkezik semmilyen megtakarított pénzzel, tagjai munkanélküliek, és önerőből nem képesek változtatni súlyos lakáskörülményeiken, akkor a családsegítő központ vagy gyermekjóléti szolgálat mit tehet a gondozottak emberi méltóságát is sértő áldatlan lakhatási feltételek megváltoztatása érdekében.

Kisebbségi településeken az okozott gondot, hogy a települési önkormányzat nem rendelkezett szociális bérlakással, vagy az, hogy a kevés számú bérlakás mindegyike lakott volt. Nagyobb városokban, illetve a fővárosi kerületekben csak pályázati úton igényelhető szociális bérlakás. A nagyszámú jelentkező miatt rendszerint még a legrászorultabb családok is hosszabb várakozást követően költözhetnek szociális bérlakásba. Az önkormányzatok távlati céljai között általában szerepel a szociális bérlakásállomány bővítésének terve, ez azonban jelentős finanszírozási teherrel jár, és csak hosszabb távon valósítható meg, amely a beadványozók aktuális lakásproblémáját nem oldja meg.

Az elmúlt évben is érkezett olyan panasz, hogy a lakásproblémával küszködő panaszos szociális bérlakás igénylésére még érvényes pályázatot sem tudott benyújtani, mivel önkényesen „foglalta el” a jelenlegi lakását, a helyi önkormányzat rendelete pedig kizárta a pályázók sorából azokat, akik önkormányzati lakásba jogcím nélkül, önkényesen, illetve birtokháborítás útján költöztek be.

Ezek a rendelkezések sértették a jogbiztonsághoz fűződő jogot, valamint fennállt a veszélye az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének is. 2005-ben az Alkotmánybíróságnak több határozata is született, amelyek alkotmányellenesnek minősítették, és megsemmisítették a fővárosi kerületi önkormányzatok lakásrendeleteinek azokat az előírásait, melyek szerint nem köthető bérleti szerződés önkényes lakásfoglalóval. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította – „a kerületi képviselő-testület nem jogosult arra, hogy rendeletében az önkormányzati lakások szociális, jövedelmi és vagyoni helyzet alapján történő bérbeadását – a szociális, jövedelmi, vagyoni feltételeken túl – további, a szociális helyzettel összefüggésben nem álló ... előírásokhoz kösse”. [20/2000. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2000, 434, 437] Mindezekre hivatkozva a konkrét ügyben is kezdeményeztük a helyi rendelet módosítását.

Tapasztalataink szerint általános jelenség, hogy az önkormányzatok nem kívánnak közreműködni azon családok lakhatási gondjainak megoldásában, amelyek korábban az önkormányzati tulajdon elfoglalásával „önhatalmúan” rendezték lakásigényüket. Az önkormányzatok jelentős része tulajdonosi jogaik védelmére hivatkozva egy látszólag jogszerű, ám valójában alkotmányellenes hivatkozási alapot kreált, ami ráadásul – a bérlakások hiánya miatt – a kívánt cél elérésére, vagyis a jogellenes lakásfoglalás visszaszorítására alkalmatlan is.

A múlt évben az állampolgári jogok országgyűlési biztosával közös jelentésünkben felkértük a belügyminisztert, hogy hívja fel a megyei közigazgatási hivatalokat: vizsgálják meg a helyi önkormányzatok lakásrendeleteinek törvényességét, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy e jogszabályok csak alkotmányos (vagyoni, jövedelmi, szociális, családi) feltételekhez kössék az önkormányzati tulajdonban álló lakások bérbeadását. A belügyminiszter ajánlásunkat elfogadta, majd utóbb arról tájékoztatót, hogy az önkormányzati rendeletek átfogó tör-

vényességi ellenőrzését a lakástörvény 2006. március 31-én hatályba lépő módosítását követően tartja indokoltnak. Álláspontja szerint ezek az új rendelkezések garantálják, hogy az önkormányzati szociális lakásokhoz jutás a jövőben a bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni viszonyok alapján történjen.⁷⁴

A lakhatási panaszok közül olyan ügyet emelünk ki, amelynek vizsgálata során közvetett diszkriminációt állapítottunk meg. Elsődlegesen azonban azért tartjuk fontosnak ezt a vizsgálatot részletesen ismertetni, mert egy olyan asszony sorsát is érintette, aki ez év elején fagyhalált szenvedett a lakhatásának megoldatlansága miatt. Szolgáljon minden települési önkormányzat számára tanulságot az alábbi eset.

A panaszosok azzal a sérelemmel fordultak hozzánk, hogy több éve kéri a települési önkormányzat segítségét házuk felújításához, illetve lakhatóvá tételéhez, eredménytelenül. A lakóház azonban – véleményük szerint – életveszélyes. Nehéz szociális helyzetben vannak, lakásuk felújítására önerőből nem képesek. Az ingatlan a település szélén, a roma családok teleszerűen elkülönülő utcájában található. A beadványozók levelükben kifejtették, hogy az önkormányzat passzív, elutasító magatartása egyértelműen összefügg cigány származásukkal is.

A vizsgálat keretében először írásban fordultunk a települési önkormányzathoz. A megküldött iratok alapján az ügy több pontján is felmerült a jogsértés gyanúja, ezért 2005 tavaszán helyszíni vizsgálatot tartottunk, amelynek során megtekintettük az ingatlant, meghallgattuk a panaszosokat, valamint tárgyaltunk a település polgármesterével és jegyzőjével.

A lakóház rossz állapota miatt azonnali intézkedésként felkértük az elsőfokú kiemelt építésügyi hatóságot, hogy vizsgálja meg az építmény állapotát, és statikus szakértő bevonásával soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A helyszíni vizsgálatot követő heves esőzések következtében az épület egy része leomlott, így a ház lakhatatlanná vált. A fedél nélkül maradt család ideiglenes elhelyezését a helyi önkormányzat egy 10m² nagyságú, fűthető katonai sátor felállításával biztosította.

A lakóház rossz állapotával kapcsolatos problémák hosszabb idő óta fennálltak. Az ott lakók vagyoni és szociális helyzetével a település vezetése tisztában volt, és azzal is, hogy milyen leromlott állagú az ingatlan. Amikor a panaszosok észlelték házuk állapotának romlását, és felmérték azt, hogy helyrehozatalára önerőből nem képesek, joggal bízhattak az önkormányzat segítségében. Az önkormányzat vezetői azonban ahelyett, hogy a család lakhatással kapcsolatos panaszait komplex problémaként kezelték volna, leszűkítették alacsony összegű átmeneti segélyek folyósítására.

A vizsgálat megerősítette, hogy bár az önkormányzat szeme előtt zajlott az épület állapotának folyamatos romlása, semmilyen érdemi segítséget nem nyújtottak a karbantartási munkálatokat önerőből elvégezni nem képes roma családnak.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az önkormányzat vezetőinek eljárása több ponton is kifogásolható volt, hogy – mivel az akkor még hatályos államigazgatási eljárás általános szabályairól 1957. évi IV. törvény (Áe.) 16. § (1) bekezdése szerint a kérelmet tartalma szerint kellett elbírálni – a panaszos kérelmeit az önkormányzat minden esetben kizárólag átmeneti segély iránti beadványként bírálta el. A ház állapotára vonatkozó jelzéseket sorozatosan figyelmen kívül hagyta, a felújítási támogatást célzó segítségkérésekkel nem foglalkozott.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) alapján az önkormányzat vezetőinek kötelessége, hogy amennyiben a településen építmény állagának hatósági intézkedést igénylő romlását észlelik, azt a kiemelt építésügyi hatóságnak jelezzék, eljárását kezdeményezzék, tekintettel arra, hogy az másik településen működik. Bár az önkormányzat vezetése tisztában volt azzal, hogy az ingatlan közel életveszélyes állaga ellenére nyilvánvalóan használatban volt, azt életvitelszerűen lakták, a kiemelt építésügyi hatóság eljárását mégsem kezdeményezte. A kezdeményezés mellőzésével – az Áe., illetőleg az Étv. rendelkezéseit megsértve – a kiemelt építésügyi hatóság hatáskörét elvonták.

Azzal, hogy az önkormányzat tudomással bírt arról, hogy a megromlott állagú épületben a lakók életvitelszerűen, hazamosabb ideig éltek, és a kialakult állapotok miatt a szükséges intézkedéseket mégsem tette meg, illetve nem működött közre annak megelőzésében, veszélyeztette a házban élők élethez és emberi méltóságához, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogait, eljárásával pedig sértette a panaszosok jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jogát.

Tehtett arra, hogy eljárásunk idején a ház lakhatatlanná vált, figyelmet fordítottunk annak vizsgálatára is, hogy a panaszosok ideiglenes lakhatását milyen módon segíti a helyi önkormányzat.

Az Ltv. 23. § (4) bekezdése szerint „ha a lakás elemi csapás vagy más ok következtében megsemmisült, illetőleg az építésügyi hatóság életveszély miatt annak kiürítését rendelte el és a bérlő (használó) elhelyezéséről maga vagy a lakás-

⁷⁴ A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) módosított 3. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit. Sajnálatos módon a törvényi indokolás nem nyújt segítséget ennek az előírásnak az értelmezéséhez. Ezt a hiányt az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal egy tájékoztatóval kívánta áthidalni, amelyben kifejtette, hogy az önkormányzati rendelet „nem tartalmazhat olyan szabályt, amely a szociálisan rászoruló leendő bérlőt a megelőző időszakban fennállt bármilyen személyes vagy más körülményei miatt például (...) önkényes lakásfoglaló volt (...) kizárná a lakáspályázat befogadása, a névjegyzékes lakásjuttatás, illetőleg a konkrét lakás felajánlásának lehetőségéből”.

sal rendelkező szerv nem tud gondoskodni, az ideiglenes elhelyezés az említett lakás fekvése szerint illetékes települési, fővárosban kerületi önkormányzat feladata.”

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat alapján, ahogy azt beszámolóinkban már korábban is jeleztük, a szociális biztonság-hoz való jogból nem vezethető le közvetlenül az állampolgárok hajlékhoz való joga, az állam ellátási kötelezettsége azonban az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetekben kiterjed a szállás biztosítására is.

Az önkormányzat közvetlenül a káresemény bekövetkezése után a katonai sátrat – berendezés és fűtés nélkül – bocsátotta a fedél nélkül maradt emberek rendelkezésére.

Álláspontunk szerint a fűtetlen katonai sátor tartósan nem alkalmas emberek elhelyezésére, figyelemmel a krízishelyzet kialakulásakor tapasztalt időjárásra, illetőleg arra a tényre, hogy a beadványozó törött lába – amint azt a helyszíni vizsgálat során tapasztaltuk – gipszben volt.

A fentiek vizsgálatán túl eljárásunkban kiemelt figyelmet fordítottunk a diszkriminációmentességhez való jog vizsgálatára is, különös tekintettel arra, hogy a panaszosok többször hangsúlyozták: az önkormányzat elutasító magatartása cigány származásuknak köszönhető.

Az Ebtv. hatálybalépésével szükségszerűen megváltozott a diszkriminációs ügyek vizsgálatának a gyakorlata. Az Ebtv. 19. § (2) bekezdése alapján a joghátrány feltételezett okozóját terheli annak bizonyítása, hogy megtartotta, vagy az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. A településen más családok házai is rossz állapotban voltak.

Nem ismert azonban olyan eset, amikor nem romák tulajdonában lévő ingatlan azért semmisült volna meg, mert a helyi hatóság éveken keresztül elmulasztotta kezdeményezni a felújítás érdekében szükséges, jogszabályokban meghatározott intézkedéseket. Az Ebtv. hivatkozott rendelkezései alapján az önkormányzatnak kellett volna bizonyítania, hogy ez a mulasztás nem áll összefüggésben az érintett család roma származásával. Az önkormányzat nem adott magyarázatot arra, hogy miért nem nyújtott haladéktalan segítséget, illetőleg miért nem kezdeményezett hatósági eljárást akkor, amikor észlelte a romák által lakott építmény hanyatló állapotát.

Az önkormányzat által hivatkozott forráshiány nem minősíthető a segítség elmaradásának ésszerű és elfogadható indokaként. (A szükséges pénzügyi fedezet a külön jogszabályban meghatározott alapokból pályázható lett volna.) Az önkormányzat intézkedési kötelezettsége ugyanis a korlátozott költségvetési lehetőségei ellenére is fennállt, az erre való hivatkozás nem mentesíthet a diszkrimináció miatti felelősség alól.

Megállapítható tehát: az önkormányzat nem tudta bizonyítani, hogy megtartotta az egyenlő bánásmód követelményét. A roma családnak jelentős érdeksérelmet okozó mulasztás ezért az Ebtv. rendelkezéseire figyelemmel közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

Fenti megállapításainkra tekintettel több intézkedés megtételét is javasoltuk.

A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogok további sérelmének elkerülése érdekében kezdeményeztük a képviselő-testületnél a panaszosok további ideiglenes elhelyezésének biztosítását, valamint azt, hogy – az önkormányzat felelősségére, az elkövetett jogsértésekre tekintettel – segítő módon működjenek közre a hajlék nélkül maradt család további lakhatásának megoldásában.

Az anyagi- és eljárásjogi jogsértésekre figyelemmel kezdeményeztük a képviselőtestületnél, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet az Áe., majd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezéseinek következetes alkalmazására, a településen élők jogbiztonsághoz való jogának érvényesülésére, továbbá arra, hogy az önkormányzat vezetői tartózkodjanak más közigazgatási szerv hatáskörének elvonásától.

Kezdeményeztük a képviselőtestületnél, hogy mérje fel – az adatvédelmi jogok figyelembevételével – a teletszerű környezetben élő roma emberek körülményeit, szociális helyzetét, vagyoni, jövedelmi viszonyait, munkalehetőségeit, a gyermeki jogok érvényesülését. A felmérés alapján készítsen átfogó programot, intézkedési tervet a telepen lakók élet- és lakás körülményeinek hosszú távú rendezése érdekében. A program kidolgozása során kutassa fel mindazokat a kormányzati, illetve egyéb pályázati lehetőségeket, amelyek megfelelően segítenék a településen élő roma családok problémáinak megoldását.

Az építésügyi hatósági eljárással összefüggésben feltárt visszasság orvoslása érdekében kezdeményeztük az elsőfokú építésügyi hatóságnál, hogy indítson átfogó vizsgálatot azon ingatlanok tekintetében, amelyek a panaszos házához hasonlóan életveszélyes állapotban vannak.

Az önkormányzat eljárása következtében hátrányos megkülönböztetést elszenvedett károsultak sérelmeinek orvoslása érdekében lefolytatandó eljárásban való közreműködés céljából felkértük az Igazságügyi Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatát, hogy nyújtson segítséget a kárt szenvedett tulajdonosoknak a tulajdoni viszonyok rendezéséhez, érdekeik képviseléséhez, valamint vegyen részt a lakásprobléma végleges rendezése érdekében a panaszosok és az önkormányzat között folyó egyeztetéseken.

Kezdeményezéseinkre elsőként az elsőfokú építésügyi hatóság reagált, a panaszosok lakóházát életveszélyessé nyilvánította, az épület használatát megtiltotta, valamint a bentlakók azonnali hatályú kiköltöztetését, majd a lakóház szakzerű bontását rendelte el. Egyidejűleg megkereste a település jegyzőjét, hogy az épületben ténylegesen lakók elhelyezése ügyében intézkedjen.

A települési önkormányzat képviselő-testülete 2005 májusában tárgyalta kezdeményezéseinket, illetve az elsőfokú építésügyi hatóság határozatát. A testület vállalta, hogy az életveszélyes épület bontási munkáit a tulajdonossal közösen elvégzi, a panaszos és családja ideiglenes elhelyezéséről gondoskodik, így a közvetlen életveszélyt elhárítja. A testület ugyanezen határozatában megbízta a település polgármesterét, hogy az ügy rendezésében működjön közre és keressen végleges megoldási lehetőségeket a család elhelyezése érdekében, amelyek megismerése után a képviselő-testület megfelelő döntést tud hozni. 2005 szeptemberében ismételten megkerestük írásban a polgármestert és kértük, hogy haladéktalanul tájékoztasson bennünket arról, hogy a kezdeményezéseink alapján milyen intézkedések történtek a panaszosok érdekében. A polgármester tájékoztatása szerint a településen nincs olyan ingatlan vagy átmeneti szállás, amelyben a panaszosok lakhatását biztosíthatnák. Ezért megkeresésünkre több szervhez és szervezethez is segítségkéréssel fordultak az érintettek végleges elhelyezése érdekében.

2005 szeptemberében és októberében a település jegyzőjével és polgármesterével számos alkalommal beszéltünk telefonon. Az önkormányzat több megoldási alternatívát is felajánlott a család számára, a panaszosok azonban egyiket sem fogadták el.

2005 novemberében – a jegyző kérésére – ismételten felkerestük a települést, a polgármesteri hivatalban megtartott tárgyaláson közvetíteni próbáltunk a panaszosok és a település vezetői között. Az önkormányzat képviselői részletesen ismertették az esetleges megoldási lehetőségeket. Felmerült javaslatként egy közeli nagyváros hajléktalan, valamint munkásszállója, illetve egy karitatív szervezet által működtetett, de az ország másik részében található menedékváros üres lakása. A panaszosok az összes megoldási lehetőséget egyértelműen elutasították, mert családtagjaik, rokonaik ezen a településen élnek. A jegyző felajánlta, hogy autóval elviszi őket megtekinteni a munkásszállót és a menedékvárost, de a beadványozók ez elől is mereven elzárkóztak. Kizárólag olyan lehetőség érdekelte őket, amely a jelenlegi lakóhelyükön biztosít számukra lakhatási feltételeket. Többször hangot adtak azon véleményüknek, hogy az önkormányzat el akarja távolítani őket a településről. A tárgyalás eredményeként abban állapodtunk meg, hogy a panaszosok és az önkormányzat albérleti lehetőséget keresnek helyben, vagy a környező településeken, a bérleti díj fizetéséhez pedig az önkormányzat segítséget ígért.

Információink szerint a panaszosok számára nem találtak megfelelő albérletet, végleges elhelyezésükre a tél beálltával sem került sor. 2006 januárjában már csak egy személy lakott a sátorban, aki eddig tisztázatlan körülmények között meghalt, vélhetőleg kihülés következtében. Jelenleg a rendőrség közigazgatási hatósági eljárást folytat az ügyben.

Az eset alapvető kérdéseket vet fel. A települési önkormányzatok a leghátrányosabb helyzetű, tartósan leszakadó lakosaik lakhatási problémáit eszköztelenségük és érdektelenségük miatt nem tudják megfelelően kezelni. A kisebb településeken nincsenek szociális bérlakások, nem működnek átmeneti szállások, nincsenek olyan albérletek, amelyeket a hajléktalanná váló családok igénybe vehetnének. Az előítéletes helyi közösség tagjai – tapasztalatunk szerint – egyébként sem adják szívesen albérletbe ingatlanjukat roma családoknak. Az önkormányzatok a kistelepüléseken ritkán számíthatnak karitatív civil szervezetek segítségére. A fent részletezett ügyben az önkormányzat vezetői több ízben is kérték a helyi egyházak segítségét. Bár a településen az egyik egyháznak van egy üres, felújításra szoruló épülete, azt a polgármester személyes kérése ellenére még átmenetileg sem adták bérbe a roma családnak.

Ennek az esetnek a tapasztalatai is azt bizonyítják, hogy az önkormányzatok eszköztelensége és pénzügyi nehézségei nem eredményezhetik a súlyos lakhatási problémák közömbös és érdektelen kezelését. Tény azonban, hogy a jelenlegi jogszabályok nem kötelezik az önkormányzatokat – a jelzett AB határozattal összhangban – a lakhatáshoz való jog helyi szinten történő érvényesítésére. Enélkül csak a vezetők humánus hozzáállásán, személyes, emberséges segítőkészségén múlik a panaszoshoz hasonló hátrányos helyzetű emberek sorsa, ami megítélésünk szerint elfogadhatatlan.

4. Az építésügyi hatóság, valamint az önkormányzat szerepe a lakhatási feltételek alakulásában

Az elmúlt évek beszámolóiban számos esetet mutattunk be annak szemléltetésére, hogy az építésügyi hatóság mulasztása miként hat közre a lakhatással kapcsolatos problémák kialakulásában, elsősorban azoknak a személyeknek okozva további hátrányokat, akik egyébként is rossz szociális körülmények között, kevés jövedelemből élnek.

Felhívtuk a figyelmet arra az igen fontos jelenségre is, hogy egyes településeken az építésügyi hatóság feltételezhetően azért nem szólítja fel a tulajdonosokat a jókarbantartási kötelezettség teljesítésére, mert tisztában van azzal, hogy a tulajdonosok jövedelmi, vagyoni helyzetük miatt a munkálatok finanszírozására önerőből nem képesek.

Jeleztük azt is, hogy ez az eljárási gyakorlat azzal a következménnyel járhat, hogy az elhanyagolt ingatlanok előbb-utóbb lakhatatlanná – több esetben életveszélyessé – válnak, ami a bennük élők számára súlyos lakhatási problémákat okoz. Ennek megoldásában pedig az önkormányzatok a tapasztalatok alapján igen ritkán nyújtanak segítséget, annak ellenére, hogy ezzel kapcsolatosan törvényi kötelezettségük van.

A felújítás hiányában életveszélyessé vált lakóházakból kiköltözni kényszerülők helyzete az elmúlt évek tapasztalataihoz képest 2005-ben sem változott. Az életveszélyessé vált ingatlanukat elhagyó idős házaspár esete annyiban mégis rendhagyó, hogy a helyi cigány kisebbségi önkormányzat jóvoltából ideiglenesen a helyi önkormányzat tulajdonában álló, de a CKÖ használatában lévő helyiségbe költözhetek be.

Lakóházuk az 1999. évi belvíz miatt kárt szenvedett, a felújításhoz állami támogatást kaptak, az épület egy része átmenetileg lakhatóvá vált. A panaszos tisztában volt azzal, hogy a ház ilyen állapotban nem maradhat, de pénz nélkül nem tudta azt felújítani, ezért fordult a helyi önkormányzathoz segítségért. Kérelmét a kiemelt első fokú építésügyi hatósághoz továbbították, amely határozatban kötelezte a tulajdonost a helyreállításra, de döntésénél figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy a lakók rokkantnyugdíjuktól, segítség nélkül a munkálatokat nem tudják elvégezni. A felújításhoz igényelt vissza nem térítendő támogatásról az eljáró hatóság nem döntött. A panaszos ismételt kérelmére arról tájékoztatta a tulajdonost, hogy visszatérítendő támogatás iránti igényét továbbította a lakóhelye és az ingatlan fekvése szerint illetékes községi önkormányzathoz.

Elutasító döntés mégsem született, csak a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalának munkatársa tájékoztatta levlélben a kérelmezőt arról, hogy nincs ilyen támogatási forma. Figyelmen kívül hagyta az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet 11. § (1) bekezdésének rendelkezését, mely szerint, ha a kötelezett jövedelmi, vagyoni helyzete miatt az elrendelt kötelezettség teljesítésére nem képes, és a teljesítés halasztást nem tűr, az elrendelt munkálatokat – a kötelezett költségére és veszélyére – az építésügyi hatóság elvégezteti. A rendelet 12. §-a pedig további szabályokat állapít meg a szükséges pénzügyi fedezet megelőlegezése kapcsán. Ehhez ugyanis – elszámolási kötelezettséggel – forrás pályázható meg a Központi Környezetvédelmi Alapból (KKA), illetőleg az építésügyi bírságból a KKA-ba befolyt bevételből.

Ráfördíthető pénz hiányában vált elkerülhetlenné az épület bontása, amire 2003 áprilisában került sor. A hatóság nem a helyreállításban működött közre, hanem tétlenül nézte, amíg az épület menthetlenné vált, majd végső megoldásként annak lebontásáról rendelkezett. A károsultak vagyoni-társadalmi helyzetével a település vezetése kétségtelenül tisztában volt. Tudták azt, hogy a család a lakhatási feltételeik megteremtésére korlátozott mértékben képes, helyzetük alakulása miatt azonban a család tagjait tették felelőssé. A helyi önkormányzat forráshiányra hivatkozott, ami álláspontunk szerint nem indokolhatja a segítség elmaradását, mivel a szükséges pénzügyi fedezet megteremtésére a KKA rendelkezésre állt, ezzel az életveszély, illetőleg az azzal összefüggésben felmerülő alkotmányos jogok sérelme elkerülhető lett volna.

A vizsgálat végül annak megállapításával zárult, hogy az eljáró hatóságok intézkedéseik során nem alkalmazták a hivatkozott jogszabályok rendelkezéseit. A jogszerűen lefolytatott hatósági eljárás, illetőleg az önkormányzati segítség módot adhatott volna az életveszélyes állapot megelőzésére, az épület lakhatóvá tételére, de az eljáró szervek mulasztással megfosztották ennek lehetőségétől a kérelmezőt.

Eljárásunk során azonban nemcsak azt vizsgáltuk, hogy milyen mulasztások következtében került a panaszos ebbe a helyzetbe, hanem a helyi önkormányzatnak az épület életveszélyessé válását követő intézkedését is. Annak érdekében ugyanis, hogy a panaszosok ne váljanak fedél nélkülivé, a kisebbségi önkormányzat segítségül saját irodáját ajánlotta fel, amit maga is csak használatra kapott meg a helyi önkormányzattól.

A helyiség használatát a helyi önkormányzat – törvényi kötelezettségének eleget téve – a kisebbségi testület működéséhez biztosította. A kisebbségi önkormányzat azonban felismerve a krízishelyzetet, a rászorulóknak engedte át az irodát. A lakhatási probléma átmeneti megoldása – bár kivételes gesztus – nem a kisebbségi önkormányzat feladata. Miután a kisebbségi képviselők látták, hogy a kárt szenvedettek önjelöltől nem tudnak kiköltözni az irodából, jelezték a helyi önkormányzatnak, hogy a helyiséget eredeti rendeltetése szerint – kisebbségi önkormányzati tevékenységük ellátására – szeretnék ismét használni. Kérték, hogy gondoskodjanak a rászorulóknak elhelyezéséről. A helyi önkormányzat azonban nem nyújtott segítséget a probléma megoldásához. A panaszos álláspontja szerint ez azzal áll összefüggésben, hogy ő a helyi cigány kisebbségi önkormányzat képviselő-testületének tagja.

A kisebbségi önkormányzat azért is tiltakozott, hogy a krízishelyzet kezelését a települési önkormányzat rájuk hárította. Ez elfogadhatatlan, mert szociális rászorultság ügyében kizárólag a helyi önkormányzat dönthet. Jogkörét nem adhatja át a helyi kisebbségi önkormányzatnak, mert az sem hatáskörrel, sem pénzügyi forrásokkal nem rendelkezik ilyen jellegű feladatok ellátására.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzat elhelyezési kötelezettsége az Ltv. 23. §-a alapján fennállt, ám ennek a huzamosabb ideig tartó életveszély ellenére sem tett eleget, a helyzet megoldását – feltehetően a károsult roma származására miatt – a helyi cigány kisebbségi önkormányzatra hárította.

A tapasztaltak alapján – mint a korábbi évek során már annyiszor – megállapítottuk, hogy az eljáró szervek felszínes eljárása a kárt szenvedett roma család életkörülményeinek további romlásához vezetett, szociális terheik tovább nőttek, lakhatásuk megoldatlan. Mindezek alapján egyértelmű, hogy az ügyben eljáró hatóságok a nem kellően megalapozott döntéseikkel a panaszost és családját hátrányos helyzetbe hozták. A helyi önkormányzat sorozatos mulasztásaival megsértette a Szocvtv. és az Ltv. rendelkezéseit, de döntése, mellyel hallgatólagosan tudomásul vette, hogy a kisebbségi önkormányzat intézkedett a krízishelyzetben, azért is törvénysértő, mert a kisebbségi testület működését is gátolta.

A helyi önkormányzattól a beszámoló készítésének időszakáig nem kaptunk tájékoztatást.

Az első fokon eljáró kiemelt építésügyi hatóság kezdeményezésünkkel egyetértett, és intézkedett a tapasztalt mulasztások megelőzéséről, illetőleg a helyes gyakorlat kialakításáról.

Hátrányos megkülönböztetés miatt kérte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának segítségét egy alföldi nagyváros lakója is. A szomszédos ingatlanok tulajdonosai túlzott beépítésre hivatkozva kezdeményezték az önkormányzat panaszos elleni intézkedését, amely a félkész felépítmény bontását el is rendelte. Ezt a beadványozó azért sérelmezte, mert véleménye szerint jó néhány szomszédos épület nagysága szintén meghaladja a beépítés engedélyezett mértékét, azok bontását az önkormányzat mégsem rendelte el. Álláspontja szerint vele szemben a hivatal következetesen alkalmazta a jogszabályokat, míg ugyanazon a területen lakó, nem roma származású lakókkal szemben nem.

A helyszíni eljárás során megtekintettük a panaszos által megjelölt két ingatlant. Ennek alapján az volt megállapítható, hogy a vizsgált esetekben az eltérő építési jog a telkek különböző nagyságára vezethető vissza. Ez a megkülönböztetés pedig önmagában nem diszkriminatív. A jogalkalmazó a jogalanyok között hovatarozásuk alapján nem tett különbséget. Az áttekintett esetek alapján tehát a hátrányos megkülönböztetés nem nyert bizonyítást. A tapasztalatok szerint a külterületi volt zártkertekben az engedélyezett épületek nagyságát nem etnikai megkülönböztetés, hanem az építési telkek eltérő adottságai indokolták. A panaszos álláspontja azonban változatlan maradt, véleménye szerint vele szemben a Polgármesteri Hivatal Műszaki Osztálya diszkriminatív módon járt el. Ugyanabban az övezetben fekvő további ingatlanokat megjelölve állította, hogy az építésügyi hatóság a nem roma származásúak számára törvénysértő módon igazolta, hogy az épületeik 10 évnél korábban épültek, s ennek alapján számukra a jogszabályban meghatározottnál nagyobb beépítést engedélyezett.

A jogalkotó az építésügyi hatósági feladatok ellátására – ennek körében az állampolgárok építési jogbiztonságát, a közösségi érdekek biztosítását célzó ellenőrzések lefolytatására – hozta létre az építésügyi igazgatás intézményrendszerét, ezért az építésügyi hatóságok szakmai irányítását és ellenőrzését ellátó Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal vezetőjét kértük fel arra, hogy vizsgálat keretében tisztázza a jelzett területen fekvő, vitatott lakótelkek beépítettségét. Továbbá azt, hogy az első fokú hatóság ezen ingatlanok esetében a hatósági ellenőrzések során szabálytalan építkezés miatt tett-e intézkedést, hogyan járt el a 10 évnél régebb épült építmények esetében, bontás elrendelésére hasonló okok miatt más esetben sor került-e. Ezeknek a szakmai kérdéseknek a megválaszolását követően lehet állást foglalni abban, hogy a hatóság diszkriminatív módon járt-e el.⁷⁵

2005-ben más típusú építkezésekkel összefüggő panaszok is érkeztek. Ezekben a beadványozók nem kifejezetten az építésügyi hatóság, hanem az építkezés helyi szabályait meghatározó önkormányzati döntéseket kifogásolták. Erre példa az a panasz, amelyben a roma származású beadványozó azt sérelmezte, hogy a község településrendezési tervét a tervezési eljárás során számára kedvezőtlenül módosították. A rendezési terv előkészítésének időszakában – álláspontja szerint – eredménytelenül jelezte igényét az önkormányzatnál a tulajdonában álló mezőgazdasági (zártkerti) terület lakóterületté minősítésére, érdekeit figyelmen kívül hagyták. Ezzel szemben a rendezési tervet nem roma származású személyek kérésére többször is módosították.

Eljárásunk során azt vizsgáltuk milyen szempontok játszottak közre az önkormányzati döntésben: a panaszos – és mellette más roma származású családok – hátrányos megkülönböztetés vagy objektív tények miatt estek-e el a későbbi építkezés lehetőségétől.

A település egyik fő problémája a magas talajvízszint, illetőleg a csapadékvíz-elvezetés hiánya. Az az ingatlan, ahol a panaszos építkezni szeretne, azon a területen található, ahol a víztározó is fekszik. Ez korábban megsérült, a vízszivárgás pedig súlyos kárt okozott a környező ingatlanokban.

Az érintett terület beépíthetőségének kérdése több képviselő-testületi és bizottsági ülés napirendjén is szerepelt. Nyomon követhető volt a terület belterületbe vonása körül kialakuló vita, az egyéni, illetőleg vállalkozói érdekek ütközése, illetőleg a polgármester és a jegyző közötti politikai és szakmai véleménykülönbség. Végül a képviselő-testület olyan kompromisszumos döntést hozott, hogy a tározó vonalában közterületsávot hoznának létre, így folyamatos ellenőrzés

⁷⁵ A vizsgálat a beszámoló készítésének időszakában még folyamatban volt.

alatt tartható annak környéke, illetőleg olyan öv-árok alakítható ki, amely probléma esetén védené a szomszédosan kiépítendő lakóterületet.

A megvizsgált dokumentumok alapján végül azt állapítottuk meg, hogy a község településrendezési tervének véleményezési eljárásába a közigazgatási szerveket bevonták, a lakosság vélemény-nyilvánításának és javaslatainak is nyoma van, azokat – köztük a panaszos kérelmét is – a tervező számba vette, a bizottságok, illetőleg a testület érdemben megtárgyalta. A területtel kapcsolatos vita középpontjában nem az itt fekvő kiskertek tulajdonosainak hovatartozása, hanem a talajvíz, illetve csapadékvíz-elvezetés miatti önkormányzati felelősség, illetve a telekalakítással összefüggő – vízrendezéssel kapcsolatos – kötelezettségek álltak.

Így a vizsgálatot annak megállapításával zártuk le, hogy a képviselőtestület döntése következtében a panaszos kétségtelenül kedvezőtlenebb helyzetbe került, de nem a származásával összefüggő diszkriminatív eljárás, hanem a szóban forgó terület tárgyi-fizikai adottságai miatt.

Más eredményre jutottunk abban az ügyben, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a szennyvízhálózat kiépítése során az önkormányzat abban az utcában, ahol lakóháza áll, a csatornát nem fektette le, emiatt a rákötés nem lehetséges. Kifogásolta, hogy ez ügyben több egyeztetést is folytatott már az önkormányzattal, melyben jelezte azt is, hogy fűrdőszobát sem tudják használni, megegyezni azonban nem tudtak a szennyvízszállítás módjáról.

A panaszos elsősorban amiatt emelt kifogást, hogy a település többi utcájával ellentétben az utcájukban nincs megtervezve a vezetékes szennyvízhálózat, különösen pedig azt sérelmezte, hogy nem tudják rendeltetésszerűen használni a „vizes helyiségeket”, mert nincs hová elvezetni a szennyvizet. Az önkormányzat egy aknát ajánlott fel a közút területén, amelyben a szivattyút a panaszos ingatlanáról vett árammal működtetnék, a kérelmező álláspontja szerint azonban ez az ajánlat elfogadhatatlan. Úgy vélte, hogy az önkormányzat a falu más területeitől eltérően nem szorgalmazza utcájukban a hálózat kiépítését, illetőleg hónapok óta nem tesz hatékony intézkedéseket az ingatlanon keletkező szennyvíz elszállítása érdekében, mert az utca a település kieső részén fekszik, ott egyedülként igénylik a szolgáltatást, ám ehhez az önkormányzat roma származásuk miatt nem nyújt kellő segítséget.

A településen a hálózat kiépítése megtörtént, de a vizsgálat során nem sikerült egyértelmű választ kapni arra, hogy a vezetékes szennyvízhálózat a szóban forgó utcában miért nem került kialakításra, illetőleg mi az akadálya annak, hogy csatorna hiányában a panaszos ingatlanán keletkezett szennyvíz elszállítása más módon megoldást nyerjen.

A helyszíni eljárás során szemrevételeztük mindazokat az ingatlanokat, amelyekben a keletkezett szennyvíz elszállítását – hasonlóan a panaszos utcájához – nem közműves hálózat építésével, hanem gyűjtőakna kihelyezésével oldotta meg az önkormányzat. A különbség azonban az volt, hogy azok az ingatlanok a településtől jóval nagyobb távolságban feküdtek.

Az Alkotmány 18. §-ában rögzített egészséges környezethez való jog érvényesülésének feltétele, hogy a lakók saját otthonukban környezetszennyező, egészségkárosító hatásoktól háborítatlanul élhessenek. Kétségtelenül jogos tehát a panaszos igénye arra, hogy az ingatlanán keletkező szennyvíz onnan elszállításra kerüljön. Ahhoz sem fér kétség, hogy a település utcáiban a közműhálózatot kiépítették, a panaszos utcájában azonban a törzshálózatot nem fektették le.

A vizsgálat a panaszos feltételezéseit igazolta, amit megerősített az önkormányzat magatartása is, hiszen vizsgálatunk megindítását követően sem törekedett az ingatlanok a település többi ingatlanához hasonló szolgáltatással való ellátására, intézkedései, tájékoztatásai a vizsgálat ideje alatt is egymásnak ellentmondóak voltak. Ezért felkértük az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság vezetőjét arra, hogy vizsgálta meg, ez a ház miért maradt ki a közszolgáltatásból, milyen módon vezethető el az ingatlanon keletkező szennyvíz úgy, hogy a panaszos a közszolgáltatás igénybevételekor ne szenvedjen hátrányt.

Eredményként ismerhetjük el, hogy az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság vezetőjének közreműködésére a panaszos ingatlanáról a szennyvizet az utcai átmenőbe vezetik speciális módszerrel, ahonnan mintegy 200 méteres nyomóvezetéken keresztül jut a szennyvíz a befogadó gravitációs csatornába. A szennyvízelvezetésre a panaszos a szolgáltatóval szerződést is kötött. Volt tehát megoldás, kérdés, hogy az önkormányzat miért csak több hivatal együttes közreműködése után volt hajlandó azonos minőségű közszolgáltatást biztosítani a településen élők mindegyike számára.

5. A kilakoltatás jelenségéről a gyermeki jogok érvényesülésének szempontjából

A lakhatási feltételekkel összefüggő panaszok sajátos típusa a kilakoltatási ügy. Ezekben az esetekben olyan kiskorú gyermekeket nevelő családok kértek segítséget Hivatalunktól, amelyeket kilakoltatás veszélye fenyegetett, és saját erőből nem tudtak emberhez méltó lakhatási körülményeket teremteni.

Vizsgálati tapasztalataink szerint az önkényes beköltözés tényére, vagy a lakáshasználati/lakásbérleti, illetve közüzemi díjhátraléokra tekintettel indított kilakoltatási eljárásokat az önkormányzatok általában a hatályos jogszabályoknak és a helyi rendeleteknek megfelelően hajtották végre. A kilakoltatások jogszerűségét a bírósági ítéletekre tekintettel a ki-sebbségi ombudsman egyébként sem vitathatja.

