

# MAGYAR



# KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,  
2007. május 31.,  
csütörtök

**67. szám**  
**II. kötet**

Ára: 3000,- Ft

## TARTALOMJEGYZÉK

|                          |                                                                                                                                                | Oldal |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 44/2007. (V. 31.) OGY h. | Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának és általános helyettesének 2006. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról . . . . . | 2     |
|                          | Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának és általános helyettesének 2006. évi tevékenységéről . . . . .                     | 2     |
| 45/2006. (V. 31.) OGY h. | Az adatvédelmi biztos 2006. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról. . . . .                                                         | 231   |
|                          | Az adatvédelmi biztos beszámolója (2006. január 1.–december 31.)                                                                               | 231   |
| 46/2006. (V. 31.) OGY h. | A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának 2006. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról . . . . .            | 356   |
|                          | Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának tevékenységéről (2006. január 1.–december 31.) . . . . .           | 356   |

### III. rész HATÁROZATOK

#### Az Országgyűlés határozatai

##### **Az Országgyűlés 44/2007. (V. 31.) OGY határozata**

**az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2006. 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

*Dr. Hende Csaba s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

*Török Zsolt s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

---

\* A határozatot az Országgyűlés a 2007. május 29-i ülésnapján fogadta el.

##### **Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2006. évi tevékenységéről**

## TARTALOM

### BEVEZETŐ

#### 1. A PANASZOK TÍPUSAI

##### 1.1. Adó- és illetékügyek, pénzintézetek, biztosítók

###### 1.1.1. Adó- és illetékügyek

###### 1.1.2. Pénzintézetek, biztosítók

##### 1.2. Bentlakásos intézmények

##### 1.3. Birtokvédelem

##### 1.4. Büntetőeljárású ügyek

###### 1.4.1. Büntetőeljárású és nyomozhatósági ügyek

###### 1.4.2. Fogvatartottak ügyei

##### 1.5. Családjogi ügyek

###### 1.5.1. Gyermek és fiatalkorúak jogai

###### 1.5.2. Gondnoksági 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. Épített környezet védelmével kapcsolatos ügyek

##### 1.9. Hivatásos állományúak szolgálati viszonyával kapcsolatos ügyek

##### 1.10. Fogyasztóvédelem

##### 1.11. Földhivatalok

##### 1.12. Hajléktalan-ellátás

##### 1.13. Kamarai igazgatás

##### 1.14. Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek

###### 1.14.1. Kárpótlási ügyek

###### 1.14.2. Földkiadási ügyek

###### 1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek

##### 1.15. Kisajátítási ügyek

##### 1.16. Közszolgáltatók

###### 1.16.1. Áramszolgáltatók

###### 1.16.2. Tanyavillamosítás

###### 1.16.3. Gázszolgáltatók

###### 1.16.4. Telefonszolgáltatók

###### 1.16.5. Távfűtés

###### 1.16.6. Temetkezés

##### 1.17. Külföldiek ügyei

###### 1.17.1. Állampolgársági ügyek

###### 1.17.2. Idegenrendészeti és menekült-ügyek

###### 1.17.3. Konzuli ügyek, az ország elhagyásához való jog

##### 1.18. Lakhatással kapcsolatos ügyek

##### 1.19. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek

##### 1.20. Munkajogi ügyek

- 1.21. *Oktatásiügy*
- 1.22. *Önkormányzati ügyek*
  - 1.22.1. *Önkormányzati testületi ügyek*
  - 1.22.2. *Hulladékgyűjtés*
  - 1.22.3. *Hatósági nyilvántartás, okmányirodák*
- 1.23. *Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások*
  - 1.23.1. *Rendőri intézkedések*
  - 1.23.2. *Szabálysértési eljárások*
- 1.24. *Szociális ügyek*
- 1.25. *Társadalombiztosítás*
  - 1.25.1. *Nyugdíjbiztosítás és egészségbiztosítás*
- 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. *Állásfoglalás*
  - 1.28.4. *Levelezés*
- 1.29. *Összefoglaló észrevételek*
- 2. *JOGALKOTÁST ÉRINTŐ AJÁNLÁSOK EREDMÉNYESSÉGE*
  - 2.1. *A beszámolási időszakban teljesült ajánlások*
    - 2.1.1. *Törvénymódosításra vonatkozó ajánlások*
    - 2.1.2. *Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatok*
    - 2.1.3. *Állami irányítás egyéb eszköze módosítására 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 tárgyéven 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*
  - 2.6. *Jogszabály-véleményezési tevékenység*

3. *A HIVATAL MŰKÖDÉSE ÉS BESZÁMOLÓJA*
- 3.1. *A Hivatal működése*
- 3.2. *A 2006. év statisztikai adatai*
4. *PÉLDATÁR. VÁLOGATÁS AZ ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSOK JELENTÉSEIBŐL*  
*A 2004-ben iktatott ügyek*  
*A 2005-ben iktatott ügyek*  
*A 2006-ban iktatott ügyek*

#### *MELLÉKLETEK*

- I. számú melléklet. Statisztikai táblázatok*
- II. számú melléklet. Szakmai kapcsolatok, publikációk*
- III. számú melléklet. Tárgymutató*
- IV. számú melléklet. Médiaszereplés*
- V. számú melléklet. Munkatársaink*
- VI. számú melléklet. Fotótár*

## BEVEZETŐ

A 2006. év különös jelentőséggel bír számunkra – túl az országgyűlési és önkormányzati választások jelentőségén – legfőképpen azzal, hogy e Beszámolónk a második ombudsmani ciklus utolsó teljes évét zárja le.

Elkészítése során továbbra is azt a több éve követett tematikát alkalmaztuk, amelyet a tevékenységünk iránt érdeklődők visszajelzéseinek ismeretében alakítottunk ki.

A 2006-os évben 4038 ügyben fordultak az állampolgárok az általános hatáskörű biztosokhoz. Ez a – minden választási évet jellemző – visszaesés azonban nem ellensúlyozta azt a többletterhet, amely abból adódott, hogy a kiegyensúlyozott működésünket sem biztosító, engedélyezett létszámkerettel próbáltuk a gazdasági megszorítások és a reform-intézkedések egyidejűsége által felvetett, rendkívül súlyos alkotmányossági kérdések vizsgálatát elvégezni.

A Beszámolót idén is kétféle változatban jelentetjük meg. 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](http://www.obh.hu/allam) internetes oldalon is.

## 1. A panaszok típusai

### 1.1. Adó- és illetékügyek, pénzintézetek, biztosítók

#### 1.1.1. Adó- és illetékügyek

A központi adózást érintő panaszok legnagyobb részben az adóhatóság ellenőrzését, a megállapított adókülönbséget, -bírságot és késedelmi pótlékfizetési kötelezettséget, továbbá a végrehajtás jogszerűségét sérelmezték. E panaszok nagy részét az országgyűlési biztos hatáskörének vagy – jogszerű eljárás esetén – alkotmányossági probléma hiánya miatt nem vizsgálhatja.

A központi adókkal kapcsolatos beadványok a jogi környezet változását is leképezték. Több panaszos nehezményezte a személyi jövedelemadó-kedvezmények feltételeinek változását, valamint a közterhek évközben bekövetkezett növekedését, a 2007-től hatályos adóteher-növekedést, továbbá az adójogszabályok által bevezetett kötelező technikai előírások alkalmazását (gépi adóbevallási kötelezettség, programhasználat kérdése). A biztos ezeket a panaszokat nem vizsgálhatta, mivel a jogszabályok normakontrollja az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

Az általános helyettes az APEH iktatási-nyilvántartási rendszerének vizsgálata alapján megállapította, hogy összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével az Art. azon szabályozása, amely nem teszi lehetővé az adóhatósághoz benyújtott iratok beérkezésének dokumentálását, visszaigazolását, valamint szankcionálási rendszere, amely az adózó objektív felelősségére épülve nem biztosít érdemi ellenbizonyítási lehetőséget az adózó részére. Az Art. módosítására tett javaslatát a pénzügyminiszter nem fogadta el, ezért az általános helyettes a Ket. módosítására tett ajánlást (OBH 3360/2005.).

Az általános helyettes az állami adóhatóság gyakorlatát is kifogásolta, amikor is az nem hívta fel az adózók figyelmét egyértelműen, kétséget kizáró módon az adó 1%-áról rendelkező nyilatkozat munkáltatónak történő leadási határideje módosulására, illetve az APEH honlapjáról és az ahhoz kapcsolódó honlapokról ezzel kapcsolatban egymásnak ellentmondó információk letöltésére volt lehetőség (OBH 1454/2006.).

A rendőrség eljárását vizsgálva állapította meg az általános helyettes, hogy a rendőrség – hatáskörén túlterjeszkedve – az emberi méltósághoz való joggal, a megalázó bánásmód tilalmával és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott, amikor adóellenőrzést folytatott a prostituáltknál (OBH 1097/2006.).

A helyi önkormányzat által beszedett gépjárműadót érintő panaszok jelentős részében a panaszosok azt kifogásolták, hogy az év közben eladott gépjármű után az adófizetési kötelezettség az eladóra nézve az év végéig fennáll, azonban a szabályozást az Alkotmánybíróság a kérdésben hozott döntéseiben nem találta alkotmányellenesnek. Az adókedvezmények jogszabályi meghatározását sérelmező panaszok vizsgálata nem tartozik a biztosok hatáskörébe.

A helyi adózással kapcsolatos beadványok az adóévre kivetett helyi adófizetés tényét, annak összegét, valamint a meg nem fizetés következtében sorra kerülő végrehajtását nehezményezik. Az országgyűlési biztos ezeket a panaszokat csak az eljárás jogszerűsége tekintetében vizsgálhatja. A helyi adók tárgyában érkezett panaszok egy része szintén az adóterhek növekedését, az adó bevezetését, illetve a kedvezmények megváltoztatását sérelmezik, ezek vizsgálatára a biztosnak szintén nincs jogi lehetősége.

Ennek megfelelően az általános helyettes egy helyi önkormányzati adóhatóság eljárását vizsgálva kifogásolta, hogy az jogszabályi felhatalmazás nélkül, a helyi iparüzési adóbevallásban a jogszabályban előírtakon felül további adatok (szerződéses partnerek) feltűntetését és mellékletek csatolását tette kötelezővé, valamint minisztériumi iránymutatást vett figyelembe az adóztatás során (OBH 6165/2005.).

Az illetékügyekben érkezett panaszok jelentős része a vagyonszerzési illeték megfizetésével kapcsolatos adókedvezmények és -mentességek körében, a 4 éves beépítési kötelezettséggel járó feltételes illetékmentességgel kapcsolatban, a beépítési kötelezettség teljesítésének használatbavételi engedéllyel való igazolásának hiánya miatt alkalmazott illetékfizetést sérelmezi. Az általános helyettes az általa elrendelt vizsgálat során megállapította, hogy a Pest Megyei Illeték-hivatal alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okozott, amikor önkényesen állapította meg azoknak az ügyfeleknek a körét, akiket a 4 éves beépítési kötelezettségre vonatkozó határidő lejárta előtt írásban értesített a használatbavételi engedély bemutatásának szükségességéről.

A kérdést az adókról, járulékokról szóló törvény módosításáról rendelkező 2005. évi XXVI. törvény 28. § (2) bekezdése rendezte, amely az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt (Itv.) 2005. május 10-i hatállyal úgy módosította, hogy a beépítési kötelezettség igazolása érdekében az illeték-hivatal feladatává tette az építésügyi hatóság megkeresését. Az Itv. módosított rendelkezéseit azokban az ügyekben lehet alkalmazni, amelyekben a beépítésre előírt 4 év még akkor nem telt el. Az illeték-hivatalok a megváltozott szabályozásra tekintettel méltányossági döntéseikben az illeték csökkentésével vagy elengedésével teszik könnyebbé a törvényt módosításból kimaradt illetékkötelezettek helyzetét.

### 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. Megállapították azonban a biztosok a hatáskörüket azokban az ügyekben, ahol e szervezetek jogszabály-rendelkezése alapján állami támogatások lebonyolításában (odaítélésében, folyósításában, ellenőrzésében) vettek részt, vagyis kvázi közhatalmi tevékenységet végeztek, valamint azokban ügyekben is, amikor a bankok állami kamattámogatásos kölcsönöket nyújtottak.

Ez utóbbi körbe tartozott az az eset, amikor a banknak a panaszost érintő eljárásával kapcsolatban az általános helyettes azt állapította meg, hogy az olyan eljárás, amelyben nem tájékoztatják az ügyfelet kellő időben a megkötendő szerződés minden részletéről, és csak a szerződés aláírását megelőzően, az „utolsó pillanatban” feltételül szabott biztosíték vállalásától teszik függővé a szerződés aláírását – az ügyfelet ezzel kényszerhelyzetbe hozva –, alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság, valamint tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza, de közvetve – mivel államilag támogatott lakáshitelezésről van szó – a szociális biztonsághoz való jogot is sérti (OBH 1589/2005.). Az ombudsmani vizsgálatra tekintettel az érintett bank felülvizsgálta eljárását, és a kifogásolt biztosítéket kiengedte a biztosítéki körből.

Az ombudsmanok az elmúlt években több alkalommal vizsgálták az állami lakásvásárlási támogatások rendszerét, és ezzel kapcsolatban több alkotmányos joggal összefüggő visszasságot tártak fel azzal összefüggésben, hogy a rendszer nem biztosítja a támogatást igénylőknek többek között a jogorvoslati jogot, illetve a tájékoztatáshoz, tájékozódáshoz való jogot (OBH 3693/2004.).

A jelentés kiadását követően is számos panasz érkezett a biztosokhoz a lakásvásárlási támogatások lebonyolításával összefüggésben. Az ügyben 2006-ban készült újabb jelentésben az általános helyettes a tájékoztatáshoz való joggal kapcsolatban megállapította, hogy a közreműködő hitelintézetek sokat tesznek az ügyfelek megfelelő tájékoztatása érdekében, de a mindennapi gyakorlatban felmerülnek problémák, hiányosságok. A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban azt állapította meg, hogy a vonatkozó szabályozás a támogatások igénylésével kapcsolatban nem tartalmaz eljárási határidőt, ami az elbírálás indokolatlan elhúzódásához vezethet, továbbá a szabályozás az igénylés esetleges elutasítása esetére nem ír elő indokolási kötelezettséget sem. Hiányos a szabályozás abban a tekintetben is, hogy – kevés kivételtől eltekintve – nem tartalmaz rendelkezést a hitelintézetek által alkalmazható díjakra. A kormányrendelet szerint a hitelintézet a közvetlen támogatások nyújtását ugyan nem tagadhatja meg, ha a támogatott személy a személyi és egyéb feltételeknek megfelel, de a felszámítható díjakra vonatkozó szabályozás hiánya lehetőséget teremt arra, hogy a díjstruktúra megfelelő alakításával a hitelintézet gyakorlatilag „mentesítse magát” egyes támogatások nyújtása alól. Mindezek egyrészt a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoznak.

Az általános helyettes jogorvoslatához való joggal kapcsolatban megállapította, hogy az igénylők számára a jogorvoslati lehetőség nem biztosított, ami a jogorvoslatához való jog sérelmét okozza. Minderre tekintettel javasolta a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosítását, és kezdeményezte az érintett bankok vezetőinél, hogy hívják fel munkatársaik figyelmét a lakáscélú állami támogatást igénylő ügyfelek pontos és számukra is érthető módon történő tájékoztatásának fontosságára; üzletmenetüket alakítsák úgy ki, hogy a lakáscélú állami támogatást igénylő ügyfelek írásbeli támogatási kérelmére írásban kapjanak választ, ha a válasz elutasító, akkor tájékoztassák az ügyfeleket az elutasítás konkrét okairól; végül tekintsék át, és ha szükséges módosítsák a lakáscélú állami támogatások közvetítésével összefüggő díjaikat, hogy azok az igénybe vett támogatás összegéhez képest ne legyenek esetlegesen aránytalanul magasak.

Az ombudsmani vizsgálatok esetenként nemcsak a pénzügyi intézményeket, hanem az őket felügyelő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének eljárását is érintik. A PSZÁF eljárását érintően merült fel az a kérdés, hogy az ombudsmanok milyen feltételek fennállása esetén jogosultak a bankok ügyfelei banktitoknak minősülő adataihoz hozzáférni vizsgálataik során (OBH 5179/2005.).

A PSZÁF álláspontja szerint az ombudsmanoknak nincs törvényi felhatalmazásuk a banktitoknak minősülő adatokhoz való automatikus hozzáférésre, így a bankok az ombudsmani vizsgálatok során ilyen adatokat csak akkor adhatnak ki, ha erre az ügyfél (a panaszos) az eljáró ombudsmant a Hpt.-ben meghatározott formai feltételeknek megfelelően felhatalmazza. Az általános helyettes jelentésében rámutatott, hogy az Obtv. 18. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos a jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosult bármely hatóság – így a PSZÁF – ellenőrzésére. Ennek értelmében a biztosok 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. Az általános helyettes szerint a helyes jogértelmezés az, hogy a Hpt. és az Obtv. azonos szintű jogszabályok, a Hpt. fogalmilag nem tartalmazhat speciális rendelkezéseket az Obtv. rendelkezéseire képest. Minderre tekintettel megállapította, hogy a PSZÁF, illetve annak iránymutatása alapján az érintett bankok a jog-

államiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelmét okozták azzal, hogy az ombudsman kérése ellenére a panasz vizsgálatához szükséges dokumentumok másolatát nem bocsátották rendelkezésére.

2006-ban vizsgált két panasz is irányult arra, hogy pénzügyi, illetve befektetési szolgáltatási tevékenységgel kapcsolatos panaszt a PSZÁF és a Pénzügyminisztérium (PM) nem, vagy nem megfelelően vizsgált ki. Az egyik ügyben a panaszos egy takarékszövetkezet kamatszámítási gyakorlatát sérelmezte, ami miatt a PSZÁF vizsgálatát kérte. Mivel a vizsgálat eredményével nem volt megelégedve, a PM-hez fordult több megkereséssel. A minisztérium hónapokig nem reagált beadványaira. Az általános helyettes vizsgálata során megállapította, hogy a PSZÁF eleget tett jogszabályi kötelezettségeinek, ugyanakkor a panasz előterjesztéséhez való jog sérelmét állapította meg azzal összefüggésben, hogy a minisztérium hónapokon keresztül nem vizsgálta ki a panaszt, és a panaszos beadványaira sem reagált (OBH 3198/2005.).

Egy másik – szintén a PSZÁF-ot és a Pénzügyminisztériumot együttesen érintő – ügyben a panaszos a Magyar Államkincstár befektetési szolgáltatási tevékenységével kapcsolatban fordult a Felügyelethez, ami azt – hatáskörének hiányára hivatkozva – a PM-hez áttette. A PM szintén hatáskörének hiányát állapította meg az ügyben. Ezt követően sem a PSZÁF, sem a PM nem folytatott le érdemi vizsgálatot. Az általános helyettes megállapította, hogy az ügyben mindkét szerv visszásságot okozott azzal, hogy hatáskörének hiányát, illetve a másik szerv hatáskörének fennállását állapította meg, azonban a panaszos beadványára érdemben egyikük sem reagált, az ügy érdemi rendezése érdekében nem intézkedett.

Az ún. svájci alvószámlák ügyében az általános helyettes már 2005-ben megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggő – mulasztásban megnyilvánuló – visszásságot okoz, hogy a Magyar Köztársaság az e számlákon elhelyezett pénzüsszegekre vonatkozó tulajdoni igények elbírálási feltételeit nem határozta meg, illetve e tulajdoni igényeket nem bírálta el (OBH 3129/2005.).

A Miniszterelnöki Hivatal 2007 elején adott tájékoztatása szerint a problémát nem jogalkotási eszközökkel kívánják megoldani, hanem a PM a jogerős bírósági ítéletek alapján fogja az igényeket kielégíteni.

A korábbi évek tapasztalataihoz hasonlóan több panasz érkezett az ügyfelek adatainak a bankközi adósnnyilvántartási rendszerbe (BAR-lista) való feltöltésével összefüggésben. E panaszokat a biztosok hatáskör hiányában áttették az adatvédelmi biztoshoz.

A biztosítók tevékenységével, eljárásával összefüggésben előterjesztett panaszok döntően a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás alapján történő kárrendezéssel kapcsolatban merültek fel 2006-ban. Az általános helyettes e körben egy ügyben állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot amiatt, hogy az érintett biztosító indokolatlanul késlekedett mintegy két hónapot a panaszost megillető kártérítési összeg kifizetésével. A jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott a biztosító azzal is, hogy az ombudsmani megkeresésre nem adott semmilyen magyarázatot, vagyis negatívan befolyásolta a panasz megalapozott vizsgálatát. Tekintettel arra, hogy a panaszos által is elismerten a biztosító az őt megillető kártérítés összegét kifizette, a konkrét ügyre vonatkozó intézkedést az általános helyettes nem tett. De a feltárt visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében kezdeményezte a biztosító elnök-vezérigazgatójánál, hogy gondoskodjon arról, hogy a biztosító ne késlekedjen a kártérítési összegek kifizetésével azon esetekben, amikor a kifizetés jogossága bizonyított, illetve feltételei kétséget kizáróan fennállnak. A kezdeményezésben foglaltakat a biztosító elfogadta. (OBH 4934/2005.).

A Vám- és Pénzügyőrség vámügyi tevékenységét érintően az általános helyettes 2006-ban egy alkalommal állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot (OBH 6027/2005.), amikor a vámhatóság hatáskörébe nem tartozó ügyben járt el és rendelkezett szankció kiszabásáról. Az általános helyettes jelentését megküldte a legfőbb ügyésznek is, javasolva, hogy a vámhatóság szóban forgó határozatát valamint az azt megelőző eljárást vizsgálja meg, és vizsgálatának eredményéhez képest tegye meg a hatáskörébe utalt, szükséges intézkedéseket.

## 1.2. Bentlakásos intézmények

Továbbra is számos panasz érkezik a személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos intézményekben élők, azok hozzátartozóitól, néhány esetben az ott dolgozóktól. Az ilyen intézményekben lakók, dolgozók kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, vagy abban érzik magukat, az érintettek félnek a panaszuk okozta következményektől, a vélelmezett megtorlástól, ezért ezekből az intézményekből gyakrabban érkeznek névtelen beadványok. A biztosok a panaszok kivizsgálására – annak ellenére, hogy a törvény alapján az ilyen panaszok elutasíthatóak lennének – különös hangsúlyt fektetnek, és szinte kivétel nélkül minden esetben elrendelik a vizsgálatot. Azokra rendszerint az intézmények szakmai ellenőrzését végző közigazgatási hivatalok szociális- és gyámhivatalait kéri fel. E hivatalokkal a biztosok az évek során eredményes és hatékony együttműködést alakítottak ki, de az évenkénti megyei szakmai látogatásaik keretében, a megyei intézményekben helyszíni vizsgálatot is végeztek. 2006-ban Vas megyében folytattak ilyen vizsgálatot, ami a beszámoló elkészítésének időpontjában még nem zárult le.

A panaszosok jellemzően az intézményi ellátást, az ételmezést, a gondozási tevékenységet, az ápolók szakképzett-ségének hiányát, a térítési díjak összegét, valamint az elhelyezés tárgyi körülményeit kifogásolják. A beszámolási időszakot tekintve a biztosok az ellátás minősége miatt visszásságot nem állapítottak meg, megjegyzendő azonban, hogy vizsgálati lehetőségeik az ilyen jellegű – ételek mennyiségére, minőségére vonatkozó – hiányosságok feltárására nem megfelelőek.

A legtöbb esetben a tárgyi, illetve a személyi feltételek körébe tartozó visszásságokat meg kellett állapítani (OBH 3297/2005., OBH 4714/2005., OBH 6276/2005., OBH 1880/2006.). Ezek megszüntetését a fenntartók valamennyi jelentés kapcsán megkezdtek, és anyagi lehetőségeik függvényében végre is hajtják. Jellemző probléma az akadálymentes környezet, a megfelelő nagyságú ételtér, valamint a megfelelő számú szakképzett személyzet biztosításának hiánya, különösen a mentálhigiéniai ellátás területén. A vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy a bentlakásos intézmények szemlélete egyre inkább ellátott-központúvá válik. A beszámolási időszakban egyetlen esetben került sor arra, hogy a biztos megállapította az ellátottakkal szemben tanúsított, visszásságot okozó bánásmódot, ami a személyzet érintett tagjainak elbocsátásával zárult (OBH 1877/2005.).

A tapasztalatok szerint egyre többen veszik igénybe az ellátottak érdekképviselői fóruma és az ellátott-jogi képviselő által biztosított lehetőségeket a lakótársak, az intézményben dolgozók magatartását kifogásoló panaszuk rendezésére, azonban a biztoshoz fordulók között még mindig többen vannak azok, akik beadványukban a képviselőt érintő bizalmatlanságukat fejezik ki. A biztos két vizsgálata során is tapasztalta, hogy az adott intézményben nem működött az érdekképviselői fórum (OBH 1877/2006., OBH 3297/2005.), ezt a hiányosságot a fenntartó mindkét esetben orvosolta.

Meg kell említeni azokat az intézményeket, amelyek a szolgáltatást igénybevevővel magánjogi szerződést kötöttek, és nem minősülnek szociális intézménynek, mint pl. a nyugdíjasházak. Ezekből az intézményekből is több, az ellátás színvonalára vonatkozó panasz érkezett, de a biztosnak nincs arra hatásköre, hogy ezekben az intézményekben vizsgálatot folytasson. A panaszosokat tájékoztatta, hogy igényét kizárólag polgári perben, bíróság előtti indított eljárásban érvényesíthetik. Megoldatlan annak a problémája, hogy amennyiben ezekben az intézményekben a szolgáltatás színvonala lényegesen csökken, vagy az intézmény csődbe jut, az állami szerepvállalás tisztázatlansága miatt az ott élők létfenntartása súlyos veszélybe kerül.

A biztosok fellépésének eredményessége a beszámolási időszakban a bentlakásos intézmények tekintetében teljes volt, ajánlásait és kezdeményezéseiket az érintettek valamennyi esetben elfogadták, és a lehetőségekhez mérten, költségvetésük függvényében megtették a szükséges intézkedéseket a kifogásolt állapotok mielőbbi felszámolása érdekében.

### **1.3. Birtokvédelem**

Az előző évben is sok panasz érkezett birtokvédelemmel kapcsolatosan. Szükséges hangsúlyozni, hogy a biztos vizsgálati hatásköre e körben igen szűk, hiszen hatáskörének hiányában el kell utasítani azokat a panaszosokat, akik a szomszédjuknak mint magánszemélynek a magatartását sérelmezik, intézkedésre kizárólag a jegyző eljárása, illetve annak elmaradása ad alapot.

Fontos megjegyezni, hogy a birtokvédelem körében hozott határozat ellen közigazgatási jogorvoslatnak helye nincs, így a határozatok megváltoztatása, visszavonása ezen az úton nem kezdeményezhető (OBH 4553/2005.). Azt a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül csak a bíróságtól kérheti az a fél, aki azt sérelmesnek tartja. Mindezek ellenére kivételesen vizsgálatot indított a biztos, amikor a panaszos, függetlenül a pertől, a jegyző eljárását tartotta sérelmesnek. A bírósági eljárás tárgya ugyanis nem a jegyző eljárása, hanem a döntés tartalma, így azt nem vizsgálva, felmerülhet alkotmányos joggal összefüggő visszásság a jegyző eljárásának szabályszerűségét illetően. A biztos visszásságot állapított meg a jegyző eljárásában, amikor az eljárás ugyan, de eljárását nem – önálló jogorvoslattal megtámadható – határozattal zárta le, hanem levélben tájékoztatta a panaszosokat az eljárás eredményéről (OBH 2068/2006.). Többször hívta fel a jegyzők figyelmét az eljárási határidők betartására is. Előfordultak esetek, amelyekben több évig nem született határozat (OBH 6118/2005.; OBH 3728/2006.).

### **1.4. Büntetőeljárási ügyek**

#### **1.4.1. Büntetőeljárási és nyomozóhatósági ügyek**

A panaszok többsége a rendőrség, kisebb hányada az ügyészségi nyomozó hivatalok intézkedéseit sérelmezte. Az ügyészségi nyomozásokat általában olyan rendőrök kifogásolták, akik ellen valamilyen bűncselekmény gyanúja miatt eljárás indult. A nyomozási jogkörrel is rendelkező határőrség munkájával összefüggő panasz nem érkezett. A panaszok aránya összhangban van a nyomozó hatóságok közötti feladatmegosztással. A büntetőeljárásokkal összefüggő panaszok száma 2006-ban 419-ről 387-re csökkent.

A bűncselekmények nyomozása és a büntetőeljárásokkal kapcsolatos korlátozások közvetlenül és érzékenyen érintik az eljárás alá vont állampolgárokat. A panaszosok egy része jogi segítséget kért az ombudsmantól, mások vitatták az eljáró hatóságok elfogulatlanságát, a gyanúsítás megalapozottságát, és több ügyben a bíróság elmarasztaló ítélete miatt fordultak hozzá. Vizsgálati lehetőségei azonban nem terjednek ki a bírói szakban lévő ügyekre, de a büntetőeljárás nyomozati szakában lehetősége van olyan alkotmányos jogokat sértő eljárási hibák feltárására, amelyek orvoslása a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészség hatáskörébe tartozik. A törvényességi felügyeleti intézkedést igénylő ügyeket további vizsgálat nélkül az illetékes ügyészi szervekhez tette át. Általában nem folytat vizsgálatot a nyomozó hatóságok mérlegelési jogkörével kapcsolatos panaszok ügyében, kivéve, ha a körülmények alapján a mérlegelési jogkör alkotmányos kereteinek sérelme valószínűsíthető. Az ügyek egy részében a panaszosok csak hosszabb idő elteltével ébrednek rá, hogy a hatóság határozata sérelmes rájuk nézve, és az ombudsmantól várják az ügy felülvizsgálatát. Előfordult olyan eset is, amikor a panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőség helyett azért fordult a biztoshoz, mert nem bízott a panaszát elbíráló szerv objektivitásában.

Több panasz érkezett a védelem ellátásával kapcsolatban, többségük a kirendelt védők magatartását, a védői feladatok hanyag ellátását kifogásolta. A panaszosok rendszerint előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottak voltak, akiknek nem volt anyagi vagy fizikai lehetőségük meghatalmazott védő igénybevételére. Ezeket a panaszokat érdemben a biztos sem orvosolhatta, de megfelelő tájékoztatással segítséget nyújtott a panaszosok részére. A körülmények ellenőrzése során megállapította, hogy a nyomozó hatóságot általában nem terhelte mulasztás a védők kirendelése vagy a védelem megfelelő ellátásához szükséges feltételek biztosítása terén.

A panaszok egy részében a nyomozó hatóságok különböző módszerekkel igyekeztek megnehezíteni, hogy az ismertté vált elkövetőkkel szemben végrehajtott, első nyomozati cselekményeken a védő jelen legyen. A tanúként való beidézés és kihallgatás, majd ezt követő meggyanúsítás; a védő késedelmes értesítése a nyomozási cselekményről; a gyanúsított „rábeszélése” arra, hogy tegyen vallomást a védője távollétében is, egyébként fogvatartására kerülhet sor; a kirendelt védő elérhetetlensége a fogvatartott gyanúsított részére – mindezek olyan visszatérően jelentkező problémák, amelyeket a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészségek sem mindig kifogásolnak. Egy ügyvéd panaszos sérelmezte, hogy a nyomozó hatóság megakadályozta abban, hogy védőként vegyen részt bűncselekmény gyanúja miatt előállított fiatalkorú fia gyanúsított kihallgatásán. A vizsgálótiszt közölte, hogy már védőt rendelt ki fiatalkorú védelmére, de a kirendelt védő nem jelent meg. A nyomozók először azt kifogásolták, hogy nincs a panaszosnál az ügyvédi bélyegzője, majd miután a bélyegzőt behozták a rendőrségre, azt mondták, hogy saját magának nem adhat meghatalmazást. Ezt követően a jelen lévő édesapa, mint törvényes képviselő, írt egy meghatalmazást a panaszos részére, de ezt a nyomozók nem vették át. Nem engedélyezték azt sem, hogy a szülők a fiatalkorúval beszéljenek, ki akarták küldeni őket a kapitányság épületéből, és a panaszos kérése ellenére nem adták meg az ügyeletes ügyész elérhetőségét. A vitatott helyzet miatt a nyomozók felhívták a bűnügyi osztály vezetőjét, majd a konzultációt követően a megkezdett kihallgatást elhalasztották.

A Pest megyei főügyész álláspontja szerint a nyomozó hatóság nem sértette meg a fiatalkorú védelemhez való jogát, tekintettel arra, hogy a fiatalkorú gyanúsított kihallgatására – mivel az eset után egészségi panaszokkal kórházba került, ahol néhány napig megfigyelés alatt tartották – csak később került sor. Az általános helyettes megállapította, hogy az adott esetben a fiatalkorú védelemhez való joga a jelen nem lévő (a kirendelésről valószínűleg nem is tudó) ügyvéd formális kirendelésével ténylegesen nem volt biztosított. A nyomozó hatóság munkatársai, azzal, hogy a meghatalmazás átvételét megtagadták, megsértették a büntetőeljárás szabályait, továbbá a szabad védőválasztás jogát. Az általános helyettes ajánlására az érintett főkapitányság vezetője elrendelte a jelentésben foglaltak oktatását az alárendelt állomány részére, és gondoskodott a védői jogok betartásának rendszeres ellenőrzéséről (OBH 2277/2006.).

A korábbi évek tapasztalataihoz hasonlóan többen kifogásolták a büntetőeljárások elhúzódását. A bűncselekmények áldozatai joggal várják el a nyomozó hatóságoktól, hogy feljelentéseik ügyében ésszerű időn belül tegyék meg a szükséges intézkedéseket, de az egyes ügyekben letartóztatott gyanúsítottak is megalapozottan panaszolják a fogvatartás indokolatlan elhúzódását, amely sérti a Be. soron kívüli eljárásra vonatkozó előírásait és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogukat. Egyes panaszosok azt sérelmezték, hogy az ellenük indított büntetőeljárás kezdeti szakaszában szabadlábban védekezhettek, vagy esetleg csak háziőrizetben voltak, később – véleményük szerint indokolatlanul – mégis előzetes letartóztatásba kerültek. Mivel az előzetes letartóztatás elrendelése és fenntartása bírói hatáskörbe tartozik, ezeket a panaszokat nem vizsgáltuk, de a panaszosokat tájékoztattuk a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségekről.

Kirívó példája volt a büntetőeljárás elhúzódásának egy olyan ügy, amelyben a panaszost a Fővárosi Bíróság nyolc évig tartó eljárás után, végül felmentette. A vád szerint a panaszos megalapozottan gyanúsítható volt azzal, hogy megbízott útján történő értékesítésre átadott gépkocsiját, annak megvásárlójától – néhány nappal a vásárlást követően – eltulajdonította. A panaszos állítása szerint a gépkocsi értékesítése sikertelen volt, ezért azt a megbízottól visszakapta, majd röviddel ezután autóját ellopták. A panaszos és barátja az ellopott autót megtalálták, és saját kulcsaikkal vitték el a megtalálás helyéről. Álláspontja szerint az ítélet a büntetőeljárás megalapozatlanságát igazolta. A rendőrség jogtalanul fosztotta meg a tulajdonától – mivel a gépkocsit a lefoglalás megszüntetése után a vásárló részére adták ki –, ezen felül az eljárás erkölcsi károkat is okozott. Az általános helyettes a panaszost tájékoztatta, hogy a büntetőügyben hozott ítéletre alapított kárigényét polgári bíróság előtt érvényesítheti, államigazgatási jogkörben okozott kár címén milyen hatóságnál, milyen lépéseket kell tennie, hogy ezekért a sérelmekért kárpótolják.

A panaszok vizsgálata során rendszeresen tapasztalható, hogy az állampolgárok nincsenek tisztában jogaik érvényesítésének alapvető lehetőségeivel. Gyakori, hogy anyagi vitáik lezárását, szerződéses vagy egyéb alapú káraik megtérülését a büntetőeljárástól, elsősorban a rendőrség közreműködésétől várják. Ez a szemlélet az egyedi – akár családon belüli vagyoni vitákon alapuló – feljelentésektől kezdve, a bonyolult megítélésű, több ezer embert megkárosító gazdasági bűncselekményekig jellemzőnek mondható.

Egy panaszos 2003 decemberében, másokkal együtt feljelentést tett a két hónappal később felszámolás alá került Hajdú-Bét Rt. ellen, csalás, csődbüntett és más bűncselekmények miatt, mert a cég nem fizette ki a szerződés alapján átvett libák értékét. A Nemzeti Nyomozó Iroda által folytatott nyomozás rendkívül sokáig húzódott. A panaszos a nyomozástól – a cég vezetőinek megbüntetésén kívül – kárának megtérítését várta, ezért úgy vélte, hogy a nyomozás elhúzódása sérti a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogát. A büntetőeljárás azonban – kimenetelétől függetlenül – nem alkalmas arra, hogy őt és a többi libatenyésztőt hozzásegítse a céggel szembeni követeléseik kiegyenlítéséhez. A büntetőeljárás célja annak megállapítása, hogy történt-e bűncselekmény, és terhel-e valakit ezért felelősség, illetve a gyanúsítható személyek bűnösségére vannak-e kétséget kizáró bizonyítékok. A hasonló terjedelmű, gazdasági és pénzügyi szakértők bevonásával folytatott nyomozások elhúzódása sem törvényességi okból, sem a sértettek vagy feljelentők alkotmányos jogai szempontjából nem kifogásolható. Sajnos az is előfordul, hogy a párhuzamosan folyó eljárások – nyomozás, illetve felszámolási vagy csődeljárás – esetenként akadályozzák egymást (pl. a felszámoló nem fér hozzá a büntetőeljárásban lefoglalt iratokhoz).

Egy gyermektartási ügyben az apát – aki a gyermeket nem ismerte el, és 1989. júniusa óta Kanadában él – a bíróság kötelezte az elmaradt gyermektartásdíj megfizetésére, azonban a követelés behajtása sikertelen volt. Az anya feljelentést tett ellene tartási kötelezettség elmulasztása miatt. A rendőrség megindította a nyomozást, de azt – mivel a gyanúsított ismeretlen helyen, külföldön tartózkodik – felfüggesztette. A nyomozás felfüggesztése elleni panaszt az ügyészség elutasította, mivel a tartás elmulasztása miatt indított büntetőeljárás további folytatásához a feljelentett személy jelenléte elengedhetetlenül szükséges. A biztos tájékoztatta a panaszost, hogy a büntetőeljárás – eredményessége esetén is – csak a büntetőjogi felelősség megállapítására alkalmas, mivel a tartás elmulasztása miatt indított büntetőeljárás során, erre irányuló kérelem esetén sem kötelezheti a büntetőbíró a terheltet a tartásdíj fizetésére, és nem ítélt meg ezt visszamenően sem. Célzerűségi szempontok alapján sem lehet a büntető ítélezést a polgári jogi követelések behajtásának eszközévé tenni.

Több esetben előfordult, hogy folyamatban lévő büntetőeljárások kapcsán a védőügyvédek fordultak az ombudsmanhoz olyan kéréssel, hogy az ügyben nyújtson segítséget a vélelmezett jogsértések orvoslásához.

Egy ügyvéd beadványa szerint védence ellen embercsempészet büntettének gyanúja miatt büntetőeljárás folyik, mert az általa vezetett kamion rakterében 22 szerb-montenegrói állampolgárt talált a határőrség. Ügyfele emiatt előzetes letartóztatásba került. Az ügyvéd álláspontja szerint védence a gyanúsítás közlésének időpontjában nem rendelkezett sem meghatalmazott, sem kirendelt védővel – mivel a határőrség értesítését bizonyíthatóan a védence gyanúsított kihallgatása után kapta meg –, ezért kihallgatása jogsértő volt. A bírósághoz küldött – előzetes letartóztatás elleni – fellebbezésében álláspontját részletesen kifejtette, de a bíróság a fellebbezést elutasította. A védő álláspontját a másodfokon eljáró bíróság sem osztotta. A panaszt az általános helyettes elutasította, mivel alkotmányos visszasságra utaló adatokat nem tartalmazott.

Egyes ügyekben a nyomozó hatóság késedelmesen intézkedik, pedig a panaszosok gyorsabb, hatékonyabb intézkedéseket várnak el tőlük; más esetekben viszont elhamarkodottan, ellenőrizetlen információk, és megalapozatlan feljelentések alapján tesznek olyan lépéseket, amelyek az állampolgárok indokolatlan zaklatásával járnak.