Ezekben az ügyekben – az elmúlt évekhez hasonlóan – az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, mely szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra”, eljárásunk során a gyermeki jogok érvényesülését külön és kiemelten vizsgáltuk.

Amikor egy családot kilakoltatás veszélye fenyeget, és megállapítható, hogy a gyermekek számára családjukban egyébként biztosítva van az egészséges fizikai és mentális fejlődésük, akkor a gyermekek kizárólag anyagi okból tekintethők veszélyeztetettnek. A gyermekvédelem legfőbb alapelve, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani. Ezért elfogadhatatlan, ha a kilakoltatás eredményeképpen a családjával addig együtt élő gyermek számára gyermekek átmeneti otthonában, illetve helyettes szülőnél ajánlanak fel elhelyezést.

Az is általános jellegű probléma, hogy a családsegítő központok és/vagy gyermekjóléti szolgálatok nem tudnak elegendő segítséget nyújtani a kilakoltatással fenyegetett családoknak. Ennek oka egyrészt a különféle intézmények és hatóságok közötti információáramlás, kommunikáció hiánya. Az egyik önkormányzat gyermekjóléti szolgálat és jegyzői gyámhatósága hivatalunktól értesült arról, hogy az önkormányzat három nap múlva kilakoltat egy többgyermekes családot. Vizsgálatunk eredményeként közös polgármesteri és jegyzői utasításban rögzítették, hogy a gyermekjóléti szolgálatot minden esetben és megfelelő időben értesíteni kell a várható kilakoltatási eljárásokról. A családsegítő központok és/vagy gyermekjóléti szolgálatok azért sem képesek megfelelő segítséget nyújtani a rászorulóknak, mert nincsenek eszközeik a súlyosan eladósodó családok lakhatási problémáinak megoldására. Ezeknek az intézményeknek a hatásköre mindössze arra terjed ki, hogy jelzéssel forduljanak a települési önkormányzathoz, amely „egy személyben” tulajdonosa az ingatlanoknak, és egyben kezdeményezője a kilakoltatási eljárásnak, valamint, s ez talán a legfontosabb, munkáltatója, fenntartója a szakszolgálatoknak.

A gyermeki jogok kilakoltatás miatti sérelmének megelőzése és megakadályozása érdekében az elmúlt évben is többször kezdeményeztük a képviselő-testületeknél olyan átfogó program elkészítésének szükségességét, amelynek keretében a gyermekes családok segítséget kapnak ahhoz – a családsegítő központok és a gyermekjóléti szolgálatok közreműködésével –, hogy a kilakoltatásuk megelőzhető legyen, vagy ha ez már elkerülhetetlen, még a kiköltözésük előtt megtervezhessék és biztosíthassák későbbi lakhatásukat. Fontos, hogy ezek az átfogó programok tartalmazzanak preventív elemeket, és hosszú távon is biztosítsák a gyermekek és családok társadalmi integrációját. Az elmúlt évben kezdeményezéseink alapján több település is készített ilyen tervet.

Néhány esetben intézkedésünk eredményeként meg tudtuk előzni a kilakoltatást, és átmenetileg ugyan, de rendeződött a panaszos család lakásproblémája.

Egy 10 gyermekes család azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy kilakoltatás veszélye fenyegeti őket, mivel a felhalmozott díjtartozások miatt a bérleti szerződésüket nem hosszabbították meg.

A vizsgálatunk keretében tájékoztatást kértünk a polgármestertől, illetve helyszíni vizsgálat során felkerestük a családot, és tárgyaltunk a helyi önkormányzat illetékes szakembereivel.

Megállapítottuk, hogy a lejárt bérleti szerződés miatt a folyamatban lévő kilakoltatási eljárás a hatályos jogszabályoknak megfelelően indult, a kilakoltatás jogszerűsége a bírósági döntésre tekintettel nem vitatható.

A gyermeki jogok érvényesülését azonban ebben az esetben is kiemelten vizsgáltuk.

A jegyzői gyámhatóság a családban élő 10 gyermeket védelembe vette. A rendelkezésünkre bocsátott iratokból megállapítható, hogy a védelembe vétel hivatalból indult, „a lakhatási körülmények megoldatlansága következtében”.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat környezetanulmányai szerint a szülők a gyermekeiket megfelelően nevelték, a kiskorúak rendszeresen jártak iskolába, óvodába, ruházatuk tiszta és rendezett, étkeztetésük kielégítő volt, kapcsolatuk a szülőkkel szoros, a lakás tiszta és rendben tartott.

A helyszíni vizsgálat alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy a család kilakoltatás utáni helyzete kilátástalan. Lakhatásukat önerőből, anyagi okok miatt nem voltak képesek megoldani. Albérlet igénybevételét a pénzügyi gondokon túl a család létszáma is lehetetlenné tette. A települési önkormányzat családok átmeneti otthonával nem rendelkezett, a különböző szervezetek által fenntartott családok szállók pedig részben helyhiány, részben szintén a család nagy létszáma miatt nem tudták őket fogadni.

Ebben az esetben a gyermekek egyéb okból történő veszélyeztetettségé kizárható volt, a család elhelyezését tehát csak olyan lakhatási alternatíva biztosításával lehetett volna megoldani, amely garantálja együttmaradásukat.

A dokumentumok és a helyszíni egyeztető tárgyalások alapján a gyermekek biztonságos elhelyezése szempontjából kizárólag azt tartottuk jó megoldásnak, ha a család a jelenlegi bérleményben marad. Ezért azt kezdeményeztük a képví-

selő-testületnél, hogy a folyamatban lévő kilakoltatási eljárást szüntesse meg, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket a jogviszony rendezése érdekében, szükség szerint a helyi rendelet módosításával.

Közreműködésünk eredményeként a polgármester arról adott tájékoztatást, hogy az ingatlan kiürítése érdekében indított „bíróági eljárás megszüntetését a képviselő-testület jóváhagyta”. A család jogviszonyának rendezésére azonban nem került sor, a helyi rendelet alapján jogcím nélküli lakáshasználóvá váltak. Hosszabb távon nagyon fontos lenne a jogviszony rendezése, de az is pozitív eredmény, hogy jelenleg továbbra is lakhatják a házat.

Egy másik panaszos azért fordult hivatalunkhoz, mert felszólította a településen működő Vagyonkezelő Részvénytársaság, hogy öt kiskorú gyerekével – 15 napon belül — hagyja el a 25 m²-es komfort nélküli önkormányzati bérleményt. A határozott idejű lakásbérleti jogviszony meghosszabbítására irányuló kérelmét indokolás nélkül elutasították. A panaszos azt feltételezte, hogy az elutasító határozat megszületése cigány származásával is összefüggött.

Helyszíni vizsgálat keretében először a panaszossal beszélünk, majd ezt követően az önkormányzat szakembereitől kértünk írásban és szóban is tájékoztatást.

A gyerekek rendszeresen járnak iskolába, jól kommunikálnak, ruházatuk tiszta és rendezett, a lakás szűkösége ellenére megfelelően berendezett, rendben tartott. E tapasztalatunkat a Gyermejköltségek Szolgálat munkatársának írásbeli véleménye is megerősítette, tájékoztatásuk szerint fel sem merült a gyermekek védelembe vételének szükségessége. A család helyzetét az is nehezítette, hogy az öt kiskorú közül a legidősebb fogyatékkal élő gyerek, akinek az ellátásáról a panaszos gondoskodik.

A panaszos elmondta, hogy önkényes lakásfoglalóként költöztek be a lakásba, de az önkormányzat jogviszonyukat később rendezte. Azt is megemlítette, hogy a ház lakóival többször is konfliktusba kerültek, a lakók hangosnak tartják a gyerekeket, és a panaszos feltételezése szerint azért sem kedvelik őket, mert cigány származásúak.

A szomszédok panaszos leveleiből, de még a Vagyonkezelő Rt. feljegyzéseiből is az derült ki, hogy a problémák többsége a család szűkös lakás körülményeivel függ össze. A megoldást tehát egy nagyobb méretű bérlemény jelenthetné. A panaszos többször próbált új lakást igényelni, de kérelmét minden esetben elutasították. Hol arra hivatkoztak, hogy nincs kiutalható lakás, hol arra, hogy a megpályázott lakás túl kicsi (ezek minden esetben nagyobbak voltak, mint a jelenlegi lakásuk).

Ebben az ügyben elsődlegesen azt vizsgáltuk, hogy jogszerű volt-e a panaszos bérleti jogviszonyának megszüntetése.

A panaszos birtokában lévő és az önkormányzat által megküldött bérleti szerződés szerint a szerződést a tulajdonosi hozzájárulástól számított 5 évre kötötték, ennek alapján tehát a határozott idejű szerződés 2008-ban járna le. A szerződésben semmilyen utalás nem volt arra, hogy a lakásbérleti jogviszony 2005-ben megszűnik. Ezért a lakásbérleti szerződés elutasítására vonatkozó levél, valamint a lakás átadására felszólító levél álláspontunk szerint a 2003-ban megkötött bérleti szerződéssel és a helyi rendelettel ellentétes és jogsértő volt.

Meg kell jegyeznünk, hogy az ügyben érintett fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjének levelezési stílusa és az ügyhöz való hozzáállása nem volt összhangban a Ktv. 37. § (1) bekezdésével, mely szerint a köztisztviselő feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak és az irányító testület döntésének megfelelően, szakszerűen, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni. Ezért a polgármester segítségét kértük a panaszos lakásproblémájának kivizsgálásához és annak méltányos megoldásához.

A polgármester válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy 2005-ben a panaszos lakásbérleti szerződésének megkötésekor – gépelési hiba miatt – az időbeli hatály tévesen 5 évre lett rögzítve. Helyszíni eljárásunk alapján, az önkormányzat vizsgálatát követően a Lakásgazdálkodási Bizottság újratárgyalta az ügyet és a bérleti jogviszonyt 2008-ig visszaállította. A polgármester azzal is egyetértett, hogy a lakás alapterülete a család létszámához képest kicsi, de azt is közölte, hogy a kevés szabadrendelkezésszerű lakás miatt a kérelmek többségét a Lakásgazdálkodási Bizottság kénytelen elutasítani. A szűkös lakásállomány nem teszi lehetővé, hogy pályázaton kívül nagyobb lakást biztosítson bárki számára. Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) sz. határozatára hivatkozva, álláspontja szerint az önkormányzatok sem kötelezhetők a probléma megoldására. Megítélésünk szerint ennek ellenére, a gyermeki jogokra is tekintettel az önkormányzatnak feladata a család helyzetének folyamatos figyelemmel kísérése, és szükség, illetve lehetőség szerint a lakhatási feltételek javítása.

6. Gondolatok a gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülményekről egy konkrét ügy alapján

A gyermeki és a szülői jogok érvényesülésével összefüggésben fordult hozzánk egy panaszos. Levelében azt kifogásolta, hogy a település gyermekjóléti szolgálata, általános iskolája, valamint a jegyzői gyámhatóság olyan intézkedéseket tett, és olyan döntéseket hozott a településen élő népes roma család tíz gyermekével, kiemelten az egyik gyerek ideiglenes hatályú elhelyezésével kapcsolatban, amelyek sértették a gyermeki jogokat. Felmerült annak a gyanúja, hogy a sérelmek összefüggnek a család roma származásával is.

A vizsgálat keretében tájékoztatást kértünk a jegyzőtől, az Általános Iskola igazgatójától, valamint a gyermekjóléti szolgálat vezetőjétől, ezzel egyidejűleg személyesen is felkerestük az érintetteket.

A rendelkezésünkre álló információk alapján az, hogy a családot az eljáró hatóságok és szervek részéről roma származásuk, azaz etnikai kisebbséghez való tartozásuk miatt közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés érte volna, nem volt bizonyítható.

Az ügyet azonban – áttekintve a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi szervek, hatóságok intézkedéseit – a maga komplexitásában vizsgáltuk, melynek során felmerült a gyermeki, illetve a szülők emberi méltóságát érintő – részben alkotmányos, részben más törvényekben megállapított – jogainak a sérelme.

A rendelkezésre álló dokumentumokból egyértelműen kiderült, hogy a család hosszú idő óta súlyos nehézségekkel küszködött, amelyek a gyermekek helyzetét is veszélyeztették.

Nem vitatható, hogy a helyi szervek jelentős erőfeszítéseket tettek az ügy rendezése érdekében, változó eredményességgel. A gyermekjóléti szolgálat és a család kapcsolata a rendelkezésre álló dokumentumok szerint az első pillanattól kezdve ellentmondásos. A közöttük lévő viszonyt kommunikációs problémák is nehezítették. A család a helyszíni vizsgálatunk során a kioktató, számon kérő hangnemet kifogásolta, azt, hogy a gyermekjóléti szolgálat mindig csak elvárásokat fogalmazott meg, mindent csak számon kért rajtuk. Ezzel szemben a gyermekjóléti szolgálat legnagyobb gondnak a szülők együttműködési készségének hiányát és motiválatlanságukat tartotta.

Többször változott a családgondozók személye, ez nehezítette a gyermekjóléti szolgálat és a család közötti megfelelő kapcsolat kialakítását és fenntartását. A megküldött anyagok szerint a családgondozók nagyon sokféle módszerrel próbálkoztak, de valójában a partneri kapcsolat, a kölcsönös bizalom és elfogadás mindkét fél részéről hiányzott. A szakembereknek az átlagosnál nehezebb családgondozói feladattal kellett szembenézniük.

2005 januárjában új családgondozó foglalkozott a családdal, aki 2005 márciusában már a család 10 gyermekének ideiglenes hatályú elhelyezését javasolta, mert megítélése szerint a gyermekek testi, érzelmi, erkölcsi fejlődése családi környezetben segítséggel sem volt megvalósítható. (Veszélyeztető okként sorolták fel: például a súlyosan elhanyagolt lakókörnyezetet; a gyermekek tömeges igazolatlan iskolai mulasztásait és különféle egészségügyi problémákat.)

A védőnő azonban nem értett egyet ezzel, és nem tartotta indokoltnak a gyermekek családból történő kiemelését. Megítélése szerint a 10 gyermekes család hasonlóan nehéz helyzetben van, mint a közvetlen környezetében élő más családok.

A magyar gyermekvédelmi rendszer – figyelemmel a gyermekek mindenkifelett álló érdekeire – a család-közeli megoldásokat részesíti előnyben. A gyermek alapjoga a saját családjában való nevelkedése. Mint ahogy azt már a beszámolóban többször is említettük, a Gyvt. egyik legfontosabb alapelveként tekinthető, hogy gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem lehet családjától elválasztani.

A gyermekjóléti szolgálatnak az volt az álláspontja, hogy a gyermekek családból történő kiemelését nem anyagi okok miatt javasolták. Megítélésünk szerint azonban a jelzett problémák összefüggtek a család hátrányos helyzetével, súlyos szociális körülményeivel is. Az édesanya 1993 óta folyamatosan gyese van, az apa alkalmi munkából egészíti ki a család megélhetéséhez szűkösen elegendő jövedelmet. Helyszíni vizsgálatunk megerősítette, hogy a család nehéz körülmények között, zsúfoltan és nagy szegénységben él.

A jegyzői gyámhatóság 2005 májusában végül az egyik gyermek azonnali, ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntött, a többi gyermeket pedig védelembe vette.

A szülők fellebbezése alapján, a megyei közigazgatási hivatal gyámhivatala 2005 júniusában döntött az ügyről. Egyetértett az elsőfokú gyámhatóság azon megállapításával, hogy a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében gyermekvédelmi intézkedések megtétele szükséges. Megállapította azonban azt is, hogy a jegyzői gyámhatóság azon okok meglétét, melyek a gyermeknek a családból történő azonnali jellegű kiemelését indokolták, továbbá azt, hogy a meglévő veszélyeztetettségi okok más módon nem szüntethetők meg, nem bizonyította. Ezért a jegyzői gyámhatóság határozatát megsemmisítette, és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasította.

Álláspontunk szerint a jegyzői gyámhatóságnak a gyermek azonnali hatályú, ideiglenes elhelyezésére vonatkozó határozata egyértelműen sértette a gyermeki jogokat. Azzal, hogy a megyei gyámhivatal a jogorvoslati eljárás során orvoslta az első fokú gyámhatóság jogszabálysértő határozatát, megszüntette azokat a sérelmeket, amelyek a gyermekek és a szülők alkotmányos jogait érintették.

A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követően súlyosan megrendült a szülők bizalma a gyermekjóléti szolgálatban. Célszerű lett volna az ideiglenes elhelyezést, majd a gyermekek védelembe vételét követően megváltoztatni a családgondozó személyét. Erre azonban a gyermekjóléti szolgálatnak nem volt lehetősége, ugyanis csak 2 fő családgondozóval működik.

A hozzánk érkezett eddigi panaszok tanúsága alapján a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai gyakran hatósági attitűdöket felvéve viselkednek ügyfeleikkel, és a kiskorúak gyermekvédelmi (állami) gondoskodásba vételével fenyegetve próbálják a szülők magatartását befolyásolni, amely erős ellenállást és ellenszenvet vált ki.

A gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat eltérő szerepéről, hatásköréről, működéséről az érintett család sem rendelkezett pontos információkkal. Úgy gondolták, hogy gyermeküket a gyermekjóléti szolgálat „vitette el”. A dokumentumokat áttekintve látható, hogy valóban keveredtek a hatósági és szolgáltató jellegű feladatok. A gyermekjóléti szolgálat 2001 óta más hatóságok helyett is folyamatosan tájékoztatta, figyelmeztette és felszólította a szülőket. A család gondozása során az is nehézséget okozott, hogy a gyermekjóléti szolgálat munkatársai hosszú évek kudarcai következtében mindinkább tehetetlennek érezték magukat, és ezért gyakran csak „hatósági jellegű fellépésekkel” látták orvosolhatónak a család problémáit.

A megyei gyámhivatal határozata alapján a gyermeket 2005 júniusában bocsátották el a szakellátásból, azóta neveléséről ismételten a szülők gondoskodnak. A család helyzete azonban továbbra is bizonytalan, az újabban keletkezett gyermekjóléti- és gyermekvédelmi dokumentumokban is azt rögzítették, hogy „baj van” a szülőkkel, és a gyermekek nevelésével kapcsolatban nehézségekkel küzdenek.

Mi jelenthetne hosszabb távon, a gyermekek érdekeit és jogait jobban érvényesítő megoldást?

Megítélésünk szerint a szülők életvitelükben is segítségre szorulnak, ezért csak egy szorosabb, de partneri viszonyra épülő gondozási kapcsolat kialakítása, ún. személyi segítő alkalmazása javíthatná a család működőképességét. Azt javasoltuk a képviselő-testületnek, hogy alkalmazzanak személyi segítőt – figyelemmel a 10 gyermekre és az anya egészségi állapotára – a család mellett, aki közvetlen és folyamatos részvételével ténylegesen segítheti a gyermekek családban történő nevelkedését. A személyi segítőt a család bevonásával célszerű kiválasztani, olyan személyt, akinek a tevékenységét nem tekintenek beavatkozásnak, hanem egyenrangú partnernek fogadják el. A személyi segítőnek a helyi szakemberekkel együttműködve, velük folyamatosan konzultálva kellene végeznie a munkáját.

A gyermekjóléti szolgálat a jelenlegi személyi feltételek között nem tudja ellátni a személyi segítő feladatait. Ezért a személyi segítő kiválasztásához és alkalmazásának finanszírozásához az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter segítségét kértük.

A személyi segítő alkalmazása mellett azt is kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy vizsgálják meg a család lakhatási körülményeit; azt is kértük, nyújtsanak segítséget – a helyi szervek, intézmények bevonásával – a gyermek vagy szülője kérelmének előterjesztéséhez: részletes tájékoztatással, a szükséges írásbeli dokumentumok elkészítésében, kitöltésében való közreműködéssel stb.

A gyermekek tanuláshoz való jogának minél teljesebb érvényesülése érdekében azt kezdeményeztük, hogy hívják fel az iskola igazgatójának figyelmét, fordítson nagyobb gondot a család és az iskola közötti kapcsolat fenntartására.

A gyermekjóléti, valamint a gyermekvédelmi, az egészségügyi, az oktatási és a szociális ellátásban tevékenykedő helyi szakemberek kapcsolattartási, együttműködési problémáinak megoldása, az ún. „kiégési szindróma” megelőzése és megszüntetése, valamint az előítéletes, sztereotip szemléletmód megváltoztatása érdekében azt kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy szervezzenek tréningeket és képzéseket.

A megyei közigazgatási hivatal gyámhivatalának vezetőjét arra kértük fel, hogy kísérelje figyelemmel és segítse elő a helyi önkormányzatnak és intézményeinek, a gyermekjóléti szolgálatnak, valamint a jegyzői gyámhatóságnak a család ügyében folytatott tevékenységét, és szükség szerint kérje és vegye igénybe a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény, vagy más „külsős” gyermekvédelmi szakértő szakmai segítségét.

Megítélésünk szerint az ügy megoldását szubjektív elemek és indulatok, valamint objektív tényezők is nehezítették. Az volt a benyomásunk, hogy az érintett helyi hatóságok és intézmények munkatársai a külső szervek megjelenését beavatkozásként élték meg és nem segítő közreműködésként. „Védekezésre kényszerülésük” azonban összefügg a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi szervek eszköztelenségével, valamint finanszírozási nehézségeivel. Az egyedi ügy rámutat a gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézményrendszer működési nehézségeire és szabályozási hiányosságaira is.

A vizsgálatot ez évben zártuk le, tehát arra vonatkozóan, hogy a megkeresett szervek elfogadták-e a kezdeményezéseinket, még nem kaptunk választ.

7. Súlyosbodó életkörülmények Ózd Hétes-telepen

Az előző évi beszámolóban részletesen bemutattuk átfogó jelentésünket, melyet a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben – kiemelten Ózd Hétes-telepen – élő romák helyzetéről készítettünk.

A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a telepen élők lakhatási feltételei, életkörülményei sértik az emberi méltóságot, a gyermekek jogait, valamint a szociális biztonsághoz és a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogokat.

A szegregált városrészen a települési önkormányzat – pénzügyre hivatkozva – szinte minden szükséges intézkedést elmulasztott vagy elhalasztott, holott az ott élő emberek számára a minimális életfeltételeik biztosításához, az egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez többlettámogatást és pluszsegítséget kellett volna nyújtania. Az intézkedések hiánya felvetette az egyenlő bánásmód követelményének megsértését. Közvetett hátrányos megkülönböztetés történt akkor, amikor a települési önkormányzat a szükséges közegészségügyi-járványügyi intézkedéseket, valamint az épületek kötelező karbantartását, állagmegóvását abban a városrészen mulasztotta el, ahol rendezetlen lakhatási jogviszonyok között, vagyontalan, halmozottan hátrányos helyzetű roma emberek élnek.

A feltárt jogsértések és visszasságok orvoslása érdekében több kezdeményezéssel, javaslattal és felkéréssel fordultunk különböző központi, területi és helyi szervekhez. Azt is rögzítettük, hogy utóvizsgálat keretében figyelemmel kísérjük Ózd Város Önkormányzatának a szegregált telepeken élő roma lakosság helyzetének javítására irányuló erőfeszítéseit, illetve a kormányzati roma program telepekre és teleszerű környezetekre vonatkozó feladatainak végrehajtását.

Ennek megfelelően 2005 decemberében helyszíni vizsgálatot folytattunk Ózdon. Elsőként felkerestük Hétes-telepet, meghallgattuk az ott élő emberek konkrét problémáit, nehézségeit. Sajnálattal tapasztaltuk, hogy a telep állapota, az emberek sorsa, esélye, életkilátása az elmúlt egy évben nem javult, sőt érezhetően tovább romlott.

A helyszíni eljárás a Polgármesteri hivatalban folytatódott, ahol Ózd Város Önkormányzatának szakembereivel tárgyaltunk. Az egyeztetés során problémát jelentett, hogy a jelenlévő szakemberek egyes kérdéseinkre nem tudtak választ adni, mivel azok a képviselő-testület hatáskörébe tartoztak. Ezért a polgármesterhez fordultunk és azt kértük, hogy Ózd Város Önkormányzatának képviselő-testülete – önálló napirendi pontként – mielőbb vitassa meg a jelentésünkben tett kezdeményezéseket (erre mind ez ideig ugyanis nem került sor). Azt javasoltuk, hogy a tárgyalás időpontjának kiválasztásakor vegyék figyelembe a város költségvetésének elkészítésére előírt határidőket annak érdekében, hogy a telepek, kiemelten Hétes-telep rehabilitációjával kapcsolatos finanszírozási igények megjelenjenek a tervezetben. Vannak ugyanis olyan sürgős, azonnali intézkedést igénylő problémák, amelyek megoldásával az ózdi önkormányzat nem várhat külső, pályázati támogatások megszerzéséig. A polgármester válaszlevele szerint Ózd Város Önkormányzatának képviselő-testülete a hétes-telepi lakosság helyzetének javítását célzó intézkedési tervet a költségvetési rendelet elfogadásával egy időben, 2006 februárjában önálló napirendi pontként tárgyalja meg.

Az ózdi telepeken élők helyzetének érdemleges javítására – amint ahogy azt a jelentésben is hangsúlyoztuk – Ózd Város Önkormányzata egyedül, külső, központi kormányzati segítség nélkül nem képes. Ózd Városa az elmúlt évben – a korábban elhangzott „ígéret” ellenére – semmilyen központi támogatást, külső segítséget, pályázati forrást nem kapott.

Ezért tájékoztatást kértünk az ifjúsági, családjogi, szociális és esélyegyenlőségi minisztertől arra vonatkozóan, hogy milyen segítségre számíthat Ózd Város Önkormányzata a tervezett komplex rehabilitációs program megvalósításához központi költségvetési forrásokból.

A minisztérium válaszevele szerint a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modell-programjába 2005 folyamán a 4000 fő alatti lakossággal rendelkező településeket vonták be, ezért nem kerülhetett sor Ózd bekapcsolására a programba. A kistelepülések meghívására azért került sor, mert megítélésük szerint ezeken a helyeken volt legnagyobb szükség külső segítségre, az önkormányzatok forráshiánya itt tette szükségessé a leggyorsabb beavatkozást.

2006-ban folytatódik a program, a közeljövőben születik arról döntés, hogy milyen körben kerül meghirdetésre a pályázat. 2005-ben a telepek több típusát határozták meg, beleértve ebbe a Hétes-telephez hasonló úgynevezett városi szegregátumokat is, „így természetesen nyitva áll annak a lehetősége, hogy Ózd meghívást kapjon a pályázatra”.

A TÁRKI 2004-ben publikált kutatási adatai arra utalnak, hogy szükség lenne olyan pályázati lehetőségekre is, amelyek a nagyobb településeket érintik. Azt állapították meg ugyanis, hogy a települések méretének növekedésével jellemzően növekszik a romák elkülönítésének valószínűsége. A lakóhelyi szegregáció 1000 főnél kisebb településeken kevesebb mint minden ötödik (19%) településen jellemző, míg az 5 ezer főnél nagyobb méretkategóriában már nagyjából minden második településen (52%) előfordul.⁷⁶

Mint ahogy azt már a jelentésünkben is jeleztük, a problémák megfelelő kezelése érdekében – a kormányzati roma program telepekre vonatkozó lakhatási és szociális integrációs modell-programja mellett, de azokkal összefüggésben – általánosabb jellegű intézkedésekre is szükség lenne, amelyek elősegítik a telepeknek mint szegregált, „leszakadt” területeknek a gazdasági, térségi integrációját, és javítják az ott élők képzési, munkavállalási esélyeit.

A központi szakmai koncepció helyi szintű megvalósításához azonban nélkülözhetetlen, hogy a települési önkormányzatok saját programokat készítsenek. Ezt komplex módon, a közösség érdekeit és a családok egyéni terveit figyelembe véve szükséges kidolgozni és végrehajtani. Lehetőséget kell teremteni arra, hogy a telepen élő emberek bekapcsolódjanak a program elkészítésébe és megvalósításába, azaz aktívan részt vegyenek a saját életük alakításában.

⁷⁶ Jelentés (A TÁRKI Önkormányzati Adatbank 2003 őszi adatfelvétele) 2004.

VI.

Új eszközök a diszkrimináció elleni küzdelem fegyvertárában – az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatásai

1. Bevezető gondolatok a diszkrimináció fogalmáról

2003 végéig az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezés, illetőleg az Alkotmánybíróság e tárgyban készített értelmező határozatai nyújtottak támpontot a diszkrimináció jogi fogalmával kapcsolatban, illetve egy-egy társadalmi jelenség, esemény, mulasztás jogi értékeléséhez.

2003. december 28-án kihirdették az Ebtv.-t, amelyet nem csupán a diszkrimináció felszámolása iránt elkötelezett személyek, csoportok, valamint jogvédő szervezetek fogadtak nagy várakozással, hanem e jogszabály megalkotását az Európai Uniónak a személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód megvalósításának előmozdításáról szóló 2000/43/EK irányelvével (a továbbiakban: Irányelv) is előírta számunkra.⁷⁷

A törvény megszületését és a hatálybalépése óta eltelt immár két esztendő tapasztalatait mi is érdeklődéssel figyeltük, hiszen nyilvánvaló, hogy az Ebtv. által létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatóság, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosát megillető hatáskörök – legalábbis részben – átfedik egymást.

Az Ebtv. alapgondolata, hogy minden embernek joga van egyenlő méltóságú személyként élni, gondolkodni, önmagát megvalósítani, identitását őrizni, erősíteni. Deklarálja továbbá, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban állami kötelezettség. Tudjuk azonban, hogy e törvény megszületése nem a lezárása, hanem a kezdete egy folyamatnak, hiszen az esélyegyenlőség követelménye paradigmaváltást igényel a közgondolkodásban, még további jogalkotási feladatokat ró az Országgyűlésre és a kormányzatra, s bizony széles körben igényel szemléletváltotást a jogalkalmazás különböző terenumain.

Az alábbiakban szeretnénk felvázolni az antidiszkriminációs jog legfontosabb elemeit, ennek érdekében bemutatjuk – konkrét jogesetekkel, ügyekkel illusztrálva – a diszkrimináció tipikus előfordulási eseteit. Végezetül ugyancsak ebben a fejezetben szeretnénk bemutatni a kodifikáció során kialakult vitákat is, figyelembe véve egyrészt az antidiszkriminációs jog fogalomkészlete fejlesztésének általunk szükségesnek tartott irányát, másrészt pedig bemutatjuk az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogállását illetően megfogalmazott „különvéleményünket”, illetve egyéb észrevételeinket is.

2. Mely esetben tiltja az Ebtv. a diszkriminációt? (A törvény személyi és tárgyi hatálya)

Fontos kérdés: ki hivatkozhat arra, hogy hátrányos megkülönböztetés érte? Csupán a természetes személyek? Csak a magyar állampolgárok? Az Ebtv. igen tág körben biztosít védelmet a diszkrimináció valamennyi formájával szemben: az egyenlő bánásmód követelményét az Ebtv. 1. §-a értelmében a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi természetes személlyel, ezek csoportjaival, valamint jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben tiszteletben kell tartani. Így a törvény hatálya a Magyarország területén bármilyen jogcímmel vagy anélkül tartózkodó, magyar állampolgársággal nem rendelkező személyekre is kiterjed. Az Irányelvvvel összhangban nem terjed azonban ki a törvény hatálya az állampolgárság alapján történő megkülönböztetésre.

Kulcsfontosságú eleme a diszkrimináció-tilalom érvényesítésének, hogy kitől kérhető számon annak tiszteletben tartása, illetve mely jogviszonyokra vonatkozik vagy nem vonatkozik az egyenlő bánásmód követelménye.

A diszkrimináció-tilalom természetesen vonatkozik az állami, illetve a közszférához kötődő szervekre – hiszen hogyan is várna el az állam olyat a magánszemélyektől, amit ő maga sem tart tiszteletben?

Az Ebtv. szerint a tág értelemben vett közfeladatot ellátó szervek valamennyi jogviszonyukban, azok létesítése, valamint eljárásaik, intézkedéseik során kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét. E körbe tartoznak a magyar állam, a helyi és kisebbségi önkormányzatok, valamint ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, közalapítványok, köztisztviselők, a közszolgáltatást végző szervezetek, a köz- és felsőoktatási intézmények, a szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, a muzeális intézmények, könyvtárak és közművelődési intézmények, az önkéntes kölcsönös biztosító-, va-

⁷⁷ A 2000/43/EK Irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód megvalósításának az elvét fogalmazza meg, címzettjei az Unió egyes tagállamai, amelyek a szubszidiaritás elve alapján önállóan dönthetnek abban a kérdésben, hogy a nemzeti jogalkotás szintjén milyen, a saját jogforrási rendszerükbe illeszkedő jogszabállyal tesznek eleget a direktíva előírásainak. Magyarország az Ebtv. megalkotásával nem csak a faji vagy etnikai szempontú, hanem az általános diszkrimináció-tilalmi szabályozás mellett döntött.

lamint magánnyugdíjpénztárak, az egészségügyi ellátást nyújtó szolgáltatók, a pártok, valamint a fentiekben nem nevesített költségvetési szervek.⁷⁸

Az antidiszkriminációs szabályozás egyik legkényesebb pontja annak meghatározása, hogy magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaira mennyiben terjedjen ki a tilalom. A jogalkotó taxatív módon határozta meg azokat az eseteket, amikor magánszemélyek egymás közötti jogviszonyaiban is érvényesül az egyenlő bánásmód követelménye. E szerint az egyenlő bánásmód követelményét az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani mindenki:

- aki előre meg nem határozott személyek számára szerződés kötésére ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív;
- az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz;
- az állami támogatás felhasználása során létrejövő jogviszonyai tekintetében az állami támogatásban részesülő mindaddig, amíg a támogatás felhasználását az arra jogosult szerv a rá vonatkozó szabályok szerint ellenőrizheti; valamint
- a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, illetve az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok vonatkozásában.⁷⁹

Nem terjed ki azonban a törvény hatálya a családjogi, valamint a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira, és a társadalmi szervezetek, a jogi személyek, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek tagjai közötti, a tagsággal összefüggő jogviszonyokra, kivéve a tagsági viszony létesítését és megszüntetését, illetve a pártok jogviszonyait.⁸⁰ Ezek tekintetében tehát nem kötelező az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása.

A fentiek alapján is látható, hogy az Ebtv.-ben a személyi hatállyal összefonódva jelenik meg a tárgyi hatály kérdése, hiszen a törvény a közszféra szereplőinek valamennyi jogviszonyára, intézkedésére kiterjed, míg a magánszféra szereplői csupán azokban a jogviszonyokban kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét tiszteletben tartani, amelyek vonatkozásában a törvény személyi hatálya alá esnek. Az Ebtv. ugyan öt kiemelt terület (foglalkoztatás, szociális biztonság és egészségügy, lakhatás, oktatás és képzés, áruk forgalma és szolgáltatások igénybevétele) vonatkozásában speciális rendelkezéseket is tartalmaz, e területek kiemelése azonban nem a tárgyi hatály meghatározását jelenti.

3. A diszkrimináció jogi fogalma, megállapításának lehetőségei

3.1. A diszkrimináció közvetlen (direkt) formája

Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélünk, ha a jogellenesnek minősített egyenlőtlen bánásmód „nem rejtőzik álarc mögé”, hanem nyílt és szándékos magatartásban, egyedi vagy normatív aktusban ölt testet, melynek eredményeképp – ésszerű indokok nélkül – az egyén vagy csoport számára valamely tulajdonsága, állapota vagy véleménye miatt⁸¹ kedvezőtlenebb helyzet áll elő, mint ahogy egy másik, hasonló helyzetben lévő egyénnel vagy csoporttal szemben eljárnak vagy eljárának. A törvény nem követeli meg, hogy a diszkriminatív magatartás alapjául szolgáló tu-

⁷⁸ Ebtv. 4. §.

⁷⁹ Ebtv. 5. §.

⁸⁰ Ebtv. 6. §.

⁸¹ Az Ebtv. 8. §-a értelmében közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül „az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt

a) neme,

b) faji hovatartozása,

c) bőrszíne,

d) nemzetisége,

e) nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozása,

f) anyanyelve,

g) fogyatékosága,

h) egészségi állapota,

i) vallási vagy világnézeti meggyőződése,

j) politikai vagy más véleménye,

k) családi állapota,

l) anyasága (terhessége) vagy apasága,

m) szexuális irányultsága,

n) nemi identitása,

o) életkora,

p) társadalmi származása,

q) vagyoni helyzete,

r) foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama,

s) érdekképviselőhöz való tartozása,

t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője (a továbbiakban együtt: tulajdonsága)

miatt részesül más, összehasonlítható helyzetben levő személyhez vagy csoporthoz képest kedvezőtlenebb bánásmódban.”

lajdonság valós legyen: a jogsértés megállapításához elegendő, ha az elkövető abban a feltevésben van, hogy a sértett rendelkezik az egyenlőtlen bánásmódot kiváltó tulajdonsággal.

A közvetlen diszkriminációra egy több mint tíz éves – azaz az Ebtv. megalkotását megelőzően előfordult – esetet, az ún. Góman-ügyet idézzük példának. Az érintett férfi egy italboltba tért be, ahol azonban a pincérnő megtagadta kiszolgálását, mire a sértett a tulajdonoshoz fordult, aki közölte: „... az én kocsmámban cigány nem ehet, nem ihat, nem szórakozhat.” Az eredetileg büntetőügyként indult esetben a tulajdonost végül is becsületsértés szabálysértésében találta vétkesnek a másodfokú bíróság.

A jogi környezet lényeges átalakulása folytán bizonyosan állíthatjuk, hogy egy hasonló mai esetben a kocsmáros „nem úszná meg” ilyen könnyen, hiszen az Ebtv. alapján a szabálysértési generális bírságmaximumot (jelenleg százötvenezer Ft) meghaladó bírságra is számíthatna, nem beszélve az üzlete ideiglenes bezárására vonatkozó jogszabályokról.

A diszkrimináció súlyosabb megjelenési formája, amikor az egyenlőtlen bánásmód intézményesül, azaz meghatározott tulajdonsággal rendelkező személyek vagy embercsoportok válnak – rendszerint hosszabb időre – valamilyen velük szemben hatalmi helyzetben lévő személy vagy szervezet által elkövetett hátrányos megkülönböztetés áldozatává. A jogsértés alapjául szolgáló tulajdonság az általunk vizsgált ügyekben rendszerint a roma származás, az „elkövetői” oldalon pedig közigazgatási hatóság (például jegyző), közintézet (kórház, iskola, szociális intézmény) vagy éppen politikai tényező (képviselő-testület, polgármester) áll. Egy példa a legutóbbi évek gyakorlatából, amely egyben a tárgyalt jogsértés bizonyítási nehézségeire is rávilágít:

Panaszosok azt kifogásolták, hogy az egyik vidéki kórház szülészeti osztályán különbséget tesznek a roma és nem roma származású kismamák között, és származás alapján külön kórteremben helyezik el őket.