Egy idős panaszost és hozzátartozóit külföldről hazatért testvére 2006. márciusa óta – alaptalan vádakkal – sorozatosan feljelentette különböző hatóságoknál. Olyan bűncselekményekkel vádolta őket, amelyek életkoruknál, társadalmi helyzetüknél fogva eleve valószínűtlennek látszottak (kábitószér-, fegyverkereskedelem, tulajdon elleni cselekmények stb.). A feljelentések megalapozottságát a rendőrség nem vizsgálta, több rendőri szerv azonnal nyomozást rendelt el, egymással nem koordináltak, így többször is házkutatást tartottak a panaszos lakásán, és kihallgatásokra is több hatóságnál sor került. A panaszos kérte, hogy az ombudsman vizsgálja ki az ügyet, mert a feljelentések a testvére zavart elmeállapotára vezethetők vissza. A biztos a panaszost tájékoztatta a hamis váddal kapcsolatos eljárási szabályokról, és az ügyben rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségekről. A joggal való visszaélés hasonló – következmények nélküli – eseteiről több panaszos számolt be. Gyakori, hogy a családon belüli megromlott kapcsolatok – válás, a gyermek elhelyezése, láthatása körüli jogviták (például az elvált apát a gyermek szexuális zaklatásával gyanúsítják a láthatástól való eltiltás érdekében) – vagy üzleti, elszámolási viták miatt az érintett felek egymás feljelentésével próbálnak bosszút állni a másikon. Mivel az országgyűlési biztosok nyomozati hatáskörrel nem rendelkeznek, a körülmények tisztázására általában nincs lehetőség, ezért ezekben az ügyekben csak jogi tájékoztatást adhat a panaszosok részére.

Az alapvető eljárásjogi elvekkel ellentétés, de több alkotmányos jogot is sért, hogy az ilyen jellegű ügyekben gyakran a feljelentett személynek kell – nagy nehézségek árán – bebizonyítania, hogy nem követett el semmit.

### 1.4.2. Fogvatartottak ügyei

Büntetés-végrehajtási ügyekben mind az előzetes letartóztatottak, mind az elítéltek éltek panasszal a biztosoknál. Az előzetes letartóztatottak vagy a hozzátartozóik elsősorban a kapcsolattartás korlátozását vagy a döntés hiányát, ill. kése delmét sérelmezték. Tekintettel arra, hogy a kapcsolattartás korlátozásáról a rendelkezési jogkör gyakorlója (a büntető-eljárás szakaszától függően az ügyészség ill. a bíróság) dönt, az általános helyettes hatáskör hiányában nem folytathatott vizsgálatot. Megalapozottnak találta azonban egy fogvatartott panaszát a kapcsolattartás korlátozása miatt, mert a bv. intézet a törvényen alapuló ügyészi döntéssel szemben egy módszertani útmutatóra hivatkozva nem engedélyezte a panaszos kapcsolattartását (OBH 2077/2006.). Az 1998. évi XIX. törvény (Be.) 43. § (3) bekezdés b) pontját értelmező módszertani útmutató nem tekinthető sem az állampolgárokra nézve kötelező érvényű jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének. A Be. 2006. július 1-jétől hatályos – a Bvtvr.-rel összhangban álló – módosítása értelmében a fogva levő terhelt már külön ügyészi, ill. bírói rendelkezés (engedély) nélkül jogosult arra, hogy a hozzátartozójával kapcsolatot tartson. A hozzátartozóval való kapcsolattartás csak a büntetőeljárás eredményessége érdekében korlátozható vagy tiltható meg.

A fogvatartottak több esetben sérelmezték az átszállításukkal kapcsolatos döntést, ill. kérték más bv. intézetbe való átszállításukat. Ezen beadványokat az általános helyettes a fogvatartottak tájékoztatása mellett – hatáskör hiányában – áttette a bv. országos parancsnokához. Amennyiben a fogvatartott már fordult kérelemmel az illetékes bv. szervhez, a panaszt az ombudsman elutasította, és a panaszost arról tájékoztatta, hogy a BVOP eljárását – a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően – elsősorban formai okból (kése delmes eljárás, mulasztás) vizsgálhatja.

Egy fogvatartott – OBH 5639/2005. számú – panasa vizsgálatát követően az általános helyettes megállapította, hogy a vonatkozó jogszabályok nem tartalmazzák a büntetés-félbeszakítás és az eltávozás közötti, a gyakorlatban érvényesülő jelentős különbséget (ti. a büntetés-félbeszakítás időtartama nem számít be a szabadságvesztébe, az eltávozás viszont igen). Javasolta ezért az igazságügy-miniszternek, hogy a készül bv. kódexben egyértelműen különítsék el az 1979. évi 11. tvr. (Bvtvr.) 22. § (3) bekezdés alapján benyújtott „rendkívüli eltávozási” kérelmeket a büntetés-félbeszakítási kérelmektől, és rögzítsék, hogy az ilyen eltávozás időtartama a szabadságvesztés-büntetésbe beszámít. A miniszter a javaslatot elfogadta.

Az OBH 2342/2005. számú ügyben az általános helyettes 2005-ben megállapította, hogy a pénzbüntetés végrehajtásával kapcsolatos jogi szabályozás hiányossága visszasságot okoz a személyes szabadsághoz való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggésben. Javasolta az igazságügy-miniszternek a törvényi előírással – mely szerint az elítéltet nyomban szabadítani kell – összhangban álló jogi szabályozás kidolgozását. A miniszter álláspontja szerint a Bvtvr.-ben rögzíteni kell azt, hogy a fogvatartott szabadítására kizárólag a haladéktalanul megteendő adminisztratív intézkedéseket követően kerülhet sor.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bv. Intézet hivatásos állománya egyes tagjainak panasa alapján korábban lefolytatott ombudsmani vizsgálat által feltárt problémák orvoslása érdekében az országos parancsnok utasította a bv. intézet parancsnokát a szükséges fejlesztések végrehajtására (OBH 5420/2004.). Az intézetparancsnok tájékoztatása szerint 2006. március 31-ig elvégezték az irodák, ill. a zuhanyzók megfelelő átalakítását.

A Büntetés-végrehajtás Venyige utcai Őri Szállójának lakói fordultak névtelenül az élet- és munkakörülményeiket érintő panasszal a biztosokhoz (OBH 4511/2005.). A szálló állagával kapcsolatos kifogások tekintetében az általános helyettes megkereste az ÁNTSZ Fővárosi Intézetét. Az ÁNTSZ munkatársai több alkalommal közegészségügyi-járványügyi ellenőrzést hajtottak végre az őri szállóban, és megállapították, hogy a szemetledobó ill. a közös helyiségek festését a szállóban elvégezték, a nyílászárók cseréjére ugyanakkor nem áll rendelkezésre pénzügyi fedezet a 2006. évi költségvetésben. A szálló üzemeltetését 2006. január 1-jétől a Fővárosi Bv. Intézet vette át.

Az OBH 2476/2006. számú ügyben az adatvédelmi biztos hívta fel az országgyűlési biztos általános helyettesének a figyelmét egy sajtócikkre, amely szerint egy általános iskola igazgatója szervezett börtönlátogatással próbált hatni a nehezen kezelhető diákokra. Az általános helyettes a gyermekeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre való jogát érintő visszasság gyanúja miatt hivatalból vizsgálatot rendelt el, és megkereste az érintett iskola igazgatóját. Az igazgató tájékoztatása szerint 2006. február 16-án az iskola 32 tanulója 4 pedagógus kíséretében látogatta meg a Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézetet. A program alapötlete az volt, hogy az iskola 850 tanulója között található, 8-10 nehezen nevelhető gyermeket érzelmi úton próbálják pozitív irányba terelni. A 7-8. osztályos tanulóknak meghirdették a látogatás lehetőségét, melyre az „érintett” gyermekek – a szülők tudtával – önként jelentkeztek. Az igazgató csalódottságát fejezte ki a vizsgálat megindítása miatt, és leszögezte, hogy továbbra is a gyermekek érdekében fog dolgozni, vállalva annak minden következményét.

A 2001. január 1-jétől hatályos 1-1/65/2000. OP intézkedés szabályozza az oktatási intézmények tanulói, hallgatói csoportos, bűnmegelőzési célú intézetlátogatásának előkészítését, ill. lebonyolítását. Az intézkedés szerint a bv. országos parancsnoka engedélyezi az oktatási intézmények tanulói, hallgatói számára, hogy a bv. intézetekben bűnmegelőzési célú látogatásokat tehessenek. Az intézetbe való belépés nem engedélyezhető 13 éven aluli személy részére. A látogatók nem találkozhatnak fogvatartottakkal, csak üres zárkát lehet bemutatni.

A „börtönök megnyitása” nagymértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy az általánosan elfogadottnál jóval árnyaltabb kép alakuljon ki a bv. intézetekről, az ott dolgozók, ill. a fogvatartottak helyzetéről, sőt akár visszatartó hatása is lehet. Megkérdőjelezhető ugyanakkor, hogy a vizsgált ügyben alkalmazott „pedagógiai módszer” minden esetben megfelelően (pozitívan) hat-e a 13–14 éves diákok szellemi, erkölcsi fejlődésére. A büntethetőség alsó korhatára az 1978. évi IV. törvény (Btk.) 23. §-a szerint tizennégy év. Az 1998. évi XIX. törvény (Be.) pedig kimondja, hogy a tárgyaláson nem vehet részt hallgatóként a 14. életévét be nem töltött személy. Az általános helyettes megállapította, hogy visszásságot okoz a gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre való jogával összefüggésben, ha a 14 év alatti gyermekek számára is lehetővé teszik a bv. intézetek – tanítási óra keretében történő – látogatását. Javasolta a bv. országos parancsnokának az OP intézkedés megfelelő módosítását. Az országos parancsnok a javaslatot elfogadva módosította az intézkedését.

Az általános helyettes felhívta az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét, hogy fontolja meg – pszichológus szakértő bevonásával – a bv. intézetek tanítási óra keretében való látogatására vonatkozó feltételek átgondoltabb, törvényi szabályozását a készülő bv. kódexben. A miniszter tájékoztatása szerint előkészítik a be-, ill. kilépés feltételeit érintő részletes rendeleti szabályozást.

## 1.5. Családjogi ügyek

### 1.5.1. Gyermekek és fiatalok jogai

2006-ban 162, a gyermeki jogokat, a gyermekvédelmet érintő, továbbá a gyámhatósági eljárást sérelmező beadvány érkezett a biztosokhoz. A beadványokban 218 panaszt fogalmaztak meg, amelyek zömét – a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan – a szükséges felvilágosítás megadásával utasítottak el a biztosok. Az eljárás megszüntetésére – a panaszos kérelmére vagy a hiánypótlás elmulasztása miatt – három esetben került sor. Három ügyet az időközben megoldódott panaszra tekintettel vizsgálat nélkül zártak le. Egy eljárást felfüggesztettek, egyet vizsgálat után, de jelentés kibocsátása nélkül zártak le. A beszámolási időszakban e témakörökben 29 jelentés készült, ebből tizennyolcban visszásságot állapítottak meg. Ezen túl négy jelentésben a biztosok szintén állapítottak meg visszásságot, de – tekintettel arra, hogy az érintettek saját hatáskörükben intézkedtek azok jövőbeli kiküszöböléséről – ajánlással nem éltek. Négy ügyben a visszásság hiánya miatt, három jelentésben pedig a visszásság csekély volta miatt nem tettek intézkedést.

A gyámhivatali eljárásokat érintő vizsgálatokról változatlanul elmondható, hogy gyakori a hatóságok késedelmes eljárása, az érdemi döntéseknek az elintézési határidő jelentős túllépésével történő meghozatala. A jogorvoslathoz fűződő jog sérelmét állapította meg a biztos, amikor a jogszabályi előírásokat figyelmen kívül hagyva, a hatóságok nem határozatlanban döntöttek az ügyfelek kérelméről, hanem levélben tájékoztatták őket az eljárás lezárásáról.

A panaszok közel negyede a szülői, nagyszülői kapcsolattartás szabályozása, újraszabályozása, illetve végrehajtása tárgyában folytatott hatósági eljárásokat sérelmezte. E tárgyban kilenc – alkotmányos joggal összefüggő visszásságot megállapító – jelentés készült. Az általános helyettes, vizsgálataiban elsősorban a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot állapított meg, mert a kapcsolattartási ügyben eljáró gyámhivatalok érdemi döntésüket, többnyire az ügyintézési határidőn túl hozták meg. A vizsgálatok több esetben megállapították, hogy – bár azt jogszabály írja elő – a hatóságok nem törekedtek a felek közötti egyezség létrehozására. A jogbiztonság követelményének, továbbá a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg az általános helyettes, azokban az ügyekben, amikor a gyámhivatal a panaszos jelzéseit figyelmen kívül hagyta, vagy elmulasztotta a határozathozatalt, illetőleg eljárása során helytelenül alkalmazza a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseket.

A tárgyévben 15 a gyermek elhelyezését sérelmező beadványt kezeltek, de arra tekintettel, hogy a gyermek elhelyezéséről a bíróság dönt, e panaszokat a biztos hatásköre hiányában nem vizsgálta. Gyermektartásdíj megítélésével, végrehajtásával, illetve megelőlegezésével tárgyában 16 beadványt iktattak. A panaszosok többsége ahhoz kért segítséget, hogy a tartásra kötelezett teljesítését mozdítsák elő. A kérelmezők tájékoztatást kaptak a gyermektartásdíj megelőlegezésének feltételeiről, az egyéb igénybe vehető pénzügyi és természetbeni támogatások lehetőségeiről, illetőleg arról, hogy tartás elmulasztásának vétsége miatt büntetőeljárást is kezdeményezhetnek. (OBH 6330/2005.).

Egy élettársi kapcsolatban élő pár azt panaszolta, hogy két-két gyermeküket nevelik közös háztartásukban, de a négy gyermek ellenére sem a családi pótlék, sem a tankönyvtámogatás megállapításánál nem számítanak nagycsaládosnak. Mindketten csak saját gyermekeik után igényelhetik a támogatást. Az általános helyettes megállapította, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint eltérő elbírálás alá esnek a házasságban gyermeket nevelő családok, valamint az élettársi kapcsolatban egymás gyermekeit nevelő szülők, tekintet nélkül arra, hogy a gyermekek száma megegyezik. Az általános helyettes az ifjúsági, családügyi szociális és esélyegyenlőségi miniszternek jogszabály-módosítás kezdeményezését javasolta. A miniszter a javaslattal nem értett egyet, az általános helyettes egyeztető tárgyalást kezdeményezett. Ezen a felek egyetértettek abban, hogy jogszabály-módosításra csak a Polgári Törvénykönyv élettársi kapcsolatot újraszabályozó rendelkezéseinek hatálybalépése után nyílik lesz lehetőség.

Gyermeük védelembe vételét négy panaszos sérelmezte. A beadványok alaptalannak bizonyultak, és az általános helyettes valamennyi esetben azt állapította meg, hogy a gyermekjóléti szolgálatok és a gyámhatóságok eljárása a kiskorúak érdekét szolgálta.

Tárgyévben csökkent azon beadványok száma, amelyek a gyermek családból való kiemelését sérelmezték. 2005-ben kilenc, 2006-ban mindössze négy ilyen tárgyú panasz érkezett. A gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszasságot állapított meg az általános helyettes, amikor a gyermekjóléti szolgálat javaslatára a gyámhatóság a gyermekek védelembe vételét megszüntette, majd egy hét múlva a gyermekeket ideiglenes hatállyal – rendőri közreműködéssel – gyermekotthonba helyezte. A kiskorúak átmeneti nevelésbe vételéről pedig úgy döntött a gyámhivatal, hogy nem vizsgálta, hogy a gyermekek sorsa rendezhető-e az alapellátás keretében, gyermekek átmenti otthonába, vagy helyettes szülőhöz helyezésükkel (OBH 3402/2006.).

Változatlanul érkeznek olyan beadványok, amelyekben nevelőszülők sérelmezik, hogy a nevelt gyermekeiket külföldre adták örökbe. A vizsgálati tapasztalatok szerint maga az örökbefogadási eljárás a jogszabályoknak megfelelő.

A gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez és a családhoz való jogával összefüggő visszasságot állapított meg az általános helyettes, amikor a gyámhivatal a kiskorú örökbe-fogadhatóvá nyilvánításáról – bár annak feltételei már a nevelőszülőhöz helyezést követő egy éven belül megvoltak – csak évek múlva döntött. Ilyen esetekben a gyermek örökbefogadásra való esélye csökken, a gyermek kötődése miatt a nevelőcsaládtól nehezen elválasztható. A nevelőszülő sem tudja a gyermeket „elengedni” (OBH 5763/2005.).

Egy, még 2005-ben folytatott vizsgálat során az általános helyettes a gyermekeket megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogával összefüggő visszasságot állapított meg, mert a családi házat gyámhivatali engedéllyel elhagyó fiatalok után 18. életévének betöltéséig – jogszabályi rendelkezés alapján – senki nem volt jogosult családi pótlékot igényelni. Az általános helyettes jelentésében jogszabály-módosítást javasolt. Az illetékes minisztériummal való többszöri egyeztetés után a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 2007. január 1-jén hatályba lépett módosítása szerint a gyámhivatal által a szülői ház elhagyását engedélyező határozatban megjelölt személy jogosult a családi pótlék igénylésére.

2006-ban az általános helyettes – egy interneten megjelent cikk alapján – azt is vizsgálta, hogy miképpen hat az általános iskola 7–8. osztályába járó gyermekekre, ha bűnmegelőzési célból, tanítási óra keretében börtönlátogatáson vesznek részt. Jelentésében a biztos, a gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez való jogával összefüggésben állapított meg visszasságot (OBH 2476/2006.).

2006-ban kilenc gyermekotthont, lakásotthont érintő vizsgálatot zártunk le. Az abaújkéri Illyés Gyuláné Általános Iskola, Előkészítő Szakiskola, Diákotthon és Gyermekotthonban 2005-ben indult hivataltól a vizsgálat. Sajtóhíradások szerint a gondozottakat a nevelők, illetőleg a gyermekfelügyelők lánccal, seprűnyéllel és más módon súlyosan bántalmazták, megalázták. A hírek szerint az egyik nevelő megerőszakolt egy lányt, továbbá a gyermekek élelmezése sem megfelelő. A rendőrség vizsgálta az ügyet, és bűncselekmény elkövetésére utaló tény, adat hiányában, az eljárás befejezéséről döntött. Az általános helyettes a gyermekotthonban helyszíni vizsgálatot tartott, de alkotmányos joggal összefüggő visszasságot nem tárt fel.

A megyaszói gyermekotthon működésével kapcsolatos bejelentés vizsgálatára az intézményt fenntartó BAZ megyei gyámhivatalt kérte fel az általános helyettes. A vizsgálat megállapította, hogy a megyaszói gyermekotthon jogszabályi előírásoknak megfelelő átalakítása nem fejeződött be. Az épület a jelenlegi állapotában nem alkalmas a gyermekek ott-tartózkodására. A 2006. évi költségvetéséről szóló törvény a gyermekotthonok átalakításának határidejét 2007. december 31-ére módosította. Az általános helyettes álláspontja szerint a gyermekotthonok átalakítására nyitva álló határidő folyamatos meghosszabbítása sérti a gyermekvédelmi gondoskodásban élők kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogát, ezért indítványozta az Országgyűlésnek, hogy tűzze napi-rendjére a gyermekvédelmi intézmények működésének megtárgyalását és vizsgálja meg, hogy azok átalakítására van-e mód, a 2007. december 31-ét megelőzően. A szakminisztérium a határidő módosítására nem látott lehetőséget (OBH 5267/2005.).

Tekintettel arra, hogy 2006. év folyamán a megyaszói gyermekotthon működését sérelmező több beadvány is érkezett a biztosokhoz, szeptemberben a gyermekotthonban helyszíni vizsgálatot is tartottak, de alkotmányos joggal összefüggő visszasságot a vizsgálat nem állapított meg.

2006-ban zárult le a kaposvári Zita Gyermekotthont érintő vizsgálatunk is. A feltárt hiányosságok kiküszöbölésére a Somogy Megyei Közgyűlés munkabizottságot hozott létre, melynek feladata a gyermekotthon munkájának teljes áttekintése és javaslatkészítése az intézmény jövőjére vonatkozóan (OBH 4387/2005.).

A biztos a Fejér Megyei Lakásotthon-hálózatot 2006-ban is vizsgálta. A hálózathoz tartozó mezőfalvai lakásotthont érintő panasz szerint az otthon vezetője alkoholista, a gondozására bízott nagyobb fiúkkal együtt jár kocsnába játékgépezni. A panaszosok sérelmezték, hogy a gyerekek rendszertelenül kapják meg a zsebpénzüket, az étkezés, a gyerme-

kek ruházata nem megfelelő. A lakásotthonná átalakított családi házban a falak beáznak, a fűtés nem mindenhol működik, csöpögnek a csapok, repedezettek az ablaküvegek. A szülők által küldött pénzüsszeget a házvezető csak részben fordítja a gyermekekre. Az általános helyettes a lakásotthonban 2006 márciusában tartott helyszíni vizsgálatot, amely során értesült arról, hogy a fenntartó már folytatott vizsgálatot és megtette a szükséges intézkedéseket (OBH 1651/2006.).

A tavalyi évben nőtt azon a beadványoknak a száma, amelyek a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kiskorúak bántalmazását jelezték. A panaszosok jellemzően az intézményben dolgozó nevelők, gyermekfelügyelők, a gyermekotthon, lakásotthon szomszédságában élők voltak. A gyermekjogi képviselők 2006 folyamán már megkezdtek munkájukat, így a biztosok a saját vizsgálataikhoz esetenként kérik a segítségüket (OBH 2532/2006.).

### 1.5.2. Gondnoksági ügyek

Az Országgyűlési Biztos Hivatala 2006-ban negyvennégy gondnoksággal kapcsolatos beadványt fogadott, ami tízzel haladta meg a 2005-ben e témakörben iktatott beadványok számát. A tárgyévben negyvenkét gondnoksággal kapcsolatos ügyet zártak le. Két jelentés készült, harmincnégy esetben elégséges volt, a panaszosoknak megadni a megfelelő tájékoztatást. Két ügyet felfüggesztettek, két másik egyéb okból szűnt meg, egy alkalommal a megoldott panaszra tekintettel, a biztos intézkedésére nem került sor.

A panaszosok leginkább a gondnokoltak, a gondnokok, a gondnokoltak hozzátartozói, illetve olyan személyek, akik a korlátozottan cselekvőképes, vagy cselekvőképtelen személyek helyzetén segíteni kívánnak. Ez utóbbi esetben csak akkor járunk el, ha a beadvány arra utal, hogy a gondnokolt olyan állapotban van, hogy önmagát nem képes képviselni, gondnoka pedig nem jár el érdekében. Olyan esetekben, amikor a gondnokolt maga fordult hatósághoz és a hatóság döntését nem ő, hanem más sérelmezi, minden esetben tájékoztatjuk a beadványtevőt, hogy csak a sérelmet szenvedett fél, vagy meghatalmazottja jogosult a vizsgálatunkat kérni.

E tárgykörben jellemző a felvilágosítást kérő beadvány, amelyben azt kérdezik, hogy ki indíthat pert gondnokság alá helyezés, illetve annak megszüntetése tárgyában, mi a gondnok kötelessége, és mire van lehetősége, illetve melyek az intézményi elhelyezés feltételei?

A panaszok többsége a gondnokoltak anyagi ellátását, a nyugdíj, a családi pótlék folyósítását sérelmezte, illetve a gondnokoltak nehéz anyagi helyzetükben kértek segítséget.

Változatlanul több panasz érkezett a hivatásos gondnokok vagyonkezelési gyakorlatára, továbbá arra, hogy a hivatásos gondnokok nem megfelelően képviselik gondnokoltjaik érdekeit. Ezek a beadványok minden esetben alaptalannak bizonyultak.

Az elmúlt években jelentős volt azoknak a panaszoknak a száma, amelyben azt sérelmezték, hogy – jogszabályváltozás miatt – a korlátozottan cselekvőképes személy csak jövedelme 50%-ával rendelkezhet. A 2001. november 1-jén hatályba lépett Ptk.-módosítás mára már ismertté vált, így ilyen jellegű panasz 2006-ban már nem érkezett hivatalhoz. Egy panaszos viszont a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 2006. január 1-jén hatályba lépett módosítását – mely szerint gondnokul nem rendelhető ki, aki a gondnokolttal tartási, életjáradéki vagy öröklési szerződést kötött, valamint ezen személyek közeli hozzátartozója – sérelmezte. A panaszos 1970 óta volt gondnoka cselekvőképeséget kizáró gondnokság alatt álló nővérének. Tekintettel arra, hogy a panaszos nagykorú fia 1990-ben tartási szerződést kötött a panaszos nővérével a gyámhivatal – a jogszabályváltozásra hivatkozva – a panaszost gondnoki tisztéből felmentette. A panaszost tájékoztattuk arról, hogy a gyámhivatal eljárása jogszerű volt, a felmentés oka nem a panaszos alkalmatlansága, vagy a tisztségre való méltatlansága volt.

A tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmének közvetlen veszélyét állapította meg az általános helyettes, amikor a kórház a cselekvőképeséget korlátozó gondnokság alatt álló személy készpénzét és értéktárgyait csak a gondnoknak adta át. A panaszost egy utcai rosszullét miatt mentő szállította a kórházba. A felvételkor a panaszos iratait, készpénzét és értéktárgyait a kórház pénztárában átadta. Az átvételről a pénztár „letétnyilvántartó kartont” és átvételi elismervényt állított ki. A panaszos letéti tárgyait, pénztét – bár gondnoka írásban kérte, hogy azokat adják át gondnokoltjának – csak személyesen a gondnoknak adták át. Az általános helyettes a kórház főigazgatójánál kezdeményezte, hogy hasonló esetekben a korlátozottan cselekvőképes beteg letétbe helyezett értékeit távozáskor a betegnek, vagy az általa megbízott személynek adják ki, illetve erre irányuló nyilatkozatát ne tekintsék olyan nyilatkozatnak, amely a Ptk. vonatkozó szakaszai szerint csak gondnoka beleegyezésével vagy utólagos jóváhagyásával teljesíthetők. A kórház Letét Kezelési Szabályzatát a kezdeményezésnek megfelelően módosították (OBH 2772/2006.).

## 1.6. Egészségügy

### 1.6.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok

Jelen beszámolási időszak egészségügyet érintő beadványai tartalmukban eltértek a korábbi évek panaszaitól. Az egészségügyi ellátó rendszer struktúra-váltásának megkezdése miatt felszínre kerültek a területet érintő és szerteágazó finanszírozási, társadalom-szociológiai, sőt etikai problémák is. A konkrét ellátásokat, illetve magát az egészségügyi és egészségbiztosítási rendszert érintő kérelmek, javaslatok lehetőséget adtak az alkotmányos alapjogi szempontú elemzésre is.

A korábbi években már jeleztük, hogy a panaszok, kifogások nem kizárólag a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a betegjogok érvényesülésével kapcsolatban fogalmazódtak meg, hanem a jogszabályok folyamatos változásai miatt fennálló értelmezési, vagy gyakorlati/technikai gondokra is utalnak. A jogi háttér jelentős változása, az intézményi struktúra egyidejű átalakítása, ezzel együtt a finanszírozás korlátai miatt állandósuló feszültség, és a rögtönzött megoldások gyakran olyan helyzeteket idéznek elő, amelyek gyors értelmezést, azonnali magyarázatot és állásfoglalást követelnek.

Továbbra is jellemző, hogy a lefolytatott vizsgálatok számát jóval meghaladta a biztosok hatáskörön kívül eső, segítséget kérő beadványok száma.

A jelen beszámolási időszakban is előfordultak, az elmúlt években már említett esetek: az onkológiai betegek terápiás készítményeihez (OBH 1466/2006.) való hozzáférés gondjai; a beteg, koraszülött gyermekek kezelésének kockázata; általában is az egészségügyi ellátó szakszemélyzet – orvosok, egészségügyi dolgozók, mentősök – jogainak érvényesülése. Nem csökken az ellátás minőségét (szakmai), vagy csupán a kezelő orvos vagy ápoló személyzet magatartását (etikai), kommunikációs stílusát kifogásoló panaszok száma sem. Ez utóbbi panasztípus – jellemzően az idős vagy az idős hozzátartozót gondozó fiatalabb családtagok részéről – a háziorvos eljárását is kifogásolja.

Különösen az év második felében érkezett panaszok már új társadalmi-politikai igények megjelenését is jelezték. Nagy jelentőségű, és szakmai körökben is figyelemkeltő volt az általános biztos fellépése a kötelező kamarai tagság megszüntetése kérdésében (Gy. 319/2006.), továbbá az orvosi ügyelet kérdésében (Gy. 129/2006.). Ez utóbbi problémakörrel kapcsolatban alapjogi szempontból vizsgálta az általános biztos az uniós munkaidő irányelv hatását a magyar szabályozás és a bírói gyakorlat összefüggéseiben.

Az elmúlt években a magyar törvényhozás, a kormányzat, a magyar bíróságok, a Magyar Orvosi Kamara és nem utolsósorban az Európai Közösségek Bírósága (EK Bíróság) egyaránt behatóan foglalkoztak az orvosi ügyelet jogi szabályozásával, annak a munkaidőbe történő beszámításával és díjazásával. A különböző fórumok ugyanarra a problémára különbözőképpen reagáltak. A más-más szempontból történő, eltérő értékelések eltérő jogi szabályozást és ellentétes jogalkalmazást eredményeztek. Mindez a jogállam fórumrendszerével, a jogbiztonság követelményével és az európai jogharmonizációval kapcsolatban is súlyos kérdéseket vetett fel. A biztos álláspontja szerint alapvetően egy alkotmányos konfliktusról van szó, amely az Alkotmány 2/A. §-ban deklarált, az EU-tagságból eredő kötelezettségek, és a 70/D. §-ban vállalt államcél – a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog – tényleges megvalósítása között feszül.

Az állam intézményes kötelezettsége az egészségügyi ellátó rendszer folyamatos, lehető legmagasabb szintű működtetése. Ez kiterjed az egészségügyi intézményrendszer fenntartására, egy bizonyos személyi-, dologi- és minőségi színvonal garantálására, ezen belül – a megfelelő ellátáshoz való folyamatos hozzáférés (Eütv. 7. §.) biztosítása céljából – az orvosi ügyeleti rendszer kiépítésére, működtetésére, finanszírozására is.

Kérdés azonban az, hogyan érvényesül az egészségügyi ellátáshoz való alapjog az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége teljesítésekor a finanszírozás tagállami (mindig szűkös, objektíve is behatárolt) konkrét lehetőségei és az Unió általános elvárásai között? Van-e az ellátásnak – konkrétan az orvosi ügyelet szabályozásának – kötelező tagállami alkotmányos szintje? Ha nincs, lehet-e ugyanennek kötelező uniós szintje? Lehet-e bármelyik relációban magasabb színvonalra kötelezni a tagállamot, ha az nem teljesítőkép? Ha lehetséges, mely fórum állapíthat meg ilyen kötelezettséget, milyen feltételekkel? Honnan kell elvonni (átcsoportosítani) a szükséges többletforrásokat? Az ilyen költségvetési (bevételi és újraelosztási) kérdésekben az Országgyűlésen kívül más – tagállami vagy uniós – fórum is dönthet?

A biztos értelmezte az európai jog és a belső jog anomáliáit, a normák valódi összhangjának hiányát, s mindennek az alkotmányos alapértékek mentén történő változásait. Külön hangsúlyozta, hogy az ún. ügyeletidő-perekben a bíró – figyelemmel az uniós jog elsőbbségére – mintegy félretéve a belső jog szabályait az ügyelet teljes időtartamát munkaidőnek tekinti, melyből következően annak díjszabása is a rendes munkaidő szerinti. Mivel azonban a magyar jogszabályok különbséget tesznek az ügyeletben végzett tényleges munka és a pihenéssel töltött idő között – s ez az európai direktíva és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával ellentétben áll –, a magyar bíró akkor jár el helyesen, ha az uniós normát alkalmazva állapítja meg ítéletében az elmaradt díjak jogalapját. Mindez – áll a biztos állásfoglalásában – ad absurdum.

dum azt is jelenti, hogy a hazai jogalkotó szándékán túl, a magyar költségvetés szabta kereteket meghaladóan olyan összeg kifizetésére kötelezhető az egészségügyi szolgáltató a jogosult orvosoknak, mely forrás nem áll rendelkezésére.

Az elemzés kiemeli továbbá a következőket. A csatlakozással egyidejűleg hatályba lépett az Európai Unió Tanácsának 93/104/EK irányelve, később annak módosítása (2003/88/EK irányelv) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól. Ez egyértelműen lefekteti a maximális heti és havi munkaidőt, és a 24 órás időtartamonként kötelezően kiadandó 11 órnyi (összefüggő) pihenőidőt. Ezeket a szabályokat a vonatkozó törvény változtatás nélkül átvette, a problémát azonban az jelenti, hogy egyrészt az EK irányelvek közvetlenül nem alkalmazandóak a tagállamokban, másrészt az irányelv lehetővé tesz eltéréseket. Az eltérés egyik esete [17. cikk 2.1. c) pontja] éppen „a kórházak vagy hasonló létesítmények”. A fentiekből jól látható, hogy a törvény csak látszólag tett eleget a csatlakozásból eredő jogharmonizációs követelménynek, hiszen az irányelv előírásait átvette ugyan, de az így belső joggá vált normával nem került összhangba a korábbi, hatályos, hazai szabályozás, élve az adott ágazati eltérés lehetőségével.

Amíg azonban az irányelvek közvetlenül nem alkalmazandóak a tagállamokban, addig az EK Bíróság ítéleteiben foglaltak kötelező érvényűek. Az EK Bíróság C-151/02. számú ügyben (Landeshauptstadt Kiel kontra Norbert Jaeger), 2003. április 3-án meghozott ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy: „az egészségügyi intézményben való fizikai jelenlétén alapuló ügyelet idejét teljes egészében munkaidőnek, és adott esetben túlórának kell tekinteni az irányelv értelmében, míg az állandó elérhetőségen alapuló rendszer esetében kizárólag a tényleges elsősegély-nyújtási tevékenységet kell munkaidőnek tekinteni”. Ennek megfelelően egyértelműen megállapítható, hogy a 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezései, melyek meghatározzák, hogy az ügyeletben töltött idő hány százaléka számít munkaidőnek (vagyis hány óra után kell ügyeleti díjat fizetni), ellentétessé váltak az Európai Bíróság idézett ítéletével.

Most tehát az uniós és a hazai jog ellentmondását figyelembe véve kellett megvizsgálni a kórházi és háziorvosi ügyeleti szolgálat jelenlegi gyakorlatát. A megkeresett kórházak és háziorvosi körzetek tájékoztatása alapján az vált világossá, hogy azokon a helyeken tudták az előírásokhoz közelíteni a gyakorlatot, ahol az ügyeleti szolgálatot átalakították és a 24 órás ellátást három műszak szervezésével oldották meg. A háziorvosi körzetek ügyeleti ellátása azokon a helyeken oldható meg, ahol az úgynevezett központi ügyeleti rendszer működtethető az elegendő lakosságszám alapján. Ezeken a helyeken, jellemzően városokban, az ügyelet elvállik a háziorvosok rendelési idejétől, és „főállású ügyeleti orvosok” foglalkoztathatók. Az „ügyeleti műszak” szervezésére gazdasági okból nem képes fekvőbeteg ellátóknál és a megfelelő számú orvossal nem rendelkező településeken azonban továbbra is a régi, többszörösen törvénytörtő gyakorlat uralkodik.

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve, egységes szerkezetben való megjelenése tehát számos kérdést vetett fel a tagállamok körében. Az irányelv körül kibontakozó vita az ügyelet munkaidő-tartamának megállapítása és ezzel összefüggő díjazása ügyében folyik. Ezzel kapcsolatban ez idő szerint is tartanak az egyeztető tárgyalások az EU-n és a magyar egészségügyi kormányzaton belül is. Ennek lényege elsősorban a finanszírozási nehézségekben keresendő, illetve a pihenőidő és a munkaidő arányában rejlik. Nem vitás, hogy valóban kedvezőbb az orvosok számára az ügyeletben töltött idő munkaidőként való anyagi elismerése, azonban nincs az a tagállam, mely olyan egészségügyi büdzsével rendelkezik, ahol e kérdés ne okozna súlyos pénzügyi problémát.

Az elemzés összegzéseként a biztos feltette azt a kérdést, hogy vajon jogot alkot-e az EK Bíróság? Ha bírói aktivizmusként értékeljük az általános jogelvek szerinti, nem pedig a konkrét életviszonyra szabott konkrét (hatályos nemzeti) jogszabályra alapozott jogalkalmazást, és figyelembe vesszük a Római Szerződés preambulumát és a 7. cikket, a Bíróság „felelős a közösségi feladatok ellátásáért”, akkor az EK Bíróság jogot alkot – állapítja meg a biztos. De lehet-e a felhatalmazását így értelmezni, illetve ha igen, akkor mire való az Európai Bizottság és az Európai Parlament? Szemben az előbbi absztrakt (uniformizált) jogelveivel az utóbbi fórumok keretében van mód a tagállami sajátosságok (különbözőségek) figyelembevételére és az ezeknek megfelelő differenciált szabályozás megalkotására (megengedésére).

Mindebből következőn a biztos álláspontja szerint, a hazai jogállami fórumok nem dönthetnek másként, mint a nemzeti jog (ideértve a közvetlen hatályú uniós jogot is) alapján, noha a közösségi jog alapján értelmezhetik a nemzeti jogot. Az EK Bíróság pedig a közösségi jog alapján, az adott esetben az irányelv alapján határoz. Az EK Bíróság ítélete pedig az államot kötelezi, hogy jogalkotás útján teremtsen összhangot a közösségi és a nemzeti jog tartalmában, biztosítva ehhez a szükséges gazdasági-pénzügyi feltételeket (esetleg halasztást, felmentést kérve mindezekre).

Ugyanakkor, amennyiben alkotmányos konfliktust, vagy az alkalmazandó belső jog és a közösségi norma között ellentmondást fedez fel a konkrét ügyben eljáró magyar bíróság, felmerül az Alkotmánybíróság eljárásának (normakontrolljának), vagy az EK Bíróság előzetes állásfoglalásának szükségessége. Utóbbi keretében lehetőség van, előzetes kérdés formájában a Római Szerződés értelmezését kérni, az inkriminált irányelv alapján megalkotott nemzeti jogszabály és a közösségi jog alkalmazásának összhangjára vonatkozó szempontok megadását kérve, mely az EK Bíróság gyakorlatában nem egyedülálló.

Ezzel együtt hangsúlyozni kell, hogy az új Ptk. koncepciója szól az Alkotmány tételeinek érvényesüléséről a magánjogi ítélkezési gyakorlatban. Amint fentebb már említettük, a koncepció magánjogi normák alkotmány-ellenességének gyanúja esetén az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére hív fel.

Avagy, ha hiányzik egy – az elbírálás szempontjából fontos – magánjogi norma, ugyancsak az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét kell biztosítani.

Az ügyelet problematikájával összefüggésben a biztos szerint a konkrét eset az eddigieknél nagyobb súllyal és általánosítható tapasztalatokkal veti fel a jogállam intézményei (Alkotmánybíróság, Legfelsőbb Bíróság, ombudsmanok, kormányzat) közötti alkotmányos együttműködés szükségességét, ráadásul nem csupán tagállami (belső), hanem uniós (külső) viszonylatban is. Ennek az együttműködésnek az intézményesítése (jobbítása) ugyancsak sürgető feladat.

A kérdések logikai rendszere a következő: 1. Európai Unió csatlakozás alkalmával feltétel nélkül elismert a közösségi jog elsőbbsége; 2. A munkaidő irányelv alkalmazhatósága és az ország teherbíró képességének gazdaságossági és alkotmányos szempontú elhatárolása; 3. Munkavállaló védelme és kellő anyagi megbecsülése (természetesen az orvosok munkájának morális megítélése nem lehetett az anyag tárgya.); 4. Általában pedig az egészségügyi reform keretei lehetőséget nyújthatnak az ügyelet, illetve annak díjazása újragondolására, erre a szándék minden megkérdoztetttől egybehangozó.

Válaszaikban az egészségügyi miniszter, a munkaügyi miniszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a Legfelsőbb Bíróság és a Fővárosi Bíróság elnökei, a legfőbb ügyész, az Országgyűlés elnöke és a Magyar Orvosi Kamara elnöke fejtették ki véleményüket. A biztos által felvetett alapjogi kérdésekkel, azok időszerűségével, alapvető aggályaival valamennyi címzett egyetértett. Kellő határozottság hiányában azonban érdemi előrelépés nem várható, ugyanakkor látni való, hogy a jelenlegi irányelvi norma – legalábbis zökkenőmentesen – nem tartható be. Végül, valamennyi címzett szerint szükséges az orvosi szakma finanszírozási rendszerének (bérezésének) újragondolása.