Vizsgálatunk során – adatvédelmi okokból⁸² – csak a kórház szakembereivel tudtunk beszélgetni, és a „másik oldal” véleményét, az esetlegesen sérelmet szenvedett kismamák tapasztalatait csak közvetve, szűk körben – az érintettek által rendelkezésünkre bocsátott – bírósági ítéletekből ismerhettük meg.

(Vizsgálati jelentésünket teljes terjedelmében a 2003-as beszámolóink mellékleteként közzétettük, itt elegendő a jelentés lényegi megállapításaira utalnunk.) A helyszíni meghallgatások során az orvosok és a szülésznők a megkülönböztetés tényét minden esetben cáfolták. Azt azonban – a bírósági ítéletek indokolásában megfogalmazott megállapításokkal összhangban – általában megemlézték, hogy előfordul, amikor csak roma kismamák kerülnek egy kórterembe.

A rendelkezésünkre álló információk alapján nem volt kétséget kizáróan bizonyítható a roma kismamák jogellenes elkülönítésének szándéka, a közvetlen hátrányos megkülönböztetés ténye. Megállapítható volt ugyanis, hogy bizonyos időszakokban a roma és nem roma kismamák elhelyezése ténylegesen külön kórtermekben történt, nem volt azonban bizonyítható, hogy az elkülönítés tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül történt, hiszen a meghallgatott orvosok, szülésznők elsődlegesen orvos-szakmai indokokkal támasztották alá az elhelyezési gyakorlatukat. (A fenti példa egyben megelőlegezi a hátrányos megkülönböztetés speciális formájának, a szegregáció jelenségének a bemutatását, amelyről bővebben a 3.4. fejezetben szólunk.)

3.2. A diszkrimináció közvetett (indirekt vagy rejtett) előfordulási esetei

A társadalom egyfajta fejlődéseként (de alkalmazkodásként is) értékelhető az a tömegesen megtapasztalható tény, hogy a diszkriminatív magatartás legtöbbször nem mer nyíltan megmutatkozni, hanem rejtve marad, és közömbös, első pillantásra jogszerűnek tűnő alakot ölt. Ekkor beszélünk közvetett diszkriminációról, amikor tehát egy látszólag semleges, tehát minden érintettel szemben azonos követelményt támasztó rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat egy adott tulajdonsággal rendelkező személyi kört érint hátrányosan, más, hasonló pozícióban lévő embercsoportokhoz képest.

Itt tehát valamilyen látszólag semleges követelményről van szó, ahol a norma címzettjei csak formálisan vannak azonos helyzetben, valójában azonban egy adott kisebbség önhibáján kívül, valamely, akaratától független tulajdonsága vagy élethelyzete okán képtelen eleget tenni az adott követelménynek, s ezáltal konkrét hátrányba kerül, vagy éppen elcsúszkál olyan előnyöktől, melyeket az adott tulajdonsággal, állapottal nem rendelkező többség élvezhet.

Ha egy települési önkormányzat a „kukázást” – a jogi értelemben uratlannak tekinthető háztartási szemét birtokbavételét – szabálysértéssé minősíti, és nagy igyekezettel tömegesen érvényt is szerez ennek a rendelkezésnek, továbbá nyil-

⁸² 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 látenciaja. A törvényi korlátozás az egészségügyi panasz, egészségügyben előforduló alkotmányos visszasság feltárását aránytalanul megnehezíti.

vánvaló, hogy az adott településen évek óta a cigányság egy része „kukázásból” él, akkor alappal feltehető, hogy a tiltó norma valódi címzettje a település cigány lakossága.

A 2003-as beszámolóknak szeretnénk idézni egy további példát a közvetett diszkriminációra, ezúttal a szabálysértési jog területéről. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénybe (Sztv.) immár hat éve bekerült közérdekű munka intézményének az volt a célja, hogy azokat az elkövetőket, akik a kiszabott pénzbírságot nem képesek megfizetni, ne sújtsa pusztán az anyagi helyzetük miatt lényegesen súlyosabb büntetés, a rendőrségi fogdában vagy büntetés-végrehajtási intézetben letöltendő elzárás. 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 eljárás gyakorlat elsősorban a romákat érinti hátrányosan, mert anyagi helyzetük miatt ők azok, akik nem tudják a pénzbírságot kifizetni.*⁸³

Máig vita van abban a szakemberek és a jogalkalmazók között is, hogy mi volt erre a helyzetre nézve az eredeti törvényhozói akarat, alanyi jogot engedett vajon a jogalkotó a közmunkára, a végrehajtás alá vont, fizetni nem képes elkövetők számára? Az Sztv. indoklása éppen ellenkező álláspontot képvisel, csak hogy a jogszabály indoklásának jelenleg nincs jogi értelemben vett kötőereje, pusztán a jogalkotó véleményét tükrözi, bár orientálhatja a jogalkalmazót és a címetet a tételes rendelkezések értelmezésében, a kollíziós helyzetek feloldásában.⁸⁴

3.3. A zaklatás tilalma

Azt a fajta sérelmet, amit a zaklatás fogalmával írunk le a szó hétköznapi értelmében, manapság az emberek számtalan esetben átélnek – az utcán, a közúti közlekedésben, a munkahelyen, nyilvános helyeken – a legkülönbözőbb motívumokból fakadó, emberi méltóságukat, szokás- és értékrendjüket, jóízűségüket sértő, akaratszabadságukat korlátozó ellenséges megnyilvánulások során.⁸⁵

Külön irodalma, illetve tételes jogi háttere van például a munkahelyi szexuális zaklatásnak.⁸⁶ A magyar büntető- és szabálysértési jog számos közrend elleni tényállásban szankcionálja a „zaklató” jellegű cselekményeket, miközben magát a zaklatást önállóan, az Ebtv. hatálybalépéséig nem pönalizálták. Zaklató jellegűek a köznyugalom, illetve a közrend megzavarására alkalmas, garázda jellegű magatartások (garázdaság, állatkínzás, veszélyeztetés kutyával, zaklató jellegű koldulás stb.). E magatartások azonban egyrészt nem kívánnak meg konkrét „sértettet”, másrészt pedig rendszerint kimerülnek az egyszeri, térben, időben erősen behatárolt jogsértésben anélkül, hogy a sértetteknek számolniuk kellene a tettek tartósabb, negatív társadalmi következményeivel.⁸⁷

⁸³ 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 pénzbírságokat 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.

⁸⁴ Hat év állt rendelkezésre, hogy a belügyi kormányzat az itt említett joghézagot, továbbá az Sztv. számos egyéb anomáliáját orvosolja. Az új Sztv. koncepciójáról tavaly napvilágot látott tervezet szerint a közmunka végleges kiiktatására is van kormányzati szándék.

⁸⁵ A kisebbségi ombudsman hivatalában elkészült, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépésről és az egyenlő bánásmód biztosításáról szóló törvénytervezet (amely az egyenlő bánásmódról szóló, 2004-ben hatályba lépett tv. első alakváltozatának volt tekinthető) is tartalmazott egy etnikai motívumból táplálkozó „zaklatásos” tényállást. A parlament néhány állandó bizottságához, illetve az IM-hez eljuttatott, alapvetően pozitív szakmai visszhangot kapott tervezet szerint „Aki

a) valós vagy vélt etnikai hovatartozása miatt személyrel vagy csoporttal szemben olyan hátrányos megkülönböztetéssel járó bánásmódot tanúsít, amely alkalmas arra, hogy a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet alakuljon ki, illetve

b) egy etnikai csoportról, tényeket, értéktételeket oly módon hoz nyilvánosságra, hogy az alkalmas a csoporttal szemben ellenséges, kirekesztő környezet kialakítására,

százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

⁸⁶ A nőnek és a férfinak a foglalkoztatás területén való egyenlő elbírálásáról szóló, 1979-ben hatályba lépett osztrák szövetségi törvény a munkahelyi szexuális zaklatást a nemek közötti diszkrimináció egyik esetének tekinti. A törvény meghatározza a szexuális zaklatás fogalmát. Eszerint szexuális zaklatás áll fenn, ha valaki olyan szexuális jellegű magatartást tanúsít, amely sérti egy másik személy méltóságát, arra nézve nem kívánatos, nem helyénvaló vagy visszataszító és

1. az érintett számára megfélemlítő, ellenséges vagy megalázó munkahelyi légkört teremt, vagy

2. ha az érintett a munkaadójának, felettesének vagy munkatársának szexuális közeledését visszautasítja, és ez a magatartás alapul szolgál olyan döntéshez, amely az érintett számára a munkaviszonyával összefüggésben álló hátrányt jelent. (Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Arbeitsleben. BGBl. Nr. 108/1979.)

⁸⁷ A zaklatás esetében tehát nem a közösség – elvont – „rendjét” vagy „nyugalomát” éri a támadás, hanem egy az elkövető által kiszemelt személy vagy csoport kerül akaratán kívül kifejezetten nem kívánt, elutasított, kellemetlen helyzetbe. Joggal felvethető tehát egy általános, zaklató jellegű szabálysértési tényállás statuálásának gondolata, amelyet az követhetne el, aki közterületen vagy nyilvános helyen más személlyel vagy személyekkel szemben indokolatlanul és folyamatosan, illetőleg rendszeresen ismétlődően olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az érintettet megzavarja, megszegyenítse, a közterületen vagy nyilvános helyen megvalósítandó céljának elérését megnehezítse vagy megakadályozza.

Az Ebtv. nevesítette először a hazai jogban – mint a hátrányos megkülönböztetés egyik minősített esetét – a zaklatás tényállását, amelyről a törvény szerint akkor beszélünk, *amikor az emberi méltóságot sértő magatartás az érintett személy törvényben meghatározott tulajdonságával függ össze,⁸⁸ és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása.*⁸⁹

A diszkriminatív „méltóságsértés”, mint speciális cél, illetve eredmény, alapvető újdonság a korábbi zaklató jellegű cselekményekhez képest. A jogalkalmazó dolgát megkönnyítendő, talán szerencsésebb lett volna, ha a törvény a „bánásmód” kifejezéssel operál, érzékeltetve, hogy aligha lehet egyetlen cselekménnyel megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezetet kialakítani, hogy ehhez a súlyos eredményhez – vagy annak veszélyéhez – az elkövető és a sértett között rendszerint tartós kapcsolatra van szükség, vagy a zaklató viselkedésnek kell rendszeresen ismétlődnie.

A zaklatás megvalósulásához – szemben például a garázdaság büntetőjogi és szabálysértési alakzataival – nem az észlelhetőség szempontjából van szükség a nyilvánosságra. Az érintett közösség tagjaiban kell hogy kialakuljon – a zaklató cselekménnyel okozatosan – az a negatív érzelmi többlet, amit a törvény követel. A cselekmény jog tárgya nem a közrend, tehát a nyilvánosság előtti jogilag elfogadható viselkedés kulcsfogalma és mértéke, hanem egy korlátozhatatlan alkotmányos alapjog, az emberi méltóság. Nem kell különösebb jóstehetség annak „borítékolásához” sem, hogy a „láthatatlan” speciális célzat meglétének bizonyítása a zaklató jellegű cselekménnyel összefüggésben mekkora feladat elé állítja majd a jogalkalmazót.

2005-ben is érkezett olyan panasz – a zaklatás fogalmi körébe is vonható –, amely szerint bizonyos pedagógusok „pikkelnek” egyes gyermekekre és ezt a szülő összefüggésbe hozta származásukkal.

Ilyen esetekben nem csupán azt nehéz bizonyítani, hogy valóban a gyermekek egyenlőségét sértő tanári magatartásról van szó, hanem azt is, hogy ennek oka a diák valamely kisebbséghez való tartozása lenne. Az egyik ügyben azonban 3 évre visszamenő, a különböző konfliktusokat rögzítő tanári feljegyzések álltak rendelkezésünkre. Ezek sok esetben felvetették az elfogultság, illetve a helytelen pedagógiai módszerek alkalmazásának kérdését. A vizsgálat során azonban kiderült, hogy az érintett pedagógus – többek között a fentiekben leírt okokból – már nem tagja a tantestületnek. A konkrét eseten túl, minden hasonló típusú panaszügyben felajánljuk közreműködésünket pedagógusoknak szóló antidiszkriminációs tréningek megszervezésében.

3.4. A diszkrimináció speciális területe: a szegregáció

A „jogellenes elkülönítés” tilalma, amelyet a köznyelvben, illetőleg a jogi szakzsargonban eddig „szegregációként” ismertünk, az Ebtv.-ben a következőképpen jelenik meg:

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 szegregáció tehát jogellenes elkülönítést jelent, amelynek lényege úgy foglалható össze, hogy valakire vagy valakikre sajátos szabályokat alkalmaznak, őket a többiekhez képest eltérően, valamilyen társadalmi értelemben vett hátrányt okozóan kezelik. Vannak azonban az elkülönítésnek legális, ésszerűen és okszerűen magyarázható esetei is, gondoljunk például a kisebbségi oktatás kérdésére. (A kisebbségi oktatás, illetve a jogellenes elkülönítés viszonyáról 2004. évi beszámoló mellékletében, illetve jelen beszámoló 2. számú függelékben szereplő amicus curiae-levélben olvashatnak bővebben.)

A szegregáció – akár jogszerű, akár jogellenes motívum alapján – komoly pszichikai sérelemmel is jár, amelynek következtében a sértett – valamely tulajdonsága vagy cselekedete alapján – a közösségből, illetve a mindenkori többségből való kitaszítotttság, kirekesztettség állapotát kénytelen megélni. Olyan ellenséges légkör veszi körül az elkülönített személyt, amelynek feloldására vagy nem rendelkezik elegendő képességgel, ismerettel, vagy egyéb feltétellel, vagy pedig – ha a szegregáció hátterében a sértett személyiségéhez, identitásához tartozó lényeges tulajdonság (faji, nemi, etnikai hovatartozás, vallási, világnézeti meggyőződés, szexuális beállítottság stb.) húzódik meg – nem is tud a fennálló helyzeten változtatni, illetve ez csak személyiségének feladása révén történhetne meg.⁹⁰

A szegregáció legsúlyosabb alakváltozatairól akkor beszélhetünk, amikor az elkülönítés intézményesül, amikor meghatározott tulajdonsággal rendelkező személyeket vagy embercsoportokat – rendszerint hosszabb időre – valamilyen velük szemben hatalmi helyzetben lévő személy vagy szervezet – különít el. A kirekesztés alapjául szolgáló tulajdonság az álta-

⁸⁸ Ebtv. 8. §.

⁸⁹ Ebtv. 10. § (1) bekezdés.

⁹⁰ Az ember például nem dönthet teljesen 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 – nincs szabad átjárhatóság, tehát az individuum minden korlátozás nélkül (önkényesen) nem dönthet úgy, hogy őt másként kezeljék, mint ami valójában.

lunk vizsgált ügyekben rendszerint a roma származás, az „elkövetői” oldalon pedig közigazgatási hatóság (például jegyző), közigazgatás (kórház, iskola, szociális intézmény) vagy éppen politikai tényező (képviselőtestület, polgármester) áll.

A cigány kisebbséghez tartozó gyermekek jogtalan elkülönítése, szegregációja annak ellenére aktuális téma, hogy jelentős reformok indultak el az oktatási rendszerben. Az integráció megvalósítása érdekében történő erőfeszítések eredményességének áttekintésére 2005-ben vitafórumot rendeztünk, amelyről a VIII. fejezet 3.4. pontjában számolunk be. A szegregáció jelenségének elméleti kérdéseiről pedig a mellékletben olvasható amicus curiae-ben fejtettük ki álláspontunkat. Jelen fejezetben a beszámolási időszakban a jogtalan elkülönítéssel kapcsolatban érkezett panaszokat ismertetjük.

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy gyermekeit a szakértői és rehabilitációs bizottság gyógypedagógiai iskolába utalta. A szülő ezt az általános iskolából való kirekesztésként értékelte, és minden fórumon (bizottság, iskola, önkormányzat) tiltakozott ellene.

Vizsgálatunk során bekértük az illetékes szakértői és rehabilitációs bizottságnak a gyermekekre vonatkozó szakvéleményeit.

Ezek alapján megállapítottuk, hogy a vélemények nem tartalmazták a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet 14. § (1) bekezdés l) pontjában előírt tájékoztatást arról, hogy amennyiben a szülő a véleményben foglaltakkal nem ért egyet, az illetékes jegyzőnél eljárást kezdeményezhet.

A szülő több helyen is hangot adott tiltakozásának, de tájékoztatás hiányában nem élhetett jogorvoslati jogával.

A vélemények továbbá nem vették figyelembe azt az előírást, miszerint, „...ha a tanuló az általános iskola második évfolyamát sikeresen befejezte, értelmi fogyatékoság miatt kijelölt iskolába csak akkor helyezhető át, ha az értelmi fogyatékoság tényét a megelőző vizsgálatok során addig az időpontig nem sikerült egyértelműen megállapítani, illetőleg az értelmi fogyatékoság ezt követően következett be.”⁹¹

A 2004. évi vizsgálat esetében mindkét gyermek 3. osztályba járt, azaz sikeresen befejezte az általános iskola 2. osztályát. A tanulókat csak a fentiekben idézett okok miatt lehetett volna eltérő tantervű iskolába utalni.

A korábbi vélemények (2001. február 15., illetve november 12.) mindkét gyermek esetében kimondták, hogy az intellektusuk ép, bár fejlesztő foglalkozásokat javasoltak. A 2004. február 15-i, illetve november 15-i vizsgálatok már „enyhe mentális retardációt” állapítanak meg, és eltérő tantervű iskolát javasolnak.

Az utóbbi, az iskola kérésére készült vélemények azonban nem számolnak be olyan eseményről (és az iskola vizsgálatkérő dokumentuma sem ad számot ilyesmiről), hogy a gyermekeknél valamely körülmény (például baleset) következtében fogyatékoság állt volna be. Az első vizsgálat pedig egyértelműen megállapította az intellektus épségét, tehát nem állt fenn bizonytalanság az értelmi fogyatékoság megléte avagy hiánya vonatkozásában.

Mindezek alapján a gyermekek áthelyezését törvénysértőnek tartottuk és megállapítottuk, hogy a felsorolt eljárásjogi és szakmai hibák miatt a szakértői bizottság véleményében foglaltakat végrehajtani nem lehet.

A fentiek értelmében azzal a kezdeményezéssel fordultunk a település jegyzőjéhez, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a gyermekek az általános iskolában folytathassák tanulmányaikat.

Az ügyben felkértük a szakértői bizottságot működtető megyei önkormányzatot, hogy kezdeményezze a szakértői bizottság szakmai munkájának felülvizsgálatát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Gyakorló Gyógypedagógiai és Logopédiai Szakszolgálat, Szakértői és Rehabilitációs Bizottság és Gyógypedagógiai-Szakmai Szolgáltató Intézménynél.

A jegyző egyetértett kezdeményezésünkkel, a gyermekek 2005. szeptember 1-jétől az általános iskolában folytatták tanulmányaikat. A megyei főjegyző szintén elfogadta ajánlásunkat, megállapította, hogy a bizottság eljárási hibát követett el, amikor nem ismertette a szülővel a jogorvoslat lehetőségét. Arról is tájékoztatott, hogy a szakértői bizottság akkori felelős szakmai vezetője már nem dolgozik az intézményben, ezért a tapasztalt eljárásjogi és szakmai hibák miatt a munkáltató nem tudott intézkedni. Tájékoztatott továbbá arról, hogy felvette a kapcsolatot az Országos Szakértői Bizottsággal, az intézmény vállalta a gyermekek felülvizsgálatát; a vizsgálathoz szükséges szülői nyilatkozat beszerzése érdekében pedig felkereste a szülőt. Ígéretet tett arra is, hogy az eljárási szabályok betartása érdekében fokozottan figyelemmel kíséri a megyében működő szakértői bizottságok munkáját.

A beszámoló írásakor az Országos Szakértői Bizottság felülvizsgáló szakvéleménye még nem állt rendelkezésünkre. E nélkül pedig nem tudtuk minden kétséget kizáróan megállapítani, hogy a megyei rehabilitációs bizottság szakvéleménye sértette-e a szakmai szabályokat, és így a gyermekek „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok” nélküli elkülönítését, azaz szegregációt valósított-e meg. Az általunk már 1999-ben folytatott, az ún. „kisegítőbe” utalással, eltérő tantervű oktatással megvalósuló diszkrimináció jelensége miatt azonban kiemelt figyelemmel kísérjük az ügy további alakulását.

Végezetül a szoros tárgyi összefüggés miatt e körben érdemes szót ejtenünk a következő esetekről is.

⁹¹ Lásd 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet 17. § (2) bekezdését.

Ebben az évben is számosan kerestek meg minket olyan panasszal, amely tanulók, diákok – véleményük szerint származásukkal összefüggésben történő – hátrányos megkülönböztetésére, elkülönítésére vonatkozott. A beadványozók egy része egyes pedagógusok magatartását diszkriminatívnak érezte, gyermekek fizikai bántalmazását, iskolai balesetek során hanyag ellátását és a méltóságukat sértő bánásmódot kisebbségi hovatartozásukból adódó sérelemként értékelte.

Ilyen ügyekben rendkívül nehéz a bizonyítás: sokszor maga a sérelem megtörténte sem bizonyítható, a diszkriminatív jelleg vizsgálatáig el sem jutunk. Eljárásunk az összes érintett fél meghallgatásával történik, ezekben az esetekben minden alkalommal helyszíni megbeszélést tartunk. Sokszor az a tapasztalatunk, hogy a konfliktusok mögött a szülő és az iskola közötti nem megfelelő kapcsolattartás áll. A kommunikáció hiánya mindkét félben gyanakvást ébreszt, és könnyen félreértésre ad okot. Ezért nagy hangsúlyt fektetünk arra, hogy a helyi gyermekjóléti szolgálat, családsegítő, pedagógusok, cigány kisebbségi önkormányzat bevonásával megteremtődjenek a rendszeres kapcsolattartás keretei. A halmozottan hátrányos helyzetű, a társadalom peremén élő szülők esetén az önkormányzat szerveinek és az iskolának a figyelmét hívjuk fel arra, hogy kiemelten kezelje a tájékoztatás, tájékozódás kérdését.

A beszámolási időszakban többen is sérelmezték gyermekük iskolai, tanárok által történő fizikai bántalmazását, amelyet a cigány származásukkal szembeni előítélet megnyilvánulásának tartottak.

Ezekben az esetekben minden alkalommal soron kívül tájékoztatjuk a panaszost büntetőeljárás indításának a lehetőségéről. Soronkívüliségre azért van szükség, mert amennyiben a nyomozóhatóság úgy értékeli, hogy magánindítványra büntethető cselekményről van szó (becsületsértés minősített alakzata, könnyű testi sértés), azaz a hivatalból üldözendő bűncselekmény (például kiskorú veszélyeztetése) alapos gyanúja hiányzik, akkor a panaszosnak csak az előírt határidőn belül van lehetősége eljárást indítani.

A bántalmazást sérelmező ügyekben, az Obtv. 24. §-a alapján kivétel nélkül felkérjük a fenntartót, illetve az intézmény vezetőjét arra, hogy fegyelmi eljárás keretében vizsgálja ki az esetet. Problémát jelent, hogy kérésünknek legtöbbször informális megbeszélés keretében tesznek eleget, fegyelmi vizsgálat tartására csupán felkérni, de kötelezni nem tudjuk az érintett szerveket.

Egy esetben a szülő azt kifogásolta, hogy gyermekét sűrűn éri iskolai baleset. Sérelmezte, hogy az iskola nem tesz meg mindent ezek elkerülése, valamint a tényleges események kivizsgálása érdekében. Késlekednek a szülő és az orvos értesítésével. A panaszos ezt diszkriminációként értékelte.

A konkrét esetben a szülő és az iskola állításai ellentmondtak egymásnak. A beszerzett orvosi leletek nem tanúskodtak olyan súlyú sérülésekről, amelyeknek kivizsgálása során a nevelési és oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. MKM rendelet előírásai szerint kellett volna eljárni. Ugyanakkor felhívtuk az iskola figyelmét arra, hogy önmagában az a tény, hogy az érintett diákot sűrűn érik kisebb-nagyobb balesetek, érzékenyebb pedagógiai fellépést igényel. Akár a gyermek önveszélyeztető magatartásáról, akár társai viselkedésének következményeiről van szó, szükség lehet az iskolapszichológus bevonására.

Két korábbi ügy vizsgálata is folytatódott 2006-ban, amelyek évek óta húzódó konfliktusokon alapulnak. Ezekben az esetekben a konkrét jogsérelmek kivizsgálása, illetve a helyszíni mediálás eszköztárának kimerítése után az Oktatási Követítő Szolgálat igénybevételeként lehetőségéről tájékoztattuk a feleket. A Szolgálattal évek óta kitérő az együttműködésünk, a jogsérelmek orvoslásán túli érdeksérelmek és elhúzódó konfliktusok kezelésében mindig számíthatunk eredményes közreműködésükre.

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítését segítő garanciák: bizonyítási teher, a megtorlás tilalma, a közérdekű igényérvényesítés

Az egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról szóló 43/2000/EK Irányelv 8. cikke teszi lehetővé faji diszkriminációs ügyekben az ún. kimentési bizonyítást, ami a köztudatban (és részben a szakmai közvéleményben) helytelenül a bizonyítási teher megfordításaként vált ismertté. Valójában az ellenérdekű felek közötti bizonyítási feladatok megosztásáról van szó, amelynek logikáját – immár valamennyi lehetséges diszkriminációs területre kiszélesítve – az Ebtv. is átvette. Lássuk tehát, kinek mit kell bizonyítania az egyenlő bánásmód sérelméről szóló hatósági eljárásokban?

A sérelmet szenvedő felet terheli annak bizonyítása, hogy rendelkezik vagy – a jogsértés időpontjában az elkövető feltételezése szerint – rendelkezett a törvényben meghatározott, és a diszkriminációra alapot adó tulajdonsággal, továbbá, hogy őt valamely hátrány érte. (Nem köteles azonban arra, hogy bizonyítsa az okozati összefüggést a valós vagy vélt tulajdonsága, illetve az őt ért hátrány között.) Amennyiben a sérelmet szenvedő bizonyítása sikeresnek látszik, a másik, az „elkövetői” oldalon a sor, hogy bizonyítsa: megtartotta az egyenlő bánásmód követelményét (tehát vagy nem is valósult

meg a hátrány, illetve nincs okozati összefüggés a hátrány és az ő magatartása között, avagy a magatartásra tárgyilagos mérlegelés szerinti, ésszerű oka volt) vagy pedig nem volt köteles megtartani azt.

Tehát az „elkövetőt” – szemben az ártatlanság vélelméből fakadó korlátlan védekezés, így a teljes tagadás és hallgatás jogával (mely jogelv a felelősségre vonásra irányuló eljárások sajátja) – két, egymással egyébként összefüggő körülmény vonatkozásában terheli bizonyítási teher: az oksági összefüggés hiánya érdekében kell bizonyítékokat szolgáltatnia, másrészt kimentő okot kell találnia, amely jogilag igazolhatóvá teszi cselekményét.

Az ilyen jellegű logikára épülő munkaügyi perek tapasztalatai is arra figyelmeztetnek, hogy bármekkora bizonyítási könnyítés épült is be az ilyen típusú közigazgatási eljárásokba, ez nem teszi könnyebbé az eljáró hatóság dilemmáit és a mérlegeléssel járó felelősségét diszkriminációs ügyekben: az egymásnak ellentmondó nyilatkozatok, adatok és egyéb bizonyítékok számbavétele mellett kell az összes releváns körülmény figyelembevételével, a logika, az életszerűség, az okszerűség szempontjai alapján, minden elfogultságot kizárva döntenie.

Ezekben az ügyekben, különösen, ha életszerű állítás áll szemben életszerű állítással – amikor tehát a valószínűt kell a még valószínűbbel összevetni –, még tapasztalt jogalkalmazó is súlyos mérlegelési hibát követhet el. Egy valóban jogszerű és megalapozott döntéshozatali rendszer kialakulásához még létre kell jönnie a közigazgatási és a bírói gyakorlatban egyik oldalról a diszkriminatív hátrányok, másik oldalról pedig a kimentési okok standardjainak, melyek fennállása esetén minden valószínűség szerint megáll a felelősség, vagy épp ellenkezőleg, eredményes lesz az „elkövető” érdemi védekezése.

Ugyancsak az Irányelv nyomán vezette be az Ebtv. – a zaklatás és a szegregáció mellett – a megtorlás fogalmát. Eszerint megtorlásnak minősül az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelmet okozására irányul vagy azzal fenyeget.⁹² A rendelkezés egyfajta védelmet kíván nyújtani azoknak, akik az egyenlő bánásmód sérelmével összefüggő ügyekben felemlik a szavukat, akár közvetlenül a sérelmet okozóval szemben, akár a jogi fegyvertár megmozgatása révén szeretnének elégtételt kapni, illetve a jogsértést valamilyen módon büntetni. Védi e rendelkezés a diszkrimináció felderítésében tanúként vagy egyéb módon közreműködő személyeket is. Ha azonban a diszkrimináció áldozata egyben a megtorlás sértettje is, akkor az „elkövetőnek” kettős jogsértésért kell helytállnia, és adott esetben valóban súlyos nemű és mértékű szankcióval számolhat. Megjegyezzük, hogy az Ebtv. nem ismeri a halmazat (sem az összbüntetés) fogalmát, és ez a joghézag az azonos elkövető általi több cselekmény egy eljárásban történő elbírálása, a bírság mértékének megállapítása során gondot okozhat.

Tudjuk jól, hogy – különösen a munka világában – mennyire eltér egymástól az „elkövetők” és a „sértettek” valós társadalmi helyzete, szellemi és anyagi ereje, informáltsága, érdekérvényesítő képessége. A törvény ezt a fajta egyenlőtlenséget, az egzisztenciális és egyéb értelemben vett kiszolgáltatottságot kívánja enyhíteni, amikor joghátránnyal fenyegeti a „bosszúálló” elkövetőket. A gyakorlat fogja majd eldönteni, hogy az egymással rendszerint tartós jogviszonyban álló felek között a sérelmet szenvedőknek lesz-e elegendő bátorságuk felvállalni a felelősségre vonásra irányuló jogi eljárásokhoz fűződő társadalmi kockázatot.

Az Ebtv. szervi értelemben is kiszélesíti, általánossá teszi az ún. közérdekű igényérvényesítés lehetőségét. Eszerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt bíróság előtt személyiségi jogi pert, valamint munkaügyi pert indíthat

- az ügyész,
- a hatóság,
- a társadalmi és érdek-képviselői szervezet, ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.⁹³

Pénzben ki sem fejezhető az a kár (sérelem), ami egy kisebbség egészét – közvetve vagy közvetlenül tagjait is – egy jogellenes diszkrimináció révén érinti és hosszú időre kihathat az adott kisebbség társadalmi megítélésére, életlehetőségeire, a társadalom nyíltan kisebbségellenes csoportjainak aktivitására, komoly félelmet, identitási zavart okozhat a közösség egyes tagjaiban, de negatív értelemben elbizonytalaníthatja a társadalom úgymond közömbös, „előítélet-mentes” csoportjait is.

A közérdekű kereset (actio popularis) lényege, hogy közérdekből – az erre elsődlegesen jogosult mellett, illetve helyett –, a jogszabály által erre feljogosított személy vagy szerv jogot érvényesít anélkül, hogy annak anyagi jogi értelemben vett jogosultja vagy kötelezettje volna. E fogalmat ismeri ugyan a magyar jogrendszer, de az önrendelkezési joghoz fűződő jól ismert korlát miatt csak kivételképpen, igen szűk körben. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – tehát magában foglalja annak szabadságát is, hogy az érintett e jogával ne éljen.

⁹² Ebtv. 10. § (3) bekezdés.

⁹³ Ebtv. 20. §.

Sajnos a „lényegi vonás” értelmezésével adós marad a jogalkotó, emellett újra és újra felvetjük, hogy vajon miért maradt ki a közkereseti jog gyakorlóitól az ombudsmani intézmény? Álláspontunk szerint az ombudsmani intézmény minden olyan adottsággal rendelkezik, amely alkalmassá teszi arra, hogy – az Obtv. megfelelő módosítása révén – a mainál tágabb körben érvényesülő és szélesebb jogosítványokkal ellátott diszkriminációellenes jogvédelem hatékony intézménye legyen, ebbe a feladatkörváltásba pedig természetesen tartozik bele a közérdekű igényérvényesítés lehetősége.

5. Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban

Az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi tárca, valamint az igazságügyi minisztérium 2005-ben kezdeményezte egyes esélyegyenlőségi tárgyú törvények, így többek között az Ebtv. módosítását. A törvénymódosítást előkészítő munkálatok során több ízben is kifejtettük véleményünket, hazai és nemzetközi gyakorlati tapasztalatokra támaszkodva. Számunkra – munkánk hatékonysága érdekében – rendkívüli jelentőséggel bír a magas színvonalú, nemzetközi és európai uniós normákat és ajánlásokat figyelembe vevő, a gyakorlati alkalmazás próbáját is kiálló antidiszkriminációs szabályozás. Már korábban is nagy hangsúlyt fektettünk a hátrányos megkülönböztetés ellen fellépő jogszabályi háttér fejlesztésére, kiegészítésére, 2000-ben hivatalunk önálló törvénytörvény-tervezet is készített a faji diszkriminációval szembeni fellépés tárgyában. A 2005-ös munkálatok során kifejtett álláspontunk sarokkövei a következők voltak:

5.1. Az Ebtv. alapfogalmai

Egy jogszabály színvonalát, illetve alkalmazásának hatékonyságát alapvetően meghatározza az adott norma fogalomkészlete. Különösen így van ez egy olyan komplex, bonyolult terület esetén, amely összetett társadalmi, szociálpszichológiai jelenségeket igyekszik jogi szabályozás alá vonni. A diszkrimináció tilalmának speciálisan kényes voltához további tényezők is hozzájárulnak. Egyrészt az, hogy e területen voltaképpen két alapvető jogelv, az egyenlőség és a szabadság joga ütközik egymással, és a kettő közül bármelyiknek a korlátozása csupán igen nyomós okokból, megfelelő garanciákkal körülbástyázva lehetséges. Bonyolulttá teszi a szabályozást az is, hogy a kialakult fogalmaknak hármasszerűen kell megfelelniük. Eleget kell tenniük egyrészt az Európai Unió jogszabályaiban foglaltaknak, másrészt pedig illeszkedniük kell a magyar alkotmányos rendhez is, azaz nem hagyhatók figyelmen kívül az Alkotmánybíróság e tárgyban elfogadott korábbi határozatai sem. Emellett természetesen meg kell felelniük a nemzetközi antidiszkriminációs normáknak is, hiszen a jogalkotónak alkotmányból eredő kötelezettsége a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítása. E kritériumok fényében javaslatokat tettünk a fogalomkészlet módosítására. Javaslatunk leglényegesebb eleme a következőre vonatkozik:

Az Ebtv. 8. § (2) bekezdésének hatályos szövege értelmében nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a rendelkezés, „amelynek tárgyilagossági mérlegelése szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van”. E rendelkezést a módosításra irányuló előterjesztés a következőképpen kívánta megváltoztatni:

„(2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét

- az egyes ember személyiségének lényegi vonásán, mint tulajdonságon alapuló olyan magatartás (...), amely jogszerű cél elérését az okozott hátránnyal arányosan szolgálja,
- az a) pont hatálya alá nem tartozó, a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló rendelkezés, amelynek tárgyilagossági mérlegelése szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.”

A „tárgyilagossági mérlegelés szerinti ésszerű ok” követelménye tehát mind a hatályos, mind a módosítást követő szövegben szerepel. E kimentési ok azonban aggályokat vet fel mind az európai uniós normák, mind pedig a magyar antidiszkriminációs jogi terminológia fényében.

A személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód megvalósításának elvéről szóló 2000/43/EK Irányelv (a továbbiakban: Irányelv) az eszközök megfelelő és szükséges voltát írja elő, míg a magyar szabályozás csupán az indok ésszerűségét kívánja meg.

Annak eldöntése érdekében, hogy e két követelmény tartalmilag megfeleltethető-e egymásnak, megvizsgáltuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata szerint vajon mit is jelent a fenti fordulat, azaz az ésszerűség követelménye.

5.1.1. Az Alkotmánybíróság ésszerűségi tesztje és az ún. szükségességi-arányossági teszt

Az ésszerűségi tesztet az alapjognak nem minősülő egyéb jogok vonatkozásában alkalmazza az Alkotmánybíróság. A megkülönböztetés akkor önkényes, ha annak nincs tárgyilagossági mérlegelés szerinti ésszerű oka, illetve ha az emberi méltóság

tóssággal össze nem egyeztethető szempontok alapján tesz különbséget, tehát ha sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét, azaz végső soron az emberi méltósághoz való jogot.⁹⁴

Érthetőbbé válik az ésszerűség követelménye, ha megvizsgáljuk, hogy mit jelent az alapjogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés esetén alkalmazandó szükségességi-arányossági teszt. E teszt lényegében az alapjogok alkotmányos korlátozásának mércéje.⁹⁵

Alapjog korlátozásához, illetve az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés alkalmazásához nem elegendő annak pusztán „ésszerűsége”, hanem az is szükséges, hogy az adott cél elérésére ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. A „szükségesség” tehát az indokolhatóság szempontjából az Alkotmánybíróság gyakorlatában végső eszközt jelent, ha a megkülönböztetés alkalmazására kényszerítő ok áll fenn, amikor a szabályozás célja másként nem érhető el. A korlátozás vagy különbségtétel célja, indoka egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet.

Az „arányosság” pedig kettős követelményt takar. Egyrészt a cél eléréséhez szükséges legyenyhébb korlátozás követelményét, másrészt pedig azt, hogy a megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt cél fontosságával.

5.1.2. A magyar szabályozás kritikája az Alkotmánybíróság gyakorlata és a 2000/43/EK Irányelv tükrében

Az Ebtv. által megkívánt ésszerű indok az AB fenti mércéi fényében nem jelent elkerülhetetlen, a cél eléréséhez feltétlenül szükséges, legyenyhébb és az okozott sérelemmel arányban álló korlátozást, csupán a megkülönböztetés önkényességének tilalmát jelenti. Az Irányelv azonban az eszközök „megfelelő és szükséges” voltát írja elő. A szükségesség követelménye a brit Faji Egyenlőségi Bizottság álláspontja szerint az adott eszköz elkerülhetetlenségének követelményét is magában foglalja.⁹⁶ Az Európai Bíróság a megfelelőség és szükségesség követelményét az arányosság elvével összefüggésben értelmezi: az arányosság elve megköveteli, hogy az elfogadott intézkedések legyenek megfelelőek és szükségesek egy legitim cél eléréséhez. Amikor több lehetséges megfelelő eszköz áll rendelkezésre, azt kell választani, ami a legkisebb sérelmet okozza, és az okozott sérelemnek arányban kell állnia az elérendő céllal.⁹⁷ A magyar szabályozás tehát e tekintetben az uniós mérce alatt marad.

A két teszt különbségét egy gyakorlati (Angliában megtörtént) példa jól illusztrálja: míg az ésszerűségi teszt alapján elfogadhatónak tűnik, hogy szakállt viselő férfiak ne dolgozhassanak egy csokoládégyárban, addig a szükségesség-arányosság mércéje alapján azt vizsgálják, hogy van-e más megoldás a higiénias problémák elkerülésére, például valamiféle védőfelszerelés alkalmazására. Amennyiben van másik megoldás, és nem a megkülönböztetés az egyetlen lehetséges út, akkor a szükségesség mércéje alapján nem utasítható el a szakállt viselő férfiak felvétele.

A magyar fogalom azonban egyúttal az Alkotmánybíróság által kidolgozott mérce alatt is marad, hiszen az AB szerint alapjogokra vonatkozó megkülönböztetés esetén a szükségesség-arányossági mérce lenne alkalmazandó. Az Ebtv. tárgyi hatálya alá azonban számos olyan jogviszony is tartozik, amelyeknek alapjogi vonatkozásai is lehetnek. Alapjogi vonatkozásai lehetnek egyrészt magának a jogviszonynak – ilyen például az oktatás, vagy ezzel összefüggésben a gyermekek, illetve szüleik jogai, továbbá az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségei. Másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés alapjául szolgáló jellemző is bírhat alapjogi vonatkozással – tipikusan a vallás vagy világnézeti meggyőződés szerinti megkülönböztetés. Így azt mondhatjuk, hogy a szabályozás az alapjogok vonatkozásában csökkenti az eddig fennálló védelmi szintet, illetve az alapjogok korlátozására vonatkozó általános tesztet sem tartja tiszteletben. Ennek következtében sérül az Irányelv 6. cikke, amelynek (2) bekezdése kimondja, hogy „ennek az irányelvnek a végrehajtása semmilyen körülmények között nem szolgálhat a megkülönböztetés elleni védelmi szint csökkentésének igazolására ahhoz képest, amelyet a tagállamok az irányelv által szabályozott körben már biztosítanak.”

E problémát a tervezett módosítás sem oldja fel.

Az előterjesztésben szereplő javaslat kettős mércét alkalmaz: „az egyes ember személyiségének lényegi vonásán mint tulajdonságon” alapuló megkülönböztetés vonatkozásában az arányosság követelményét használja, amely a ésszerűségi tesztnél szigorúbb követelmény. „Az egyes ember személyiségének lényegi vonása” megjelenik az Ebtv. közérdekű igényérvényesítésről szóló 20. §-ában is. A törvényhez fűzött indokolás értelmében az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a vallási és más meggyőződést, valamint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozást minősítette a személyiség lé-

⁹⁴ Lásd például 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, 35/1994 (V. 24.) AB határozat.

⁹⁵ „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legyenyhébb eszközt alkalmazni.” (879/B/1992. AB határozat)

⁹⁶ The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003. Briefing by the Commission for Racial Equality, June 2003, p. 4.- www.cre.gov.uk

⁹⁷ Case R v. MAFF ex parte NFU C-157/96 para 60.

nyegéhez tartozó vonásnak, ez azonban nem akadályozza annak, hogy a jogalkalmazók más tulajdonságot is ilyennek tekintsenek.⁹⁸ A jogbiztonság szempontjából azonban igen komoly aggályokat vet fel, hogy a jogalkotó a mindenkori jogalkalmazásra hárítja e fogalom tartalommal való kitöltését.

5.1.3. Kodifikációs javaslatunk

A fentiek alapján javasoltuk, hogy:

- nem alapjogi megkülönböztetés vonatkozásában a jogszerűség feltételei a jogszerű cél, az ennek eléréséhez szükséges legenyhébb eszköz alkalmazása, valamint az arányosság legyenek. E megoldás megfelelne az Európai Bíróság mércéjének, így az Irányelvben foglaltaknak is;
- alapjogi megkülönböztetésre kizárólag egy másik alapjog érvényesítése, alkotmányos érték védelme, illetve az alkotmánnyal összhangban álló egyéb cél érdekében kerülhessen sor, a megkülönböztetés jogszerűségének feltételei pedig a cél eléréséhez szükséges legkisebb hátrányokozás és az arányosság követelménye mellett a megkülönböztetés elkerülhetetlensége legyenek. E megoldás összhangban áll a magyar Alkotmánybíróság alapjogok korlátozására, illetve alapjogok tekintetében megvalósuló hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tesztjével, és ezáltal az Irányelv 6. cikk (2) bekezdésével is, amely kimondja a fennálló védelmi szint csökkentésének tilalmát.⁹⁹

5.2. A hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés intézményi garanciái – az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlensége

Kiemelkedő fontosságú a diszkrimináció-tilalom érvényesítéséért felelős Hatóság függetlenségének biztosítása. Az Irányelv 13. cikke értelmében a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a megkülönböztetés elleni fellépésre létrehozott testület független vizsgálatokat folytasson, és független jelentéseket adjon ki. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának (ECRI) 2. számú általános ajánlásának 5. alapelve elvárásként fogalmazza meg a tagállamokkal szemben, hogy az ajánlás alapján létrehozott szervek feladataikat állami beavatkozástól mentesen, a függetlenségük biztosításához szükséges valamennyi garancia birtokában láthassák el.

Az Ebtv. módosításáról szóló tervezet kapcsán jeleztük az előterjesztőknek, hogy a fenti elvárásoknak nem felel meg az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökének jogállása, hiszen a hatályos szabályozás szerint a Kormány bármikor, akár indokolás nélkül felmentheti tisztségéből.

Már 2005 márciusában, az átfogó módosító munkálatokat megelőzően is felmerültek azonban aggályaink a Hatóság függetlenségével, pénzügyi önállóságával kapcsolatban.

5.2.1. A Hatóság pénzügyi függetlensége

Az Ebtv. 13. § (4) bekezdése eredetileg azt mondta ki, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság „fejezeti jogositványokkal felhatalmazott költségvetési szerv, amelynek költségvetése a Miniszterelnöki Hivatal költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”.

Egy, az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról szóló törvényjavaslat e rendelkezés hatályon kívül helyezését irányozta elő. Az előterjesztő azzal indokolta az Ebtv. módosítását, hogy a 2005. évi költségvetési törvényben az Egyenlő Bánásmód Hatóság költségvetési előirányzata az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium fejezetében szerepel, ezért meg kell teremteni a törvényi szabályozás összhangját.

A Hatóság függetlenségének védelme érdekében az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumhoz, az előterjesztő Pénzügyminisztériumhoz, valamint az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi bizottságához, továbbá az Alkotmány- és igazságügyi bizottságához fordultunk, kifejtve a tervezett módosítással kapcsolatos aggályainkat.

⁹⁸ 2003. évi CXXV. törvény indokolása 19. §.

⁹⁹ A kodifikátorok munkáját elősegítendő, az új jogi szabályozással kapcsolatban nemcsak a szakmai véleményünket fejtettük ki, hanem szövegszerű javaslatot is készítettünk. A normaszöveg általunk elfogadhatónak tartott formája a következő: „7. § (2) „Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés), amelynek alkalmazása jogszerű célt szolgál, a cél eléréséhez szükséges legkisebb hátrányokozással jár, és az okozott hátrány arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával.”

(3) Amennyiben a rendelkezés közvetlenül valamely alkotmányban meghatározott alapjogot érint, a jogszerű cél körében csupán valamely másik alapjog érvényesítése, alkotmányos érték védelme, illetve az alkotmánnyal összhangban álló egyéb cél vehető figyelembe. Ekkor kizárólag az a rendelkezés nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, amely a fenti cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlen, a cél eléréséhez szükséges legkisebb hátrányokozással jár, és az okozott hátrány arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával.”

Álláspontunk szerint az Ebtv. hivatkozott rendelkezésének hatályon kívül helyezésével semmilyen törvényi garanciára nem lenne az Egyenlő Bánásmód Hatóság pénzügyi függetlenségének. A tervezett módosítás nem pusztán a költségvetési gazdálkodást érinti, hanem közvetlen kihatása van e szervezet jogállására is.

A módosítás következményeképpen az Egyenlő Bánásmód Hatóság pénzügyi előirányzatát – amely így mindössze egy minisztériumi fejezetben belüli címként jelenne meg a költségvetési törvényben – a kormány A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 38/A. § (1) bekezdése, valamint 39. §-a értelmében zárhatja, csökkentheti, átcsoportosíthatja. Miután az Egyenlő Bánásmód Hatóság egyik feladata a végrehajtó hatalom tevékenységének vizsgálata, különösen fontos, hogy a kormány a költségvetésen keresztül sem befolyásolhassa e szervezet működését.

Utaltunk az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁰⁰ is kifejtett megállapításaira, amelyek értelmében „nem csupán szimbolikus jelentősége van annak, hogy valamely szerv önálló fejezetként vagy valamely fejezetben belüli címként szerepel”, illetve, hogy „alkotmányos jelentősége” van annak, hogy az előirányzat módosításánál milyen törvényi biztosítékok érvényesülnek.¹⁰¹

A fentiek alapján hangsúlyoztuk: az Országgyűlésnek az alkotmányosság követelményének érvényesülése érdekében olyan szabályt kell alkotnia, amely védelmet nyújt az ellen, hogy a kormány megváltoztathassa az Egyenlő Bánásmód Hatóság költségvetési előirányzatát.

Érveink azonban nem értek el kellő hatást: az Ebtv. 2005. május 10-től hatályos módosítása értelmében „a hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”.¹⁰² Azaz a Hatóság nem minősül többé fejezeti jogosítványokkal felruházott költségvetési szervnek, pénzügyi függetlensége pedig csorbul. E megoldás igen aggályos az Irányelvben, illetve az ECRI ajánlásában foglaltak fényében.

5.3. Az Ebtv. módosításával kapcsolatos további észrevételeink

Aggályainkat fejeztük ki az Ebtv. IV. fejezetében szereplő Köztársasági Esélyegyenlőségi Programra vonatkozó rendelkezések tervezett kiiktatása miatt. Az előterjesztők álláspontja szerint a Program megalkotása okafogyottá vált, mert hasonló témában készül a Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandum alapján megfogalmazandó nemzeti cselekvési terv, illetőleg a témát érinti a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv is. A párhuzamosság elkerülése végett hatályon kívül kívánják helyezni a Programra vonatkozó rendelkezéseket.

Tény, hogy a Program és a nemzeti cselekvési terv egyaránt magában foglalja az esélyegyenlőség biztosítását szolgáló kormányzati intézkedéseket. Lényeges különbség azonban, hogy a nemzeti cselekvési terv elsősorban célokat fogalmaz meg, és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem irányait jelöli ki. Ezzel szemben a Programnak tartalmaznia kellene „a kitűzött célok megvalósításához szükséges jogalkotási feladatok meghatározását” is.

Az Ebtv. elfogadásakor a kormány már döntött arról, hogy egyetért a Társadalmi Befogadásról szóló Memorandum aláírásával. Ismert volt tehát, hogy el kell készíteni a nemzeti cselekvési tervet. Ennek ellenére a hivatkozott párhuzamosság csak mintegy másfél év elteltével – amikor már belátható közelségbe került a Program kidolgozásának határideje – tűnt fel az előterjesztő minisztériumoknak.

Hangsúlyoztuk, hogy nem tűnik „jó üzenetnek” az sem, hogy miközben az Ebtv.-ben meghatározott esetben a munkáltatóknak esélyegyenlőségi tervet kell elfogadniuk, addig a kormány az Ebtv. módosításával mentesül a Program kidolgozásának kötelezettsége alól.

Jeleztük továbbá, hogy a hatályos szabályozás szerint az Egyenlő Bánásmód Hatóság által kiszabott bírság a Program költségvetési előirányzatát illeti. Ezt a rendelkezést úgy kívánják hatályon kívül helyezni, hogy nem szólnak arról, a jövőben mi lesz a sorsa a befolyt összegnek, a továbbiakban is a jogsértések elleni küzdelem céljára kívánják-e fordítani. Indokoltnak tartjuk, hogy ezt a kérdést is rendezzék a törvénymódosítás alkalmával.

Továbbra is fenntartottuk azt a – törvény előkészítése során is következetesen képviselt – álláspontunkat, amelynek értelmében az Ebtv. szankciórendszerének represszív volta nem alkalmas eszköz, nem célravezető a diszkriminatív magatartásformák elleni hatékony fellépésben, illetve nem is biztosítja megfelelő módon a sérelmet szenvedett személy jogainak helyreállítását. Az egyezsége törekvő, mediáló, „belátató” eljárás, valamint a sértett számára történő elégtétel (kompenzáció) adása mind elkövetői, mind pedig sértetti oldalon jóval nagyobb „hozammal” kecsegtet, mint akár a bíróság-centrikus közizgatási szankcionálás, akár egy hosszú és költséges polgári vagy munkaügyi per.

¹⁰⁰ 47/1994. (X. 21.) AB határozat, 28/1995. (V. 19.) AB határozat.

¹⁰¹ E garanciák hiányában az Alkotmánybíróság a közvetett befolyásgyakorlás eszközének minősítette a Kormány rendelkezési jogát a Magyar Televízió és a Magyar Rádió költségvetése fölött, és az alkotmányellenes szabályozást megsemmisítette.

¹⁰² Ebtv. 13. § (4) bekezdés, módosította: 2005. évi XXVI. törvény 65. § (hatályos: 2005. V. 10-től).

VII.

A hátrányos megkülönböztetés (etnikai diszkrimináció) esetén igénybe vehető jogorvoslati, illetve panaszforumok**1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogvédő munkájának bemutatása**

Az antidiszkriminációs szabályozás hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú kérdés, hogy milyen eljárás keretében, milyen módon érvényesíthetők az abban foglaltak. A személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmód elvének előmozdításáról szóló 2000/43/EK irányelv (a továbbiakban: Irányelv) 13. cikke kötelezi a tagállamokat egy vagy több olyan független testület létrehozására, „amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon”. E szervek az emberi jogok vagy az egyének jogainak védelmére nemzeti szinten hivatott intézmények részét képezhetik. A testület(-ek) hatásköre a következőkre kell hogy kiterjedjen: segítségnyújtás a megkülönböztetés áldozatainak a megkülönböztetés miatti panaszuk érvényesítése során, független vizsgálatok folytatása a megkülönböztetés tárgyában, valamint független jelentések kiadása, és javaslattétel a megkülönböztetéssel összefüggő kérdésekben.

A jogalkotó egy új közigazgatási szervet hozott létre az egyenlő bánásmód elvének érvényesítésére, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot. A törvény értelmében a Hatóság a kormány irányítása alatt működő, országos hatáskörű közigazgatási szerv, amelynek felállítására 2005. január 1-jén került sor. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság – az Ebtv. egységes koncepciójának megfelelően – nem kizárólag a faji diszkrimináció, hanem a bármely okból megvalósuló hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában hatáskörrel bír. Kifejezetten állami testületről van szó, azaz nem a hátrányos helyzetű csoportok képviselőjeként működik e szerv. A hátrányos helyzetű csoportokkal való kapcsolattartást biztosítja a törvény azon rendelkezése, amelynek értelmében a Hatóság feladatainak ellátása során együttműködik a társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel.¹⁰³ Szintén az e csoportokkal történő kapcsolattartást szolgálhatja a Hatóság munkáját segítő leendő tanácsadó testület is, ahol szakértők és civil szervezetek képviselői is helyet kapnak.¹⁰⁴

A Hatóság feladatai az áldozatoknak történő segítségnyújtás körében, hogy kérelemre, illetve esetenként hivatalból vizsgálatot folytasson annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, illetve az érintettek számára folyamatos tájékoztatást nyújt és segítséget ad az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez. Emellett – konkrét áldozatok hiányában, amennyiben a törvényi feltételek teljesülnek – a közérdekű igényérvényesítés joga alapján munkajogi, illetve személyiségi jogi pert indíthat. A fentiek mellett konzultációs, részvételi, jelentéstételi és promóciós feladatai vannak, ezek körében véleményezi az egyenlő bánásmódot érintő jogszabályok tervezeteit, javaslatot tesz a hatáskörét érintő szabályozásra, kormányzati döntésekre, közreműködik az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kormányzati jelentések kidolgozásában, éves jelentést készít a kormány számára, valamint rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt, illetve a kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről.¹⁰⁵

A Hatóság eljárását főszabály szerint a sérelmet szenvedett természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet kezdeményezi, de kezdeményezheti az ombudsman, illetve az ügyész is. A kérelmezőnek a kérelemben meg kell jelölnie, hogy őt milyen jogviszonyban, milyen hátrány érte, illetve azt, hogy ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint a jogsértés időpontjában rendelkezett a megkülönböztetés alapjául szolgáló valamely tulajdonsággal. A fentiek alapján az eljárás alá vont személy bizonyítja, hogy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve nem volt köteles megtartani azt. A jogsérelmet szenvedett fél meghatalmazása alapján a társadalmi és érdek-képviselői szervezetek képviselőkként járnak el az egyenlő bánásmód sérelme okán indult eljárásban. Az e tárgyú közigazgatási eljárásokban e szervezeteket megilletik az ügyfél jogai, illetve a közérdekű igényérvényesítés körében szintén jogosultak munkaügyi, illetve személyiségi jogi pert indítani.

¹⁰³ Ebtv. 14. § (1) e).

¹⁰⁴ Ebtv. 14. § (3).

¹⁰⁵ Ebtv. 14. §.

Amennyiben az egyenlő bánásmód követelményének sérelme bizonyított, a Hatóság a törvényben meghatározott szankciókat alkalmazza.¹⁰⁶ (A szankciórendszerrel szemben támasztott kritikai észrevételeinket az Ebtv. módosításával kapcsolatos fejezetben jeleztük.) A Hatóság határozataival szemben közigazgatási eljárás keretében fellebbezésre nincs lehetőség, azonban a határozat felülvizsgálatát a Fővárosi Bíróság előtt lehet kérelmezni.

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt mindazonáltal nem csupán az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt, hanem más szervek előtt is indítható eljárás. Így bíróságok előtt indítható személyiségi jogi és munkaügyi per, illetve fogyasztóvédelmi, munkaügyi és szabálysértési hatóságok előtt is indítható eljárás.¹⁰⁷ Emellett természetesen a sérelmet szenvedett személy úgy is dönthet, hogy az ombudsmanhoz fordul.

Azt, hogy a lehetséges közigazgatási szervek közül melyik előtt indít eljárást, a sérelmet szenvedett személy belátására bizza a jogalkotó, azzal, hogy rögzíti a Hatóság, illetve az adott sérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szerv kölcsönös szignalizációs kötelezettségét, amely szerint az eljárás megindításáról kötelesek egymást kölcsönösen értesíteni. Amennyiben valamely közigazgatási szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben ugyanazon személy ellen elkövetett törvénysértés esetén nem járhat el, más személy ellen elkövetett törvénysértés esetén megindult eljárását pedig az ügy jogerős elbírálásáig köteles felfüggeszteni.¹⁰⁸

A Hatóság 2005. február 1-jén kezdte meg működését. Ismereteink szerint a legtöbb kérelmet a foglalkoztatással összefüggésben nyújtották be: jellemzően romák, 50 év feletti nők és gyermeket vállalók tettek bejelentést a munkába állással, elbocsátással, illetve szabálytalanul kötött munkaszerződésekkel kapcsolatban.

Az ilyen jellegű jogsértések vizsgálatára hivatalunknak csak akkor van lehetősége, ha a munkáltató – az eljárásunkra vonatkozó törvény értelmében – hatóságnak vagy közszolgáltatónak minősül. Hatáskörünk nem terjed ki arra sem, hogy a feltárt visszasság orvoslása érdekében bírósághoz forduljunk. A hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés érdekében tehát különösen fontos, hogy a két szervezet között jó munkakapcsolat alakuljon ki. Az elmúlt egy évben az együttműködés eredményes volt: több olyan ügyben, amelyben kezdeményezéseinkkel, ajánlásainkkal nem sikerült elérnünk a diszkriminatív gyakorlat megszüntetését, a Hatóság is vizsgálatot indított, amelynek során felhasználta megállapításainkat.¹⁰⁹ Elősegíti a hatékony munkát az is, hogy kölcsönösen képviseltetjük magunkat a másik szerv szakmai rendezvényein.

2. A roma jogsegélyszolgálat által kínált lehetőségek

Időről időre érkeznek olyan panaszok a hivatalunkhoz, amelyekben a beadványozó jogi képviselőt ellátását kéri. Ezek a panaszok elsősorban a büntetés-végrehajtás, a rendőrség, a lakhatás és a foglalkoztatás területét érintik. A büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottaktól olyan beadványok érkeznek, amelyekben a panaszosok azt sérelmezik, hogy a kirendelt védőjükkal való kapcsolattartás során nehézségek merülnek fel, illetve az ügyvéd nem látja el megfelelő szakértelemmel, gondossággal védelmüket. Előfordulnak olyan panaszok is, amelyekben – az Obtv. személyi hatálya miatt – nem járhatunk el közvetlenül. Ilyenek a bíróságok működésével kapcsolatos beadványok.

Mivel az Obtv. értelmében nincs lehetőségünk jogi képviselőt ellátására, az ilyen jellegű beadványok esetében az ombudsman közvetítő, tájékoztató szerepe kerül előtérbe – tájékoztatjuk a panaszost esetleges jogorvoslati lehetőségeiről, illetve arról, hogy mely szervhez, szervezethez fordulhat panaszával. Esetenként magunk is kapcsolatba lépünk az érintett szervekkel, szervezetekkel, megkísérelve elősegíteni és támogatni a felek között a párbeszéd létrejöttét és az együttműködést.

¹⁰⁶ Ebtv. 16. §. „(1) Ha a Hatóság megállapította az e törvényben foglalt, az egyenlő bánásmód követelményét biztosító rendelkezések megsértését,

a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
b) megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását,
c) a jogsértést megállapító határozatát nyilvánosságra hozhatja,
d) bírságot szabhat ki,
e) külön törvényben meghatározott jogkövetkezményt alkalmazhat.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott jogkövetkezményeket az eset összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a sérelem következményeire, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására és a jogsértő teljesítőképességére – tekintettel kell meghatározni.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott jogkövetkezmények együttesen is alkalmazhatóak.

(4) Az (1) bekezdés d) pontja alapján kiszabott bírság összege ötvezer forinttól hatmillió forintig terjedhet. A bírság a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program költségvetési előirányzatát illeti.”

¹⁰⁷ Ebtv. 12. §.

¹⁰⁸ Ebtv. 15. §.

¹⁰⁹ Példaként hivatkozhatunk a beszámoló III. fejezetének 3. pontjában ismertetett jogesetre, valamint a jászladányi alapítványi iskola létrehozásával és működésével kapcsolatos szegregációs ügyre. A Hatóság – egyetértve megállapításainkkal – mindkét esetben megállapította a hátrányos megkülönböztetést, és jelenleg bírósági eljárás keretében próbál érvényt szerezni az egyenlő bánásmód követelményének.

Az Igazságügyi Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának létrehozását megelőzően ilyen esetekben kizárólag civil szervezetekhez tudtuk irányítani a panaszost. Az Igazságügyi Minisztérium – együttműködve az Országos Cigány Önkormányzattal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal – 2001 októberében felállította az Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatot (a továbbiakban: Hálózat). A jogalkotót ennek a létrehozásában az esélyegyenlőség alkotmányos elvén alapuló állami célkitűzés, illetve az a felismerés vezérelte, hogy a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés egyik eredője, táptalaja, hogy a romák jogérvényesítési képessége – társadalmi és gazdasági hátrányaikból adódóan – igen gyenge. Ez egyben nehezíti – sőt, az esetek jelentős részében ellehetetleníti – számukra, hogy fellépjenek az őket ért megkülönböztetéssel szemben, másrészt pedig „felbátorítja” a potenciális diszkriminálókat. Sok esetben a jogok és kötelezettségek megfelelő ismerete már önmagában is konfliktusmegelőző hatással bírhat.

A Hálózat működése tartós megbízási szerződés keretében foglalkoztatott ügyvédek munkáján alapul. A Hálózatban megyéknként általában 1-2 ügyvéd vesz részt. Az ügyvéd munkadíját a minisztérium fedezi, az ügyfél számára a szolgáltatás igénybevétele ingyenes, tőle az ügyvéd semmilyen juttatást nem fogadhat el. A perindítás, illetve pervitel költségeit is a minisztérium fedezi. A Hálózat által felvállalt ügyek kifejezetten és kizárólag a magukat roma származásúnak valló személyeket ért hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügyekre korlátozódnak, a roma személyek egyéb ügyeiben, illetve a nem romákat ért hátrányos megkülönböztetés eseteiben a Hálózat munkatársai nem jogosultak eljárni.

3. A „Nép Ügyvédje” által kínált jogi segítségnyújtás lehetőségei

A panaszosok általában igen nehezen igazodnak el a rendelkezésükre álló fórumok „útvesztőjében”, így gyakran ahhoz a szervhez fordulnak, amelyet ismernek, amelyről már hallottak, illetve amelyet a legkönnyebben el tudnak érni. Előfordulhatnak tehát olyan panaszok is, amelyekben kisebbségi jogsérelem, illetve egyéb jogsértés nem állapítható meg, azonban a kisebbségi származású panaszos mégis hozzánk fordul jogi tanácsot, segítséget kérve. Ilyen esetben az ombudsman „közvetítői” szerepköre kerül előtérbe. Amennyiben az ügy körülményei alapján a panaszos rászorultsága valószínűsíthető, felhívjuk figyelmét arra, hogy milyen feltételekkel és milyen jogi szolgáltatásokat igényelhet a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.) keretében.

A Jst. egyelőre kizárólag peren kívüli ügyekben teszi lehetővé a jogi segítségnyújtást, ennek keretében a jogi segítő tanácsot ad, beadványt és egyéb iratokat szerkeszt (szükség esetén a keresetlevelet is elkészíti), illetve jogi felvilágosítást nyújt a mindennapi megélhetéssel kapcsolatos kérdésekben (például lakhatási, hagyatéki ügyek, közüzemi tartozások). Meghatározott ügyekben, így például vám-, vállalkozási- és hitelügyekben, illetve ingatlan-adásvételi szerződések vonatkozásában (kivéve a lakás elidegenítésére és megterhelésére vonatkozó tanácsadást) kizárt a támogatás.

A jogi segítségnyújtás rászorultsági alapon igényelhető, ennek keretében – a rászorultság mértékétől függően – lehetőség van a jogi szolgáltatás díjának állam általi fedezésére, illetve megelőlegezésére. Az állam fedezi a szolgáltatás díját, amennyiben az ügyfél családjában az egy főre jutó havi nettó jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, és vagyona nincs, illetve az ügyfél jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintet nélkül meghatározott körülmények fennforgása esetén (például ha az ügyfél közgyógyellátásban részesül vagy átmeneti szállást igénybe vevő hajléktalan).¹¹⁰ Az állam legfeljebb egy éves időtartamra megelőlegezi a jogi szolgáltatás megfizetésének díját, amennyiben az ügyfél rendelkezésre álló havi nettó jövedelme nem haladja meg a tárgyévet megelőző második év – a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett – nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének 43%-át, és vagyona nincs.

A támogatás iránti kérelmeket – az erre szolgáló formanyomtatvány kitöltésével, a szükséges mellékleteket csatolva – az Igazságügyi Minisztérium által felállított megyei jogi segítségnyújtó hivataloknál lehet benyújtani. A kérelem előterjesztése illeték- és díjmentes. Kivételes esetekben közvetlenül a jogi segítőhöz is fordulhat az ügyfél, ilyenkor a támogatás utólagos engedélyezésére kerül sor. A támogatást engedélyező határozat birtokában az ügyfél megkeresi az általa kiválasztott jogi segítőt (ügyvédet, közjegyzőt, egyetemi jogklinikát, illetve társadalmi szervezetet). A jogi segítői névjegyzék megtalálható a megyei hivatalokban, illetve az interneten, az Igazságügyi Minisztérium honlapján.

A Jst. kiemelkedő fontosságú jogintézményeket hozott létre a társadalom hátrányos helyzetű, rászoruló tagjai, csoportjai joghoz jutásának elősegítésére, mind a hazai szükségleteknek, mind számos nemzetközi és európai uniós elvárásnak eleget téve ezáltal. A törvény általános érdeme, hogy a rászoruló személyek jogérvényesítéséhez – a konkrét, részben vitatható rászorultsági küszöbök alkalmazásától függetlenül is – jelentős segítséget nyújt. A társadalom legszegényebb, lelegezetebb rétegei számára ugyanis nem csupán a joghoz jutás anyagi vonzata jelent problémát, hanem gyakran az is, hogy problémájukkal mely szervhez, személyhez, illetve milyen feltételekkel fordulhatnak. A törvény által ki-

¹¹⁰ Jst. 5. § (2) bekezdés.

alakított intézményrendszer jelentőségét az adja, hogy megfelelő, elérhető személyi és szervezeti háttérrel biztosít a legrászorultabbak joghoz jutásának biztosítására.

Az Igazságügyi Minisztérium felkérésére véleményeztük a minisztérium által kidolgozott, a törvény módosítására irányuló előterjesztést. Egyetértettünk mindazon törekvésekkel, amelyek a támogatandó ügyek körének, illetve általában a jogi segítségnyújtás „hatókörének” bővítésére irányultak. Emellett kiemelendők a következő észrevételeink:

Szerződés készítésére a törvény hatályos szabályai csupán abban az esetben adnak lehetőséget, ha a szerződő felek a támogatást közösen kérik, és valamennyiük vonatkozásában fennállnak annak feltételei. E rendelkezés nem vet számot azzal a körülménnyel, hogy a legrászorultabb személyek polgári jogügyleteik során is a legkiszolgáltatottabbak körébe tartoznak, és éppen abban az esetben áll fenn fokozottan annak a veszélye, hogy megtévesztik őket, ha náluk jobb körülmények között élő, tájékozottabb személlyel szerződnek (tipikus példák erre a jelenségre a lakásaffia-ügyek). A fentiek fényében indítványoztuk annak vizsgálatát, hogy mely további esetekben lehetne kiterjeszteni a jogi segítségnyújtását a szerződések megkötésére is.

A hatályos szabályok szerint nem lehet segítséget nyújtani alkotmányjogi panasszal kapcsolatos ügyekben.¹¹¹ Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz olyan rendkívüli jogorvoslati forma, amely kettős alkotmányellenességre – az alkalmazott jogszabály alkotmányos sértő voltára, illetve a fél alkotmányos jogaiban bekövetkezett sérelemre – reagál, indokolatlan és aggályos, hogy annak elkészítése nem támogatható a jogi segítségnyújtás körében. Ezzel a jogalkotó sérti egyrészt az alkotmányellenes jogszabály kiiktatásához fűződő társadalmi érdeket, másrészt pedig – közvetve – az érintett személy alkotmányos jogait. *Indítványoztuk tehát a törvény hatályának kiterjesztését az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos ügyekre.* Az emberi jogok biztosítása érdekében távlatilag javasoltuk továbbá azt is, hogy – az Európa Tanács (93) 1. számú ajánlásával összhangban – a jogi segítségnyújtását kiterjesszék az Emberi Jogok Európai Bíróság előtti eljárás kezdeményezésére is.

Kifejeztük aggályainkat a tekintetben, hogy a rászorultsági vélelemnek csupán az a hajléktalan személy felel meg, aki átmeneti szállást vesz igénybe – a még átmeneti szállásról is kiszorult, letelesebb személyek számára így szinte lehetetlenné válik a joghoz jutás. Javasoltuk továbbá – az Európa Tanács fenti ajánlása szellemében – a törvény személyi hatályának kiterjesztését a hontalanokra, illetve azokra a személyekre is, akik idegenrendészeti őrizetben vannak.

A költségek állam általi viselésének, illetve megelőlegezésének rászorultsági küszöbértékei igen alacsonyak – javasoltuk, hogy a költségmentesség határát az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege helyett a mindenkori létminimumhoz kösse a jogalkotó. Alternatíva lehetne a költségek viselésének differenciált szabályozása is (például annak az ügyfélnek nyújtott jogi segítség díját, akinek havi nettó jövedelme az öregségi nyugdíj minimális összege alatt marad, teljes egészében az állam viselné, míg a mindenkori létminimum alatti jövedelemmel rendelkező személyek költségeinek felét viselné az állam).

Az eljárási szabályok egyszerűsítését javasolja az Európa Tanács R. (93) 1. számú ajánlása is, illetve számos gyakorlati szempont is emellett szól. Felhívtuk az előterjesztő figyelmét arra is, hogy az eljárás bonyolult volta, és a jogi segítőre ennek folytán háruló adminisztrációs teher mind egyetemi jogklinikákat, mind pedig civil szervezeteket elriaszt a jogi segítői rendszerhez történő csatlakozástól, számos potenciális segítőből fosztva meg a hálózatot. Egyetértettünk azzal a törekvéssel, amely a támogatás igényléséhez szükséges formanyomtatvány felülvizsgálatára, esetleges egyszerűsítésére irányul.

A törvény, illetve az előterjesztés tolmácsolási, illetve fordítási költségekre vonatkozó rendelkezései¹¹² megfelelnek a Ket. nyelvhasználatról szóló rendelkezéseinek.¹¹³ Az ügyfélkör rászorultságára való tekintettel azonban mégis aggályosnak ítéltük azokat, és *indítványoztuk, hogy amennyiben tolmácsolással, illetve fordítással kapcsolatos költségek merülnek fel, azokat a Hivatal térítse meg a jogi segítő részére.* Megfelelő tolmácsolás biztosítása és állami finanszírozása hiányában ugyanis gyakorlatilag a jogi segítséghez fűződő jog kiüresedik a magyarul nem vagy nem kellő szinten beszélő személyek vonatkozásában.

A Ket. rendelkezéseinek zökkenőmentes végrehajtása érdekében *javasoltuk továbbá a támogatás igényléséhez szükséges formanyomtatvány kisebbségi nyelvekre történő lefordíttatását, és elektronikus úton a megyei hivatalok, a jogi segítők, illetve a kisebbségi önkormányzatok részére történő rendelkezésre bocsátását.*

Indítványoztuk továbbá, hogy a támogatás igényléséhez szükséges nyomtatványokat, a jogi segítői szolgálatról szóló tájékoztatókat, illetve a jogi segítők névjegyzékét ne csupán az előterjesztésben foglaltak szerint a helyi önkormányzatoknál, hanem a kisebbségi önkormányzatok helyiségeiben is helyezzék el. Különösen fontos a jogi segítők listájának széles körű elterjesztése, hiszen jelenleg az a nehezen feloldható helyzet hátráltatja az ügyfelek egy részének joghoz jutását, hogy számunkra gondot okoz a nyomtatvány segítség nélküli kitöltése, azonban a megyei hivatal elérése is. Elméletileg a jogi segítők is kötelesek díjmentesen segítséget nyújtani a kérelem előterjesztésében, a jogi segítők névjegyzéke

¹¹¹ Jst. 3. § (3) bekezdés c) pont.

¹¹² Jst. 39. § (9) bekezdés.

¹¹³ 2004. évi CXL. törvény 9–10. §.

azonban – a világhálón kívül – jelenleg csupán a megyei hivatalokban található meg, így a jogi segítők felkeresése érdekében először mégis a megyei hivatalba kell eljutniuk. (A törvény által érintett rászoruló személyi kör esetében igen valószínűtlen, hogy internetes hozzáféréssel rendelkezzenek.)

A fentiekén kívül távlatilag javasoltuk a *szolgálat ügyfélszolgálati tevékenységének [Jst. 28. § (2) bekezdés] helyi szintre történő kiterjesztését*, azaz azt, hogy egyszerűbb jogi kérdésekben ingyenes eligazítást, tanácsadást kaphassanak az ügyfelek, a rászorultság vizsgálata nélkül is. Ez rendkívül hasznos lenne mind a társadalom tagjainak jogérvényesítése szempontjából, mind pedig a tekintetben, hogy a bíróságok, hatóságok munkáját is megkönnyíthetné azáltal, hogy kevesebbet kellene a hatáskörükbe, illetékességi körükbe nem tartozó ügyek áttételével foglalkozniuk.

Szintén távlatilag javasoltuk a *jogi segítői szolgáltatások továbbfejlesztése érdekében egy monitorozási rendszer kialakítását*, amely konkrét mutatók, kérdések alapján mérné az ügyfelek elégedettségét.

4. A fogyasztóvédelem, mint a diszkrimináció elleni fellépés egy lehetséges esete

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa minden évben több olyan panaszt kap, amelyekben az érintettek különböző szolgáltatások megtagadását sérelmezik. A gyakorlatban ez általában a szórakozóhelyekre való be nem engedést, vásárlás, kiszolgálás, különböző szolgáltatás megtagadását jelenti. A hátrányos megkülönböztetés színhelyei leggyakrabban vendéglátó-ipari egységek, szórakozóhelyek, diszkók, ritkábban kisebb üzletek, boltok.

A beadványozók szerint diszkriminációjuk egyértelműen származásukkal, kisebbségi, etnikai hovatartozásukkal van összefüggésben.

Ezekben az esetekben a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek egyik, talán legsúlyosabb fajtájával állunk szemben, tekintettel arra, hogy a diszkrimináció nyíltan, egyértelműen, sokszor megalázó módon nagy nyilvánosság előtt mutatkozik meg.

Figyelemmel arra, hogy az ilyen ügyekben a jogsértést elkövető fél – szinte kivétel nélkül – magánszemély vagy gazdálkodó szervezet, az ombudsmannak nincs hatásköre közvetlen vizsgálat megindítására. Az elmúlt évek gyakorlatához hasonlóan a panaszok vizsgálatára más, hatáskörrel rendelkező hatóságot kérünk fel. Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet 8. §-a szerint: „Az üzletek működési engedély szerinti működését és a kereskedelmi tevékenység folytatására vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartását a jegyző, a szakhatóságok, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek ellenőrzik, amelyek együttműködési megállapodás alapján a rendőrséggel együtt közös ellenőrzéseket is folytathatnak.”

Kiemelendő, hogy az idei évtől az újonnan alakult Egyenlő Bánásmód Hatóság közreműködését is lehetőségünk van igénybe venni.

A szóban forgó hatóságok közül az elmúlt években elsősorban a fogyasztóvédelmi felügyelőségekkel sikerült szorosabb együttműködést, sikeres munkakapcsolatot kialakítanunk.

Bár az ügycsoportra vonatkozó jogszabályi környezet az elmúlt években viszonylag keveset változott, mégis érdemes kiemelni azokat a jogszabályokat, amelyek a kiszolgálás kisebbségi hovatartozás miatti megtagadása esetére – az alkotmány és a kisebbségi törvény diszkriminációtilalmi rendelkezésein túl – releváns szabályokat tartalmaznak.

A belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény 25. §-a kimondja, hogy: „Tilos a vásárlót jogosulatlanul előnyben részesíteni vagy hátránnyal sújtani, a vásárlótól külön juttatást vagy más előnyt kérni, követelni, illetőleg a vásárló előnyben részesítéséért külön juttatást elfogadni”. Hangsúlyozandó, hogy 2005 decemberében megszületett a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény, amely 2006 nyarán történő hatálybalépése után felváltja az idézett belkereskedelemtől szóló törvényt.

Az új jogszabály a belkereskedelemtől szóló törvény idézett szakaszát már nem tartalmazza, tekintettel arra, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, komplex, antidiszkriminációs kódexként helyettesíti a korábbi ágazati jogszabályok diszkriminációtilalmi rendelkezéseit. Az Ebtv. 12. §-a kimondja, hogy „Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények az e fejezetben, valamint külön jogszabályokban meghatározott eljárások során – így különösen személyiségi jogi per, munkaügyi per, fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során – érvényesíthetőek”.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 6. §-ának *f*) pontja úgy rendelkezik, hogy: „az e törvényben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazni kell, ha a gazdálkodó szervezet a forgalomból az árut jogosulatlanul visszatartja, illetve a szolgáltatás nyújtását jogosulatlanul megtagadja”.

Az egyértelmű tiltás, a világos jogszabályi rendelkezések ellenére, mint a diszkriminációnak az élet más területein való feltárása során, a tárgyalat ügycsoportban is nagyon nehéz bizonyítani a hátrányos megkülönböztetés faji előítélet általi motiváltságát. A jogsértők általában különböző, sokszor nehezen cáfolható indokokra hivatkoznak, úgymint zártkörű rendezvény, telt ház és így tovább.

Kezdeményezésünkre, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség intézkedése nyomán a területi felügyelőségek 2002 óta egységes eljárás alapján, azonos bizonyítási módszerrel végzik a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos bejelentések kivizsgálását. A jogsértések vizsgálatára alkalmas bizonyítási eljárás a próbavásárlás, amelyre a felügyelőségeknek az Fgytv. 47. §-ának (2) bekezdése ad lehetőséget. A területi felügyelőségek a próbavásárlások végrehajtásához általában a helyi kisebbségi önkormányzatok segítségét veszik igénybe. (Kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelmi felügyelőségek által kialakított eljárás volt az első olyan módszer a magyar hatósági gyakorlatban, amely alkalmas volt a diszkrimináció bizonyítására.)

Amennyiben a diszkrimináció vádja igazolódik, a fogyasztóvédelmi felügyelőség felhívja a vendéglátó egység figyelmét a jogszabályok betartására, eltilt a jogsértés folytatásától, valamint egyidejűleg fogyasztóvédelmi bírságot szab ki. (Ha indokoltnak látja, kezdeményezheti az illetékes jegyzőnél az üzlet bezárását is.)

Jól jelzi a diszkrimináció elleni küzdelem évről évre növekvő jelentőségét, hogy amíg korábban a fogyasztóvédelmi felügyelőségek hátrányos megkülönböztetés miatt csak ismétlődő jogsértés esetén szabtak ki fogyasztóvédelmi bírságot, addig ma már egyszeri bizonyított jogsérelem esetén is magas összegű bírság várhat a törvényt figyelmen kívül hagyókra.

Megjegyzést érdemel, hogy tapasztalataink szerint a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása, ellenőrzése hatékony visszatartó erő a jövőbeli törvénysértések elkerülése érdekében. Nyilvánvaló, hogy a szankciók, retorziók alkalmazása önmagában nem csökkenti az előítéleteket, nem változtatja meg a gondolkodásmódot, azonban a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása más irányú ellenőrzéseket is jelenthet (például közegészségügyi, higiénés szabályok, jövedéki törvény szabályainak betartása stb.), ami jelentős visszatartó erővel bírhat.

A fogyasztóvédelmi felügyelőségek sikereinek értékelése mellett azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a bemutatott eljárás, illetve a lehetséges szankciók csak a jövőre nézve riasztják el a jogsértőt a jogszabályellenes magatartás tanúsításától. A megtörtént sérelmet, az emberi méltóság megsértését azonban a hatósági eljárás nem kompenzálhatja. Erre figyelemmel, természetesen az adott eset körülményeitől függően sokszor tanácsoljuk panaszosainknak, hogy indítsanak személyiségi jogi pert, esetleg becsületsértés miatt szabálysértési vagy büntetőeljárást.

5. A hátrányos megkülönböztetés „kriminalitása” – a diszkrimináció miatt indítható büntető-, illetve szabálysértési eljárások

A hatályos büntetőjog egzakt formában nem ismer diszkriminatív tényállást. A rasszista motívum is kizárólag a legsúlyosabb eredménnyel járó, illetve az erőszakkal, fenyegetéssel, továbbá a verbális módon elkövetett cselekmények esetében jut jelentőséghez, s ennek alapján mindössze négy tényállást pónalizál a Btk. (Népirtás, Apartheid, Nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak, Közösség elleni izgatás). Tudjuk azonban, hogy ezek a cselekmények (az izgatás kivételével) gyakorlatilag nem jelennek meg a bűnügyi statisztikákban, nem lehet azonban illúzió abban a tekintetben, hogy számos más, személy elleni erőszakos vagy garázda jellegű bűncselekmény mögött meghúzódik a „diszkriminatív” motívum, elsősorban a nemzeti, faji, etnikai hovatartozás miatti gyűlölet, a tettbe forduló fékezhetetlen indulat. A motívum (és célzat) kutatása a büntetőügyben eljáró hatóságok feladata.

Nehéz elfogadni, hogy az erőszakos bűncselekmények ekkora tömegében ennyire alárendelt szerep jut a rasszista motívumnak, sokkal inkább gyanakodhatunk – a kétségtelen bizonyítási nehézségek ellenére is – a hatóságok, illetve a bíróságok sajátos „tartózkodására” ebben a valóban minden szempontból kényes kérdésben. Megítélésünk szerint ezen a „szemérmességen” elsősorban nem jogi eszközökkel lehetne változtatni: ha bekövetkezne egyfajta kisebbségvédelmi paradigmaváltás a társadalmi közgondolkodás és közbeszéd fórumain, ideértve a közvélemény irányításában részt vevő aktorok (sajtó, a közintézeti szféra, a helyi és az országos szakmai, politikai, gazdasági és kulturális elit, a civil jogvédelem fórumai és személyiségei stb.) példaadó magatartását is, akkor ez a fajta szemléletváltás mintaadóul, szellemi-etikai kapaszkodóul (adott esetben védelemül) szolgálhatna a büntető-jogalkalmazás tényezői számára is.

A szabálysértési jog mindössze két tényállásban nevesíti a diszkriminációt, s jellemzően nem is törvényi szinten statuálta ezeket, hanem a jogterület „különös részét” döntő részben lefedő Korm. rendeletben.¹¹⁴ A jogalkotó a munka világot és közoktatás területét értékelte úgy, hogy a „bagatellbüntetőjog” eszközeivel is védelmet nyújtson az erőszakmentes, illetve más büntetőjogilag értékelhető sérelemmel nem járó diszkriminatív megnyilvánulások ellen. Ez a nyilvánvalóan töredékes szabályozás annál is feltűnőbb, hiszen a szabálysértési cselekmények átfogják az életviszonyok szinte teljességét, mert minden olyan ágazatban, ahol közigazgatási normák szabályoznak, ott találjuk – teljesen függetlenül attól, hogy egyéb közigazgatási szankciók az adott területen vannak-e és mekkora hatékonysággal fungálnak – a megfelelő szabálysértési tényállást, a közrend védelmétől mondjuk a földvédelmen át egészen az iparjogvédelmi jogok megsértéséig.

¹¹⁴ Lásd az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 93. és 141.

1997 óta „védi” a munkavállalót a „Munkavállaló hátrányos megkülönböztetése” című tényállás, amely százezer forint bírságmaximummal fenyegeti azokat a munkáltatókat, akik

- a munkavállaló alkalmazását nemre, korra, nemzetiségre, fajra, származásra, vallásra, politikai meggyőződésre, munkavállalói érdek-képviselési szervezethez való tartozásra vagy ezzel összefüggő tevékenységre való tekintettel, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt jogellenesen megtagadják,
- a munkavállalók között az a) pontban foglaltak miatt hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak.

Vajon valóban komolyan gondolta a jogalkotó, hogy a mai munkaerő-piaci helyzetben egy hatalmi és információs egyenlőtlenséget megtestesítő szerződéses jogviszony érdemi befolyásolására alkalmas a szabálysértési felelősség, ahol azzal szemben kell eljárást indítani és cselekményét adott esetben szankcionálni, akinek – lehet, hogy nem csak házon belül – számtalan lehetősége van megtorolni munkavállalója fellépését? Konkrét adatok nélkül is állíthatjuk, hogy a diszkrimináció áldozatainak nagyobb része még a kompenzáció távoli reményét nyújtó munkaügyi per kockázatait sem igen vállalja, nemhogy a sértettnek semmit sem ígérő, kizárólag represszióban gondolkodó, ráadásul komoly szankcióval nem is fenyegető szabálysértési felelősség érvényesítését.

De van itt más baj is, nevezetesen a „céges” felelősség, amit a szabálysértési jog nem ismer, mert nála kizárólag természetes személy jöhet elkövetőként szóba. Egy feljelentéssel tehát a munkavállaló nemcsak hogy elvesztheti esélyét az őt ért anyagi és erkölcsi sérelem valamilyen mértékű reparációjára, hanem még hús-vér elkövetőt is kell találnia egy adott esetben hierarchikus, bonyolult felépítésű szervezetben. Mindettől függetlenül lehetőség van természetesen arra, hogy a munkaügyi felügyelőségek hivatalból észleljék a diszkriminációs gyakorlatot, és arra a legkülönbözőbb fajtájú közigazgatási szankciókkal – így a szabálysértési jog eszközeivel is – reagáljanak. Külön értekezés tárgya lehetne, hogy a munkaügyi felügyelet szerveinek vajon megvan-e ma a szellemi és anyagi erejük, politikai bátorságuk a tömegesen tapasztalható és hatalmas látenciát felmutató munkahelyi diszkrimináció feltárására és szankcionálására.

Még távolabbról tekintve az is állítható, hogy nem a szankcionálás az elsődleges „terápiás” eszköz egymással tartós jogviszonyban álló felek szerződészerű magatartásának kikényszerítésére, ahol az egyik fél erős hatalmi fölényben van, a másikat pedig gazdasági és szociális kényszerek kötik az „alávetettség” legkülönbözőbb formáinak eltűrésére, hanem az érdekeltviszonyok megváltoztatása: nyilvánvaló, hogy a közhatalomnak a pozitív diszkrimináció eszközeivel – például az alkalmazás költségeinek olcsóbbá tételével – kell a munkaerőpiac legkiszolgáltatottabb, legalacsonyabb érdekérvényesítési képességgel bíró munkavállalói csoportjait segítenie, hogy a munkavállalónak megérje alkalmazni őket.

A másik tényállás a tanulót kívánja védeni a tanári „önkéntes” diszkriminatív megnyilvánulásaival szemben. A „Nevelési-oktatási tevékenység folytatására vonatkozó szabályok megszegése” címet viselő ún. blanketta-tényállás¹¹⁵ szerint aki a gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. E szabálysértés miatti eljárás az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV) hatáskörébe tartozik.¹¹⁶

A szociológiai és szociálpszichológiai alaphelyzet a munka világához hasonló: egy tartós jogviszonyban, a kiszolgáltatott helyzetben lévők tömege az egyik oldalon, a másikon a hatalmi helyzetben levők népes serege: a fenntartó képviselői, az iskola vezetése, végül maga a pedagógus, aki persze nem kevésbé kiszolgáltatottnak érzi a saját helyzetét a saját iskolájában. Itt is elmondható, hogy a gyerek-tanár konfliktus feloldásának számtalan hatékonyabb eszköze van, mint a hatósági szankcióval való fenyegetés.

A szülőnek, mielőtt a feljelentésre szánja el magát – ahogyan ezt az iskolai szegregációról szóló fejezetben már hangsúlyoztuk – mindenekelőtt kommunikálnia érdemes a saját gyerekével, az iskolával, a családsegítés embereivel, az iskolapszichológussal, a fenntartóval, egyáltalán az oktatói-nevelői munka minden érdemi szereplőjével. Számos esetben tisztázódik ilyenkor, hogy a helytelennek vélt tanári magatartás vajon valóban a gyermeki, illetve szülői túlérzékenység (túlféltés) szüleménye-e, esetleg a diszkriminatív szándékot nélkülöző pedagógiai hiba, vagy valóban egy előítélet-vezérelt, tudatos bánásmód a meghatározott tulajdonsággal rendelkező tanulóval, tanulócsoporttal szemben. Ha tehát végképp reménytelen a konfliktusfeloldás házon belüli elintézése és változatlanul fennáll az „alapos gyanú”,¹¹⁷ akkor lehet megkockáztatni egy szabálysértési feljelentést (az elévülésre is figyelni kell, ami az elkövetéstől számított hat hónap!), tudva azonban azt is, hogy az iskolai munka életébe való külső, hatósági beavatkozás negatív hatásai elsősorban a gyereket sújthatják.

¹¹⁵ Keret- (vagy blanketta-) tényállásról akkor beszélünk, ha a jogalkotó az elkövetési magatartásra csak utal a tényállásban, annak konkrét tartalmát más jogszabály „tölti ki”. Ez a technika lényegesen megnehezíti a jogalkalmazó dolgát, hiszen folyamatosan figyelnie kell a kitöltő normák változásait, emellett a keretnorma számos esetben – itt is! – csak általánosságban utal a kitöltő szabályokra, ami az AB gyakorlata szerint ellentétes a jogbiztonság részeként felfogott norma-világosság és egyértelműség követelményével.

¹¹⁶ Meglehetősen egyedülálló, hogy a jogszabály – elvéve a hatáskört a jegyzőtől – egy nem szabálysértési hatóság számára kizárólagos hatáskört biztosít. E mögött két ok húzódhat meg: az egyik az a körülmény, hogy a települési önkormányzat az iskola fenntartója (ugyanakkor adott esetben az iskola működési engedélyének kiadója!), s bár a jegyző nem önkormányzati tisztségviselő, mégis szerencsésebb, ha a helyi közigazgatás feje kimarad egy helyi iskolai konfliktusból. A másik ok szakmai: az OKÉV ez ügyben eljáró munkatársai feltehetőleg rendelkeznek kiértékelő pedagógiai tapasztalattal, nagyobb kompetenciával képesek tehát a kifogásolt pedagógiai magatartás szakmai és jogi megítélésére.

¹¹⁷ Ne feledjük el, hogy valakit munkájával összefüggésben diszkriminációval vádolni, gyanúsítani komoly felelősséget jelent, az érintettre nézve szakmai és erkölcsi stigmával járhat együtt, nem beszélve róla, hogy ilyenkor valami gyanú mindig fennmarad, a „vád” teljes alaptalanságának kiderülése mellett is.

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a szabálysértési jog társadalmi presztízse, eljárási rendje és szankciós fegyvertára igen kevésbé alkalmas a jelentős bizonyítási terhekkel járó, speciális jogalkalmazói érzékenységet feltételező diszkriminatív jogsértések felderítésére és hatékony szankcionálására különösen olyan területen, ahol egymással kvázi alá-főle-rendeltségben álló érintettek tartós jogviszonyáról van szó, továbbá számos esetben dominál a szervezeti felelősség, illetve a sértettek egzisztenciális, illetve egyéb jellegű kiszolgáltatottsága.

6. A személyiségi jogvédelmi perek sajátosságai a diszkrimináció tükrében

Minden egyes nagy nyilvánosságot kapó, félreérthetetlenül vagy burkoltan rasszista, és/vagy kisebbségellenes provokáció után több, tartalmilag azonos beadvány, telefonos és elektronikus úton kifejezett rosszallás érkezik hozzánk.

Néhányat, a példa kedvéért, kiemelünk:

Az egyik panaszos azt kérte, lépjünk fel annak érdekében, hogy az elektronikus és írott média tanúsítson „önmérsékletet”, amikor nyíltan rasszista és kisebbségellenes cselekményekről ad hírt. A tájékoztatás során legyen tekintettel a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaira.

Az Ukrán Országos Önkormányzat a Magyar Televízió Rt. 2005. július 17-én sugárzott A szólás szabadsága című műsorával kapcsolatban kérte a segítségünket, mert a londoni terrortámadásokkal összefüggésben a műsorvezető által feltett, az ukrán kisebbséget sértő feltételezést tartalmazó kérdés alkalmas volt arra, hogy megsértse e nemzeti közösséget.

Volt olyan beadvány is, amelyik egy (véltőleg egy nagy példányszámban nyomtatott politikai röplapbeli) vers utolsó két sorának értelmezését kérte tőlünk, illetve azt, hogy fejtjük ki a véleményünket: a romákra nézve sértő-e ez a versrészlet?

Egy internetes fórum üzemeltetője arról kért tőlünk tájékoztatást, hogy:

– *hol húzódik a határ a szabad véleménynyilvánítás és a kisebbséget sértő, egyben jogilag elítélhető írások között? Mikor kell beavatkoznia a moderátornak?*

– *Terheli-e felelősség a fórum üzemeltetőjét a jogilag elítélhető hozzászólások miatt?*

Más panaszos pont azt tette szóvá, hogy egy népszerű női hetilap online verzióján rendszeresen olvashatóak (nicknév mögé bújt személyektől származó) kifejezetten rasszista hozzászólások.

Sokan háborodtak fel az Oláh Action címen futó internetes játék gyűlöletkeltő hatásán.

Többen tájékoztattak olyan e-mailben terjesztett anyagokról, amelyeket nyilvánvalóan provokatív szándékkal írt meg valaki. Ilyen volt egyebek mellett az „Egy roma értelmiségi” címen küldözgetett iromány, amelyikben egy állítólag cigány származású diplomás ember azzal fenyegetőzik, hogy eljön az idő, amikor a cigányok lesznek többségben...

Az ilyen esetekben való hatékony fellépésre jogi lehetőségeink nincsenek.¹¹⁸ Természetesen amellet, hogy kifejtjük, hogy elítélünk minden olyan megnyilvánulást, amely a nemzeti és etnikai kisebbségek méltóságát sérti, a többségi lakosság önvédelmi reflexeire „játszik”, tájékoztatjuk az ügyfeleket a hatályos jog nyújtotta személyiségvédelmi eszközökről.¹¹⁹

¹¹⁸ Egyrészt büntető feljelentést nem tehetünk, mert az emberi közösséget érintő becsmérlés, lealázás nem bűncselekmény. Másrészt polgári per indítására nem vagyunk jogosultak. (A becsmérlés mint elkövetési magatartás közösség elleni izgatásként való szankcionálását az Alkotmánybíróság két érvvel zárja ki: 1. léteznek a szólásszabadságot szűkebb körben és kevésbé kíméletlenül korlátozó, mégis hatékony eszközök a személyiségvédelemre; 2. a becsmérlés közvetlen és nyilvánvaló veszélyt nem jelent a köznyugalomra.)

¹¹⁹ Abból indulunk ki, hogy a közösséghez tartozás joga személyiségi jog, hiszen a közösség az érintett személy külső inerciarendszere; az önazonosság, az identitás meghatározásának egyik aspektusa.

A személyiségvédelem aszerint alakul, hogy a jogsérelem beazonosítható vagy nem nevesíthető személyeket, egy teljes közösséget érint-e.¹²⁰ Az előző esetben a büntető- és a polgári jog védelmi eszköztára is rendelkezésre áll,¹²¹ utóbbi körben védelmet nyújt(hat) az Ebtv.-be beemelt közérdekű igényérvényesítés.¹²²

A büntetőjog és a többi jogág személyiségvédelemmel kapcsolatos viszonyának a megítélése szempontjából fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság nem a jogrendszer adott állapotát tekinti irányadónak, hanem figyelemmel van fejlesztésének lehetőségeire is. A jogi eszköztár hiányossága tehát önmagában nem érv valamely magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása mellett, nem teszi sem szükségessé, sem arányossá a véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog büntetőjogi korlátozását.¹²³

Kérdés tehát, hogy a nem büntetőjogi személyiségvédelem hatékony eszközrendszert kínál-e valamely nem jogalany közösség méltóságának védelmére, vagy ha nem, fejleszthető-e? Képes-e megfelelni az internet és a média kihívásainak?

Tény, hogy a közös személyiségi jogsérelem legnagyobb és legveszélyesebb felülete a média és az internet. A média azzal, hogy (hol nyíltan, hol burkoltan, de rendszeresen) sommás-általánosító anyagokat tesz közzé a hazai kisebbségekkel kapcsolatban, illetve tájékoztatás ürügyén¹²⁴ széles nyilvánosságot biztosít a szélsőséges eszméket képviselőknél, elősegíti, támogatja egyes emberi csoportokkal szembeni előítéletek terjedését, az intoleranciát. Az internetnek pedig a lényegi vonása a személytelenség, az, hogy bárki névtelenül vagy nicknév mögé bújva bármilyen véleményt megfogalmazhat, akármilyen tényről közölhet: így az interneten a legkisebb kockázat nélkül gyalázkodhat akárki.

Álláspontunk szerint a burkolt, „becsomagolt”, esetenként tudományos színben tetszelgő kisebbségsértő vélemények a legveszélyesebbek. Sajnos, időnként még a legolvasottabb, legnézettebb, legmértékertőbbnek, legvisszafogottabbnak tartott napilapok, tévé- és rádióműsorok sem tudnak ellenállni a szenzáció kínálta lehetőségnek, a blikkfangnak. S terjed a burkolt cigányozás, a „finom” zsidózás, az újságírói kérdésben megbúvó rasszizmus...

Egy napilap online oldalain olvasható volt például egy, a Romaügyi Államtitkárságról szóló hír, amelyhez a „Kapcsolódó anyagok” között, anélkül hogy abban a „cigány” szó megjelent volna, rendőrverésről is kaptunk információt. Példaként hozhatóak fel azok a népszerű talkshow-k is, amelyekben a magyar társadalom által elítélt magatartások (homoszexualitás, bűncselekmények, házastársi hűtlenség stb.) „megjelenítői” rendre roma meghívottak.

A véleménynyilvánítás szabadsága fontosságának az elismerése mellett is úgy gondoljuk, hogy az egyes emberi csoportok méltósága olyan védendő érték, amivel, mint védett jogtárggyal kapcsolatban, számos anyagi- és eljárásjogi, az érvényesülés esetlegességét bizonyító kérdés vethető fel.

A személyiségvédelem eljárási alapszabálya a személyes érvényesíthetőség: a bíróságok a valamely közösséget érintő lealacsonyító kifejezések közzélése esetén a felperes (mint az érintett csoport meg nem nevezett és be nem azonosítható tagja) keresetességi jogának hiánya miatt elutasítják a személyiségi jogi keresetet.

A bírói gyakorlat alapján rágalmozás is csak abban az esetben állapítható meg, ha annak sértettje konkrétan felismerhető, személyileg meghatározható. Nem szükséges ugyan a sérteni szándékolt személy néven való nevezése, de mellőzhetetlen annak olyan módon való megjelölése, körülírása, hogy kétséget kizáróan megállapítható legyen: az elkövető a kérdéses személyt sértette.

A Ptk. 76. § szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértése is, így a törvény 84. § (1) bekezdése szerinti (megállapítás, abbahagyásra kötelezés, elégtétel, a jogsértő jelleg megszüntetése, kártérítés, közérdekű bírság iránti) polgári jogi igényeket támaszthat a jogában sértett személy.

Az Ebtv. alapján azonban közérdekű igényérvényesítésre is mód van, ami azért szerencsés, mert a hátrányos megkülönböztetéssel érintett személyi kör olyan, hogy

- a perindítás lehetőségéről többnyire nem is tud;
- nincs pénze ügyvéd, illetve illeték megfizetésére;
- gyakran – egyenként személyileg meg nem határozható – teljes közösséget ér sérelem.

¹²⁰ A joggyakorlat, tudomásunk szerint, még nem adott választ arra a kérdésre, hogy mi van akkor, ha egy teljes közösséget érő sérelem mellett meghatározott, név szerint is beazonosítható sértettek is vannak.

¹²¹ A hatályos jog alapján, amennyiben a sértett személye megállapítható, becsületének védelme érdekében a jogaiban sértett – legyen a becsmérlés oka bármely csoporthoz tartozása vagy egyéb más lényegi tulajdonsága, személyes adottsága – a Ptk. 84. § (1) bekezdése alapján személyiségi jogi pert indíthat, illetve a Btk. 179. §-a és 180. §-a alapján rágalmozás vagy becsületsértés miatt kezdeményezheti a büntetőeljárás megindítását.

¹²² A törvény 20. § (1) bekezdése.

¹²³ 18/2004. (V. 25.) AB határozat.

¹²⁴ Véleményünk szerint káros a szertelenül eltúlzott, egy-egy téma valódi jelentőségét sokszorosra nagyító újságírói hozzáállás, mert ez nem szolgálja a sajtótörvény által megfogalmazott feladatokat: a közönség hiteles, pontos és gyors tájékoztatását, nem segíti elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését.

Közérdekű igényérvényesítésre csak az alábbi esetben van lehetőség:

„A bíróság előtt személyiségi jogi pert, valamint munkaügyi pert indíthat

- a) az ügyész,
- b) a hatóság,
- c) a társadalmi és érdek-képviselői szervezet,

ha az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.”¹²⁵

A törvény szerint a közérdekű igényérvényesítéssel megindított perben megállapított kártérítés, illetve közérdekű bíróság a központi költségvetést illeti.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a tényállás olyan jogértelmezési problémákat vet fel, amit a bírói joggyakorlat még nem oldott fel:

- Az Ebtv. vonatkozó rendelkezése a személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportjának sérelméről szól, de ez sem térben, sem időben meg nem ragadható fogalom.
- Nem tisztázott az, hogy mi a helyzet, ha a csoportsérelem mellett személyi sérelem is van.
- Értelmezhetetlen a „személyiség lényegi vonása” fogalom. Egyrészt, általában véve nem lehet megállapítani, hogy egy személyiségnek melyek a lényegi és a kevésbé fontos vonásai. Másrészt, ha nincs konkrét sértett, vagy kiléte nem állapítható meg, akkor személyiségi jogi értelemben nincs védett jogtárgy sem: nincs ugyanis védendő személyiség. Emiatt teljesen értelmetlen a nem létező személyiség lényegi tulajdonságát kutatni. (A törvény indokolása az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva mondja azt, hogy a vallási vagy más világnézeti meggyőződés, illetve a nemzetiségi vagy etnikai hovatartozás tekinthető a személyiség lényegi vonásának, ez azonban nem akadályozza annak, hogy a jogalkalmazók egyéb tulajdonságot is a személyiség lényegéhez közel állónak minősítsenek. A jogbiztonság szempontjából azonban igen komoly aggályokat vet fel, hogy a jogalkotó a mindenkori jogalkalmazásra hárítja e fogalom tartalommal való kitöltését.)¹²⁶
- A törvény azokat a társadalmi szervezeteket, alapítványokat, amelyeknek az alapszabálya, alapító okirata a szervezet céljai között a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok és személyek jogainak védelme is szerepel, illetve a kisebbségi önkormányzatokat kereshetőségi joggal, ügyfél-, illetve képviselő státusszal ruházta fel az egyenlő bánásmód megsértése miatt indult eljárásokban. Ez az általános jogosultság ad absurdum azt jelenti, hogy például egy cigány kisebbségi önkormányzat cselekvőképessége kiterjed a nők hátrányos megkülönböztetése miatt indult eljárásokra is, és fordítva. (A kereshetőségi jog korlátozását, értelemszerűen, az alapító okirat, alapszabály céljaival összhangban lenne szükséges megfogalmazni.)
- Az egyenlő bánásmód megsértése miatt kiszabott kártérítés, illetve közérdekű bíróság a központi költségvetést illeti meg. Kérdéses azonban, hogy beszélhetünk-e kártérítésről jogalanyisággal nem rendelkező sértett hiányában? Szerintünk itt csak bírásgról lehetne szó, egyrészt a kártérítés ezen reparatív jellege, másrészt esetleg az utóbbi kártérítést követelő konkrét sértett miatt, akinek kiléte a közérdekű per folyamán nem volt megállapítható. Ennek figyelembevétele nélkül ugyanis a károkozó duplán „állítaná helyre az eredeti állapotot”.

Az Ebtv. speciális, az általánostól eltérő¹²⁷ bizonyítási szabályokat állapít meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban.¹²⁸ A törvény előírja,¹²⁹ hogy a jogsérelmet szenvedett fél vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult bizonyítja, hogy a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport rendelkezik a törvény 8. §-ában diszkriminációs okként meghatározott valamely tulajdonsággal.

¹²⁵ Ebtv. 20. §.

¹²⁶ A 9/1992. (I. 30.) AB határozat értelmében „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.” Egy, az alkalmazandó mérce szempontjából döntő jelentőségű körülmény jogalkalmazói meghatározása pedig nem felel meg ennek a követelménynek.

¹²⁷ A bizonyítás általános szabályait a Polgári Perrendtartás (Pp.) tartalmazza. A 164. § (1) bekezdése szerint a per eldöntéséhez szükséges, jogi szempontból jelentős tény annak kell bizonyítania, aki a per során arra hivatkozik, akinek érdekében áll, hogy azt a bíróság valóban fogadja el.

¹²⁸ Az Ebtv. hatálybalépését megelőzően, már a Munka Törvénykönyve rendelkezései is szabályozták a diszkrimináció tilalmát a munkaviszony során, valamint a bizonyítási teher megfordítását. A 2001. évi törvénymódosítás megalkotta a közvetett diszkrimináció definícióját, valamint a törvény hatálya innentől fogva kiterjedt a munkaviszony létesítését megelőző eljárásokra is.

¹²⁹ Ebtv. 19. §.

Izgalmas kérdés a „tesztelés” bizonyító erejének a problémája:¹³⁰ ha a munkaköri feltételeknek megfelelő roma tesztelőt „az állás betelt” indokkal elküldik, a néhány perccel később érkező nem roma tesztelőt pedig alkalmazják, akkor milyen bizonyító ereje van ennek? A bíróságnak ui. a konkrét felperes esetében kell megállapítani a hátrányos megkülönböztetés tényét, nem pedig a később, más személyekkel történt esetekben. A teszt tehát csak közvetett bizonyítékokat nyújthat, igaz, a bizonyítékok közvetettsége nem zárja ki a bizonyíthatóságot.¹³¹

Az Ebtv. 27–29. §-a az egyenlő bánásmód érvényesítésének egyes részterületei között az oktatás-képzés vonatkozásait is nevesíti. A Kotv. 77. § (3) bekezdése ehhez speciális, a veszélyes üzeméhez hasonló, objektív kárfelelősségi alakzatot rendel:¹³² az iskola vétkességére tekintet nélkül – tehát szándékosságtól, gondatlanságtól függetlenül, – teljes mértékben felel a tanulóknak a tanulói jogviszonnyal összefüggésben okozott kárért. A Ptk. pedig az egyenlő bánásmód megsértése esetére a személyiségi jogi szabályokat hívja fel.¹³³

A nevelési-oktatási intézmény a felelőssége alól csak akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a kárt működési körén kívül eső elháríthatatlan ok idézte elő, vagyis a károsult esetleges elhárítható közrehatásának nincs relevanciája.¹³⁴

A Kotv. elsősorban a nevelési-oktatási intézményre alapítja a kárfelelősséget, de (irányítási jogkörei folytán¹³⁵) a fenntartó háttérfelelőssége is megállapítható, hiszen a fenntartó ellenőrzi a közoktatási intézmény működésének törvényességét, jóváhagyja a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programját, valamint szervezeti és működési szabályzatát, értékeli a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.

Az interneten megjelenő jogsértésekkel, így a személyiségi jogsértésekkel szemben is, különösen nehéz a fellépés: egyrészt az interneten a cenzúra szinte kivitelezhetetlen, másrészt ha a jogsértéssel szemben pár órán belül nincs (de hogy is lehetne?!) bírói döntés, akkor megakadályozhatatlan, hogy bárki által hozzáférhetővé váljon az időközben letöltött, másolt, máshová helyezett jogsértő tartalom. (Az interneten elérhető oldalak száma naponta sokmillióval bővül!)

Az Európai Unió elektronikus kereskedelemről szóló irányelvének¹³⁶ az értesítési-levélteli eljárásra vonatkozó részét Magyarország is átvette, és beépítette az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvénybe.¹³⁷ Az értesítési levélteli eljárásnak ugyanakkor nem az a célja, hogy a személyiségi jogsérelmet rendezze, hanem éppen az, hogy a szolgáltatót mentesítse a felelősség alól. Ezért a törvény kimondja, hogy a szolgáltató nem köteles ellenőrizni az általa közvetített tartalmat, tehát nem felelős a közvetített tartalomért, ha közzétételét nem ő kezdeményezte, fogadóját nem ő választja ki, és a tartalmat nem változtatja meg; továbbá, nem felelős a tárolt tartalomért, melynek sem jogellenességéről, sem annak alapjául szolgáló tényekről nem volt tudomása. Amennyiben azonban ilyen tényekről tudomást szerez, köteles azt gyorsan eltávolítani vagy hozzáférhetetlenné tenni.

Pontosabban, e jogszabály nem is arra kötelezi a szolgáltatót, hogy levegye azt a tartalmat, amelyet valaki kifogásolt, hanem csak felelőssé teszi abban az esetben, ha a jogellenességről tudomást szerez, és mégsem távolítja azt el. A tartalom jogellenességét mindenkire kiterjedő hatállyal azonban csak bíróság állapíthatja meg. Vagyis: a szolgáltatónak azt kell mérlegelnie, vajon a bíróság hogyan döntene. Ha ugyanis a bíróság utóbb jogellenesnek találja azt az anyagot, amelyet ő nem távolított el, akkor a jogszabály alapján mulasztása miatt felelőssé tehető. Arra az esetre pedig, ha olyan anyagot távolít el, amelyet a bíróság utóbb jogszerűnek mond ki, a jogszabály nem nyújt védelmet a tartalomszolgáltató kártérítési keresete ellen.

Az értesítési-levélteli szabályok eljárási kérdéseit csak a szerzői joggal kapcsolatban fogalmazza meg a törvény; nem derül ki, hogy miért nem vonatkoznak ezen eljárási szabályok az információs társadalommal összefüggő többi szolgáltatásra. Ezen túl, nincs tisztázva a fórumok, csevegőszobák, newsgroupok helyzete.

Mit lehet tenni akkor az interneten megjelenő személyiségsértő, közösség méltóságát sértő véleményekkel szemben? Két lehetséges út van:

- levélteli eljárás kezdeményezése,
- válaszadás, ellenvélemény megfogalmazása.

¹³⁰ A bizonyítási szabályokról részletesebben e beszámoló VI. fejezetében szólunk.

¹³¹ A Pp. 206. § (1) bekezdéséből következően a bizonyítékokat, így a közvetett bizonyítékokat is, egyenként és egymással összevetve a maguk összességében kell elbírálni az okszerűség, a logika és az életszerűség szempontjainak figyelembevételével.

¹³² Az óvoda, az iskola, a kollégium, illetve a gyakorlati képzés szervezője a gyermeknek, tanulóknak az óvodai elhelyezéssel, tanulói jogviszonnyal, kollégiumi tagsági viszonnyal, gyakorlati képzéssel összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékben felel. A kártérítésre a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni azzal a kiegészítéssel, hogy a nevelési-oktatási intézmény, illetve a gyakorlati képzés szervezője felelőssége alól csak akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a kárt a működési körén kívül eső elháríthatatlan ok idézte elő. Nem kell megtéríteni a kárt, ha azt a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

¹³³ Ptk. 76. § első fordulata.

¹³⁴ Mértékadó ítélet a BH2003. 62.

¹³⁵ 102. (2) bekezdés.

¹³⁶ Directive 2000/31/EC.

¹³⁷ 8–13. §.

Az internet az a médium, amely alkalmas annak az – Alkotmánybíróság által is képviselt – ideának a megvalósítására, hogy a véleményre nem annak elnémitása, hanem az ellenvélemény adja meg a méltó választ, s erre mindenkinek lehetősége van, hiszen az internetes közlés viszonylag alacsony költséggel, bárki számára elérhető.

Mit lehet tenni az interneten megjelenő személyiségi jogot sértő tényállításokkal kapcsolatban?

Egyrészt helyreigazítás kérhető azoktól a tartalomszolgáltatóktól, akik a sajtótörvény alapján időszaki lapként regisztráltatták magukat.¹³⁸ (Önmagában a nyilvánosság tehát nem mérce, miközben csak néhány ilyen regisztrációról tudunk.¹³⁹) Másrészt személyiségi jogi per indítható.

A következőképpen foglalhatóak össze az internetre vonatkozó szabályok:

- a jogsértő közlemény levételét bárki, személyes érintettség nélkül is, természetesen, a joggal való visszaélés korlátai között, kezdeményezheti;
- a tartalomszolgáltató köteles erre, de ha mégsem tesz eleget a kérésnek, akkor felelőssé válik érte;
- az internet példátlanul rugalmas volta (lásd továbbítás, másolás stb.) miatt a becsületsértő véleménnyel szemben személyes érintettség, sőt, a jogsértést megállapító bírósági határozat esetén sem lehet eredményesen fellépni;
- az ellenvélemény megfogalmazásának viszont nincs sem jogi, sem technikai akadálya;
- konkrét személyre vonatkozó jogsértő ténymegállapítás, híresztelés esetén sajtó-helyreigazításra csak az időszaki lapként regisztrált oldalak kötelezhetőek.

Úgy tudjuk, hogy az IM a gyűlöletbeszéd újraszabályozásán gondolkodik. A közzétett tervek szerint a közösség elleni izgatás tényállását a köznyugalom elleni bűncselekmények közül az emberi méltóságot sértők közé helyezik; vagy szabálysértésként szabályozzák a gyűlöletbeszédet, esetleg a Ptk-t módosítják.

Mi minden olyan jogszabály-módosítást támogatunk, amelyik a gyűlöletbeszéddel szembeni, a jelenleginél hatékonyabb fellépést tenne lehetővé.

VIII.

Az ombudsman jogfejlesztő munkája. Állásfoglalásaink, rendezvényeink az antidiszkriminációs jog fogalmainak helyes értelmezéséről

Kezdetől fogva kiemelt fontosságot tulajdonítottunk a kisebbségi jogokkal összefüggő ismeretterjesztésnek, illetőleg egy olyan jogpropaganda-tevékenységnek, amely tájékozottabbá, öntudatosabbá teszi e jogok alanyait.