A felmerült nézetkülönbségek abból eredtek, hogy a megszólítottak vitatják a tanulmány munkajogi előzményeit azzal, hogy a „jóléti elv” érvényesülése [Mt. 13. § (3) bek.] nem vonatkoztatható a közalkalmazott orvosok munkavállalására (megjegyezzük, hogy éppen ennek kiküszöbölésére születtek az ún. színlelt szerződések).

Nyitott kérdés maradt annak megítélése is, hogy a forráshiánnyal küzdő magyar egészségügy milyen módszerrel kerülheti el a felmerült ügyeleti anomália továbbterjedését. A műszak szervezéshez nem elég a rendelkezésre álló munkaerő, a kellő differenciáláshoz teljes struktúraátalakítás szükséges, a díjazás mértéke alapértelmezésben pedig az egyenlő munkáért egyenlő bér elve, valamint a munkaidő – pihenőidő arányos, de még vállalható gyakorlata alapján az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége és teherbíró képessége függvényében újraértelmezendő, különös tekintettel arra, hogy az Unió többi tagállamában sem zökkenőmentes az ügyelet szervezése, díjazása, mi több a Tanácson belül sincs abban egyetértés. A kérdést napirenden tartja az is, hogy az Unió több tagállamát szólította fel a Bizottság (köztük hazánkat is) a munkaidő irányelvtől eltérő rendszerű ügyelet-szervezés és díjazás megszüntetésére, illetve a direktíva kötelező betartására.

Az ügyelet kérdésköre több indítvány formájában az Alkotmánybíróságot is állásfoglalásra készítette. A 393/B/1994. (2006. XII. 12.) számú határozat – egyebek mellett – 2007. június 30. napjával „pro futuro” megsemmisítette a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet azon szakaszait, melyek az ügyelet konkrét definícióját, annak kötelező „mennyiségét”, és díjazását tartalmazzák. Mindez – fejti ki indoklásában az Alkotmánybíróság – alkotmányellenes, ugyanakkor az azonnali megsemmisítés jogbizonytalanságot okozna ezért kellő időt kell a jogalkotónak biztosítani az alkotmányos szabályozás kialakításához. Ami az uniós joggal való harmónia hiányát illeti, a határozat ugyancsak leszögezi, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az AB hatásköre szempontjából nem nemzetközi szerződések, így ezek is és a másodlagos jogforrások (irányelvek, rendeletek) a belső jog részei, ilyen értelemben tehát az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást a közösségi jog és a belső jog összeütközéséről. E kérdésben kizárólagos hatáskörrel az Európai Bíróság rendelkezik.

A határozathoz fűzött párhuzamos indoklás azonban tartalmazza mindazokat az aggályokat, amelyeket a biztos is felvetett az elemzésében. Abban az esetben ugyanis, ha az irányelv valamely szakasza az Európai Bíróság verdiktje alapján közvetlen hatást gyakorol (azaz közvetlenül alkalmazandó), végső soron „ugyanaz a pozíciója, mint a szükségképpen, ex lege közvetlenül alkalmazható rendeletnek, azaz alkotmány alatti, törvényi szintű jogforrás, amely azonban lex speciális gyanánt konfliktus esetében alkalmazási elsőbbséggel bír a hazai törvénnyel szemben. Ennek a pozíciónak az is az okszerű következménye, hogy a hazai rendeletekkel létre sem jön normakonfliktus, hanem ott az európai irányelv (ha rendelkezik a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságaival) a normahierarchia alapján uralja a kormány- és miniszeri rendeletet.” Ebből következően az alkotmányellenesnek minősített ügyeleti jogszabályokat „nem létezőnek” kellett volna tekinteni a közösségi jog elsőbbsége alapján.

Az orvosi ügyelet témakörén túl azonban a sürgősségi ellátás, a gyermek-egészségügyi ellátás, az onkológiai ellátás, a traumatológia, mind olyan területek, amelyek a folyamatban lévő struktúraváltás következtében várhatóan valóban hatékonyabban és jól finanszírozhatóbban tudnak majd működni. Már e beszámolási időszakban vitatottá vált a 2007. február 15. napjától kötelező vizitdíj és kórházi napidíj intézménye, a beutalási rendszer változása, a foglalkozás-egészségügyi orvos általi járóbeteg szakellátásra utalás korlátozása (OBH 2360/2006.).

A gyógyszerésztársadalom számára a nyugodt munkavégzés lehetőségét, a patikák alapításának és fenntartásának törvényi garanciáit fenntartani kívánó, azt támogató aláírásgyűjtő akció jogszerűségével összefüggésben fordult a gyógyszerészkamara elnöke a biztoshoz (OBH 4589/2006.) állásfoglalást kérve.

Egy orvos azért fordult a biztoshoz, mert egy kórházban kezelt gyermek vidéken élő szülője számára az OEP nem tette lehetővé az utazási kedvezmény igénybevételét. A biztos álláspontja szerint a folyamatos benntartózkodásban gátolt szülő kénytelen többet utazni, például ha az egyes beavatkozások előtt – mint a betegjogi jogosult – alá is kell írnia a vonatkozó beleegyező nyilatkozatot. A címzett azzal utasította el az ajánlást – a szociális támogatási rendszer körébe terelve a kérdést –, hogy az egészségbiztosító nem köteles valamennyi utazás felmerülő költségét támogatni (OBH 1263/2005.).

Napirenden maradt a mentőket érintő kérdések, panaszok, javaslatok sora is. Sem az OMSZ, sem magáncégek nem vitatták, hogy a betegszállítást mindenképpen le kell választani a sürgősségi mentés kérdésköréről, azonban az átszervezések és a régiók kialakítása további összehangolt működést feltételez. A koraszülött mentés tekintetében a koordináló szervező feladatokat – a megszűnt közalapítvány helyett – az Országos Mentőszolgálat végzi (OBH 2948/2005., OBH 5741/2005.).

A különböző betegszervezetek képviselői is aktívan hozzájárultak a biztos alkotmányos feladatainak végzéséhez. A biztos kifejtette, hogy rendkívül fontosnak tartja az egyes speciális, meghatározott betegkör számára „létkérdést” jelentő gyógyszerek vagy gyógyászati segédeszközök alkalmazása szempontjából az esélyegyenlőség figyelembevételét, a kiszolgáltatottság csökkentését. (OBH 3037/2006.).

### 1.6.2. Fogyatékkal élők jogai

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

A pozitív diszkriminációt – mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket – az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében állami feladatként határozza meg.

2006-ban is nagy számban érkeztek beadványok a fogyatékkal élő emberek jogaival, esélyegyenlőségének biztosításával összefüggésben. A tipikus ügyek még mindig a fogyatékkal élők közlekedési kedvezményeivel – gépjárműszerzési támogatás, mozgáskorlátozottak parkolási engedélye, akadálymentesítés – kapcsolatosak, de érkeztek panaszok a pénzbeli ellátások igénylésekor tapasztalt anomáliák miatt is. Ezek megválaszolása az esetek jelentős részében a beadványtevő teljes körű tájékoztatását, felvilágosítását tartalmazta.

Többen sérelmezték a mozgássérültek temetőkre való bejutásának nehézségeit, Mindenszentekkor, illetőleg a gépjárművel való behajtás korlátozását.

A biztos álláspontja szerint nem okoz az esélyegyenlőség elvével összefüggő visszasságot, ha a temetőben a Halottak Napja környékén érvényes általános gépkocsi-behajtási tilalom alól a rászorultaknak nem a nyitvatartási idő teljes időtartamára, hanem csak meghatározott időszakban engednek kivételt (OBH 5588/2005.).

A mozgásukban korlátozott személyek a parkolási igazolványokkal kapcsolatos visszaélésekre hívták fel a figyelmet. A biztos tájékoztatást adott a jelenleg hatályban lévő – a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló, a 2004. július 1-jétől hatályos 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet – rendelkezéseiről, ami az Európai Közösségek Tanácsának a fogyatékos személyek parkolókérdéséről szóló 98/376/EK ajánlásával összeegyeztető szabályozást tartalmaz. E jogszabály megalkotását maga is szorgalmazta, mivel a hamisított (fénymásolt) parkolási igazolványok elterjedése már olyan méreteket öltött, hogy a jogszerű használat ellenőrzése – különösen a fővárosban – kaotikus állapotokhoz vezetett.

A személygépkocsi szerzési támogatást illetően általánosságban elmondható, hogy a biztoshoz forduló panaszosok nem rendelkeznek elegendő ismerettel a jogosultság feltételeit illetően, ezért minden esetben tájékoztatta őket a jogszabály rendelkezéseiről.

Az akadálymentesítés, elsősorban a középületek akadálymentesítésének a problémája, és az elmúlt években már számos ügygel kapcsolatban került a biztosok látókörébe. A tárgyban folytatott átfogó vizsgálatot lezáró, 1999 novemberében kiadott jelentés is megállapította, hogy „a mozgáskorlátozottak alkotmányos jogaival kapcsolatos visszasságok régóta fennállnak, folyamatosan keletkeznek, és a hátrányos megkülönböztetésre alkalmas helyzet felszámolása a megindult pozitív folyamatok ellenére lassan, változó színvonalon történik”. A jelentés több pontban foglalmazott meg ajánlásokat a kormány tagjainak és a közigazgatási hivatalok vezetőinek. Annak megállapítása érdekében, hogy a mozgáskorlátozottak emberi jogainak érvényesülésében a vizsgálat lezárásakor fennálló állapothoz képest mekkora elmozdulás tapasztalható, és várható-e, hogy a törvényben előírt határidőkre a megfogalmazott kívánalmak teljesülnek, a biztos

2003-ban utóvizsgálatot folytatott. Ennek során megállapította, hogy a feltárt hiányosságok megszüntetésére, az ajánlott intézkedések folytatására továbbra is szükség van, az eredeti jelentésben tett ajánlásokat továbbra is fenntartotta.

Egy panaszos arról számolt be, hogy bár rokkantnyugdíjasként minden évben megkapja a „nyugdíjasok utazási igazolványát”, annak igénybevételére gyakorlatilag nincs lehetősége. Tekintettel ugyanis arra, hogy kerekesszékekkel közlekedik, a kedvezményrel érintett közlekedési eszközöket (pl. MÁV, VOLÁN) segítség nélkül nem tudja igénybe venni. A biztos megfontolásra érdemesnek tartotta a panaszosnak azt a javaslatát, hogy a mozgássérültek az igazolványt házastársukkal – életkortól függetlenül – megosztva használhassák, ezért felkérte az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert, hogy vizsgálja meg a hatályos szabályozás módosításának a lehetőségét.

Az országgyűlési biztosok a 2005. évi beszámolójukban a fogyatékos személyek utazási kedvezménye ügyében a még 2003-ban tett ajánlással összefüggésben előrelépésről számoltak be. A házelnök kérésére ugyanis összeült Országgyűlés Szociális és Családügyi Bizottsága, 2005. szeptember 25-i ülésén meghallgatta a biztost, és az érintett tárcák 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. Ismereteink szerint azonban ez azóta sem történt meg. A Gazdasági Minisztérium azóta megkezdte az utazási kedvezmények teljes felülvizsgálatát.

A pénzbeli ellátásokat illetően a fogyatékosági támogatás, a vakok személyi járadéka, emelt összegű családi pótlék, a rokkantsági járadék igénylésével kapcsolatos problémák kerültek felszínre akként, hogy a panaszosok ezeknek az ellátási formáknak a jogszabályi feltételeit kellő mélységben nem ismerik, így minden esetben körültekintő tájékoztatást adtak a biztosok a hozzájuk fordulónak.

A fogyatékosági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. Ennek a támogatásnak az a célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – az állam anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez.

Fogyatékosági támogatásra az a személy jogosult, aki a törvényben meghatározottak alapján látási, hallási, értelmi, mozgásszervi fogyatékos. Ezen túlmenően halmozottan fogyatékos az a személy, akinek az előbb felsorolt súlyos fogyatékoságok közül legalább két fogyatékosága van.

2006-ban megnőtt azoknak a panaszoknak a száma, amelyekben a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosítását követően a magasabb összegű családi pótlék mértékét kifogásolták. 2006 januártól a törvény ugyanis különbséget tesz a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermek, illetve a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos (felnőtt korú) személy között. Ennek indoka, hogy a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos személy előtt már megnyílik a lehetőség a fogyatékosági támogatás, illetve a rokkantsági járadék igénybevételére, szemben a 18. év alatti, gyermekkorú sorstársával, aki még nem részesülhet ezekben a felnőtt korhoz kötött ellátásokban.

Az Értelmi Fogyatékosokért Szülői Egyesület hívta fel az országgyűlési biztos figyelmét arra, hogy a szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény módosításával az ellátottak szociális intézményen belüli foglalkoztatása – figyelemmel a rehabilitációs alkalmassági vizsgálatok „szabályaira” – veszélybe került.

Figyelemmel a fogyatékkal élő emberek intézményi ellátásának, illetve foglalkoztatási rendszerének nehézségeire, tiszteletben tartva az ellátottak rehabilitációjából fakadó képesség-változásainak jelentőségét, a biztos vizsgálatot indított.

Jelentésében rámutatott arra, hogy a fogyatékkal élő emberek szociális foglalkoztathatóságára vonatkozó alkalmassági vizsgálatok részletes szabályainak hiánya alkotmányos visszasságot okoz. Ezért az összehangolt rehabilitációs foglalkoztatási program részeként – illeszkedve a megváltozott munkaképességű személyek, illetve a foglalkoztatás- és szociálpolitikai támogatási rendszer egészébe – nélkülözhetetlen a kérdést rendező jogszabály megalkotása. Kezdeményezésében a biztos javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek, hogy tegye meg a szükséges jogalkotói lépéseket a jogszabályok harmonizációja, valamint a szociális foglalkoztatáshoz (fejlesztő-felkészítő, és munka-rehabilitációs foglalkoztatás) szükséges alkalmassági vizsgálatokat rendező norma megalkotása érdekében. A miniszter a javaslatot elfogadta, konkrét jogszabály-módosításra és új norma megalkotására tett ígéretet.

A biztos és munkatársai megyei munkalátogatás keretében, a szolnoki CONTACT Munkarehabilitáció Foglalkoztató, Kereskedelmi és Szolgáltató Kht. Gyermekjóléti Központjában folytattak helyszíni vizsgálatot, ahol is megfelelően jó körülményeket, hozzáértő és szakmailag hiteles vezetést és együtt dolgozó munkatársakat ismerhettek meg.

A szolnoki Humán Szolgáltató Központ által működtetett hajléktalanszállón végzett vizsgálatáról készült biztosi jelentés (OBH 4930/2005.) megállapította, hogy alkotmányos visszasságot okoz, ha a fogyatékkal élő ellátottak mindennapi tisztálkodásának körülményei nem felelnek meg a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló jogszabályban előírt követelményeknek. Az emberi mivoltában megalázó, és a szó hétköznapi értelmében vett emberi méltóságot súlyosan sértő állapot, ha a testi fogyatékosággal élő ellátott a szeméremérzete miatt akadályozva van az alapos tisztálkodásban.

Nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a biztos azért, mert egy szociális intézményben az anyagi eszközök szűkös volta miatt nem valósult meg a korszerű szakmai programot is magában hordozó fejlesztés, mivel az ahhoz szükséges források előteremtése az önkormányzat feladata.

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége kérte az értelmi fogyatékos személyek ellen folytatott büntetőeljárások, illetve ezzel összefüggő fogvatartásuk vizsgálatát az általános helyettesítől. 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. Az általános helyettes az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálat tartására kérte fel a legfőbb ügyészt, aki a panaszban foglaltakat megerősítette. 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”. Mindezek alapján az általános helyettes az OBH 5086/2005. számú vizsgálati jelentésében megállapította, hogy az értelmi fogyatékos személyek elleni büntetőeljáráshoz a jogállamiságot sértő alkotmányos visszásságot okoz, hogy nem érvényesülnek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény alapelvei és rendelkezései.

Az általános helyettes azt 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 a volt esélyegyenlőségi miniszternek is. Az igazságügyi miniszter az ajánlásra, ismételt sürgetés ellenére, a Beszámoló lezárásának időpontjáig nem válaszolt.

## **1.7. Egészséges környezethez való jog**

### **1.7.1. Környezet- és természetvédelem**

2006-ban, az előző évekhez hasonlóan, a vizsgált ügyek jelentős része az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben érkezett hozzánk. Ezek egy része tekinthető tisztán környezetvédelminek, más részük a környezethez való jogot is érinti. Az egészséges környezethez való jog érvényesítése az ombudsmani munka során például gyakran építési, esetleg telep- vagy működési engedélyezési ügyekkel kapcsolatban jelenik meg.

A környezetvédelmi tárgyú beadványok elsősorban az építkezésekkel, a vendéglátó és szolgáltató egységek működésével, szabadtéri rendezvényekkel, ipari vagy hulladékkezelési létesítmények működésével, illegális hulladék-kezeléssel, állattartással, valamint a parlagfű-szennyezettséggel összefüggő panaszokat tartalmaztak. Több beadványban pedig, az illegálisan történő hulladék-elhelyezéssel kapcsolatos kifogásokról számoltak be (OBH 5874/2005.).

Más, korábban nem tapasztalt jelenségek miatt is érkeztek panaszok, úgymint a templomok hangos harangozása (OBH 5124/2005.), vagy a békák „elviselhetetlen” hangja. Tovább növekedett azon kifogások száma, amelyekben a panaszosok a lakóhelyük gépjárműforgalmát, az abból származó fokozott zaj- és levegőterhelést, a balesetveszélyt, továbbá lakóházaik állagának folyamatos romlását sérelmezték. A jelenség hátterében elsősorban az áll, hogy az úthasználati díjak miatt a teherjárművek egy része a lakott területeken átvezető, díjmentesen használható utakon közlekedik, de adatokkal igazolható „az egy ember egy autó jelenség” is. A városias térségekben az iparosodás, valamint az urbanizáció sajátos környezeti gondokat indukál. Utóbbi vonatkozásában kiemelendő, hogy az agglomerációban élők ingázása következtében a fővárosi autópálya bevezető szakaszok rendkívül túlterheltek.

Számos ügy igazolta, hogy a környezetvédelem állami szervei nem képesek kellő hatékonysággal, időben fellépni a környezeti elemeket veszélyeztető hatásokkal szemben, esetenként hatáskörüket nem gyakorolják (OBH 3666/2005.) megfelelően.

A biztos tapasztalata szerint az egységes zöldhatóságok – ezek közül is kiemelendő a Közép-Duna-völgyi – rendkívül túlterheltek. Elégséges létszám hiányában az általuk végzett ellenőrzésekre utólag kerül sor, holott a környezeti elemeket érő terhelések, szennyezések jellegükből eredően sok esetben megelőzést, de legalábbis azonnali vizsgálatot, tényfeltárást, beavatkozást igényelhetnek. A hatóság, napjainkban végrehajtott szervezeti átalakítása olyan területen történt, ahol fontos tényező a közelség, valamint a helyi ismeretekkel bíró, megfelelő létszámú, azonnali reagálásra képes szakapparátus. A jog érvényesülése nélkül nem létezik jogbiztonság, a jogbiztonságot pedig veszélyeztetik a jogalkalmazó szerveknél megállapított, a személyi és tárgyi feltételek területén egyaránt tettenérhető hiányosságok (OBH 4031/2005.).

A biztos a környezeti elemek védelme érdekében, egyedi ügyekben, kérelmek alapján vagy hivatalból folytat vizsgálatot. Hivatalból indított vizsgálatot, miután több panasz ismeretében szembesült a hulladékkereskedelmi tevékenység végzésének feltételeire jelenleg vonatkozó jogszabályok zavarával (OBH 3675/2006.).

A panaszosok jellemezően lokális, a lakóhelyükön közvetlenül tapasztalható környezeti problémákat jeleznek, de az idei évben, egy osztrák területre tervezett hulladékégetővel összefüggésben kifejeződött a tágabb értelemben vett környezet iránti aggodalom is. A panaszokra általában az egyes állampolgároknak vagy vállalatoknak a környezeti normákba ütköző környezethasználata ad alapot, amelyek gyakran valamilyen rövid távú érdeket szolgálnak, és tevékenységeik mögül jellemezően hiányzik a hosszabbtávú gondolkodás. A beadványok másik körét azonban még mindig a környezeti normákba ütköző tevékenységet folytatók jelzései jelentik, akik a rájuk vonatkozó jogi normákat, valamint a környezetvédelmi hatóságok szigorú jogalkalmazói tevékenységét sérelmezik. Nagy részükre a parlagfű elleni védekezési kötelezettség elmulasztása miatt növényvédelmi bírságot szabtak ki, vagy az állattartástól eltiltották, illetve a tulajdonukban álló, kiemelt természet-megőrzési területeket Natura 2000 természetvédelmi területté jelölték ki, esetleg hulladékgazdálkodási bírságra kötelezték őket.