Tekintettel arra, hogy 1995-ben még a kisebbségi törvény is újnak számított, illetőleg ekkor kezdett a magyar társadalom megismerkedni a kisebbségi önkormányzati rendszerrel, továbbá ekkor kerültek felszínre a joggyakorlással összefüggő – a jogszabály megalkotásakor előre nem látható – problémák, a hivatalunk által felvállalt jogpropaganda-tevékenységnek olyan eredményeiről tudunk beszámolni, mint a különböző lakossági fórumok, valamint a hivatalunk által kiadott Kisebbségi Önkormányzati Kézikönyv.

Az azóta eltelt időben jelentős változások történtek az antidiszkriminációs jogalkotásban: megszületett az új fogalmakat bevezető egyenlő bánásmód törvény, és hazánk immár az Európai Unió tagjaként is bekapcsolódott olyan nemzetközi projektekbe, amelyek az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célozzák. Ennek megfelelően alakítottuk át – az országgyűlési biztos alkotmányos feladat- és hatásköréből kötelezően nem következő – jogpropaganda-tevékenységünket is. Ezért 2005-ben számos szemináriumot, „minikonferenciát” és egyéb felkészítő célú programot szerveztünk, amelyekről szeretnénk e beszámoló keretei között is tájékoztatást nyújtani. E célkitűzés jegyében készítettük el ezt a fejezetet, amelyben nemcsak a jogalanyok, hanem a kisebbségi jogok érvényesítésében meghatározott szereppel bíró legfőbb jogalkalmazó szerv – a bíróság – részére nyújtott segítségünket is szeretnénk bemutatni.

¹³⁸ A Ptk. 79. § (1) bekezdése kimondja: „ha valakiről napilap, folyóirat (időszaki lap), rádió, televízió vagy filmhíradó valótlan tényt közöl vagy híresztel, illetőleg való tényeket hamis színben tüntet fel, – a törvényben biztosított egyéb igényeken kívül – követelheti olyan közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlemény mely tényállítása valótlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, illetőleg melyek a való tények (helyreigazítás)”.

¹³⁹ Az időszaki lapként történő minősítéshez csupán egy bejelentés szükséges, amely azonban megalapozza a sajtó-helyreigazítási kötelezettséget. A nyilvántartásba vétel előtt az időszaki lap nem terjeszthető. Amelyek nem jelentkeznek be időszaki lapként, azokra a helyreigazítási kötelezettség nem vonatkozik, holott lehetséges, hogy bizonyos esetekben kevés különbség van köztük és egy online napilap között.

1. Egy úttörő kezdeményezés: az ún. „amicus curiae”

Az igazságszolgáltatással kapcsolatos országgyűlési biztosi véleménynyilvánítás lehetőségének kérdésével már korábbi beszámolóinkban is foglalkoztunk. Időről időre érkeznek hozzánk olyan panaszok, amelyekben a beadványozók azt feltételezik, hogy valamely kisebbséghez tartozásuk miatt a bíróság velük szemben előítéletesen, diszkriminatív módon járt el. E panaszokkal – az Obtv. 29. §-ban foglalt hatásköri szabály következtében – nem áll módunkban érdemben foglalkozni. Ez esetben az ombudsman „közvetítő” szerepköre kerül előtérbe – a panasz érdemi elutasítása mellett tájékoztatjuk a panaszost a rendelkezésére álló jogorvoslati eszközökről, illetve felvesszük a kapcsolatot azokkal az állami szervekkel, illetve civil szervezetekkel, amelyek érdemi segítséget nyújthatnak a panaszosnak.

Álláspontunk szerint azonban sem az ombudsman hatáskörét meghatározó szabályok, sem pedig a bírói függetlenség alkotmányos elve nem jelenti akadályát annak, hogy az ombudsman valamely elvi kérdésben – azonban a konkrét ügyben állást nem foglalva – jelezze egy adott ügyben eljáró bíróságnak, hogy melyik az általa elvi jelleggel helyesnek tekintett jogértelmezés.

A sajtóhírek alapján lettünk figyelmesek egy ügyre, amelynek tárgya, hogy vajon megvalósult-e a cigány tanulók jogellenes elkülönítése, illetve hátrányos megkülönböztetése általános iskolai oktatásuk során. Az ügyben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány keresetét nyújtott be Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének megállapítása iránt. Értesültünk arról, hogy – mivel az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította – a felperes az elsőfokú ítélettel szemben fellebbezéssel élt a Debreceni Ítéletábránál. A sajtóhírek alapján az ügy meglehetősen összetettnek tűnt, láthatóan a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos – a hazai jogban meglehetősen új – jogszabályok és jogi fogalmak komplex értelmezését tette szükségessé.

Az Ebtv. ugyanis számos, a magyar magánjog tradícióihoz, hagyományos koncepciójához képest új, a megszokottól eltérő jogintézményt, anyagi és eljárásjogi szabályt vezetett be. Rendkívül speciális joganyagról van szó, amelynek jellegzetességei annak a fényében alakultak ki, hogy a mindenkori jogalkotó, illetve jogalkalmazó a polgári jogban hagyományosan érvényesülő mellérendeltségi viszonyokat megkísérelte olyan módon alakítani, hogy azok megteremtsék a felek „fegyvereinek” valós egyenlőségét. A diszkrimináció ugyanis egy alapvetően alárendeltségen alapuló, egyenlőtlen életviszony, amely a diszkrimináló erőfölényén és a megkülönböztetett személy kiszolgáltatottságán alapul. Az antidiszkriminációs jogszabályok specifikumát mutatja, hogy az Európai Unió a személyek közötti, faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmódról szóló 2000/43/EK irányelve speciális testület felállítását javasolja a tagállamok számára a faji diszkrimináció elleni joganyag alkalmazására. A magyar jogalkotó – amellett, hogy létrehozta a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítéséért felelős Egyenlő Bánásmód Hatóságot – a bíróságok és egyes közigazgatási szervek hatáskörébe is utalta az egyenlő bánásmód elvének érvényesítését. Az egyenlő bánásmód előmozdítására irányuló szabályok mögött – bár Magyarországon újszerűek – komoly elméleti és gyakorlati nemzetközi háttér áll, amelynek ismerete álláspontunk szerint jelentősen megkönnyítheti a jogalkalmazó szervek munkáját.

E megfontolások arra indítottak bennünket, hogy a nemzetközi jogi gyakorlatban és szakirodalomban régóta ismert és alkalmazott jogintézmények (az angolszász *amicus curiae*, illetve a német *Gutachten*) példájára néhány objektív és kifejezetten nem az adott üggyhez, illetve az abban született ítélethez kapcsolódó információt – munkájának segítése érdekében – a másodfokon eljáró bíróság elé tárjunk.

Az *amicus curiae* intézményét már a római jogban is ismerték: jogtudósok olyan levelet juttattak el a bírósághoz peres ügyekben, amelyben kifejtették véleményüket egy-egy különösen bonyolult és elvi jelentőségű kérdésben. Ezek független, egyik fél érdekét sem szolgáló tudományos állásfoglalások voltak. A későbbiekben az angolszász jogrendszerekben, különösen az Egyesült Államok jogában terjedt el a jogintézmény, és érvényesül ma is. Hasonló ehhez az intézményhez a „jogkérdésben való szakértés”, a „*Gutachten*”, amely Németországban érvényesül. A „*Gutachten-rendszer*” voltaképpen jogi szakértés, amelynek keretében elismert elméleti jogtudósok, egyetemi oktatók véleményét kérik ki a bíróságok összetettebb jogi problémák esetén.

Olyan anyagot készítettünk tehát a bíróság számára, amely a magyar törvény értelmezése szempontjából jelentős nemzetközi és európai uniós dokumentumokban rögzített, ajánlásokban kifejtett, illetve az e dokumentumok érvényesítéséért felelős szervek gyakorlatában megjelenő megállapításokat tartalmaz a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés kérdéseiről. Az „*amicus curiae*”-ben nem utaltunk sem a konkrét ügyre, sem pedig arra, hogy milyen jellegű ítéletet tartanánk esetleg helyesnek, gondosan ügyelve a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartására.

A levél elkészítésére az a meggyőződés ösztönzött bennünket, hogy Magyarországon egyetlen közös cél vezérli az egyes jogállami intézményeket: a jog uralma és az alkotmányos értékek érvényesülése biztosítására irányuló törekvés. Ennek érdekében ezen intézmények együttműködése – egymás kompetenciájának tiszteletben tartása mellett – nemcsak lehetséges, hanem kívánatos is.

2. Jogfejlesztő ismeretterjesztés – konferenciák, antidiszkriminációs tréningek, szemináriumok

2.1. Tréning a kisebbségi média szakembereinek részvételével¹⁴⁰

„A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában” című 2004-ben lefolytatott országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításairól szóló jelentés megjelenése után a magyarországi nemzetiségi média helyzetét többször, több helyen, szűkebb és szélesebb körben megvitatták. A jelentésben megfogalmazottakra is érkeztek válaszok a kormányzati szervektől, valamint a közszolgálati műsorszolgáltatók vezetőitől, azonban érdemben a helyzet változatlan maradt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának gyakorlatává vált, hogy átfogó jelentéseinek elkészülte után sem hagy fel az adott téma gondozásával, figyelemmel kíséri ajánlásainak, kezdeményezéseinek fogadtatását, regisztrálja mindazon rezgéseket, melyeket az érintett problémák megoldására irányuló kísérlete kiváltott.

A kisebbségi média helyzetét tanulmányozva munkatársaink egyre inkább meggyőződtek arról, hogy nem feltétlenül csak gazdasági, jogi akadályai vannak a fejlődésnek, az átalakulásnak. Szemléletbeli váltásra lenne szükség, jobb és élénkebb kommunikációra az egyes szervezeti részlegek között, horizontális és vertikális dimenziókban egyaránt.

Az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központjának munkatársaival közösen arra tettünk kísérletet, hogy egy workshop keretében rávilágítsunk fenti véleményünk helytállóságára, és rávezzessük a kisebbségi médiával foglalkozó szakembereket a szemléletváltás szükségességére.

Az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központjának tevékenységében kiemelt helyet foglal el az Európa Tanács kisebbségvédelmi dokumentumaiban megfogalmazott elvek, célkitűzések gyakorlati megvalósításának elősegítése. Az Európa Tanács Budapesti Központja és az Országgyűlési Biztosok Hivatala közötti együttműködés egy újabb példaként a két intézmény tapasztalatait, lehetőségeit felhasználva közösen szerveztünk továbbképzést a nemzetiségi szerkesztőségekben dolgozók, a közszolgálati média illetékes munkatársai, a témával foglalkozó köztisztviselők, valamint az országos önkormányzatok felelősei számára annak érdekében, hogy a kisebbségi média helyét, a közszolgálati média szerkezetében elfoglalt pozícióját és szerepét meghatározó gondolkodás innovatív elemekkel gazdagodjék.

Újszerű utakon jártunk februári workshopunk megszervezésével. Úgy gondoltuk azonban, hogy régi, mélyen gyökerező sérelmeket, gondokat régi, elavult reflexekkel orvosolni nem lehet. A nemzeti és etnikai kisebbségek léte, közösségeik élete, tevékenysége számos olyan értéket rejt, amely a mai tévénező, rádióhallgató előtt a hagyományos gondolkodás fenntartásával rejtve marad.

Közel egy év távlatából úgy ítéljük meg, hogy rendezvényünk alapvetően nem változtatott meg sem struktúrát, sem gondolkodást. Célunk persze ez nem is lehetett, lehetőségeink ugyanis pénzben és időben is rendkívül korlátozottak voltak. Ami mégis több és jobb lett talán, az az egyes szerkesztői kollektívákban belüli munkakapcsolat és az ismétlődően fel-felemlgetett igény az újabb továbbképzések iránt.

2.2. Oktatási integráció Magyarországon – a 2005. december 5-i vitafórum tapasztalatai

A kisebbségi jogvédelem területén az elmúlt években is kiemelt figyelemmel kísértük az oktatási jogok érvényesülését. Több átfogó vizsgálatunk is foglalkozott a közoktatási és felsőoktatási rendszer kisebbségeket érintő kérdéseivel. Az egyéni panaszok kivizsgálása és az átfogó jelentések elkészítése mellett azonban fórumok szervezésével arra is alkalmat kívánunk nyújtani, hogy a kisebbségi ügyekben érintett felek közvetlenül is találkozhassanak és kommunikálhassanak egymással. Először 2002-ben szerveztünk országos fórumot a kisebbségi köz- és felsőoktatás jelenéről és jövőjéről.

A 2005. december 5-i oktatási fórumot azzal a céllal rendeztük meg, hogy áttekintsük a hátrányos helyzetű és roma gyermekek oktatási integrációja érdekében tett intézkedések eredményességét. A fórummal lehetőséget kívántunk teremteni az eddigi eredmények bemutatására, a felmerülő kritikák ismertetésére. Egyben az oktatási integrációt érintő, jövő évi átfogó vizsgálatunk megalapozására törekedtünk.

Első lépésként felkértük az OM hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős miniszteri biztosát, hogy készítsen beszámolót az integráció érdekében tett kormányzati intézkedésekről. Tőle az alábbi kérdésekre kértünk választ:

- milyen lépések történtek eddig a hátrányos helyzetű és roma gyermekek esélyegyenlőségének biztosítására az oktatási rendszerben,
- milyen eredményeket ért el az Országos Oktatási Integrációs Hálózat,

¹⁴⁰ A rendezvényre 2005. február 7-én Budapesten, az Országgyűlési Biztosok Hivatalában került sor.

- milyen hatékonysággal működik az integráció érdekében bevezetett két oktatásszervezési forma: az integrációs és a képességbontakoztató felkészítés,
- beépítették-e az integrációs modell elemeit a pedagógusképzés és továbbképzés rendszerébe; milyen visszajelzéssel rendelkeznek ennek eredményeiről,
- milyen problémákkal, nehézségekkel szembesülnek az integráció kialakítása során az ún. integrációs normatívát igénybe vevő iskolák, illetve
- kiépült-e a folyamatot ellenőrző monitoring-rendszer, és ha igen, milyen eredményeket mutat?

A miniszteri biztos által megküldött beszámoló elemzésére négy oktatási szakértőt kértünk fel. Őket arra kértük, hogy tanulmány formájában fogalmazzák meg észrevételeiket az intézkedések célkitűzéseinek, kivitelezésének, hatékonyságának és a végrehajtás ellenőrzésének kérdéseiről.

A rendezvényen az OM hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős miniszteri biztosának előadását az intézkedéseket elemző oktatási szakértők referátumai követték.

A fórumra a felkért szakértőkön kívül meghívtuk az integrációs modell kidolgozóit, az integrációs programban részt vevő néhány iskola képviselőjét, illetve további, a témát ismerő oktatási szakembereket. A szeminárium délutáni részében lehetőséget biztosítottunk arra, hogy minden résztvevő ismertethesse a témával kapcsolatos véleményét, feltegye az előadókhoz intézendő kérdéseit, valamint hogy az érintettek véleményét cserélhessenek.

A fórum tapasztalatai alapján 2006-ban átfogó vizsgálatot indítunk az oktatási integráció témájáról. Elsősorban azt tekintjük át, hogy az integrációs oktatási modell hogyan, illetve mennyiben járul hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint azt, hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet/kell továbbfejleszteni az oktatási integráció rendszerét.

3. Az Európai Unió által meghirdetett transznacionális antidiszkriminációs projekteknél való részvételünk

3.1. Roma EDEM Projekt Oktatási Szeminárium¹⁴¹

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának Irodája 2004 óta partnerként vesz részt a romák oktatási és foglalkoztatási integrációjának és egyenlő bánásmódjának elősegítését célul tűző, hét ország együttműködése útján megvalósuló Európai Unió projektben. A projekt feladata, hogy elősegítsük a partnerszervezetek, valamint az általuk választott együttműködő roma szervezetek közbenjárásával a roma lakosság oktatási és foglalkoztatási integrációját, és a velük való egyenlő bánásmódot Spanyolországban, Romániában, Portugáliában, a Cseh Köztársaságban, Írországban és Magyarországon.

A 2005-ös évben nemzeti szemináriumok megtartására került sor az oktatás és foglalkoztatás témakörében, melyek eredményeit a november végén Madridban megtartott nemzetközi konferencia foglalta össze.

2005 májusában Pécsen a Gandhi Gimnáziumban szervezett oktatási szemináriumunk a romani/beás nyelv iskolai oktatásáról szólt.

A cigány kisebbségi általános- és középiskolai oktatásnak nem kötelező eleme a nyelvtanítás, ám a szülők igénye alapján az intézmény fenntartójának meg kell szerveznie azt, ha legalább nyolc szülő kezdeményezi. 2003 óta a költségvetési törvényben önálló támogatási célként jelent meg a roma nyelvtanítás.

A továbblépés feltétele, hogy a két nyelv (romani, beás) oktatásához rendelt részletes követelményeket időben elkészítsék, illetve kihirdessék. (A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal információi szerint a szakemberek mindkét nyelvre kidolgozták és benyújtották az OM részére a kért követelményeket, ám azóta a megjelentetés érdekében nem történtek konkrét lépések.) Ugyanakkor a kisebbségi oktatás irányelvben kidolgozott, valamennyi kisebbségi oktatásra vonatkozó anyanyelv (az adott kisebbség nyelve) és irodalom közös általános fejlesztési követelményei alapján mód van arra, hogy az érdeklődő iskolák kidolgozzák helyi tantervüket és bevezessék a cigány nyelvek oktatását, amennyiben erre szülői igény van.

Fontos tény, hogy a nehézségek ellenére mindkét cigány nyelvet oktatják néhány általános- és középiskolában. Ezekben általában helyben, többnyire az OM támogatásával kidolgozott taneszközök használatával tanítanak, pedagógusai pedig jobb esetben – a Kotv. rendelkezéseinek megfelelően – felsőfokú „C” típusú állami nyelvvizsgálóval rendelkeznek.

¹⁴¹ A szeminárium megrendezésére 2005 májusában, Pécsen került sor.

A felsőfokú képzés alapvető hiányossága, hogy jelenleg nem létezik romanyelv-tanárképzés. Több felsőoktatási intézmény a romológiai képzés keretében oktatja valamelyik cigány nyelvet, ami a képzés kötelező eleme is lehet. Mindkét nyelvből tehető államilag akkreditált nyelvvizsga, ami a közoktatás szempontjából a fentebb említett rendelkezés miatt döntő fontosságú. Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy egy felsőfokú nyelvvizsgával rendelkező, akár romológia szakot végzett szakember sem tekinthető azonos képzettségű pedagógusnak egy tanárképzőn nyelvszakon végzett tanárral.

A szemináriumon részt vevő általános iskolai nyelvtanárok, valamint az egyetemek romológia szakán oktatók súlyos késedelmekről, elmaradásokról beszéltek a tankönyvek, oktatási segédeszközök, valamint a tanárképzés területén.

3.2. „Eséllyel a munka világában” – a Roma EDEM Projekt és Hivatalunk szemináriuma¹⁴²

A ROMA/EDEM projekt hazai megvalósulásának részeként 2005 októberében rendeztük meg „Eséllyel a munka világában” címmel a foglalkoztatási szemináriumot, mely kettős célt szolgált. Egyrészt szeretnénk volna az Országos Cigány Önkormányzat által létrehozott roma foglalkoztatási hálózat munkatársait megismertetni a Magyarországon beindított különböző foglalkoztatási programokkal, pályázati lehetőségekkel. Másrészt lehetőséget kívántunk adni a munkaügyi központok és a mellettük működő munkaügyi tanácsok hálózata munkaadói oldala képviselőinek, hogy megismerjenek néhány sikeres foglalkoztatási projektet, valamint tájékozódhassanak a roma munkavállalók alkalmazásából származó társadalmi-gazdasági előnyökről.

Az előadók, valamint a hozzászólások egyértelműen alátámasztották, hogy további erőfeszítéseket kell tenni a roma lakosság legális munkaerő-piacon történő elhelyezkedése érdekében.

A roma munkavállalók közhasznú és közmunka programokban való részvétele csak időleges foglalkoztatási lehetőséget biztosít számukra, és átmenetileg javítja életfeltételeiket. Számos példa alátámasztja, hogy kedvezményekkel és támogatásokkal elő lehet segíteni integrált és tartós foglalkoztatásuk megvalósítását a piactudományi viszonyok között is.

Szükséges azonban hangsúlyozni, hogy a szegregált és a piaci elvárásokkal nem kompatibilis képzési és foglalkoztatási programok elavultak, csak a komplex szemléletű programok lehetnek sikeresek.

A foglalkoztatási diszkrimináció számos formában érinti a roma lakosságot, ezért a konferencián megjelent szervezetek, intézmények képviselőinek összefogására, nagyobb szerepvállalására van szükség a diszkrimináció eseteinek nyilvánosságra hozatalában, kiküszöbölésükben.

Egyre szélesebb a diszkriminációs ügyekkel foglalkozó szervezetek skálája, hatóság is eljárhat a foglalkoztatási diszkriminációs esetekben, ám elsikkad az áldozatok védelmének ügye. Fontos, hogy a panaszosok megismerhessék lehetőségeiket, és ne féljenek érdekeik és jogaik érvényesítésétől.

A projektben való részvételünk 2006-ban folytatódik. A projekt nemzetközi vezetősége által meghatározott feladatoknak megfelelően folytatjuk az oktatási és foglalkoztatási szemináriumokon megkezdett párbeszédet. A nemzeti szemináriumok anyagait kézikönyvben jelentjük meg.

3.3. Az EQUINET nemzetközi projekthez való kapcsolódásunk

Az Equinet az egyenlő bánásmód megteremtéséért dolgozó szervezetek európai hálózata, amely e szervek együttműködésének erősítése, az információáramlás megkönnyítése, az Európai Unió antidiszkriminációs szabályainak egységes alkalmazása és a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak azonos szintű védelme érdekében alakult.

Az Equinet célja az, hogy segítséget nyújtson az egyenlő bánásmóddal foglalkozó testületeknek feladatuk teljesítésében azáltal, hogy létrehozza a szakmai tapasztalatok kicserélésének fórumát, és lehetőséget biztosít az EU intézményeivel folyó párbeszédre. Jelenleg 23 európai ország 28 szervezetét fogja össze, a titkársági teendőket a Migration Policy Group nemzetközi szervezet látja el.

A projekt egy korábbi, „Az egyenlő bánásmód megteremtéséért dolgozó szervezetek együttműködésének erősítése az egyenlő bánásmód előírásainak érvényesülése érdekében” elnevezésű kétéves (2002–2004) együttműködésen alapul, finanszírozása az Európai Unió „Diszkrimináció Elleni Közösségi Akcióterv” című programja keretében történik.

A 2005. évben az Equinet keretében négy csoportban folyt a munka: az információcsere, a stratégiai jogérvényesítés, a rugalmas jogértelmezés és a stratégiaalkotás szekciókban. Mi az információcsere munkacsoport tevékenységében vettünk részt, amelynek során egyrészt közreműködtünk az Equinet egyelőre jelszóval védett internetes honlapjának kiala-

¹⁴² A szeminárium megszervezésére az Országgyűlési Biztosok Hivatalában 2005. október 24-én került sor.

kításában; másrészt jelentősebb eseteinknek, állásfoglalásainknak, átfogó jelentéseinknek lefordításával és közzétételével hozzájárultunk az egymás munkáját kölcsönösen segítő, elméleti kérdéseket tisztázó és gyakorlati megközelítéseket ismertető közös adatbázis megteremtéséhez.

Budapest, 2006. március

Dr. Kaltenbach Jenő

IX.

Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjának bemutatása

Január

21. Az Európai Ombudsman Intézet közgyűlése Kaltenbach Jenőt a szervezet alelnökévé választotta.
20. A Szegedi Tudományegyetem Budapest Média Intézetében „Romák az elektronikus médiában” címmel rendezett tanácskozáson előadást tartott a kisebbségi biztos.

Február

7. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja közösen szervezett problémafeltáró és kommunikációs tréninget a magyarországi kisebbségeknek a média területén dolgozó munkatársai számára.
15. A Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány a Partners Hungary Alapítvánnyal közösen szakmai konferenciát rendezett „Kapcsolatrendszer a jogvédelemben” címmel, amelyen a kisebbségi ombudsman is előadást tartott „A szociális diszkrimináció esetei az ombudsman gyakorlatából” témakörében.
- 17–18. Az etnikai adatok gyűjtésének jogi és politikai kereteiről szóló strasbourgi értekezleten a magyarországi helyzetről tartott előadást a kisebbségi biztos.
- 18–19. A kisebbségi ombudsman 2004-ben partnerszervezetként kapcsolódott be az európai roma lakosság oktatási és foglalkoztatási integrációját segítő Roma/EDEM projektbe. A projekt irányító bizottságának ülésén Madridban Heizerné Hegedűs Éva fősztályvezető vett részt.
25. Az Európai Rasszizmus Elleni Hálózat szervezésében „A rasszizmus jelensége az új EU tagországokban” címmel rendeztek konferenciát Budapesten, ahová előadóként meghívást kapott Kaltenbach Jenő is.

Március

9. „Diszkrimináció a munkaerőpiacon – az egyenlő bánásmódról szóló törvény munkajogi szabályai” címmel rendezett vitát a Magyar Munkajogi Társaság, amelyen a kisebbségi ombudsman nyitó előadást tartott.
- 15–17. Az Európa Tanács Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Bizottságának (ECRI) plenáris ülése Strasbourgban.
24. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés meghívására Magicz András fősztályvezető-helyettes előadást tartott a megyei roma lakosság társadalmi integrációjának középtávú intézkedési tervéről rendezett fórumon „A diszkrimináció elleni fellépés a foglalkoztatásban, a cigány kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok együttműködése” címmel.
- 30–április 2. A Dán Ombudsmani Intézmény 50. éves fennállása alkalmából Koppenhágában „Demokratikus Intézmények Felállítása és Működtetése” címmel rendezett szemináriumon, valamint az európai ombudsmanok és az Európa Tanács közötti 9. Kerekasztal Tanácskozásán részt vett a kisebbségi biztos is.

Április

4. Az Európai Ombudsman Intézet alelnökeként vett részt Kaltenbach Jenő a szervezet elnökségi ülésén Innsbruckban.

4. A CEU újságírók számára szervezett konferenciát, ahol „A kisebbségi önkormányzati jogról” Fórika László jogi referens tartott előadást.
- 11–12. Kaltenbach Jenő Genfben az ENSZ Emberjogi Főbiztosa Hivatalának szervezésében részt vett és előadást tartott „A kisebbségek és a nemzeti speciális testületek” címmel megrendezett tanácskozáson.
20. A Magyar Köztársaság kormánya Kaltenbach Jenőt jelöli az Európa Tanács (ET) emberjogi biztosának posztjára.

Május

4. A kisebbségi önkormányzatok fennállásának 10. évfordulója tiszteletére Baja Város Önkormányzata kerekasztal-beszélgetést szervezett, amelyen Magicz András főosztályvezető-helyettes képviselte intézményünket.
6. A Magyarországi Horvátok Képzési és Üdülési Központjának avatásán részt vett és beszédet mondott a kisebbségi biztos.
11. Az etnikai adatgyűjtéssel foglalkozó ECRI albizottság, melynek Kaltenbach Jenő is tagja, ülésezett Strasbourgban.
- 16–23. A Kínai Népköztársaság Ellenőrzési Minisztériumának meghívására a kisebbségi biztos és munkatársai tanulmányúton vettek részt Pekingben.
24. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola diákjainak tartott előadást a magyar ombudsmani intézményről Kaltenbach Jenő.
26. Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium által szervezett, „Esélyegyenlőség – a joghoz való hozzáférésben, a jogérvényesítésben” című tanácskozáson Magicz András főosztályvezető-helyettes előadást tartott.
- 26–27. A Roma EDEM projekt keretén belül a romani/beás nyelv általános iskolai oktatásáról szerveztünk országos szemináriumot nyelvtanárok és pedagógiai szakemberek részvételével Pécsen, a Gandhi Gimnáziumban.

Június

7. A kisebbségi biztos Párizsban megbeszéléseket folytatott a Francia Külügyminisztérium, valamint Franciaországnak az ET Parlamenti Közgyűlésébe delegált képviselőjével az Európa Tanács emberjogi biztosi posztjára történt jelöléséről.
- 13–15. Kaltenbach Jenő Moszkvában megbeszéléseket folytatott az orosz hatóságok képviselőivel az Európa Tanács emberjogi biztosi posztjára történt jelölése okán.
- 15–18. Az Európai Ombudsman Intézet konferenciát rendezett Kazanyban, amelyen a kisebbségi biztos előadást tartott „Az ombudsman, mint a társadalmi konfliktusok/feszültségek korai felismerésére alkalmas mérőműszer” címmel.
21. Az ECRI plenáris ülése Strasbourgban.
28. Az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosának felkérésére a kisebbségi biztos Hágában részt vett annak a szakértői munkacsoportnak az ülésén, amely ajánlást dolgoz ki a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos statisztikai adatgyűjtéssel kapcsolatban.
29. A kisebbségi ombudsman Brüsszelben az Equinet projekt-partnerségünkben adódóan részt vett a projekt irányító bizottságának ülésén.

Július

4. Kaltenbach Jenő az Európa Tanács emberjogi biztosi tisztére történt jelölése okán megbeszéléseket folytatott Bécsben a külügyminisztérium és az osztrák ET delegáció képviselőivel.
6. A kisebbségi biztos ET jelölésével kapcsolatban Londonban a brit külügyminisztérium illetékes munkatársaival tárgyalt.

Augusztus

5. A Tiszaörsi Cigány Kisebbségi Önkormányzat a régió kisebbségi önkormányzatai számára szervezett konferenciát, amelyen Fórika László jogi referens az új kisebbségi törvényről tartott előadást.

- 11–18. Munkatársaink a Sziget Fesztivál idejére az ombudsmani hivatal tevékenységét bemutató, azzal összefüggő programokat szerveztek a Civil Szigeten felállított OBH sátorban.
20. Augusztus 20-án alkalmából a Magyar Köztársaság elnöke a Magyar Köztársasági Érdemrend Középkeresztjét adományozta Kaltenbach Jenőnek szakmai-közéleti munkássága elismeréséül.
20. Regényi Eszter jogi referens magas szintű és lelkiismeretes szakmai tevékenységéért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztje kitüntetésben részesült.
23. A magyar ombudsmanok tevékenységével megismerkedni szándékozó német jogász fiatalok csoportját fogadta hivatalában a kisebbségi biztos.

Szeptember

4. Az Európa Tanács emberjogi biztosi posztjának jelöltjeit, köztük Kaltenbach Jenő kisebbségi biztost hallgatta meg az ET Miniszteri Bizottsága.
- 12–14. A kisebbségi biztos előadást tartott Hágában az európai ombudsmanok „Az ombudsman és ombudsman típusú intézmények szerepe és az EU jog alkalmazása” címet viselő V. Szemináriumán.
- 23–25. Az Európai Ombudsman Intézet rendkívüli közgyűlésén Vilniusban Kaltenbach Jenő előadást tartott az európai antidiszkriminációs szabályozásról.
- 24–26. A Kisebbségi Ügyek Európai Központja (European Centre of Minority Issues) által gondozott „Ombudsmani Hálózat” projekt keretében Szófiában megrendezett tréningen Szilágyi Judit jogi referens tartott előadást hivatalunk működéséről és tevékenységünkről.
27. Az Európa Tanács emberjogi biztosának munkatársait fogadta a kisebbségi biztos, akik a korábbi Magyarországról szóló jelentésben foglaltak utókövetése céljából jártak Budapesten.

Október

10. Szegeden a Nemzetiségek Házában dél-magyarországi kisebbségi vezetők, valamint határon túli magyar nemzetiségű hallgatók számára tartott előadást az európai antidiszkriminációs szabályozásról Szajbély Katalin jogi referens.
11. „Jog és identitás: lehetséges-e európai szabályozás?” címmel tartott előadást Kaltenbach Jenő az MTA Kisebbségkutató Intézete által szervezett konferencián Budapesten.
18. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola tanulóit fogadta hivatalában a kisebbségi biztos és tartott előadást az ombudsmanok tevékenységéről.
18. A II. Munkajogi Konferencián „Adatvédelmi szabályok a munkajogban” címmel Fórika László jogi referens tartott előadást.
20. A Vajdasági Autonóm Tartomány ombudsmanjának meghívására a kisebbségi biztos részt vett és előadást tartott az „Ombudsmani intézmény szerepe a multietnikai társadalmakban” címmel Újvidéken megrendezett nemzetközi konferencián.
24. A ROMA/ EDEM uniós projekt által megfogalmazott céloknak megfelelően „Eséllyel a munka világában” címmel került sor a magyarországi roma lakosság foglalkoztatási problémáival kapcsolatos szemináriumunkra.

November

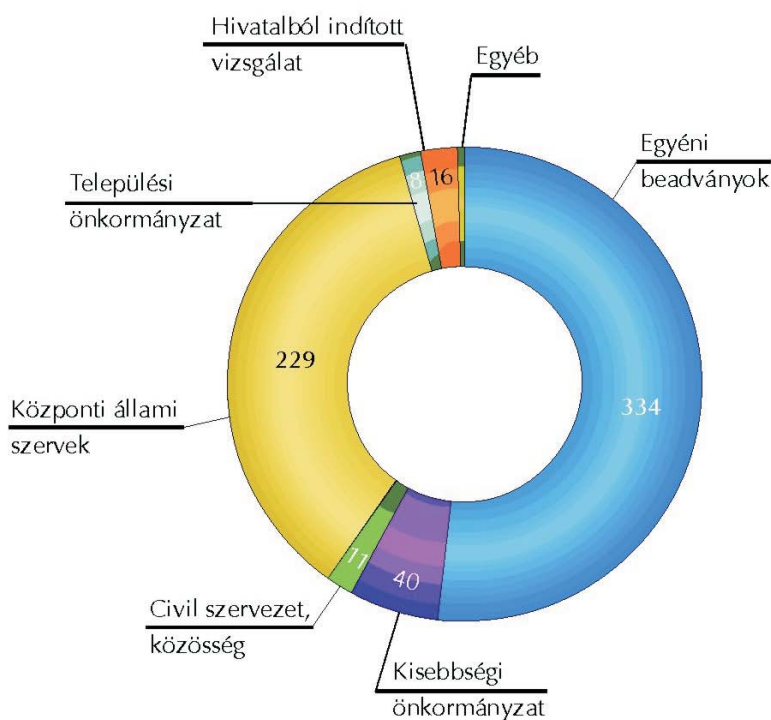
11. „Az európai integráció és a kisebbségek” címmel rendeztek nemzetközi konferenciát a bajai Eötvös József Főiskolán, amelynek nyitó-előadását a kisebbségi ombudsman tartotta.
20. Az Észak-Magyarországi Német Önkormányzatok Szövetsége Egyesület felkérésére Kaltenbach Jenő nyitotta meg az egyesület által szervezett nemzetiségi gálát Vecsésen.
22. A munkaügyi előadók klubrendezvényén „Munkajog és adatvédelem” címmel Fórika László tartott előadást.
24. A ROMA/ EDEM Oktatási és Foglalkoztatási uniós projekt nemzetközi konferenciájára került sor Madridban, ahol a kisebbségi biztos előadást tartott az európai speciális testületek szerepéről a diszkrimináció elleni küzdelemben.
- 25–26. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola hagyományos nyílt napján a kisebbségi biztos előadásában a magyar ombudsmani rendszerről, az ombudsmani tevékenység és az egyes európai országok parlamentjei mellett működő petíciós bizottságok munkája közti eltérő vonásokról beszélt.

December

5. „Oktatási integráció Magyarországon” címmel rendeztünk szemináriumot oktatási szakemberek, pedagógusok és hivatalunk munkatársainak bevonásával.
6. A Román Parlament Képviselőháza Nők és Férfiak Közötti Esélyegyenlőséggel Foglalkozó Bizottságának delegációját fogadta az ombudsmani hivatalban a kisebbségi biztos.
12. A Határon Túli Románok Hivatalának vezetőjét hivatalában fogadta Kaltenbach Jenő.
12. A Fővárosi Német Kisebbségi Önkormányzat Kaltenbach Jenőnek munkássága elismerésül a „Fővárosi Németségért” díjat adományozta.
14. A Cseh Parlament Képviselőháza Petíciós Bizottságának küldöttségét fogadta hivatalában a kisebbségi biztos.

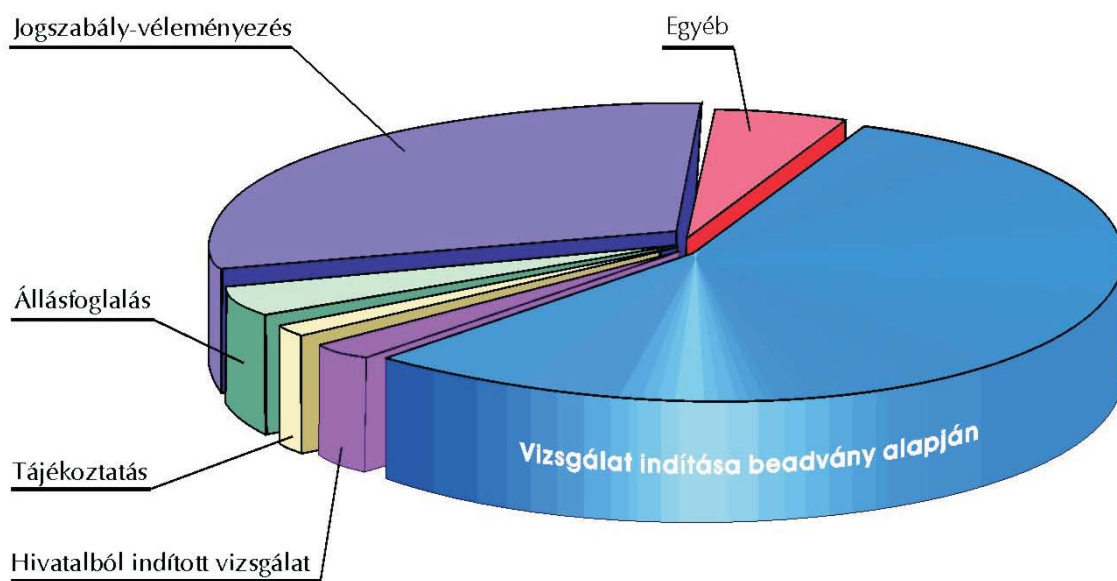
X.**Ügyforgalmi statisztika****I. A 2005-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint**

Egyéni beadványok	334
Kisebbségi önkormányzat	40
Civil szervezet, közösség	11
Központi állami szervek	229
Települési önkormányzat	10
Hivatalból indított vizsgálat	16
Egyéb	3
<i>Összesen</i>	<i>643</i>



II. A 2005-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

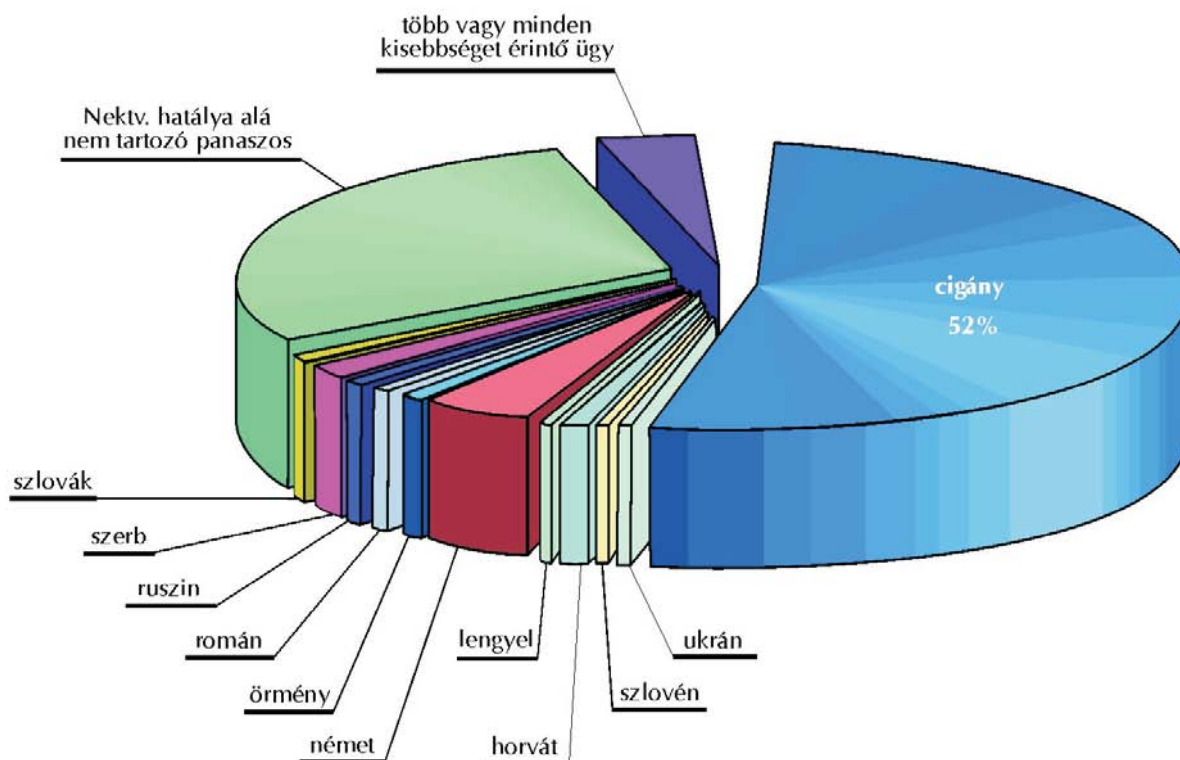
Vizsgálat indítása beadvány alapján	355
Hivatalból indított vizsgálat	15
Tájékoztatás	6
Állásfoglalás	25
Jogszabály-veleményezés	223
Egyéb	19
<i>Összesen</i>	<i>643</i>



III. Az ügyben érintett kisebbség

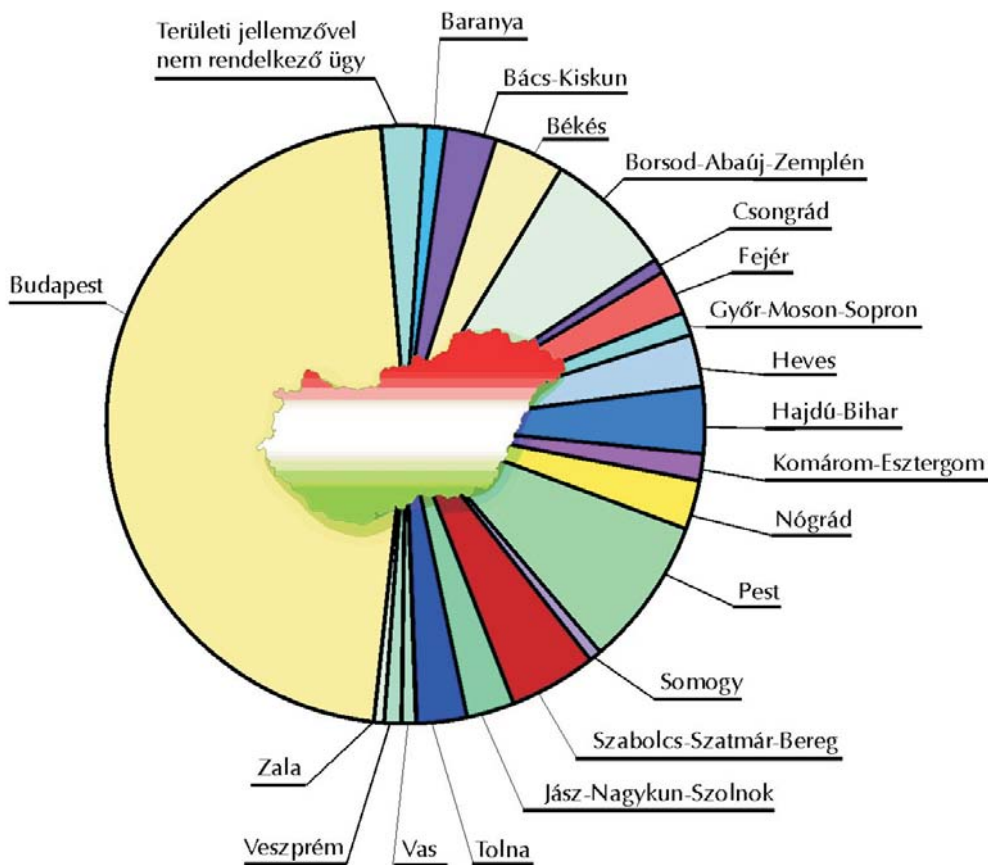
Cigány	325
Bolgár	0
Görög	1
Horvát	9
Lengyel	3
Német	20
Örmény	0
Román	2
Ruszin	3
Szerb	4
Szlovák	2
Szlovén	3
Ukrán	1
Nektv. hatálya alá nem tartozó panaszos	253
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	21
<i>Összesen*</i>	<i>647</i>

* Egy ügy több kisebbséget is érinthet.



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	7
Bács-Kiskun	14
Békés	19
Borsod-Abaúj-Zemplén	38
Csongrád	8
Fejér	13
Győr-Moson-Sopron	7
Heves	11
Hajdú-Bihar	17
Komárom-Esztergom	9
Nógrád	22
Pest	60
Somogy	8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	20
Jász-Nagykun-Szolnok	12
Tolna	12
Vas	4
Veszprém	7
Zala	8
Budapest	336
Területi jellemzővel nem rendelkező ügy	11
<i>Összesen</i>	<i>643</i>

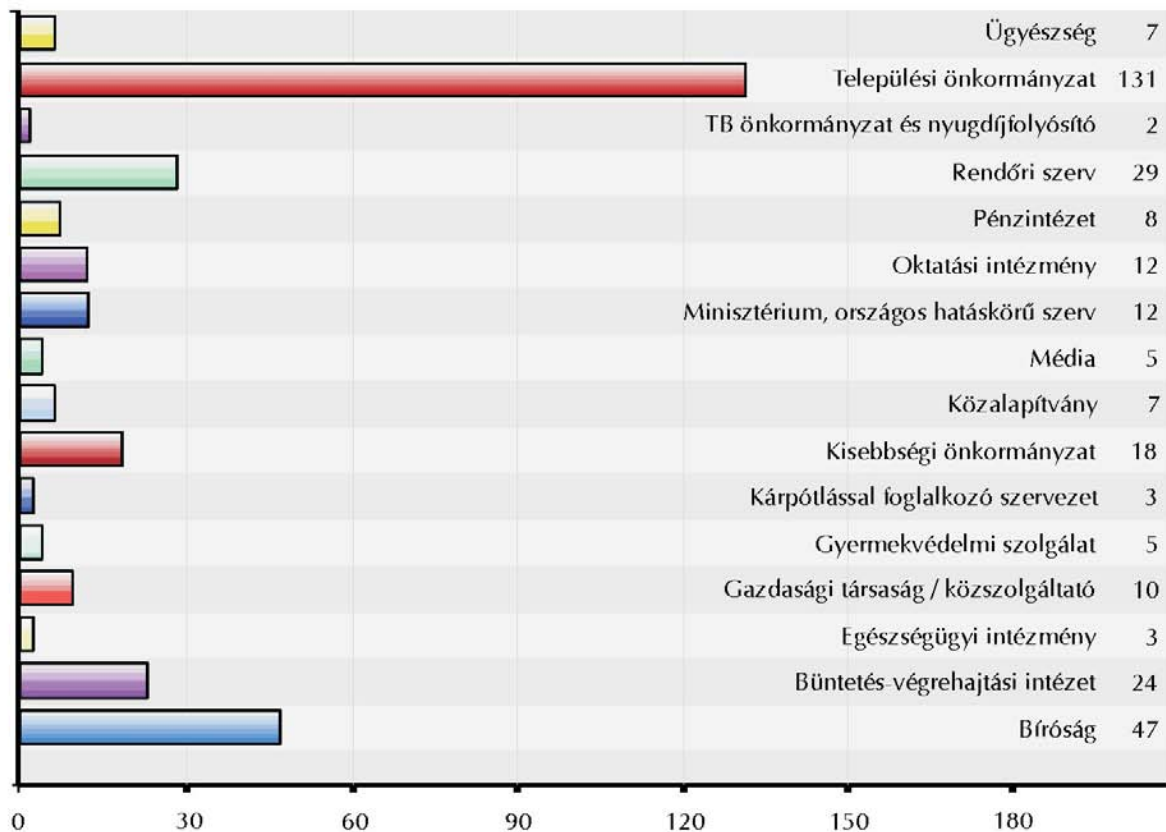


V. Az ügyek által érintett szervek

Bíróság	47
Büntetés-végrehajtási intézet	24
Egészségügyi intézmény	3
Gazdasági társaság/közszolgáltató	10
Gyermekvédelmi szolgálat	5
Kárpótlással foglalkozó szervezet	3
Kisebbségi önkormányzat	18
Közalapítvány	7
Média	5
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	12
Oktatási intézmény	12
Pénzügyintézet	8
Rendőri szerv	29
TB önkormányzat és nyugdíjfolyósító	2
Települési önkormányzat	131
Ügyészség	7
Egyéb*	320
<i>Összesen**</i>	<i>643</i>

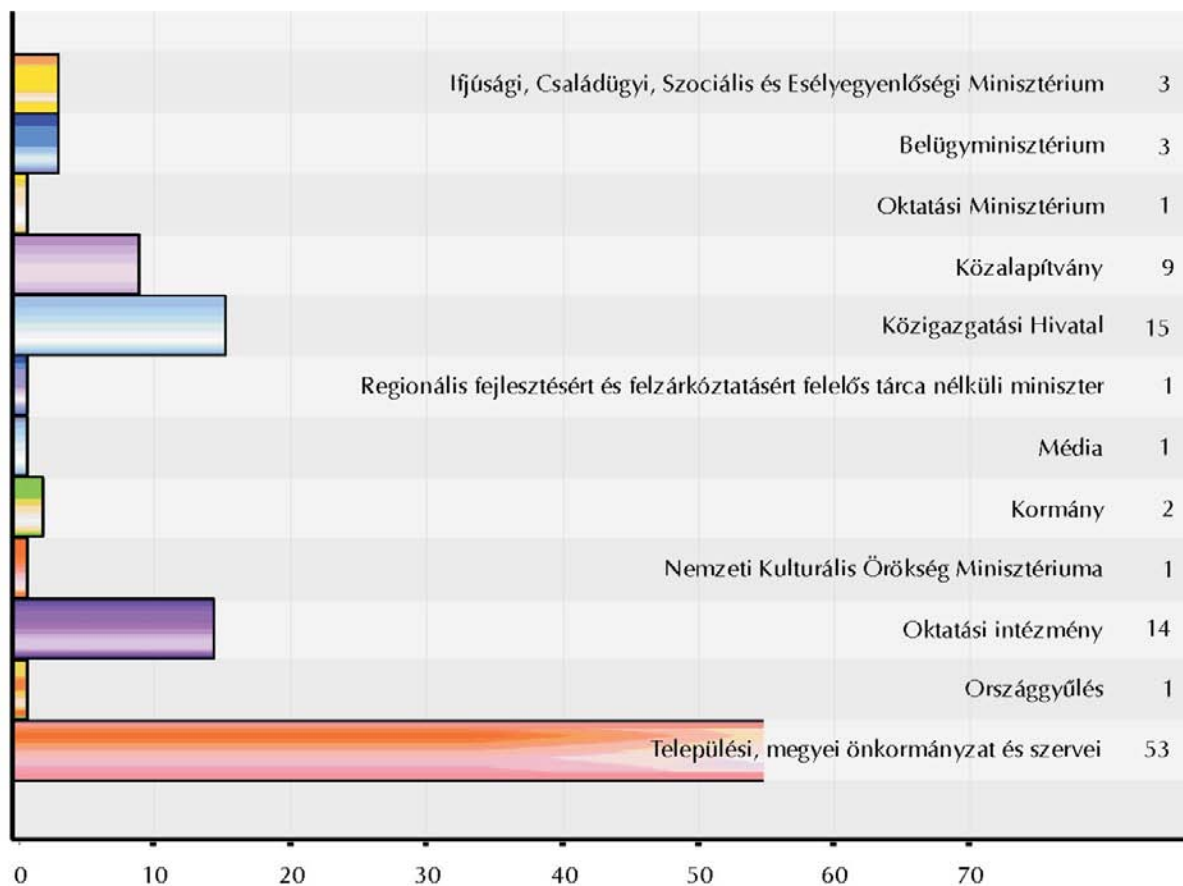
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

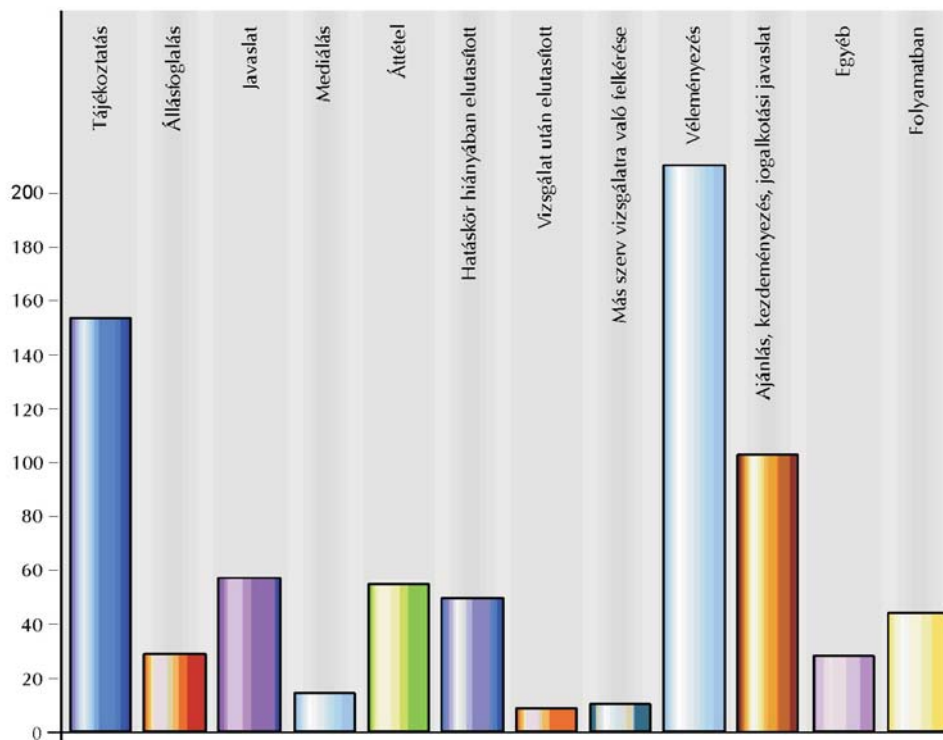
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium	3
Belügyminisztérium	4
Oktatási Minisztérium	1
Közalapítvány	9
Közigazgatási hivatal	15
Regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter	1
Média	1
Kormány	2
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	1
Oktatási intézmény	14
Országgyűlés	1
Települési, megyei önkormányzat és szervei	53
<i>Összesen</i>	<i>105</i>



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	155
Állásfoglalás	29
Javaslat	58
Mediálás	17
Áttétel	57
Hatáskör hiányában elutasított	50
Vizsgálat után elutasított	9
Más szerv vizsgálatra való felkérése	10
Véleményezés	210
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	105
Egyéb	28
Folyamatban	44
<i>Összesen</i>	<i>772</i>

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma*

Kezdeményezés	74
Ajánlás	26
Jogalkotási javaslat	5
Alkotmánybírósági indítvány	2
<i>Elfogadott kezdeményezés</i>	<i>30</i>
<i>Elfogadott ajánlás</i>	<i>15</i>
<i>Elfogadott jogalkotási javaslat</i>	<i>4</i>

* A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat.

XI. Függelék

1. számú függelék

A rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való bejelentésével kapcsolatos problémák

Ügyszám: 4078/2005.

Gyurcsány Ferenc úrnak,

Magyar Köztársaság
miniszterelnöke

Budapest

Tisztelt Miniszterelnök Úr!

A 2003. évi tevékenységemről szóló országgyűlési biztosi beszámolóban már ismertetett, a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethető visszásság orvoslása érdekében kérem Miniszterelnök Úr intézkedését.

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 32/A. §-a 1994. február 1-je és 2003. február 15-e között lehetővé tette, hogy a települési önkormányzatok a folyósított rendszeres szociális segély összegét hagyatéki teherként bejelentésükkel a területileg illetékes közjegyzőnél. Az Sztv. az 1998. január 1-vel bevezetett időskorúak járadéka esetében kötelezővé tette a hagyatéki teher bejelentését.

A már nem hatályos rendelkezés alapján az önkormányzatok lényegében nem segélyt, hanem „hitelt” nyújtottak a rászorulóknak. Ez a jogviszony azonban – eltérően a hitelszerződéstől – nem a felek megállapodásával jött létre, hiszen a segélyezettek többsége kiszolgáltatott helyzete miatt kénytelen volt elfogadni az örökösöikre komoly hátrányokkal járó feltételt. (Az Állami Számvevőszék ugyanakkor megállapította, hogy „a hagyatéki teher bejelentésének kötelezettsége visszatartó hatású” volt, az igénylők egy része visszavonta kérelmét.) A szabályozás célja az volt, hogy az önkormányzatok érvényesíthessék a visszatérítési igényüket azokkal az örökösökkel szemben, akiknek anyagi viszonyai lehetővé tették volna, mégsem segítették a rászoruló segélyezettet. Különösen méltánytalan volt ezért, hogy azokról a személyektől (például az örökhagyó kiskorú gyermekeitől) is visszakövetelhető volt a segély összege, akik maguk is a települési önkormányzat szociális ellátására szorultak.

Az álláspontom szerint alkotmányos jogokat sértő törvényi szabályozás módosításának szükségességére több jelentésben, illetve parlamenti beszámolóban is felhívtam a figyelmet. Intézkedéseimnek is szerepe volt abban, hogy az Országgyűlés – kormányzati előterjesztésre – hatályon kívül helyezte az Sztv. 32/A. §-át. A törvénymódosítás következtében 2003. február 15-ével megszűnt a jogalapja annak, hogy a települési önkormányzatok hagyatéki teherként bejelentésükkel a folyósított rendszeres szociális segély és időskorúak járadéka összegét. Az Állami Számvevőszék 0331 számú jelentésében megállapította, hogy az ellenőrzések tapasztalatai igazolják a törvénymódosítás indokoltságát.

Az Sztv. módosítása ellenére továbbra is felmerülnek olyan problémák, amelyek rendezése véleményem szerint kormányzati intézkedést igényel.

1. A 2003. évi IV. törvény 82. § (17) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok szociális rendeleteiket az e törvény hatálybalépésétől számított hat hónapon belül – tehát 2003. augusztus 15-ig – kötelesek lettek volna felülvizsgálni.

Már 2003. áprilisában jeleztem az Országgyűlés szakszolgálatának, és az érintett minisztériumoknak: fennáll annak a veszélye, hogy egyes önkormányzatok nem, vagy csak jelentős késéssel fogják módosítani szociális rendeleteiket. Ennek megelőzése érdekében azzal az ajánlással fordultam a belügyminiszterhez, hogy kérje fel a közigazgatási hivatalokat a szociális igazgatással kapcsolatos települési önkormányzati jogalkotás átfogó vizsgálatára. A belügyi tárca eleget tett az ajánlásomnak és felhívta a közigazgatási hivatalok vezetőit a települési önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatának fokozott ellenőrzésére, továbbá az Önkormányzati Tájékoztatóban ismertették az Sztv. módosult rendelkezéseit.

Sajnálatos módon – a megtett intézkedések ellenére – feltételezésem megerősítést nyert. Rimóc Község Önkormányzata csak mintegy két hónappal ezelőtt, a felhívásomra módosította szociális rendeletét. Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2003. (12.15.) számú rendelete pedig még most is tartalmazza a hagyatéki teher bejelentésének lehetőségét. (Ismereteim szerint a képviselő-testület a közeljövőben tervezi a rendelet módosítását, azonban az előterjesztésben még mindig szerepel ez a törvénysértő kitétel.) Valószínűsíthető, hogy az említetteken kívül más képviselő-testületek sem tettek eleget jogalkotási kötelezettségüknek.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a kormány a belügyminiszter közreműködésével, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok vezetőinek útján biztosítja.

Miután a belügyminiszterhez címzett, és általa elfogadott ajánlással nem sikerült elérnem az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság teljeskörű orvoslását, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 20. § (1) és (4) bekezdése értelmében Miniszterelnök Úr intézkedését kérem annak érdekében, hogy a közigazgatási hivatalok a rendelkezésükre álló eszközökkel lépjenek fel a még hatályban lévő törvénysértő helyi önkormányzati rendeleti szabályozással szemben.

2. További problémát jelent, hogy az Sztv. módosításakor a jogalkotó nem rendezte a már bejelentett hagyatéki terhek jogi sorsát. A már hivatkozott Önkormányzati Tájékoztatóban az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Miniszter úgy foglalt állást: „*az Sztv-t módosító hatályon kívül helyező rendelkezés nem tartalmaz külön szabályt a folyamatban lévő ügyekre, ezért ezekben az esetekben az eljárást le kell folytatni, a hagyatéki igényt érvényesíteni kell*”.

Ez azt jelenti, hogy ha a segélyezett 2003. február 15-ét megelőzően elhunyt, és az önkormányzat e határnapot megelőzően bejelentette a közjegyzőnél a hagyatéki teher iránti igényét, úgy a követelés az Sztv. módosításától függetlenül továbbra is érvényesíthető. A hagyatéki teher a Polgári Törvénykönyv 677. § (1) bekezdés c) pontja szerinti tartozásnak minősül, így ezt az összeget az önkormányzatok az örökösöktől az általános öt éves elévülési időn belül egyetemlegesen követelhetik. Miután a teljesítésre irányuló írásbeli felszólítás és a követelés bírósági úton való érvényesítése megszakítja az elévülést, az önkormányzatok elviekben akár évtizedek múlva is felléphetnek igényükkel. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a hagyatéki teher összege folyamatosan növekszik, mert az önkormányzatok az örökhagyó halálának napjáiig visszamenőlegesen kamatot is felszámíthatnak. (Ismert olyan jogerős bírósági döntés, mely az örökösöket nem pusztán az önkormányzat által folyósított segély, hanem annak kamatai megfizetésére is kötelezte.) Az örökös akkor sem mentesül a hagyatéki tartozásért való felelősség alól, ha az örökölt ingatlant vagy az ingóságokat elidegeníti, mert ha a követelés érvényesítésekor a hagyaték vagy annak haszna már nincs a birtokában, úgy – az örökség erejéig – egyéb vagyonával is felel a tartozás kiegyenlítéséért. [Ptk. 679. § (1) bekezdés]

A kötött felhasználású önkormányzati támogatások 2003-ban folytatott ellenőrzése során az Állami Számvevőszék megállapította, hogy a vizsgált önkormányzatok mintegy 10%-a szabályozta helyi rendeletében a rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való bejelentésének lehetőségét. Nincsenek azonban adataim arról, hogy az Sztv. módosításig hány települési önkormányzat érvényesítette bíróság előtt a követelését.

Tapasztalataim szerint az önkormányzatok jelenleg nem próbálják meg érvényesíteni igényüket az örökösökkel szemben, azonban a követelésről nem mondtak le. Nincs tudomásom olyan önkormányzatról, amely jogalkotás útján rendezte volna ezt a kérdést, pedig az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 108. § (2) bekezdése értelmében „az államháztartás alrendszereinek követeléseiről lemondani csak törvényben, helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott módon és esetekben lehet”.

Ebben a helyzetben az örökösök teljes anyagi bizonytalanságban kénytelenek élni. Miközben többszázezer forintos, sőt akár milliós tartozás terheli őket, nem tudják, behajtják-e rajtuk ezt a követelést. Volt olyan hozzám intézett panasz, amely kapcsán bizonyítható volt, hogy a hagyatéki teher érvényesítésének „lebegtetésével” a helyi önkormányzat a település elhagyására készítette az általa „nemkívánatosnak” tartott roma családot.

A települési önkormányzatok törvényes 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 ingósággal, amelyből ki tudnák egyenlíteni tartozásukat. E feltevés helytállóságát bizonyítja, hogy az elmúlt években volt olyan önkormányzat, amely a tartozás elengedése fejében tulajdonjogot szerzett az örökhagyó ingatlanában. Ismert több olyan eset is, amikor az önkormányzat végrehajtási eljárás alá vonta az örökösök által lakott ingatlant. A nem kellően átgondolt törvényalkotás következtében fennáll tehát a veszélye annak, hogy az elkövetkező években egyes családok egyetlen jelentős vagyontárgyukat, az örökölt ingatlanukat is elveszthetik.

Álláspontom szerint ebben a helyzetben sürgős kormányzati fellépésre van szükség. Ennek előkészítése érdekében az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztert kerestem meg. A szakárca először kedvezően fogadta javaslatomat, ám az intézkedést végül – az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalására hivatkozva – azzal hátrította el, hogy a kérdés alkotmányos eszközökkel nem oldható meg.

Ezzel a véleménnyel nem értek egyet, meggyőződésem szerint sürgős kormányzati intézkedésekre van szükség. Első lépésként fel kellene mérni, hogy mely településeken tartanak nyilván napjainkban is ilyen jellegű hagyatéki tartozást, hány családot érint ez a probléma és milyen összegűek az önkormányzati követelések. Ezeknek az adatoknak a beszerzését követően pedig – lehetőleg még a jövő évi költségvetési törvény elfogadása előtt – kidolgozhatóak lennének a megoldási javaslatok.

A probléma rendezése érdekében a kormánynak kell intézkednie, ezért csak általánosságban szeretném megjegyezni a következőket: az Sztv. 124. §-ában foglaltak szerint 2000. január 1-ét követően a rendszeres szociális segély, illetve az időskorúak járadéka folyósított összegének 75%-át a központi költségvetés megtérítette. Az önkormányzat a központi költségvetés részére a költségviselés arányában köteles volt visszafizetni a hagyatéki teher érvényesítésével befolyt összeget. Álláspontom szerint mindebből az következik, hogy az Országgyűlés az önkormányzatok szerzett jogainak sérelme nélkül, és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába nem ütközően törvényben lemondhatna a még fennálló követelésállománynak a központi költségvetésből finanszírozott 75%-áról, így ezt az önkormányzatok nem érvényesíthetnék az örökösökkel szemben. Jogállami megoldás lenne ugyanakkor az is, ha az önkormányzatok – akár a központi költségvetésből történő kártalanítás ellenében – helyi rendeletben lemondanának a követelésükről. (Csak zárójelben uta-

lok arra, hogy az esetleges kártalanítás kérdésében az önkormányzatok bizonyára megegyezésre törekednének, hiszen tisztában vannak azzal, hogy túlnyomórészt be nem hajtható követelésről van szó. Véltetően tehát ez a megoldás sem terhelné meg jelentősen az állami költségvetést.)

Figyelemmel arra, hogy korábbi ajánlást a szakminisztériumok elutasították, az Obtv. 20. § (1) és (4) bekezdése alapján azzal az

ajánlással

fordulok Miniszterelnök Úrhoz, hogy a kormány tűzze napirendjére a hagyatéki teherként nyilvántartott önkormányzati követelések problémakörét, és dolgozza ki a megoldás érdekében szükséges intézkedéseket.

Kérem, hogy az ajánlással kapcsolatos álláspontjáról, a megtett vagy tervezett intézkedéseiről tájékoztatni szíveskedjék.

Budapest, 2005. szeptember 9.

Üdvözlettel:

(Dr. Kaltenbach Jenő s. k.)



Ikt.szám: I-2/3515/2/2005

Dr. Kaltenbach Jenő úr részére
a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosa

Budapest

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr!

A rendszeres szociális segély hagyatéki teherként történő bejegyzésének jogszabályi változása és az ezzel összhangban nem lévő jogalkalmazási gyakorlat kérdésében Miniszterelnök úrhoz címzett, kormányzati lépést indítványozó levelét megkaptuk. Miniszterelnök úr nevében köszönöm az ügy iránti figyelmét és kezdeményezését.

Felhívása kapcsán dr. Lamperth Mónika belügyminiszter asszonyt és dr. Göncz Kinga ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter asszonyt arra kértem, hogy sürgősen tegyék meg a megváltozott jogszabály szerinti joggyakorlat érvényesítése és a szükséges kormányelőterjesztés elkészítése érdekében szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2005. október „31.”

Üdvözlettel:

Dr. Szilvássy György



Ügyszám: 5852/2005.

Adalékok a diszkrimináció fogalmához („amicus curiae”)

Az Európai Unió szervezetei több dokumentumban is hitet tesznek azon célkitűzés mellett, hogy az Unió a szabadság, biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön. Először az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződésbe iktatták be azt a rendelkezést, amely felhatalmazta a Közösséget arra, hogy a faji alapú hátrányos megkülönböztetés ellen intézkedéseket fogadjon el. Az Alapvető Jogok Chartájának 21. cikkében is megjelenik a faji, nyelvi alapú, illetve az etnikai származáson és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció tilalma.

A Miniszterek Tanácsa az Amszterdami Szerződés 13. cikkének felhatalmazása alapján, 2000. július 29.-én fogadta el a *személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK irányelvet*.

Az Irányelv által tiltott magatartások a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás valamint a diszkriminációra adott utasítás.

A 2. cikk értelmében *„közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának”, illetve „közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”* Zaklatásnak minősül, „amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki.” Az Irányelv az eljárási rendelkezések körében tiltja továbbá a megtorlást is.

Az irányelvek, ha kötelezőek is, a tagállamokat „csupán” arra kötelezik, hogy belső jogukban valósítsák meg az iránymutatásait. Tehát a 2000/43/EK irányelvben megfogalmazott definíciók sem szó szerint kerültek a magyar jogba. A tagállam a direktíva védelmi szintjénél magasabb mércét is megállapíthat, hiszen az irányelv végső célja az, hogy a címében foglalt célkitűzés, azaz a személyek közötti, faji vagy etnikai származásukra tekintet nélküli egyenlő bánásmód ténylegesen megvalósuljon. Nem szolgálhat azonban alapul az irányelv az adott területen eredetileg fennálló védelmi szint lecsökkentésére.

Az uniós joganyag belső jogba történő átültetése során – az adott tagállam társadalmi sajátosságainak megfelelően – számos olyan nemzetközi dokumentumot és ajánlást érdemes figyelembe venni, amelyek mind az Európai Unió egésze, mind pedig Magyarország viszonylatában háttér-joganyagként szolgálnak. Az irányelv végrehajtására megalkotott belső joganyag értelmezése során pedig tekintettel kell lenni az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlatára is. Emellett nem szabad figyelmen kívül hagyni az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatát sem. A nemzetközi dokumentumok kapcsán az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében Magyarország köteles biztosítani a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját, így köteles a belső jogot azokkal a nemzetközi dokumentumokkal összhangba hozni, amelyekhez csatlakozott. A kihirdetett nemzetközi dokumentumok a magyar jogalkalmazó számára a magyar jogalkotótól származó joganyaggal azonos módon kötelező erővel bírnak.

Magyarország azt a megoldást választotta a diszkrimináció-ellenes uniós szabályozás belső jogba való átültetésére, hogy egységes, átfogó törvényt alkot, amely nem csupán a faji diszkriminációt tiltja, hanem a diszkrimináció valamennyi megvalósulási formája ellen fellép, bármely okból kerüljön is sor azokra. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) az irányelv követelményei, a nemzetközi ajánlások, illetve a magyar társadalmi körülmények fényében a következő magatartások tilalmáról rendelkezik:

- közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés
- zaklatás
- a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás
- jogellenes elkülönítés
- megtorlás

A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkező ágazati jogszabályok fogalomrendszerét a jogalkotó szintén az Ebtv. fogalomkészletéhez igazította. A fenti magatartások közül a jogalkalmazók számára egy-egy komplexebb ügyben a közvetett diszkrimináció, illetve a jogellenes elkülönítés értelmezése jelenthet nehézséget, tekintettel arra, hogy meglehetősen új, és a magyar jogban igen rövid távú előzményekkel rendelkező jogintézményekről van szó. Emellett fontosnak érzem, hogy az etnikai hovatartozás megítélésével, illetve bizonyításával kapcsolatosan kifejtsek néhány gondolatot, tekintettel arra, hogy valamennyi hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ügy kulcsfontosságú előkérdéséről van szó.

Az etnikai hovatartozás bizonyítása

Az etnikai hovatartozás kérdése, azaz annak megállapítása, hogy a diszkriminációt elszenvedett személy valóban rendelkezik-e a hátrányos megkülönböztetés okául szolgáló tulajdonsággal, kulcsfontosságú előkérdés, és egyben rendkívül problematikus pontja valamennyi diszkriminációs eset felderítésének. E kérdés – különösen, ami a faji, illetve etnikai alapú hátrányos megkülönböztetést illeti – számos személyiségi jogi, illetve adatvédelmi problémát vet fel.

A kisebbséghez tartozás meghatározása vonatkozásában az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 8. számú általános ajánlásában akként foglal állást, hogy *azt a személyt kell egy adott faji vagy etnikai csoport tagjának tekinteni, aki önmagát annak tekinti, ha csak nincs megalapozott indok az ellenkezőjére.*¹⁴³ *E megközelítéssel összhangban áll a magyar szabályozás is, amely az identitás vállalásának szabadságán alapul.*

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. Törvény 2. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében szerint különleges személyes adatnak minősül a „faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra (...) vonatkozó (...) személyes adat.” A szenzitív adatok kezelése a törvény 3. § (2) bekezdése értelmében szigorú garanciális szabályok alapján lehetséges csupán, így különleges adatokat csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárul, valamint ha az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul, vagy az Alkotmányban biztosított alapvető jogok érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli. *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. 2. § (6) bekezdés] A megfelelő tájékoztatás (informed consent) kulcsfontosságú előfeltétele annak, hogy az érintett valóban megalapozott módon adhassa meg, illetve tagadhassa meg beleegyezését adatainak kezeléséhez. Nem megfelelő tájékoztatás hiányában különösen a faji, etnikai származásra vonatkozó adatok vonatkozásában áll fenn annak a veszélye, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek – történelmi tapasztalataikból eredő féltelmeik okán – olyan esetben is megtagadják az adataik kezelésébe való beleegyezést, amikor ahhoz az adatkezelés módjára, céljára, garanciáira vonatkozó kellő információ birtokában hozzájárulnának. A törvény indokolása értelmében az írásbeli hozzájárulásnak kifejezettnak lennie. *A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rögzíti az identitás-vállalás szabadságát, amikor kimondja, hogy „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez ... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.* A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében a Nektv. 7. § (1) és (2) bekezdése szerint „nyilatkozatra senki nem kötelezhető”, kivéve azt az esetet, amikor törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály valamely kisebbségi jog gyakorlását az egyén nyilatkozatához köti.

E szabályozás jelentős problémákat vetne fel a hátrányos megkülönböztetés bizonyítása vonatkozásában, amennyiben az Ebtv. rendelkezései azt ki nem küszöbölnék. A hátrányos megkülönböztetés megvalósulásának bizonyítása érdekében ugyanis kötelezni kellene a panaszt arra, hogy nyilatkozzon etnikai hovatartozásáról, amely az Avtv. és a Nektv. fenti szabályai értelmében jogellenes lenne. Azaz e megoldás még abban az esetben is alkotmányossági és kisebbségi jogi aggályokat vonna maga után, ha a diszkrimináció áldozata valóban az adott kisebbséghez tartozónak vallaná magát. *Életszerű azonban az a helyzet is, amikor a diszkrimináló egy olyan személyt minősít egy adott kisebbséghez tartozónak, aki saját vállalása értelmében nem az adott kisebbség tagja.* Az Európai Bizottság értelmezése szerint a 2000/43/EK irányelv által nyújtott védelem mindenkire kiterjed, „aki azért szenved el hátrányos megkülönböztetést, mert az őt hátrányosan megkülönböztetőt azt gondolja vagy feltételezi róla, hogy egy bizonyos fajhoz, valláshoz stb. tartozik, még akkor is, ha nem ez a helyzet.”¹⁴⁴

Az Ebtv. – összhangban a Bizottság fenti értelmezésével, illetve azzal a szociológiai megállapítással, hogy *a diszkrimináció tekintetében nem az a döntő, hogy milyen származásúnak vallja magát a diszkriminált egyén, hanem az, hogy őt mások milyen származásúnak láthatják* – következetes megoldást ad a fenti problémára. Így egyrészt a tiltott megkülönböztetés mind vélt, mind valós tulajdonságok alapján megvalósulhat. Emellett nem csupán az etnikai hovatartozáson, hanem a borszínen és az egyéb külső vonásokon alapuló megkülönböztetést is tiltja. Ezzel összhangban állnak a bizonyítási terhekre vonatkozó szabályok is.

Az Ebtv. 19. § (1) bekezdése értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell bizonyítania, hogy

- a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte, és
- b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.”

A másik felet terheli annak bizonyítása, hogy „a) megtartotta, vagy

- b) az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani az egyenlő bánásmód követelményét.”

A fenti bizonyítási rend az egyenlő bánásmód érvényesítésére indított valamennyi eljárásban irányadó. *Az Ebtv. koncepciója értelmében tehát nem a hátrányos megkülönböztetést elszenvedett személyek tényleges, az identitás vállalása-*

¹⁴³ General Recommendation No. 8.: Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1 Par 1.& 4.)