Ezekben a sérelmekben kifejeződik, hogy az állampolgárok jelentős hányada nincsen tisztában az általuk végzett környezethasználat esetleges negatív következményeivel, illetve annak zavaró jellege közömbös számukra. A környezettudatosság lassú térnyerése mellett is aggasztó annak változatlanul alacsony szintje. Sajátos konfliktushelyzetet teremt, ha egy engedély nélkül folytatott tevékenység jelenti az azt végzőknek a megélhetési forrást (OBH 4031/2005.).

Az állattartással összefüggő panaszok általában a tevékenységet folytatók szomszédaitól érkeznek, akik az állattartás körülményeit sérelmezik, de több állattartó is fordult a biztoshoz, kifogásolva a rájuk vonatkozó – elsősorban közegészségügyi szempontokon alapuló – szigorú normák alkalmazását. A biztos ezekben az ügyekben azt vizsgál(hat)ja, hogy az állattartás helyi szabályai alapján, az állattartási ügyekben eljáró szerv a panaszosok bejelentéseit kivizsgálja-e, és megfelelő együttműködést tanúsít-e egy kompromisszumos megállapodás létrejöttéhez.

A szabadtéri rendezvények zavaró zajhatását sérelmező jelentős számú panasz miatt a biztos ismét átfogó vizsgálatot tartott. A tömör, városias beépítésű területek – különösen lakóházak közvetlen közelében vagy azok között – alkalmatlannak a folyamatos hangerősítő szabadtéri rendezvények lebonyolítására. Álláspontja szerint a hosszabb ideig tartó hangerősítő rendezvényeket kevésbé beépített területeken kell megrendezni (OBH 2820/2005.). A helyszín gondos kiválasztásával megelőzhetőek a lakossági panaszok (6106/2005.). Amennyiben a rendezvények egyetlen területre koncentrálnak, ez túlzott mértékben zavarja a környéken élők nyugodt pihenését (OBH 3237/2006.).

A vendéglátó egységek, szabadtéri rendezvények, illetve szolgáltató egységek zavaró zaj és rezonancia hatása miatt vizsgált ügyekben is jellemzően az ott élők, a közvetlen szomszédok fogalmazták meg sérelmeiket. Ezekben az ügyekben a legfőbb probléma, hogy az egyes kereskedelmi, szolgáltató létesítmények zajkibocsátása méréssel nem meghatározható, ám mégis zavaró zajhatással terhelik környezetüket. A biztos ilyen esetekben arra keres választ, hogy az engedélyező hatóság kellő körültekintéssel, az egymásnak feszülő érdekek szem előtt tartása mellett járt el vagy sem (OBH 2113/2005.).

A közlekedési eredetű zaj- és rezgésterhelés tárgyában végzett átfogó vizsgálat megállapította, hogy a nehézgépjármű-forgalom aránya az előző évekhez képest jelentősen megnövekedett. A költségevétési források tartós hiánya miatt nemcsak a tervezett fejlesztések megvalósítása, de a meglévő úthálózat burkolatának erősítése, felújítása is rendre elmaradt.

A közúti közlekedés káros hatásait elszenvető lakosság alkotmányos jogainak védelme, az utak mellett lakók életkörülményeinek javítása, az épített környezet védelme kiemelt állami feladat (OBH 3922/2004.). A zajvédő falakat a város közlekedési fejlődése túllépte, az előidéző okot megszüntetni nem tudják, a probléma egy részét képesek csak érdemben kezelni, azok gyökerét ugyanis ezekben az ügyekben településszerkezeti hiányok okozzák (OBH 3409/2005.).

A jegyzőknek fokozott figyelmet kell tanúsítaniuk az építési tevékenység zajosságára vonatkozó lakossági panaszok és a környékbeli lakások nyugodt, zavartalan pihenését biztosítandó, és az éjjeli időszakra csak rendkívül indokolt esetben adható munkavégzési hozzájárulás (OBH 4717/2005.). A „harangozási zajjal” összefüggésben az állami és a helyi önkormányzati jogalkotás és jogalkalmazás „mozgástere” szűkre szabott. Valamennyi, egy adott időpontbeli harangozás esetében elsőként eldöntendő kérdés, hogy annak szakszerű vagy más funkciója van-e. Ennek ismerete után válik értékelhetővé, hogy mely szerv, milyen irányú intézkedést tehet (OBH 5124/2005.).

2006-ban is több panasz érkezett a lakott területek fölött elhaladó repülőgépek zajhatása miatt. A megtett és a tervezett intézkedésekről megállapítható, hogy a döntéshozók felismerték a repülési zajártalmak csökkentésének sürgető szükségességét.

A beszámolási évben a korábbi évekhez képest kevesebb – mindössze nyolc – természetvédelmi tárgyú panasz érkezett. Ezek összefoglalásaként, az ombudsman álláspontja szerint, nem támogatható olyan szabadidős, hobby tevékenység, ami a természeti környezetet negatívan érintheti, így súlyos talajeróziót okozhat, természet- és/vagy környezetkárosítás előidézője lehet, vagy ezek veszélyét hordozza (OBH 3193/2006.).

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a Natura 2000 területek kijelölésével európai uniós kötelezettségünket teljesítjük, a területek kijelölése szakmai szempontok alapján történik. A Natura 2000 ökológiai hálózat kiépítése és védelme kétségtelenül olyan közérdekű célnak tekintendő, amelynek vonatkozásában a jogalkotó alkotmányosan rendelhet bizonyos korlátozásokat, tekintettel arra, hogy a természeti környezet minőségének és a természeti feltételeknek a megőrzése, valamint a biodiverzitás védelme állami érdek.

Az idei évben is többen kifogásolták a szomszédságukban lévő területek parlagfű-szennyezettségét. A biztos ezekben az ügyekben tájékoztatást ad a növényvédelmi hatóságok eljárásának jogszabályi háttéréről. Sok környezetvédelmi panasz a környezetvédelmi hatóságokkal kapcsolatos, igazgatási jellegű kifogásban jelenik meg. A környezetvédelmi hatóságok (úgy a jegyzők, mint az egységes zöld hatóságok) sokszor nem élnek hatáskörükkel, nem használják ki a rendelkezésükre álló közigazgatási eljárási lehetőségeket a környezeti elemek védelme érdekében. Így előfordult, hogy a hatóság nem szabott ki objektív alapú bírságot (OBH 4031/2005.), a felülvizsgálati kötelezettségének nem tett eleget (OBH 3666/2006.), eljárása elhúzódott, és nem került sor a környezetvédelmi normák szerinti közigazgatási jogi felelősség érvényesítésére (OBH 5874/2005.).

Sérül a jogorvoslathoz való jog, ha a hatóság nem tesz eleget a határozathozatali kötelezettségnek (OBH 2113/2005., OBH 4209/2005., OBH 5124/2005., OBH 2255/2004.), vagy nem határozatban dönt érdemi kérdésben (OBH 3666/2006.), esetleg a kérelem elbírálásra vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti (OBH 4031/2005.). Ugyancsak alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a tényállás feltárásának elmulasztása (4031/2005.), mint ahogyan a végrehajtás elmulasztása is (OBH 5014/2004.), továbbá, ha egy hatóság vezetője harmadik személynek kiadott levelében tesz a panaszost sértő kijelentéseket (OBH 4762/2004.).

Számos jel mutat a környezetvédelmi hatóság munkája során az ügyféli jogállás elismerése körüli bizonytanságra (OBH 2255/2004., OBH 3666/2006., OBH 5014/2004.).

Többször tapasztalta a biztos, hogy megkereséseit nem teljesítik, és ezzel a környezetvédelmi hatóságok akadályozták alkotmányos feladatai ellátásában (OBH 4031/2005., OBH 1586/2003.).

### 1.7.2. Utak és a közlekedés

Évről évre nő azoknak a beadványoknak a száma, amelyekben a panaszosok lakóhelyük gépjármű-, elsősorban tehergépjármű-forgalmát, az abból származó fokozott zaj- és levegőterhelést, a balesetveszélyt, továbbá lakóházaik állagának folyamatos romlását sérelmezik.

A megnövekedett motorizáció következménye a közutak túlzott igénybevétele és a főközlekedési utak minden mértéket meghaladó forgalmi megterhelése. A nagy forgalmú utak mellett lakók életkörülményeinek a balesetveszély, a környezeti ártalmak, a házak állagromlása, a rendeltetésszerű használat korlátozottsága negatívan befolyásolja. Az érintett lakosság életminőségének érdemi javítása általában költséges beruházásokat igényel.

Súlyos problémát jelent, hogy az úthasználati díjak miatt a teherjárművek egy része a lakott területeken átvezető, díjmentesen használható utakon közlekedik. Az okozott környezetterhelés és a balesetveszély mellett nem hagyható figyelmen kívül, hogy ezek az utak nem bírják a fokozott terhelést, minőségük folyamatosan romlik. A beszámolási időszakban módosította az Országgyűlés a közlekedésről szóló törvényt, amely alapján a kezelők az autópályák és autóutak, illetve az országos főutak 3500 kg megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépkocsival történő használatáért, az autópályák, az autóutak és az országos főutak üzemeltetésére, fenntartására és felújítására fordítandó úthasználati díjat szedhetnek.

E módosítás legfeljebb kezdeti lépés lehet, az országos probléma megfelelő kezelése további intézkedéseket kíván. Olyan szabályozás szükséges, amely a teherforgalmat az autópályák használatára kényszeríti. Félő, hogy a kiterjesztett díjfizetés miatt az átmenő teherforgalom még inkább a településeken átvezető, a nehéz gépjárművek által már eddig is túlterhelt utakat veszi igénybe, emellett elkerülendő a díjfizetést, új kerülőutakat talál.

Közlekedésszervezési, forgalomtechnikai szakkérdésekben a biztosok nem foglalhatnak állást, a közlekedéspolitika alakítását, a beruházások ütemezését nem befolyásolhatják. A biztos a nagyszámú panasz miatt az OBH 3922/2004. számon folytatott átfogó vizsgálatával arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy a közúti közlekedés káros hatásait elszenvedő lakosság alkotmányos jogainak védelme, az utak mellett lakók életkörülményeinek javítása, az épített környezet védelme kiemelt állami feladat. Nem lehet olyan útra terelni (vagy spontán engedni) a forgalmat, ahol életveszélyt, súlyos környezeti ártalmat okoz, akkor sem, ha az rövidebb vagy díjmentes útvonal, és ezért a fuvarozók ezt követelnék.

Növekszik azoknak a beadványoknak a száma is, amelyekben a települések, elsősorban a nagyvárosok belső útjainak forgalmát sérelmezik. Abból kell kiindulni, hogy a járműforgalom számára haladási lehetőséget kell biztosítani. Amennyiben több útvonal áll rendelkezésre, a forgalomszabályozás során a körülmények (például a forgalommal érintett lakók száma, a lehetséges utcák adottságai, az útburkolatok minősége) összevetése alapján kell döntenie annak érdekében, hogy a legoptimálisabb (vagy inkább a legkevésbé rossz) megoldás szülessen. A forgalomelterelés akkor támogatható, ha a másik útszakaszon megfelelőbbek a körülmények, ezért a zavaró hatások kisebb mértékben jelentkeznek vagy kevesebb lakót érintenek. Többéves ombudsmani tapasztalat azonban, hogy a forgalmi rend megváltoztatása a problémát rendszerint nem megoldja, hanem újratermeli, azaz a korábbi panaszosok helyett mások fordulnak a hatósághoz.

A zaj- és rezgésvédelemről szóló hatályos jogszabály a meglévő út forgalma által okozott, a határértéket jelentősen túllépő zaj csökkentése érdekében a környezetvédelmi hatóságot arra hatalmazza fel, hogy forgalomszervezési és egyéb intézkedéseket kezdeményezzen. Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatóságnak a jelentős, azaz 10 dB-nél

nagyobb mértékű túllépés esetén is csak kezdeményezési joga van, az országgyűlési biztos arra kérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy jogalkotási kezdeményezéssel erősítse meg a környezetvédelmi hatóság hatáskörét.

### 1.7.3. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban nagyságrendekkel kevesebb panasz érkezett, mint korábban, amikor az egyedi panaszok nagy számára figyelemmel, a biztos többször is szükségesnek tartotta a káros környezeti hatásokat eredményező, telepengedélyhez kötött tevékenységek engedélyezési eljárásait vizsgálni (OBH 3375/2002., OBH 3166/2003.). Hivatkozott vizsgálatainak megállapításai alapján több jogszabály módosítását is javasolta.

A gazdasági és közlekedési miniszter arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy nem a telepengedélyezési eljárásról, hanem az üzletek működésének engedélyezéséről szóló kormányrendelet módosításával kíván eleget tenni a javaslatnak. Ennek megfelelően, az új működési engedélyeztetési eljárásról szóló jogszabály tervezete tartalmazta is, hogy a környezetvédelmi hatóság meghatározott esetekben szakhatóságként vesz részt a hatósági eljárásban. Azonban a jelenleg még hatályos 4/1997. (I. 22.) Korm. rendeletet módosító 324/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet már nem tartalmazza ezt az előírást. Az ezt kifogásoló észrevételre a Beszámoló lezárásáig érdemi válasz nem érkezett.

## 1.8. Épített környezet védelmével kapcsolatos ügyek

Az építésüggyel kapcsolatban érkezett panaszok száma és jellege az előző évekhez viszonyítva nem változott. A továbbra is jelentős (285 beadvány) ügycsoport, a hivatalhoz beérkezett kérelmek 6%-át teszi ki. Az építésügy szerves részét képező műemlékvédelemmel kapcsolatos panaszok száma (13) az elmúlt évhez képest a kétszeresére nőtt. A panaszosok kérelmeikben a tulajdonjoghoz, a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogaik sérelmét kifogásolják. A panaszok sokrétűsége, bonyolultsága miatt több ügy vizsgálata húzódik át egyik évről a másikra.

Az építésügy alaptörvénye az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv., amelynek középpontjába az épített környezet fogalma került, összekapcsolva ezzel a környezet és az építésügyét védelmének egyidejűségét. Az elmúlt évek tapasztalatai szükségessé tették a törvény jelentősebb módosítását, amelyre a tavalyi év során került sor. Az építésüggyel kapcsolatos jogszabályok tervezeteit több alkalommal is véleményezte a biztos, kifogásolva, hogy az önkormányzati, valamint építésügyi feladat- és hatáskörök nem függetlenek egymástól.

Az építésügy szervezetrendszere is átalakult. 2006 nyarán megszűnt az Országos Lakás és Építésügyi Hivatal (OLÉH), amelynek fő célja az volt, hogy az építésügyi, valamint az építésfelügyeleti hatóságokat kivonja a helyi önkormányzatok esetleges érdekköréből. Augusztus 1-jétől az építésügyi hatóságok tevékenysége fölött az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium gyakorol szakmai irányítást.

A biztoshoz fordulók, az építésügyi engedélyezési eljárás során, jellemzően azt kifogásolják, hogy a hatóság kérelmekre nem intézkedett, vagy az érdemi válasz maradt el, holott az eljárási szabályok mindkét hatósági magatartást szigorú garanciális szabályrendszerrel övezik (OBH 3417/2006., OBH 4686/2005., OBH 4717/2005., OBH 5072/2005.).

A panaszosok jogos igénye, hogy a hatóságok jogszerűen állapítsák meg az érintettek ügyféli jogállását, és ügyfélként ne csupán az építéssel közvetlenül szomszédos ingatlanok tulajdonosait vegyék figyelembe, hanem azok ügyféli minőségét is vizsgálják, akiknek jogát vagy jogos érdekét az adott ügy érinti. Ennek megfelelően a biztos nem értett egyet az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által kezdeményezett azon törvényjavaslattal, amely az ügyféli jogállás új szabályozását készítette elő. Az ombudsman álláspontja szerint a később elfogadott módosítás az ügyfél fogalmát tovább szűkíti.

Az engedélyezési eljárás során fontos és meghatározó szerepe van a szakhatóság közreműködésének, a szakhatóságnak az eljárásban való mellőzése alkotmányos visszásságot okoz (OBH 6269/2005.).

Többen kifogásolták, hogy a hatóság által elrendelt bontási határozatot, a szabálytalanul építkezők nem hajtják végre, illetve a hatóság ne hajtja végre az erre vonatkozó kötelezést. Sok esetben a panaszosok saját szabálytalan építkezésük védelme miatt sérelmezték, hogy a környezetükben szabálytalanul tartott építkezések során a hatóság miért nem járt el. Ezekben az esetekben fontos hangsúlyozni, hogy mások szabálytalan építési tevékenysége nem befolyásolhatja a hatósági döntés jogszerűségét.

Számos panaszos jelezte, hogy nagyvárosaink piactereinek felújítása során elrendelik felépítményeik bontását (OBH 4362/2005.). Egyikőjük azt sérelmezte, hogy a bontás végrehajtásáról szóló végzést akkor kapta meg, mikor a polgármesteri hivatal a rendőrség közreműködésével már elbontotta a pavilonját. Az Alkotmánybíróság is kifejtette, hogy a közigazgatás kiszámítható működése azt igényli, hogy kivételes esetekben a kézbesítés eredménytelensége esetén is feltételezni lehessen a hivatalos iratok közlését. Ez pedig nem függhet adott esetben attól, hogy a határozat címzettje képes-e vagy hajlandó-e átvenni a határozatot (OBH 2651/2006.).

A korábbi évekhez hasonlóan idén is hangsúlyozni kívánjuk, hogy a szabálytalan építkezések esetén az építésügyi hatóság kiemelt eszköze az ellenőrzés, gyakorlásának hiányában nem előzhetőek meg az engedély nélküli építkezések,

illetve ezzel összefüggésben kárelhárításra is csak a veszélyes állapot bekövetkezte után kerülhet sor, noha az ellenőrzés gyakoribbá tételével megelőzhető lett volna pl. a balatonszárszói magasfal leomlása (OBH 3795/2004.).

Az építésügyi panaszok az eljáráson kívül az anyagi jog érvényesülésének hiányosságait is érintették. Gyakori a panasz az önkormányzatok településrendezési eszközeivel (településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat, szabályozási terv) szemben, a véleményeztetési eljárással, valamint az elfogadott önkormányzati rendeletek szabályaival kapcsolatban. A biztos több alkalommal is kérte az érintett települések polgármestereit, hogy változtassanak a helyben kialakult önkormányzati gyakorlaton, fordítsanak nagyobb figyelmet a közvélemény megfelelő tájékoztatására.

Sokan panasztáltak, hogy az önkormányzat nem épített utat, csatornát, vízelvezető árkot, vagy nem vezette be a gázszolgáltatást. Ezekben az esetekben hasonlóan a korábbi évek gyakorlatához a panaszosok széles körű tájékoztatására került sor a települési önkormányzat feladatairól, a településrendezésről, az épített és természeti környezet védelméről, a vízrendezésről és a csapadékvíz elvezetéséről, a csatornázásról. Figyelemmel azonban arra, hogy a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, mely feladatokat milyen mértékben és módon lát el.

Azoknak a panaszosoknak, akik azért kértek segítséget és intézkedést, mert a szomszédjukban folytatott építkezés saját ingatlanjaikban károkat okozott, vagy az új építmény, sajátjukénak megfelelő használatát gátolja, illetőleg okoz abban értékcsökkenést, a biztos igyekezett a jogérvényesítés lehetőségeiről teljes tájékoztatást adni.

Számos kérdés vetődött fel az Étv 18. §. (2) bekezdése szerinti illeszkedés szabályának gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban, hiszen az illeszkedés szabályára hivatkozással, az egyedi építési engedélyezési eljárásban az önkormányzati jogalkotói hatáskörből kivont döntések alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságokra vezethetnek. Az előrege-dett társasházak felújításával, a panel lakóházak átépítésével kapcsolatos kérdéskörben a biztos az átépítés lehetőségeinek jogszabályi rendezésének érdekében tett ajánlást (OBH 2040/2005.).

A panaszok egy részére, a jelen beszámolási időszakban is jellemző a szomszédos ingatlanok tulajdonosai közötti elmergesedett viszony, amelyek építésügyi eljárásai „köntösben” jelentkeznek.

## 1.9. Hivatásos állományúak szolgálati viszonyával kapcsolatos ügyek

A rendvédelmi szervek hivatásos állománya a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) alapján egyes alkotmányos jogait (a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása, a véleménynyilvánítás szabadsága, gyülekezési jog, egyesülési jog, a munka és foglalkozás szabad megválasztása, stb.) csak a törvény által korlátozott mértékben gyakorolhatja.

A Hszt. a fegyveres testületek jellegéhez és a működésükhöz fűződő társadalmi elvárásokhoz igazodva szigorú szabályokat tartalmaz a testület tagjai által elkövetett fegyelemsértésekre, sőt a hatálya kiterjed a törvény által meghatározott esetekben az állomány tagjainak szolgálaton kívüli magatartására is.

A hivatásos állományúaktól érkezett panaszok száma – ideértve a katonák és határőrök által tett panaszokat is – statisztikailag nem értékelhető, és túlnyomó részük a szolgálati viszonnal összefüggő, munkaügyi jellegű panasz. E panaszok orvoslása azonban a munkaügyi bíróságok hatáskörébe tartozik.

Több olyan panasz érkezett a biztosokhoz, amelyben azt sérelmezték, hogy az elrendelt fegyelmi vagy etikai eljárás során megállapították a panaszos méltatlanságát, hosszabb időre felfüggesztették állásából, fizetését csökkentették, vagy teljes egészében visszatartották, illetve szolgálati viszonyát megszüntették. Különösen azok a szolgálatból elbocsátott panaszosok tartották sérelmesnek a szolgálati viszonyukat érintő intézkedéseket, akikkel szemben büntetőeljárás indult (általában korrupciós jellegű bűncselekmény gyanúja miatt), de az eljárás jogerős befejezése, vagy a bíróság felmentő ítélete ellenére nem vették vissza őket a fegyveres testülethez. A hosszú ideig tartó felfüggesztés azok számára is egzisztenciális problémákat okozhat, akiket a testülettől nem távolítottak el, de korábbi beosztásukat időközben betöltötték. A panaszok vizsgálata során megállapítottuk, hogy az eljárások nem sértették az érintettek alkotmányos jogait, tekintettel arra, hogy az ártatlanság védelme nem akadályozza az eljárás során közbeeső intézkedések megtételének. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ártatlanság védelme mint állampolgári alapjog ugyan védelmet nyújt a büntetőeljárás alá vont személynek a büntetőeljáráson kívül is, de csak a büntetőjogi felelősség kérdéseivel összefüggésben.

A szolgálati törvény lehetőséget ad a fegyveres testülethez való visszavételre is, de csak a felvételi követelményeknek való megfelelés ismételt vizsgálata mellett. Egyes panaszosok ezt sérelmesnek tartották, még abban az esetben is, ha saját elhatározásból szüntették meg szolgálati viszonyukat, és azóta huzamosabb idő telt el.

Olyan panaszok is érkeztek, amelyben az új felvételes, vidéki rendőrök – akik szerződésben kötelezték magukat arra, hogy több évig a befogadó szervnél (általában a BRFK-n vagy a Rendőrség Biztonsági Szolgálatánál) teljesítenek szolgálatot – kifogásolták, hogy áthelyezési kérelmeiket az állományilletékes parancsnokok elutasítják. A kérelmeket rendszerint megváltozott családi körülményekkel támasztják alá, az elutasítás indoka pedig a befogadó szerv létszámhelyzete, feladat-ellátási kötelezettsége, és a felvételkor határozott időre kötött szerződés.

Változatlanul érkeznek olyan panaszok, amelyben a beosztotti állomány tagjai sérelmezik az egyes pótlékok, járandóságok mértékét, vagy elmaradását. Gyakoriak a túlszolgálat elszámolásával, vagy szabadidővel történő ellentételezésével kapcsolatos panaszok. Valamennyi rendvédelmi szervnél elvárják az állománytól a szolgálati feladatok teljesítését, akkor is, ha ez előre nem tervezhető – a rendes szolgálati időt meghaladó – igénybevételt jelent. A szolgálati törvény külön rendelkezéseket tartalmaz az ellentételezés rendjéről, azonban egyes időszakokban – jórészt külső körülmények hatására (pl. súlyos bűncselekmények, tüzesetek, létszáhiány, tartós vezénylesek, a túlszolgálat költségvetési fedezetének kimerülése, stb.) – a szabályok betartása nem lehetséges.

A felsorolt problémák érintik a hivatásos állomány alkotmányos jogait, elsősorban a munkával arányos jövedelemhez, a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való joggal összefüggésben.

Az általános helyettes a Fővárosi Tűzoltóság Szakszervezetének beadványa alapján vizsgálatot folytatott a hivatásos tűzoltók munkaidejéről (OBH 5389/2005.). A szakszervezet azt sérelmezte, hogy a tűzoltóállomány háromváltásos munkarendben átlagosan heti 58 óra szolgálatot lát el, szemben más – ugyancsak a Hszt. hatálya alá tartozó – szervek állományával. A törvény rendelkezései 2006. január 1-jével úgy módosultak, hogy a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban heti 40 óránál hosszabb, de heti 48 órát meg nem haladó szolgálatteljesítési idő állapítható meg. A szolgálatteljesítési idő csökkentése évente, fokozatosan történik, így az 2006 évben heti 52 óra volt. A Hszt. módosítása nyomán megszűnt a háromváltásos rendben az eltérés lehetősége. A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok legkisebb létszámáról szóló BM rendelet és a tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének szabályairól szóló BM rendelet összevetésével, valamint az állománytábla szerint rendszeresített létszám alapján az általános helyettes megállapította, hogy az esetek nagy többségében a hatályos jogszabályok betartása mellett nem lehet biztosítani a készenléti szolgálatot ellátó tűzoltók számára a heti 40 órás, de még a heti 52 órát meg nem haladó munkaidőt sem.

Az ombudsman mindezek alapján megállapította, hogy a kialakult – és a hivatkozott rendelkezéseknek megfelelő – gyakorlat a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint az egyenlő bérhez való joggal összefüggő alkotmányos visszasságot okoz. Az általános helyettes a vizsgálat eredményeként ajánlásokat fogalmazott meg, amelyeket az önkormányzati és területfejlesztési miniszter elfogadott, de a jogalkotási javaslatok még nem valósultak meg.

A hivatásos állományúak jogaival összefüggésben folyamatban van még egy vizsgálat, amely a tűzoltók élet- és munkakörülményeit fogja áttekinteni. A vizsgálat befejezése 2007-ben várható.

### 1.10. Fogyasztóvédelem

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos ügyekben a panaszosok idén is elsősorban az áruházakban, üzletekben – gazdasági társaságok formájában – működő biztonsági szolgálatok alkalmazottainak az eljárását sérelmezték.

Az általános helyettes arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a vagyonörök (magánszemélyek, ill. gazdasági társaságok alkalmazottai) eljárását hatáskör hiányában nem vizsgálhatja, de amennyiben a fogyasztóvédelmi panaszok kivizsgálására jogosult és köteles felügyelőség nem jár el, úgy ismételt fordulhatnak panasszal az ombudsmanhoz. A felügyelőség – mint hatóság – eljárásának vagy mulasztásának a vizsgálatára ugyanis rendelkezik hatáskörrel a biztos. Tájékoztatást kaptak a panaszosok arról is, hogy az érintett vagyonörökkel szemben etikai eljárás lefolytatását kezdeményezhetik az illetékes személy- és vagyonvédelmi szakmai kamaránál.

Egy ügyben kifogásolta a panaszos az illetékes fogyasztóvédelmi felügyelőség elsőfokú, bírságot kiszabó határozatát. A másodfokon eljáró Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség megkeresését követően az általános helyettes megállapította, hogy a hatóság a döntésében részletesen kifejtette, hogy milyen indokokkal hagyta helyben az első fokú határozatot. A panaszos állításával szemben az üzletben értékesített termékek nem kizárólag darabáruk voltak, ezért az ilyen termékek (italok, sajtok) egységárát – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – fel kellett volna tüntetni.

Több panaszos sérelmezte a vásárlói kifogások, panaszügyek intézésének a módját, illetve hiányosságát is. Az általános helyettes tájékoztatta a panaszosokat a kereskedelemről szóló, 2006. június 1-jétől hatályos 2005. évi CLXIV. törvény vonatkozó előírásairól, mely szerint az üzletekben vásárlók könyvét kell elhelyezni, és a kereskedőnek 30 napon belül értesítenie kell a vásárlót a bejegyzések nyomán tett intézkedéséről. Az üzlet nélkül folytatott kereskedelmi tevékenység esetén pedig a kereskedő – külön jogszabályi rendelkezések szerint – köteles tájékoztatni a vásárlót a panaszügyintézés helyéről, ill. módjáról.

### 1.11. Földhivatalok

Az országgyűlési biztoshoz 2006. évben érkezett beadványokban az állampolgárok többnyire a részarány-tulajdon alapján közös tulajdonba kiadott termőföldek megosztásának elhúzódsát, a térképezési és földmérési hiba kiigazítási kérelemmel kapcsolatos elutasító döntéseket kifogásolták. A tulajdonjog bejegyzésének késedelmével kapcsolatban 2006-ban kevesebb panasz érkezett, mint a korábbi években, ugyanakkor megnövekedett azoknak a száma, akik a téves

ingatlan-nyilvántartási bejegyzéseket kifogásolták, illetve azt, hogy a bejegyzés a telekkönyvben még szerepelt, az ingatlan-nyilvántartásban azonban nem található.

A panaszok többségükben a vizsgálat ideje alatt, az érintett földhivatal vezetőjének intézkedése nyomán orvoslást nyertek. Így történt ez a közös tulajdonba kiadott termőföldek megosztásának elhúzódását sérelmező panaszok esetében is. A megosztást állami költségen 2005-ben kezdték meg a földhivatalok, és azóta is folyamatosan végzik a feladatot. A panaszok hátterében a parlagfűmentesítés kiemelt programja során kiszabott bírságok álltak. A közös tulajdonban álló ingatlanok esetében ugyanis nem állapítható meg a mulasztó tulajdonostárs személye, ezért valamennyi tulajdonost elmarasztalta a földhivatal. A konkrét esetben az ingatlan megosztásával ez a probléma megoldódott. A termőföldek megosztásának végleges befejezésével pedig egyértelműen megállapítható majd a mulasztó tulajdonos személye.

A térképezési és földmérési hiba kiigazítása iránti kérelmek elutasítását kifogásoló panaszok esetében az országgyűlési biztos minden esetben magyarázatot kért az intézkedő földhivatal vezetőjétől. A tájékoztatások alapján megállapítható volt, hogy a panaszok hátterében az érintett tulajdonosok közötti birtokvita húzódik, és a panaszos a földhivatal eljárásától remélte a jogvita rendezését. Az érintett földhivatal vezetőjének tájékoztatásából megállapítható volt, hogy a földhivatal minden esetben tájékoztatta a panaszost arról, hogy az ingatlan-nyilvántartás megváltoztatására csak a tulajdonosok megállapodása, vagy a bíróság jogerős határozata alapján van lehetőség. A problémával azért fordultak mégis az országgyűlési biztoshoz, mert tartanak a hosszadalmas bírósági eljárásról, és megterhelést jelent számukra a költségek kifizetése. Ilyenkor az országgyűlési biztos minden esetben tájékoztatást nyújtott a jogi segítségnyújtó illetékes megyei hivatalának elérhetőségéről.

A tulajdonjog bejegyzésével kapcsolatos késedelmes ügyintézés kifogásoló panaszok az ombudsman magyarázatot kérő levelét követően rendszerint megoldódtak. Amennyiben – a pótolhatatlan hiányosság miatt – a kérelem elutasítására került sor, a panaszost az országgyűlési biztos tájékoztatta arról, hogy a bejegyzésre alkalmas okiratok ismételt benyújtása esetén a tulajdonjog bejegyzésének nem lesz akadály.

A téves bejegyzéseket kifogásoló panaszok közül érdemes kiemelni a Lágymányosi 1111. számú Lakásfenntartó Szövetkezet panaszát. A lakásberuházás 1962-ben történt, több XI. kerületi ingatlanon, melyek közül az egyik jelenleg is állami tulajdonban van, és a Kincstári Vagyoni Igazgatóság (KVI) kérte vagyonkezelői jogának bejegyzését. A szövetkezet megkereste a KVI-t a tulajdonjog rendezése érdekében. A KVI az ügy rendezésére azt az ajánlatot tette, hogy zártkörű értékesítés útján – az ingatlanforgalmi értékelésben meghatározott értéknél kedvezőbb áron – vegye meg a szövetkezet az épület alatti telket, vagy a Fővárosi Önkormányzat per útján szerezze meg a Kincstártól, és adja át a szövetkezetnek. A korabeli jogszabály, és a beruházás bonyolításának ismeretében megállapítható, hogy a lakásszövetkezetnek nem róható fel a kialakult rendezetlen tulajdoni állapot. Múltánytalan, hogy a beruházáskor közreműködő állami szervek (Tanács, FÖBER, OTP) mulasztásának következményeit a szövetkezet tagjai viseljék és a telek árát (a mai piaci áron történő értékbecslest alapul véve) ismét megfizessék.

A biztos a sérelem orvoslása érdekében a pénzügyminisztert arra kérte, hogy vizsgálja felül a KVI álláspontját és intézkedjen annak érdekében, hogy a tulajdonjog rendezésében méltányos megoldás szülessen.

A miniszter szerint az ügyben elvi megoldást kínál az államháztartási törvény 109/K. § (9) bekezdése, amely alapján a fővárosi vagy kerületi önkormányzat térítésmentesen tulajdonba kérheti az ingatlant. Ezt követően az önkormányzat saját hatáskörben dönthet a tulajdonjog térítésmentes átadásáról. A biztos támogatta ezt a megoldást (OBH 1812/2005.).

Az ismertetett panasz jó példa arra, hogy ha az ingatlanra időközben harmadik személy jóhiszeműen tulajdonjogot szerzett, akkor a téves ingatlan-nyilvántartási bejegyzés a jóhiszemű harmadik nyilatkozata nélkül nem javítható. Több olyan panasz is érkezett, melyben a tulajdonos azt kifogásolta, hogy a telekkönyvbe bejegyzett szolgalmi jog utóbb a tulajdoni lapra nem került bejegyzésre, és a földhivatal a kijavítás iránti kérelmet elutasította. Ha a szolgáló telek új tulajdonosa, bízva az ingatlan-nyilvántartásban jóhiszeműen és ellenérték fejében – tehermentesen – szerzett tulajdonjogot, akkor a szolgalmi jog utólagos feljegyzése csak az ő beleegyezésével történhet. Ennek hiányában jogerős bírói ítélet alapján van helye az ingatlan-nyilvántartás kiigazításának. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy ilyen esetekben a földhivatal elutasító határozata jogszerű volt. Ha a panaszost a földhivatal korábbi mulasztása folytán kár érte, a bíróságtól kérheti ennek megtérítését. Az érintett panaszosokat a biztos erről minden esetben tájékoztatta (OBH 6270/2005.).

## 1.12. Hajléktalan-ellátás

A hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének, konkrét panasz alapján történő vizsgálatára ezúttal is csupán néhány esetben került sor. A krízis helyzetek megoldására „kiépült” szállórendszer vagy a fűtött utca, illetve az ellátó intézmények munkatársaival való informális együttműködés nem igényel(t) klasszikus alapjogi vizsgálatot, sőt gyakran a biztos hatásköre sem terjed ki a panaszolt helyzet orvoslására. A panaszok rendszerint nem a hajlék nélkül élő emberektől, hanem az ún. normálisan élőkől érkező, a hajléktalan emberek életmódját kifogásoló, annak látható nyomai miatt neheztelő beadványok voltak. A biztos helyszíni vizsgálatot (OBH 4930/2005. sz.) a szolnoki hajléktalanszállón folytatott.

A korábbi évek hatékony együttműködése a szociális ügyekért felelős minisztérium miniszteri biztosával, a különböző civil szervezetekkel, a sokat bírált, de kétségtelenül megújult szemléletű, a hajléktalan ellátásról készült program, illetve a médiának a hajléktalanok napi gondjaival összefüggő, fokozottabb érdeklődése e beszámolási időszak „ügyeire” is hatással volt.

Az igények növekedése sürgető a szakemberek számára, ugyanakkor a hajléktalan lét nem csupán elhivatott szakmai hozzáállást, hanem a társadalom toleranciáját is növekvő mértékben igényli. A hajléktalanügyi miniszteri biztos minden segítséget megérdemlő tevékenységével, a méltó segítség filozófiája szerint sorra születtek az egyes ellátási formák, készültek az integráló programok, folytak a megoldási kísérletek. Mindezzel együtt az állami kötelezettségek teljesítéséhez továbbra sem nélkülözhető a civil szféra segítése, az önkormányzatok együttműködése, az oktatási/képzési intézmények felkészítő/nevelő szerepe. Ebben a munkában nyújthatnak alapjogi érveket az országgyűlési biztosok.

### 1.13. Kamarai igazgatás

2006. év folyamán 20 panasz érkezett a kamarai tevékenységekkel, illetőleg ezekre vonatkozó szabályozásokkal kapcsolatosan. A beadványok többsége ebben a beszámolási időszakban is az ügyvédi kamarákat érintette. Emellett azonban érkeztek panaszok a mérnöki, az egészségügyi szakdolgozói és a személy-vagyonvédelmi és magánnyomozói kamarákkal összefüggésben is.

Jellegüket illetően tipikusnak mondható a kamarák (ezek szerveinek) a döntését, az ügyvédek tevékenységének szakszerűségét sérelmező panaszok. A témakört illetően, a beszámolási időszak leginkább jelentős állásfoglalását az egészségügyben működő szakmai kamarákat érintő törvényjavaslattal összefüggésben adta ki a biztos. A javaslat lényege az volt, hogy az eddig kötelező tagságot, az önkéntes kamarai tagság váltsa fel.

A biztos álláspontja szerint a demokratikus jogállam szervezeti felépítését korlátok és ellensúlyok kifinomult rendszere jellemzi. Az állami túlhatalom kialakulásának akadályai, és egyáltalán az állam hatalmának külső korlátja a civil társadalom, illetve annak az önkormányzatiság és önigazgatás elvei szerint működő civil szervezetei. Az ún. civil szféra szervezeti formái (egyesületek, alapítványok, társadalmi szervezetek, egyházak) köréből is kiemelkednek a köztestületek, amelyek közfeladatok ellátásával egy-egy szakterület – ezúttal az egészségügy – szervezését, minőségbiztosítását, szakmai és etikai színvonalát biztosíthatják, illetve erősíthetik.

Általában a civil szféra, de különösen a hivatásrendi szakmai kamarák szervezetsége és ereje egyúttal a társadalom demokratikus szervezetségét és erejét is jelenti. Így elképzelhető, hogy egy fejlett polgári demokratikus országban a gyengébb kamara is elegendő, azonban a hazai politikai, közjogi, szociális és kulturális közeg egyelőre nem nyújt kellő alapot a fejlettebbek szerint való kamarai működéshez. Jelen helyzetben tehát a kamarák illetően gyengítése egyúttal a civil társadalom gyengítése is, eredményét tekintve pedig az államhatalom „visszaerősödése”.

A demokratikus jogállam előrehaladásának, fejlődésének nézőpontjából, a kifinomult korlátok és ellensúlyok rendszerében ez nem tekinthető továbblépésnek, hanem inkább visszalépés. Nem minősíthető hibának, hogy – egyes vélemények szerint – az érdekképviselő felé tolodott el a kamarák tevékenysége, ami inkább szakszervezeti funkció, különösen amikor az egészségügyben dolgozók munkakörülményei, bérezése stb. objektíve kiváltották az érdekvédelmi funkció erősödését.

A kényszersztagság megszüntetésével egyidejűleg megmaradtak a kamara eddigi fontos funkciói, ugyanakkor kérdéses, hogyan véleményezhet a teljes hivatásrend nevében a szakma egészét érintő jogszabálytervezetet, ha az orvosoknak esetleg csak fele tagja a kamarának.

Amennyiben a kamara (gazdasági, szakmai) nem nyújt elegendő szolgáltatást tagjai számára, az önmagában a tagok belső, szervezeti problémája, melyet a szokásos kamarai fórumokon nekik maguknak kell szóvá tenni, illetve a kamarai önkormányzatiság keretei között a problémákra megoldást találni. Súlyos félreértés, ha a belső vitákat, problémákat külső, állami/közhatalmi eszközökkel akarnak megoldani. Egy demokratikus jogállamban a kamarák kiegyensúlyozott viszonya és együttműködése a jogállami intézményrendszeren belül, az önkormányzathoz való jog tekintetében egyfajta speciális hatalommegosztást eredményez. Mindez együtt pedig legalább ilyen jelentőségű kötelezettségeket is ró a szervezetre. Ezen alapjogi logika mentén a helyi önkormányzatot sem lehet problémáira tekintettel jogszabályi úton megszüntetni vagy „önkéntessé” tenni.