¹⁴⁴ Egyenlőség és megkülönböztetésmentesség. Éves jelentés 2005. Európai Bizottság, Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, D 3. egység, 2005. április.

hoz fűződő alkotmányos jogán alapuló etnikai hovatartozása a releváns kérdés, hanem az, hogy a diszkrimináló külső jegeik vagy egyéb vonásaik alapján úgy gondolhatta-e, hogy az adott kisebbséghez tartoznak.

A közvetett diszkrimináció fogalmáról

A közvetett diszkrimináció fogalma elsőként 1971-ben, az Amerikai Egyesült Államok bíróságainak gyakorlatában jelent meg, a Griggs v. Duke Power Company-ügyben. Az adott ügyben egy munkáltató a cégen belüli előléptetés feltételeként felsőfokú végzettséget, illetve képességvizsgáló teszteken elérendő bizonyos minimális eredményt írt elő, anélkül, hogy e követelményeknek bármiféle ésszerű köze lett volna az elvégzendő munkához. A bíróság megállapította, hogy annak ellenére, hogy nem volt kimutatható diszkriminációra irányuló szándék az adott ügyben, a követelmények alkalmazása a fekete munkavállalókat hátrányosabb helyzetbe hozta, így ilyen jellegű követelmények alkalmazása – ha csak nem függenek össze ésszerű módon a munka természetével – tilos. Európában a fogalom elsőként Nagy-Britanniában, a nemi, illetve faji diszkriminációs szabályozásban jelent meg kifejezett módon. Fokozatosan az Európai Bíróság gyakorlatában is teret nyert, majd a közösségi írott jogszabályok szintjén a bizonyítási teher megfordításáról szóló 97/80/EC Irányelvben [2. cikk (2) bekezdés] jelent meg.

A közvetett diszkrimináció koncepciója azonban közvetve már több olyan korábbi nemzetközi dokumentumból is kiolvasható, amelyek kifejezetten nem rögzítik a közvetett megkülönböztetés tilalmát. E dokumentumok nem követelik meg a diszkriminatív szándékot, elegendő, ha egy adott intézkedés eredményében, hatásában diszkriminációhoz vezet. Így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon kihirdette: 1976. évi 8. tvr.) 26. cikkének következő értelmezéséből a közvetett diszkrimináció tilalma is kirajzolódik. Hátrányos megkülönböztetésnek minősül „...bármely különbségtétel, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés, amely faji, bőrszínű érintő, nemi (...) hovatartozáson (...) alapul, és amelynek célja vagy hatása, hogy lehetetlenné tegye vagy akadályozza valamely jog vagy szabadság egyenlő élvezetét vagy gyakorlását.”¹⁴⁵

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ-egyezményben (Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. tvr.) megjelenő definíció szintén teret enged a közvetett diszkrimináció fogalmának. Az egyezmény szerint a hátrányos megkülönböztetés „minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbitása.” A Bizottság 14-es számú általános ajánlása, amelyben a diszkrimináció fogalmát értelmezi, még közelebb visz a közvetett diszkrimináció koncepciójához: eszerint a diszkrimináció megvalósulásának kritériuma a meghatározott faji csoportra gyakorolt, „igazolhatatlan eltérő hatás” (unjustifiable disparate impact).¹⁴⁶

A fenti definíciók egyértelműen rávilágítanak a közvetett diszkrimináció koncepciójának egyik legfontosabb elemére: arra, hogy a közvetett hátrányos megkülönböztetés megállapításának nem előfeltétele a diszkriminatív szándék – az elkövető szándékától, sőt tudomásától függetlenül kialakuló tényleges vagy potenciális hátrány ténye szándék hiányában is megalapozza azt.

A 2000/43/EK irányelv 2. cikke értelmében „közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.” A fenti fogalmat az irányelv hiteles magyar fordítása¹⁴⁷ szerint idéztem. E fordítás azonban elfedi az eredeti angol, illetve francia szövegből, illetve a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezéséből következő lényegi megállapítást, amely szerint a közvetett diszkrimináció megállapításához az is elegendő, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat alkalmas arra, hogy hátrányosan érintsen meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyeket.¹⁴⁸

A közvetett diszkrimináció fogalmának történeti értelmezése során fontos kiindulópont, hogy az Európai Bíróság az irányú gyakorlata, hogy közvetlen diszkriminációt csupán abban az esetben állapít meg, ha az adott feltétel, rendelkezés vagy gyakorlat kifejezett módon utal a diszkrimináció alapjául szolgáló körülményre. Ennek megfelelően – mivel igen kevés az ennyire nyílt megkülönböztetés – általában a közvetett diszkrimináció fogalmát alkalmazza a Bíróság.

¹⁴⁵ GAOR /45/40. p.173. para 7.

¹⁴⁶ General Recommendation No.14.: Definition of discrimination (Art.1, Par.1.) 22/03/93 – www.unhchr.ch

¹⁴⁷ www.europa.eu.int/eur-lex

¹⁴⁸ Az angol szöveg szerint: „Indirect discrimination shall be taken to occur where an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons (...) at a particular disadvantage compared with other persons (...)”. A francia szöveg szintén azt támasztja alá, hogy elegendő, ha az adott rendelkezés alkalmas hátrány okozására: „(...)est susceptible d’entraîner un désavantage particulier”. – A hivatalos szövegeket lásd www.europa.eu.int/eur-lex.

A közvetett diszkrimináció bizonyításával kapcsolatosan két különböző standard érvényesült a Bíróság gyakorlatában:

– A kezdetben túlsúlyban lévő, nemi diszkriminációval kapcsolatos ügyekben kifejezetten megkövetelte, hogy az adott rendelkezés lényegesen nagyobb arányban hátrányosabban érintse az egyik nem tagjait a másiknál, és ennek alátámasztására statisztikai bizonyítékokat követelt meg. [Case 170/84 Bilka (1986) ECR 1607]

– A nemzeti hovatartozással kapcsolatos közvetett diszkrimináció tilalmánál pedig a Bíróság kezdetben már alacsonyabb fokú statisztikai hátrány esetén is megállapította a közvetett hátrányos megkülönböztetés megvalósulását [Joined cases C 259/91, 331/91 and 332/91 Allué and Others (Allué II.)]. A tényleges áttörés azonban a 90-es évek második felében következett be, amikor az Európai Bíróság kifejezetten kimondta, hogy a közvetett diszkrimináció megállapításához elegendő, ha az adott rendelkezés potenciálisan alkalmas lehet arra, hogy meghatározott csoportot hátrányos helyzetbe hozzon, illetve ennek kockázata fennáll. [Case C-237/94 O'Flynn (1996)] Azaz a közvetett diszkrimináció megállapításának nem feltétele, hogy egy adott csoport ténylegesen hátrányos helyzetbe kerüljön.

Az új irányelvek kidolgozása során az Európai Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közvetett diszkrimináció fogalmának meghatározása során a 90-es években kialakított, tágabb mércét vegyék figyelembe. A 2000/43/EK irányelv 2. cikkének eredeti angol, illetve francia szövegéből kitűnően valóban e megoldást választották. Azaz a pontos magyar fordítás úgy hangozna, hogy „(...) az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érinthet”, szemben a tényleges érintettséget megkövetelő magyar szöveggel. E fordítási pontatlanság azonban súlyos következményekkel jár – a védelem köre szűkül. *Míg az Irányelv fogalma szerint elegendő, hogy az adott látszólag semleges rendelkezés alkalmas legyen arra, hogy hátrányos helyzetbe hozzon meghatározott származású személyeket, a magyar fordítás, és az azzal összhangban lévő törvényi fogalom szerint a potenciális hátrányokozás nem elegendő a közvetett megkülönböztetés megállapításához.*

Az Ebtv. 9. §-a értelmében közvetett diszkriminációnak minősül „az a közvetlen 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.” E fogalom tehát megköveteli, hogy tényleges hátrány álljon fenn az adott rendelkezés következtében meghatározott tulajdonságokkal rendelkező személyek vagy csoportok kárára, méghozzá „lényegesen nagyobb arányban”, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébiránt összehasonlítható helyzetben levő személyek vagy csoportok vonatkozásában. *A „lényegesen nagyobb arányú hátrány” megkövetelése szintén visszalépés a közvetett diszkrimináció fogalmának történeti fejlődéséhez, illetve az Irányelvben foglaltakhoz képest.* A hátrány vonatkozásában a korábbi nemi diszkriminációs szabályozással szemben az Irányelv nem követeli meg, hogy az lényegesen nagyobb arányban érintse az adott csoporthoz tartozó személyeket, elegendő, ha különösen hátrányosan érinti. *Az uniós joganyaggal, illetve gyakorlattal konform értelmezés érdekében tehát a magyar fogalom értelmezése során is olyan módon érdemes megközelíteni a közvetett diszkrimináció fogalmát, hogy abban a potenciális hátrányokozás is benne foglaltassék.*

Mind az Ebtv. által adott fogalomból, mind az irányelvből, illetve a nemzetközi dokumentumokból kitűnően nagyon fontos eleme a közvetett diszkrimináció fogalmának, hogy annak nem eleme a diszkriminációra irányuló szándék, azonban még annak tudata sem, hogy az adott látszólag semleges rendelkezés potenciálisan hátrányosabb helyzetbe hozhat egy adott csoportot. Fontos továbbá, hogy az Ebtv. – az Irányelv által adott definícióval összhangban – gyűjtőfogalomként használja a „rendelkezés” kifejezést: a 7. § (2) bekezdése értelmében a „rendelkezés” fogalmi körébe tartozik a „magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat”, azaz a hátrányos megkülönböztetés mind tevőlegesen, mind pedig nem-tevéssel megvalósítható.

A törvény 7. § (2) bekezdése értelmében „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az a 8. §-ban felsorolt tulajdonságon alapuló magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés), amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van”.

Meghatározó jelentőséggel bír, hogy *mi minősülhet „tárgyilagos mérlegelés szerinti, az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoknak”?*

A 2000/43/EK irányelv 2. cikke értelmében nem valósul meg közvetett megkülönböztetés, ha az adott rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat „jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”

E kimentési ok értelmezése során az Európai Bíróság gyakorlata irányadó. Eszerint a különbségtétel akkor jogszerű, ha *a megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonsághoz nem kapcsolódó, objektív tényezők alapján igazolható* [lásd pl. Case 171/88 Rinner-Kühn (1989), Case 77/2002 Steinicke (2003)]. Az igazolhatóság kérdésében a nemzeti bíróság dönt. E tárgyú mérlegelése során meg kell győződnie arról, hogy valamennyi releváns körülmény ismeretében *volt-e lehetőség arra, hogy más eszközök igénybevételével ériék el az adott célt, illetve, hogy a különbségtétel valóban alkalmas, azaz megfelelő eszköz-e az adott cél elérésére* [lásd Case 77/2002 Steinicke (2003)]. A magyar törvény rendelkezését tehát – az uniós követelményeknek való megfelelés érdekében – szigorúan e standardok alapján kell értelmezni.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata tükrében diszkriminatív az eltérő bánásmód akkor, ha az ésszerű és tárgyilagos módon nem indokolható, azaz nincs legitím célja és az alkalmazott eszközök nem állnak ésszerű arányban az elérendő céllal.¹⁴⁹ A legitím cél vonatkozásában a tagállamok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, ugyanis legitím célnak minősül bármi, ami ésszerű és tárgyilagos módon igazolható egy demokratikus társadalom keretei között.

Az ECRI 7. számú általános politikai ajánlása értelmében nem valósul meg hátrányos megkülönböztetés, azaz objektív és ésszerű a különbségtétel, illetve az elkülönítés indoka, ha a különbségtétel jogszerű célért történik, és ha a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze ésszerű arányban áll egymással.

A „*tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok*” értelmezése során irányadó továbbá, hogy amennyiben a hátrányos megkülönböztetés alapjogokhoz kötődik (így tipikusan az oktatás kapcsán megjelenő hátrányos megkülönböztetés többszörösen is alapjogi vonásokkal bír, mivel érinti mind a művelődéshez való jogot, mind a gyermekek jogait, mind az államnak a gyerekekről való gondoskodási kötelezettségét, mind pedig a szülők jogát a gyermekeiknek adódó nevelés megválasztására), az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a *szükségesség-arányosság mércéjét* kell alkalmazni. E mérce értelmében az alapjoggal kapcsolatos megkülönböztetés alkotmányosságának megítéléséhez az alapjogok korlátozására irányadó általános jogkorlátozási tesztet kell alkalmazni. A fenti mérce értelmében nem elegendő annak pusztán „ésszerűsége”, hanem az is szükséges, hogy az adott cél elérésére ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen. (E követelmény megegyezik az Európai Bíróság gyakorlatával.) A „szükségesség” tehát az indokolhatóság szempontjából az AB gyakorlatában végső eszközt jelent, ha a megkülönböztetés alkalmazására kényszerítő ok áll fenn, amikor a szabályozás célja másként nem érhető el. A korlátozás vagy különbségtétel célja, indoka egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet. A korlátozás „arányossága” kettős követelményt takar. Egyrészt a cél eléréshez szükséges legenyhébb korlátozás követelményét, másrészt pedig azt, hogy a megkülönböztetésnek vagy korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt cél fontosságával. [lásd pl. 30/1997. (IV. 29.) AB hat.]

A fentiek tükrében a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok értelmezése során igen szigorúan és megszorító módon kell eljárni, azaz vizsgálni kell, hogy van-e a rendelkezésnek nézve a faji származáshoz nem kötődő, ésszerű ok, hogy az okul szolgáló jogszerű cél elérésével keletkező előny arányban áll-e az okozott hátránnyal, hogy a legenyhébb eszközt választották-e, illetve végső soron azt, hogy elkerülhetetlen volt-e az adott rendelkezés a cél elérése érdekében. Mindezek bizonyítása – az Ebtv. bizonyítási teherről szóló rendelkezései értelmében – az alperes feladata.

Szegregáció (jogellenes elkülönítés)

Ahogy fent jeleztem, a 2000/43/EK Irányelv által tiltott magatartások körében nem szerepel önállóan a jogellenes elkülönítés, annak tilalma azonban kiolvasható a közvetlen, illetve közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmából. Emellett számos – Magyarországra nézve is irányadó – nemzetközi dokumentumban és ajánlásban megjelenik a szegregáció tilalma.

Az ENSZ faji megkülönböztetés valamennyi formájának leküzdéséről szóló Egyezményének 3. cikke kimondja, hogy „a részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.” Nagyon fontos, hogy e cikk nem csupán a kifejezett, állami akaratból létező apartheid-rendszerekre utal, hanem a „spontán szegregáció” jelenségére is. A Bizottság 19. számú általános ajánlásában felhívja a figyelmet arra, hogy *a szegregáció állami szándéktól függetlenül, magánszemélyek cselekményei következtében is kialakulhat, például a lakhatás terén jövedelmi különbségek következtében.* A jövedelmi különbségek azonban gyakran járnak együtt származásbeli vagy bőrszín szerinti különbségekkel, így bizonyos területek lakói többszörösen stigmatizálódnak. Az államoknak a „spontán szegregáció” elleni fellépést is javasolja.¹⁵⁰

Az ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős Bizottsága 29. számú általános ajánlásában külön figyelmet szentel a szegregáció jelenségének, és felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy az államok megfelelő lépéseket tegyenek lakhatási, oktatási és foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésére, valamint a vegyes közösségek kialakítására.¹⁵¹

¹⁴⁹ Belgian Linguistic case, 23. July 1968, para 10.; Willis v the United Kingdom, 11. June 2002 para 39.; Abdulaziz, Cabales et Balhaidali c. Royaume Uni – Arrêt du 25. mai 1885.

¹⁵⁰ General Recommendation No.19: Racial segregation and apartheid (Art.3.) 18/08/95 – www.unhchr.ch

¹⁵¹ General Recommendation No.29.: Art.1., paragraph 1 of the Convention (Descent) 01/11/2002. 14–17. – www.unhchr.ch

A szegregáció elleni fellépés szükségességére az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága, az ECRI is felhívja a figyelmet dokumentumaiban. Így a romákkal szembeni diszkrimináció leküzdéséről szóló 3. számú általános politikai ajánlásában felhív az oktatási szegregáció elleni küzdelem szükségességére,¹⁵² az antidiszkriminációs jogalkotásról szóló 7. számú általános politikai ajánlásában pedig a tiltott magatartások körében szintén megjelenik a szegregáció.¹⁵³ Az ajánláshoz fűzött magyarázat a szegregáció fogalmát következőképpen határozza meg: olyan magatartás, amellyel valaki személyeket objektív és ésszerű indok nélkül elkülönít egymástól faji, etnikai származáshoz kapcsolódó alapon. Az ajánlás hangsúlyozza, hogy az önkéntes elkülönülés nem valósít meg szegregációt.¹⁵⁴

Az oktatásban előforduló jogellenes elkülönítést az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló, UNESCO egyezmény (Magyarországon kihirdette: 1964. évi 11. tvr.) is tiltja. Az Egyezmény 1. cikke értelmében „a „megkülönböztetés” kifejezés alatt értendő a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzeti vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

- a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;
 - b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;
 - c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. Cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy
 - d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.”
- Bár az egyezmény nem használja a szegregáció fogalmát, a „kizárás”, „korlátozás”, a „külön oktatási rendszerek fenntartása és létesítése” egyértelműen a jogellenes elkülönítést tiltja.

A jogszerű elkülönülés eseteit az Egyezmény a 2. cikkben sorolja fel: három esetben tartja törvényesnek az elkülönülést,

„A) Ha két nembeli tanulók számára létesítik és

- a) egyenlő lehetőséget nyújtanak,
- b) azonos fokú képesítést nyert tanszeméllyel,
- c) azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel működnek, valamint
- d) azonos értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé.

B) vallási, nyelvi okokból, ha

- a) a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak, és
- b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében,

C) magániskolák,

- a) ha nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, és
- b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében.”

A fentiekkel összhangban, illetve a társadalmi viszonyoknak, az elmúlt évek tapasztalatainak megfelelően a magyar jog külön elkövetési magatartásként tiltja a jogellenes elkülönítést.

Az Ebtv. 10. § (2) bekezdése értelmében „jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.”

A törvény a lakhatásra valamint az oktatásra vonatkozó speciális rendelkezései körében is kitér az elkülönítés kérdéseire. A törvény indokolása szerint a jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatás területén valósul meg.

A törvény 27. § (3) bekezdése értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

¹⁵² ECRI General Policy Recommendation No.3 Combating racism and intolerance against Roma.

¹⁵³ ECRI General Policy Recommendation No.7. on national legislation to combat racism and racial discrimination.

¹⁵⁴ Explanatory Memorandum to ECRI General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination. 16.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

A 28. § értelmében „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri”, továbbá „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.”

Mind a nemzetközi dokumentumokból, mind a magyar szabályozásból kitűnően tehát alapvetően tilos az elkülönített oktatás, illetve a szabályozás különös hangsúlyt fektet az alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozás tilalmára. Bizonyos jellemzők (nem, vallás, világnézet) alapján azonban jogszerű lehet a tanulók bizonyos csoportja részére szervezett oktatás. Felmerülhet azonban a kérdés, hogy az elkülönített oktatás abban az esetben is tilos-e, ha az azonos minőséget képvisel, illetve, hogy mi különbözteti meg a származás alapján való jogszerű elkülönített oktatást az oktatási szegregációtól.

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1896-ban a Plessy c. Ferguson ügyben kimondta, hogy nem sérül az egyenlő bánásmód elve, ha a feketék és a fehérek lényegében azonos minőségű szolgáltatásban részesülnek, még ha e szolgáltatások elkülönítettek is. A doktrína szerint feketék és fehérek iskolája egyenlő, ha az épület, a tanmenet, a tanárok képzése, a bizonyítvány és a többi „kézzel fogható” („tangible”) tényező azonos minőségű. Ezt az elvet bírálta felül a Legfelsőbb Bíróság 1954-ben, amikor a Brown c. Board of Education ügyben kimondta, hogy a fekete és a fehér gyerekek elkülönítése az államilag fenntartott iskolákban kizárólagosan faji alapon, a fekete gyermekekre nézve az egyenlő bánásmód elvének megszegését jelenti, még akkor is, ha a fizikai körülmények és minden „kézzel fogható” tényező egyenlő.

A nemzetközi dokumentumok, illetve a magyar szabályozás is e logikára épül: az elkülönített oktatás még abban az esetben is jogellenes, ha teljes mértékben azonos feltételek biztosításával történik. A magyar jog egyetlen esetben ad lehetőséget a származáson alapuló elkülönített oktatásra: a kisebbségi oktatás esetében. Felmerül a kérdés, hogy milyen ismérvek alapján határozható el a kisebbségi jogok körébe tartozó kisebbségi oktatás a szegregált oktatástól.

A kisebbségi oktatásra a Nektv. VI. fejezetében foglaltak irányadóak. Az elkülönített oktatás tehát akkor jogszerű, ha megfelel a Nektv.-ben, illetve az Ebtv.-ben foglaltaknak. A fentiek értelmében a kisebbségi oktatás három lényeges ponton különbözik a szegregációtól:

- az önkéntességben
- az elkülönítés céljában
- valamint az azonos minőség biztosításában.

Ahogy azt a fentiekben bemutattam, az önkéntes elkülönülés magatartását a diszkriminációdefiníciók kiveszik a jogtalan elkülönítés kategóriája alól. Az ECRI 7. számú általános politikai ajánlása a fogalmak magyarázatánál külön is kiemeli: „Az önkéntes elkülönülés nem eredményez szegregációt.”. Az UNESCO Egyezmény is felsorolja a jogszerű elkülönülés formái között, hogy vallási, nyelvi okokból lehet külön oktatási intézményeket fenntartani, ha azok a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak. Az önkéntesség követelményét rögzíti az Ebtv. 28. § (2) bekezdése is. Az önkéntességet a Nektv. 43. § (2) bekezdése értelmében az biztosítja, hogy a kisebbségi oktatásban való részvétel a gyermek szülője vagy gyámja döntése alapján történik, illetve a 14. életévét betöltött gyermeket e döntésbe be kell vonni.

Természetesen egy döntés csak akkor lehet önkéntes, ha megfelelő információk ismeretében születik. Nem nevezhetjük önkéntesnek azt a döntést, melyet a döntés következményeinek ismerete nélkül hoznak. Például a formálisan beleegyezést kifejező szülői aláírások ellenére sem ismertük el a cigány kisebbségi oktatás szülői kezdeményezését, amikor kiderült, hogy az iskola által előre legépelt papírt írták alá a szülők, a papíron csupán a közoktatási törvény paragrafusára szerepelt, az oktatás tartalma, neve, körülményei nem; és a szülők ténylegesen sem voltak tisztában azzal, hogy az aláírásuk alapján gyermekeiket a többiekétől elkülönülten, csökkentett tananyag alapján, kevésbé képzett pedagógusokkal fogják tanítani.

Míg a kisebbségi oktatás esetében a kulturális hagyományok, a nyelv megőrzése a cél, addig a tudatos szegregáció esetében a hátrányos helyzetű polgárok kizárása valamely szolgáltatásból, arra szorításuk, hogy egy meghatározott területen éljenek stb. A spontán szegregáció esetében egy migrációs folyamat következményeként alakul ki a szociológiailag és sokszor etnikailag is homogén lakóközösség, illetve a jobb módúak elköltözését nemcsak a romló munka- és infrastruktúráis körülmények, hanem a hátrányos helyzetű lakók számának növekedése is motiválja.

A különbség harmadik összetevője, hogy a kulturális értékek megőrzése nem eredményezi az oktatás színvonalának csökkenését.

Összegzésül tehát: az önkéntesen választott, mások kizárására nem irányuló és azt nem is eredményező, mások részére rosszabb körülményeket nem generáló elkülönítés esetén nem beszélhetünk szegregációról.

Gyakran előfordul azonban, hogy gyerekek elkülönítése nem kisebbségi oktatás keretében, hanem egyéb pedagógiai célok alapján történik – egyrészt a Köznevelési törvény által nevesített módokon, másrészt pedig a pedagógusok döntése alapján, belső oktatás-szervezési döntés alapján különítik el a „problémás” gyerekeket. Ennek alapján nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a szegregációnak nem csupán a tudatos, szándékos, hanem a közvetett formáját is tiltják a hazai és nemzetközi jogszabályok. Jogellenes elkülönítésnek minősül tehát minden olyan magatartás, amely „faji alapon egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.” Emellett, bár az Ebtv. által a jogellenes elkülönítésre adott általános fogalomból [10. § (2) bekezdés] kitűnően csupán az „aktív magatartással” megvalósított jogellenes elkülönítés tilos, az Ebtv. oktatással kapcsolatos rendelkezései [27. § (3) bekezdés], illetve vonatkozó nemzetközi egyezmények az elkülönített, illetve alacsonyabb színvonalon működő oktatási rendszerek fenntartását is tiltják.

Amennyiben az elkülönítésnek „tárgyilagos mérlegelés szerinti, ésszerű oka van”, az nem jogellenes. A „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok vonatkozásában mutatis mutandis a közvetett diszkrimináció kapcsán leírtak irányadóak, azaz:

A tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok értelmezése során igen szigorúan és megszorító módon kell eljárni, azaz vizsgálni kell, hogy fennáll-e az elkülönítésre (annak fenntartására) nézve a faji származáshoz nem kötődő, ésszerű ok, hogy az elkülönítésre alapot adó jogszerű cél elérésével keletkező előny arányban áll-e az okozott hátránnyal, hogy a legenyhébb eszközöz nyúlt-e az elkülönítéssel a fenntartó, illetve végső soron azt, hogy elkerülhetetlen volt-e az elkülönítés a cél elérése érdekében.

A fenti mérce alkalmazása tehát abban az esetben válik szükségessé, amikor a különböző származású gyerekek elkülönítése nem kisebbségi oktatás keretében, hanem egyéb indokokból, illetve egyéb körülmények eredményeképpen valósul meg. Amennyiben e feltételeknek nem felel meg az elkülönítés, az abban az esetben is jogellenes, ha azonos színvonalon, azonos személyi és tárgyi feltételek biztosításával valósul meg. Kisebbségi oktatás okán történő elkülönített oktatás esetén a fenti feltételek meglétét maga a jogi szabályozás biztosítja, így ez esetben csupán a jogszabályokban meghatározott előfeltételek vizsgálata szükséges, különös tekintettel az önkéntesség, a cél és az azonos színvonal szempontjaira.

2005. november 21.

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

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.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény	
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	(Mt.)
A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény	(Kjt.)
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	(Szocvtv.)
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 Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény	
A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény	(Szja.)
A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény	(médiatörvény)
A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyvtv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény	(Fgytv.)
A helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXX. törvény	(kistérségi törvény)
A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény	(Sztv.)
A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény	(Tkp.)
A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény	(Jst.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebtv.)
A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény	
A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény	
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	(Ket.)
A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény	(Kvj.)
A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben	
A többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról szóló 5/2005. (I. 19.) Korm. rendelet	(kistérségi rendelet)
A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet	

Tartalom

Bevezető

Néhány gondolat a 2005-ös évről

- I. A kisebbségi önkormányzati rendszer
 1. A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásának átalakítása
 - 1.1. A kisebbségi önkormányzati választójogi reform és annak várható hatásai
 - 1.2. A „kisebbségi kedvezményes mandátum” sorsa
 2. A kisebbségi törvény módosításának főbb elemei, és a megoldásra váró problémák
 3. Tényleges és lehetséges változások a kisebbségi törvény személyi hatályában
- II. **A kisebbségi közösségi jogok helyzete 2005-ben – különös tekintettel az oktatáshoz fűződő kollektívjogokra**
 1. A kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló általános tendenciák
 2. A kisebbségi önkormányzatok által fenntartható nevelési oktatási és kulturális intézményekre vonatkozó szabályok áttekintése
 3. A kisebbségi önkormányzatok egyetértési jogával kapcsolatos panaszok bemutatása
 4. Egy különösen bonyolult iskolai diszkriminációs eset bemutatása
 5. A kisebbségi tankönyvhelyzet bemutatása
 6. A kistérségi iskolák létrehozásával kapcsolatos – kisebbségi jogokat (is) érintő – visszasságok
 7. A nemzetiségi rádióműsorok frekvenciaproblémája
- III. **Az egyes egyéni kisebbségi jogok érvényesülésének 2005. évi tendenciái**
 1. A kisebbségi névhasználat kérdései
 2. A kisebbségi közösséghez tartozók identitását védő szabályok, különös tekintettel a személyes adatok kezelésére
 3. A foglalkoztatás területén tapasztalható problémák
 4. A kisebbségi jogok nem „rendeltetésszerű” gyakorlása – egy „szokatlan” ügy tapasztalatai
 5. A rendőrség és a büntetés-végrehajtási szervek eljárásával, valamint a kirendelt ügyvédek tevékenységével kapcsolatos panaszokról
 6. Kisebbségi ülnökök az igazságszolgáltatásban? Az ülnökök megválasztásának új szabályai
- IV. **Kisebbségi célú közalapítványok helyzetének alakulása 2005-ben**
 1. A kisebbségi közalapítványok létrehozásának indokai, működésük vázlatos áttekintése
 - 1.1. A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány létrehozását szükségessé tévő körülmények (MNEKK)
 - 1.2. A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (MACIKA) tevékenysége
 2. A nemzeti és etnikai kisebbségekért közalapítvány működési rendjét érintő változások
 3. A kisebbségi közalapítványok működését érintő kritikák az ombudsman szemszögéből
- V. **A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemszögéből**
 1. A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszasságokról általában
 2. Néhány segélyezéssel kapcsolatos panaszügy bemutatása
 3. Gondolatok a lakhatási problémákról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján
 4. Az építésügyi hatóság, valamint az önkormányzat szerepe a lakhatási feltételek alakulásában
 5. A kilakoltatás jelenségéről a gyermeki jogok érvényesülésének szempontjából
 6. Gondolatok a gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülményekről egy konkrét ügy alapján
 7. Súlyosbodó életkörülmények ózd Hétes-telepen
- VI. **Új eszközök a diszkrimináció elleni küzdelem fegyvertárában – az egyenlő bánásmódról szóló törvény hatásai**
 1. Bevezető gondolatok a diszkrimináció fogalmáról
 2. Mely esetben tiltja az Ebtv. a diszkriminációt? (A törvény személyi és tárgyi hatálya)
 3. A diszkrimináció jogi fogalma, megállapításának lehetőségei
 - 3.1. A diszkrimináció közvetlen (direkt) formája
 - 3.2. A diszkrimináció közvetett (indirekt vagy rejtett) előfordulási esetei
 - 3.3. A zaklatás tilalma
 - 3.4. A diszkrimináció speciális területe: a szegregáció

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítését segítő garanciák: bizonyítási teher, a megtorlás tilalma, a közérdekű igényérvényesítés
5. Az Ebtv. módosításának szükségessége – részvételünk a kodifikációban
- 5.1. Az Ebtv. alapfogalmai
- 5.2. A hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés intézményi garanciái – az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlensége
- 5.3. Az Ebtv. módosításával kapcsolatos további észrevételeink

VII. A hátrányos megkülönböztetés (etnikai diszkrimináció) esetén igénybe vehető jogorvoslati, illetve panasz fórumok

1. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság jogvédő munkájának bemutatása
2. A roma jogsegélyszolgálat által kínált lehetőségek
3. A „Nép Ügyvédje” által kínált jogi segítségnyújtás lehetőségei
4. A fogyasztóvédelem, mint a diszkrimináció elleni fellépés egy lehetséges esete
5. A hátrányos megkülönböztetés „kriminalitása” – a diszkrimináció miatt indítható büntető-, illetve szabálysértési eljárások
6. A személyiségi jogvédelmi perek sajátosságai a diszkrimináció tükrében

VIII. Az ombudsman jogfejlesztő munkája.

Állásfoglalásaink, rendezvényeink az antidiszkriminációs jog fogalmainak helyes értelmezéséről

1. Egy úttörő kezdeményezés: az ún. „amicus curiae”
2. Jogfejlesztő ismeretterjesztés – konferenciák, antidiszkriminációs tréningek, szemináriumok
- 2.1. Tréning a kisebbségi média szakembereinek részvételével
- 2.2. Oktatási integráció Magyarországon – a 2005. december 5-ei vitafórum tapasztalatai
3. Az Európai Unió által meghirdetett transznacionális antidiszkriminációs projekteken való részvételünk
- 3.1. Roma EDEM Projekt Oktatási Szeminárium
- 3.2. „Eséllyel a munka világában” – a Roma EDEM Projekt és Hivatalunk szemináriuma
- 3.3. Az EQUINET nemzetközi projekthez való kapcsolódásunk

IX. Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjának bemutatása

X. Ügyforgalmi statisztika

XII. Függelék

1. számú függelék
A rendszeres szociális segély hagyatéki teherként való bejelentésével kapcsolatos problémák
2. számú függelék
Adalékok a diszkrimináció fogalmához („amicus curiae”)
Jogszabálymutató

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai

Dr. Belánszki Gyula
 Dr. Fórika László
 Heizerné Hegedűs Éva
 Dr. Kántás Péter
 Leveszy Zsuzsa
 Dr. Magicz András
 Dr. Magyarné dr. Vuk Katalin
 Dr. Nagy Diána
 Némedi Erika
 Némethné Takács Margit
 Dr. Orlai István
 Dr. Regényi Eszter
 Rózsás István
 Somoskövy Béláné
 Dr. Szajbély Katalin
 Dr. Szilágyi Judit
 Dr. Varjú Gabriella

5 érvünk van:

hivatalos és hiteles
jogszabályszovegek

hasznos kiegészítők
(pl. iratmintatár)

rendszeresen
aktualizált
kommentárok

megújult, gyors
keresőprogram

online frissítés
naponta

+1 klubtagság

Előfizetésével Ön jogosult lesz a Közlöny Klub névre szóló prémium kártyájára, amellyel nem csak a Magyar Hivatalos Közlönykiadó boltjaiban részesül azonnali árkedvezményben, hanem az Euro Discount Club partnercégeinél is országsherte.



Akció: 69 000 Ft + áfa*
diákkezdvevény: 50%

Készült a
MAGYAR KÖZLÖNY
nyomdai tőpéldánya
alapján

HU ISSN 1787-7784

MAGYAR HIVATALOS KÖZLÖNYKIADÓ

 www.mhk.hu
06 (80) 200-723

- Előfizetem a **Hivatalos Jogszabálytár** önálló változatát egy évre példányban. Előfizetési periódus: 2007. január–december. 2007. évi kedvezményes előfizetési díj: **69 000 Ft + áfa**, rendszerbe lépési díj nincs. Többfelhasználás hálózati verzióinkról kérjük, érdeklődjön zöldsámunkon!

- Igénybe kívánom venni a diákok részére fenntartott 50% kedvezményt. Diákigazolvány sorszáma:

Név, cím:

Ügyintéző, telefon:

Kézbesítési cím és név:

Dátum: Cégszerű aláírás:

*Ajánlatunk a 2006. december 31-ig beérkezett új, éves előfizetésekre vonatkozik.

Kérjük, hogy a szelvényt a Magyar Hivatalos Közlönykiadó **1394 Budapest 62, Pf. 361** postacímére, illetve a **266-8906**-os vagy a **266-5190**-es faxszámra küldje vissza. Megrendelését feladhatja a www.mhk.hu honlapon vagy a jogszabalytar@mhk.hu e-mail címen is.

Ha a Közlöny Klub tagságra és az azzal járó kedvezménykártyára nem tart igényt, jelezze itt:

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosanak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2007. 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 Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfélszolgálatán (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levél-cím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2007. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	99 792 Ft/év	Környezetvédelmi és Vízügyi Értesítő	15 120 Ft/év
Hivatalos Értesítő	15 372 Ft/év	Közlekedési Értesítő	24 696 Ft/év
Határozatok Tára	22 932 Ft/év	Kulturális Közlöny	18 900 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	5 544 Ft/év	Külgazdasági Értesítő	20 160 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	18 900 Ft/év	Munkaügyi Közlöny	15 372 Ft/év
Bányászati Közlöny	4 788 Ft/év	Oktatási Közlöny	21 924 Ft/év
Belügyi Közlöny	25 452 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	30 492 Ft/év
Egészségbiztosítási Közlöny	22 176 Ft/év	Sportétesítő	5 040 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	27 720 Ft/év	Statistikai Közlöny	13 104 Ft/év
Ellenőrzési Figyelő	3 528 Ft/év	Szociális Közlöny	15 624 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	18 396 Ft/év	Turisztikai Értesítő	11 844 Ft/év
Gazdasági Közlöny	23 436 Ft/év	Ügyészségi Közlöny	6 552 Ft/év
Hírközlési Értesítő	6 552 Ft/év	Nemzeti Kulturális Alap Hírlevele	5 040 Ft/év
Honvédelmi Közlöny	18 648 Ft/év	Pénzügyi Szemle	19 908 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	15 876 Ft/év	L'udové noviny	3 780 Ft/év
Jogtanácsadó	6 804 Ft/év	Neue Zeitung	4 788 Ft/év

Cégek Közlöny CD

A Cégek Közlöny hatályos és hiteles céginformációs – az üzleti életben részt vevők számára nélkülözhetetlen, naprakész – adatbázisát tartalmazó, heti rendszerességgel megjelenő lap formátuma 2007. október 1-jétől várhatóan megújul. Erre tekintettel a CD a 2007. évben január 1-jétől szeptember 30-ig fizethető elő. A háromnegyed éves előfizetés díja a 20%-os áfával: 106 272 Ft.

Közbeszerzési Értesítő

A hetente több száz, minden szakterületre kiterjedő közbeszerzési felhívás részletes leírását és feltételeit tartalmazó Közbeszerzési Értesítő című hivatalos lap révén az előfizetők a leggyorsabban, autentikus forrásból értesülhetnek a pályázatokról. Az Értesítő – a tervezett formátumváltás miatt – a 2007. évben fél évre fizethető elő. A fél éves előfizetés díja áfával: 55 062 Ft.

A HIVATALOS JOGSZABÁLYTÁR (CD)

hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2007. évi éves előfizetési díjai:

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Önálló változat	72 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	260 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	130 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	340 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	160 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	590 000 Ft

2006. december 31-ig történő 2007. évi teljes éves előfizetés esetén az önálló változat díja: 69 000 Ft.

Az EU-JOGSZABÁLYTÁR (CD)

Az Európai Unió Jogszabályai gyűjteményének 2007. évi éves előfizetési díja

(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Önálló változat	72 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	260 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	130 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	340 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	160 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	590 000 Ft

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2006-os évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti küllalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően. Ára: 12 000 Ft + áfa.

Szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével. A Szerkesztőbizottság elnöke: Gilyán György. A szerkesztésért felelős: Kovácsné dr. Szilágyi-Farkas Zsuzsanna. 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.: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

2006. évi éves előfizetési díj: 90 216 Ft. Egy példány ára: 189 Ft 16 oldal terjedelemtől, utána +8 oldalanként +168 Ft.

A kiadó az előfizetési díj évközi emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

06.4147 – Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.