Mindezekre tekintettel a biztos kiemelte az Alkotmánybíróság határozatát, mely foglalkozott a kamarák mint köztestületek megalakulásának és működésének kapcsán felvetődő alkotmányossági kérdésekkel. Kimondta továbbá, hogy „a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületként szakmai kamarát, és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot. A köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát.”

A hibátlan köztestületi minőségből, a „közfeladat” meghatározásának alkotmányosságából még nem következik automatikusan a kényszertagság alkotmányossága. Azonban alkotmányossága a szerint bírálendő el, hogy a kamarára rótt „közfeladat” szükségessé teszi-e a kötelező tagságot, és hogy a jogkorlátozás e célhoz képest arányos-e.

A biztos a kifejtettekre tekintettel arra kérte az egészségügyi minisztert, szíveskedjen megfontolni, hogy – az etikai eljárások tekintetében változó, de lényegében – a korábbival azonos felépítésű hivatásrendi intézményre vonatkozó jogi/politikai lépések valóban nélkülözhetetlenné teszik-e három olyan kamara működésének megzavarását, melyek tagjai sorában épp az egészségügyben dogozó – és egyébként meglehetősen nehéz helyzetbe került – szakemberek tevékenykednek.

A miniszter a biztos véleményével nem értett egyet, így a 2007. április 1-jén hatályba lépő, az egészségügyben működő kamarákról szóló törvény bevezeti az önkéntes tagságot. Ez a lépés további beadványt vont maga után. Egy hozzánk forduló ügyvéd, hivatkozva az egészségügyi szakdolgozók jövőbeni kamarai önkéntességére, felvetette a kötelező ügyvédi kamarai tagság diszkriminatív jellegét (OBH 5104/2006.).

## **1.14. Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek**

### **1.14.1. Kárpótlási ügyek**

Egyes jogszabályok rendelkezései 2006-ban a kárpótlási feladatokat ellátó hatóságok szervezetét és a kárpótlási kérelmek benyújtására megállapított határidőket is alapvetően érintették. A kormány 2005. december 31. napjával a Központi Kárrendezési Irodát, valamint annak területi kirendeltségeit is megszüntette. A kárpótlási feladatokat – 2006. január 1-jétől – a Központi Igazságügyi Hivatal, illetve egyes területi szerveinek elkülönített szervezeti egységei végzik. A vagyoni kárpótlási ügyekben első fokon a fővárosi, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Igazságügyi Hivatal elkülönített szervezeti egysége; a személyi kárpótlási ügyekben pedig a Központi Igazságügyi Hivatal elkülönített szervezeti egysége jár el első fokon, amely ellátja a vagyoni kárpótlási ügyekben hozott elsőfokú határozatok ellen benyújtott fellebbezések elbírálását is. Az eltelt egy év tapasztalatai a kárpótlási munkaszervezet racionalizálását érintő döntés helyességét igazolják.

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitásáról és a kárpótlás lezárásáról szóló – 2006. április 1-jén hatályba lépett – 2006. évi XLVII. törvény egyes rendelkezései jelentős hatást gyakoroltak a kárpótlási feladatok megoldásának további menetére. Ez a hatás főleg abban nyilvánult meg, hogy a törvény a korábbi kárpótlási törvények hatálya alá tartozó egyes tényállások közül a törvényben meghatározott tényállások alapján a kárpótlási kérelmek benyújtására megállapított határidőket ismételten megnyitotta. E szerint a törvény alapján – annak 2006. április 1-jén történt hatálybalépését követő négy hónapon belül, azaz 2006. július 31. napjáig – a kárpótlás iránti kérelmét minden olyan jogosult benyújthatja, aki eddig bármely okból ezt nem tette meg, és a Kpt. alapján egyébként erre jogosult lett volna, továbbá, akinek a Kpt.-t módosító törvény alapján benyújtott kérelmét a Központi Kárrendezési Iroda azért utasította el, mert nem tett eleget hiánypótlási kötelezettségének. Kárpótlási kérelmét az a jogosult is benyújthatja, aki a törvény alapján már nyújtott be kárpótlási kérelmet, de azt a határidők elmulasztása miatt jogerősen elutasították.

A törvény hatálybalépésével lehetővé vált a kárpótlási kérelem benyújtása a jogosultak számára, ha a sérelmet szenvedett kétségkívül a magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkénye miatt vesztette életét, a sérelmet szenvedett a deportálás vagy a kényszermunka ideje alatt halt meg, illetve, ha a sérelem a második világháború alatt (1941. június 27.–1945. május 9.) faji, vallási vagy politikai okból teljesített munkaszolgálat folytán következett be. A törvény végrehajtására kiadott kormányrendelet arról is rendelkezik, hogy az említett személyi sérelmekhez kapcsolódó tulajdoni és a bérlakás végleges elvételével okozott sérelem esetén ilyen, vagyoni kárpótlás iránti kérelem is benyújtható. A törvény alapján 2000. július 31-ig 85 000 ilyen kérelmet terjesztettek elő.

A 2006. évi LXX. törvény a megjelölt sérelmek alapján a kárpótlási kérelem benyújtásának 2006. július 31. napjában megállapított határidejét 2006. december 31. napjára módosította. Az említett határidőig további 13 000 ilyen kérelmet terjesztettek elő. A megjelölt határidő elmulasztása jogvesztéssel jár, a mulasztás miatt igazolásnak helye nincs. A kárpótlási kérelem benyújtására megállapított határidőt módosító törvények megalkotását az indokolta, hogy a korábbi kárpótlási törvényekben meghatározott határidő leteltéig jelentős számú érintett nem tudta dokumentumokkal igazolni igénye jogosságát. Az elmúlt nyolc évben Oroszországban a levéltárak újból megnyíltak, a levéltári anyagok hozzáférhetővé, kutathatóvá váltak, újabb bizonyítékok kerültek elő, s egyre több jogosult tudja bizonyítani kárpótlási igénye jogosságát, akik eddig megfelelő dokumentumok hiányában ezt nem tehették.

Az újra megnyitott határidőben összesen 98 000 kárpótlás iránti kérelmet nyújtottak be a Hivatalhoz. Az előterjesztett kérelmek mennyisége a határidő újbóli megnyitásának indokoltságát bizonyítja. A benyújtott kárpótlási kérelmek közül 2006. évben mintegy 7000 kérelem elintézésére már sor került, a többi kérelem megfelelő ütemben történő feldolgozása és intézése folyamatban van.

A személyi kárpótlást érintő panaszbeadványokban sérelmezték, hogy a második világháború ideje alatt katonaként 1944-ben – továbbá, hogy volt nyugati hadifogolyként 1988-ban – elhunyt, illetve 1944-ben a Szovjetunióban eltűnt édesapa után –, továbbá a második világháború ideje alatt teljesített frontszolgálatért – a leszármazó nem kapott kárpótlást, úgyszintén azt is, hogy a második világháború ideje alatt faji, vallási vagy politikai okból történt deportálással elszenvedett sérelem miatt megállapítható kárpótlás összegétől eltérő módon állapították meg a munkaszolgálatban töltött idő alapján megállapítható kárpótlás összegét. Sérelmezték azt is, hogy az 1956-os forradalom és szabadságharc ideje alatt elszenvedett sérelem miatt benyújtott kárpótlási kérelmet elutasították.

A személyi kárpótlással összefüggő konkrét panaszok vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a hatályos jogszabályok rendelkezései szerint a második világháború alatt 1945. augusztus 1-jét megelőzően a Szovjetunióban magyar katonaként elhunyt személy után kárpótlás nem jár. Ugyanez a megállapítás vonatkozik a második világháború ideje alatt magyar katonaként frontszolgálatot teljesített – illetve eltűnt – személy esetére is. Csak a szovjet hadifogságban elszenvedett sérelem miatt állapítható meg kárpótlás, a nyugati hadifogságban elszenvedett sérelem után kárpótlás megállapíthatóságát jogszabály nem teszi lehetővé. A nyugati hadifogolyként elszenvedett sérelem miatt a hadifogoly utalványban feltüntetett összeg kifizetésére, ilyen utalvány hiányában pedig a sérelmet szenvedett nyugdíjának felemelésére van lehetőség (OBH 2156/2006., 2521/2006., 2900/2006., 3004/2006.). A második világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból történt deportálással elszenvedett sérelmekért a szabadságelvonás miatt megállapítható kárpótlásnál 10%-kal több kárpótlás jár. Ez a rendelkezés azonban a munkaszolgálatban töltött idő alatt elszenvedett sérelem miatt megállapítható kárpótlásra nem vonatkozik (OBH 1430/2006.). A kárpótlás iránti kérelemben foglalt sérelem tényét – így az 1956-os forradalom és szabadságharc ideje alatt elszenvedett sérelmet is – a kérelmezőnek kell bizonyítani. Ennek hiányában kárpótlás nem állapítható meg (OBH 4285/2006.). Ezekben az ügyekben a biztos visszasság hiányát állapította meg, s erről írásban tájékoztatta a panaszosokat. Ez történt akkor is, amikor a személyi kárpótlásra vonatkozó vagy azzal összefüggő ügyekben a panaszosok az országgyűlési biztos tájékoztatását kérték (OBH 1216/2006., 3179/2006., 3837/2006.). Azok a panaszbeadványok, amelyeket a kárpótlási hatóságok jogerős határozatának közlésétől számított egy éven túl nyújtottak be az országgyűlési biztoshoz – hatáskörének hiányában – érdemi vizsgálat nélkül kerültek elutasításra (OBH 2822/2006.).

A vagyoni kárpótlást érintő panaszbeadványok – a művelési kötelezettség elmulasztása miatt állami tulajdonba vett termőföldek kárpótlásával (OBH 2104/2006.), a kárpótlási törvényben felsorolt jogszabályok alapján elvett ingatlanok után megállapított kárpótlás forint összegének mértékével (OBH 1380/2006.), a kárpótlási törvények hatálya alá tartozó módon elvett tulajdoni tárgyak visszaadásával (OBH 2395/2006.), a kárpótlási kérelem benyújtására megállapított határidővel (OBH 2809/2006.), a kárpótlási árverésen vásárolt termőföld birtokba adásával (OBH 4878/2006., 4890/2006.) – a Csehszlovákiából való áttelepítéssel elszenvedett vagyoni sérelemmel voltak kapcsolatosak (OBH 2123/2006.).

A beadványok vizsgálata során a biztos – a Csehszlovákiából való áttelepítéssel elszenvedett vagyoni sérelemmel összefüggő panasz kivételével – visszasságot nem állapított meg. A panaszosokat tájékoztatta, hogy a művelési kötelezettség elmulasztása miatt állami tulajdonba vett termőföld után kárpótlás nem állapítható meg, illetve hogy az elvett ingatlan után a törvényben felsorolt mértékű részleges kárpótlás jár, melynek összege az ingatlan jelenlegi forgalmi értékétől eltér, továbbá hogy a törvény az elvett tulajdoni tárgyak visszaadását nem, csak a részleges kárpótlás megállapítását teszi lehetővé. Aki pedig a kárpótlási kérelem benyújtására megállapított határidőig kérelmét nem terjesztette elő, vagy kérelmét csak a megállapított határidő leteltét követően nyújtotta be, annak részére kárpótlás azért nem állapítható meg, mert a kárpótlás megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul, továbbá mert a kérelem benyújtására megállapított határidő jogvesztő. A kárpótlási árverésen vásárolt termőföld birtokba adását sérelmező panaszosokat – az illetékes földhivatal megkeresését követően – tájékoztatta, hogy a földhivatal az egyik településen vásárolt termőföld birtokba adásának időpontjáról szóló értesítést részükre már postázta, továbbá, hogy a másik településen vásárolt termőföld birtokba adására várhatóan mikor kerül sor.

A biztos – az 1947-ben Csehszlovákiából való áttelepítéssel elszenvedett vagyoni sérelem miatti kárpótlás elmaradását sérelmező – panaszos kérelmét nem utasította el, hanem tájékoztatta, hogy az elmúlt évek során is több azonos tárgyú panaszbeadványt vizsgált. A vizsgált ügyben – köztük a panaszos ügyében is – a visszasságot az okozza, hogy jelenleg kárpótlást azért nem tudnak megállapítani a kárpótlási hatóságok, mert a hiányzó törvény megalkotását az Országgyűlés elmulasztotta. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetése érdekében kezdeményezte a hiányzó – az állam által a nemzetközi szerződésekkel okozott károk részleges kárpótlásáról szóló – törvény megalkotását. E törvény megalkotására az Alkotmánybíróság kötelezte az Országgyűlést, azonban ennek ellenére a törvény megalkotására a mai napig nem került sor. A biztos annak megalkotását legutóbb a 2005. évi tevékenységéről szóló, az Országgyűlés elé terjesztett beszámolójában is sürgette, és azt a 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolójában is szorgalmazza.

#### 1.14.2. Földkiadási ügyek

A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térinformatikai Főosztálya által készített kimutatás szerint a részarány-tulajdonnak megfelelő földalapba közel 57 millió aranykorona értékű termőföldet különítettek el az

erre kötelezett mezőgazdasági termelőszövetkezetek. Az említett aranykorona értékű termőföldnek – a földkiadó és a földrendező bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fkbtv.) szabályai szerint – a jogosultak részére való kiadása döntő részben már megtörtént. A kiadásra váró részarány-tulajdonnak megfelelő termőföldek aranykorona értéke mintegy 0,6 millió aranykorona értéknek felel meg, melynek döntő hányada Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg, illetve Baranya megyében található. A földkiadási hatósági tevékenység kellően szabályozott, az eljárás kialakult, a megyei FM Hivatalok a munka gyakorlati végrehajtásához kellő tapasztalattal rendelkeznek, azonban a földkiadási munka mielőbbi befejezését gátolja a költségvetési forrás hiánya.

A földkiadási munkának részét képezi a hatósági határozattal tulajdonba adott termőföldek kimérése is. A korábban osztatlan közös tulajdonként kiadott és az ingatlan-nyilvántartásba így jogerősen bejegyzett termőföldek esetében a kialakult tulajdonközösséget az Fkbtv. rendelkezése szerint – a Ptk. rendelkezéseitől eltérően – a termőföld-tulajdonos kérelmére az állami költségvetés terhére történő kimérésével is meg lehet szüntetni. Költségvetési források hiányában a földkimérési munkát a földhivatalok csak 2005-ben kezdhették el. A föld kimérését a vonatkozó kormányhatározatok rendelkezései szerint a körzeti földhivatalok végzik. A földkimérési tevékenység gyakorlati megvalósítását és annak mértékét jellemzi, és hogy azt több mint negyedmillió kérelmező esetében kell elvégezni, mely több évig tartó feladat.

Az állampolgárok jelentős számú csoportját érintő földkiadási munkára is tekintettel a biztos 2006. májusi látogatása alkalmával vizsgálta a Vas Megyei Földhivatalnál az Fkbtv. rendelkezéseinek, valamint a végrehajtására kiadott kormányrendelet gyakorlati alkalmazását. Azt kívánta felmérni, hogy a részarány-kiadás során keletkezett – és az ingatlan-nyilvántartásba már jogerősen bejegyzett – osztatlan közös tulajdon földkimérés útján történő megszüntetésére vonatkozó szabályok végrehajtása hol tart a megyében. Hány települést, illetve hány jogosultat érint, mennyi a földkiadás során elsőbbséget élvezők száma, a 2005. évben a munka elvégzésére milyen összegű forrást használtak fel, mekkora a 2006. évre tervezett forrás összege, és a feladat végrehajtását mely tényezők akadályozzák.

A vizsgálat feltárta, hogy – annak időpontját megelőzően 2005. április 26. napján – körzeti földhivatalonként, közjegyző jelenlétében sorsolás útján elvégezték a települések előírt módon való sorrendjének meghatározását. A települések közötti sorrend széles körben való nyilvánosságra hozatalát követően a körzeti földhivatalok helyrajzi számonként meghatározták az elsőbbségi kérelemmel rendelkezők tulajdoni hányadának – az ilyen kérelemmel nem rendelkezők tulajdoni hányadához viszonyított – arányát, majd nyilatkozattételre szólították fel az elsőbbségi kérelemmel érintett földrészteltek jogosultjait. A beérkezett nyilatkozatok feldolgozását követően került sor az ingatlanok megosztására, a határozatok meghozatalára.

Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a megye 216 települése közül 207 települést érint. A megosztandó (kimérendő) földrészteltek száma 4476. E földrészteltek területe 57 616 hektár, aranykorona értéke pedig 1 086 739.

A megyei földügyi szakigazgatási szervek a földkimérést a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek megtartásával végzik. A megyében a földkimérés alapjául szolgáló 633 főt érintő sorsolás ellen eddig mindössze két esetben éltek kifogással, mely az összes jogosultak 0,3%-a. Ez a szám jól mutatja, hogy a földkimérést végző földhivatalok munkáját a jogosultak elismerik, azzal elégedettek.

Általános az a tapasztalat, hogy a sorsolás lebonyolításához az önkormányzatok ingyenesen biztosítanak helyiséget, kérésre segítik a földhivatalokat a kiértékelések kézbesítésében. Egyes önkormányzatok azonban késlekednek a náluk kifüggesztett földhivatali hirdetmények határidőben való visszaküldésével, a birtokba adásokon rendszeresen nem jelennek meg, a kialakított utak tulajdonukba adásától is idegenkednek. Előfordult az is, hogy a közjegyző leterheltsége miatt a sorsolás időpontjának meghatározása az eljárás menetét lassította. A szakhatósági hozzájárulás beszerzése módjának változása az eljárás lefolytatását esetenként lassítja.

A földkimérési munka dinamikusabb és ütemesebb végzését hátráltatja: a terepi munka évszakoktól, időjárástól való függése (fedett terep, a folyók magas vízállása, esős napok száma), a korábban benyújtott kérelmekben lévő adatok időmúlás következtében való változásának (öröklés, vétel, csere stb.) vizsgálata, az elköltözöttek, az ismeretlen helyen tartózkodók lakcímeinek felkutatása. Az osztatlan közös tulajdon földkimérés útján történő megszüntetésével kapcsolatos egyes panaszbeadványok a földkimérést érintő elsőbbségi joggal, a földkimérésre irányuló eljárás során igénybe vehető kifogás (jogorvoslat) gyakorlásával, valamint a földkimérés helyével voltak összefüggésben (OBH 5035/2006., 4741/2006., 1264/2006.). A vizsgálat megállapította, hogy a hatályos jogszabályok alapján a kérelmező részére az elsőbbség akkor biztosított, ha a kérelmet a jogvesztő határidőig a körzeti földhivatalhoz benyújtotta. A sorsolási jegyzőkönyvben foglaltak ellen az önkormányzat hirdetőtábláján történő közszemlére tételt követő 48 órán belül lehetett kifogással élni. A táblában lévő osztatlan közös tulajdon megszüntetése során a termőföld önálló helyrajzi számon való kimérését abból a táblából kell elvégezni, amely táblában a jogosult a megosztás előtt tulajdoni hányaddal rendelkezett. Az említett ügyekben a biztos vizsgálata visszásságot nem tárt fel, s erről panaszosokat írásban tájékoztatta.

A földkiadást érintő panaszok a maradványföldek árverése kapcsán befolyt vételár jogosultak részére való felosztásával, a jogorvoslati kérelem határidőben való elbírálásának elmulasztásával, a földkiadási ügyben a bíróság által hozott ítélet kifogásolásával, valamint a földkiadás módjára és határidejére vonatkozó jogszabályok betartásának mellőzésével voltak kapcsolatosak (OBH 5378/2006., 5045/2006., 6288/2005., 2313/2006.). A beadványok vizsgálata alapján a biz-

tos tájékoztatta panaszosokat, hogy a maradványföldek árveréséből befolyt vételár felosztásáról szóló értesítést a jogosultnak járó forintösszeg feltüntetésével az FM Hivatal címükre már postázta, illetve hogy a jogorvoslati kérelem alapján a másodfokon eljáró hatóság – az új eljárás lefolytatására való kötelezés mellett – a sérelmezett elsőfokú határozatot megsemmisítette, továbbá hogy a bíróság döntésének felülvizsgálatára hatáskörrel nem rendelkezik.

A részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld kiadásának módjára és határidejére vonatkozó jogszabályok megsértésével előidézett visszasság megállapítását követően annak megszüntetése érdekében a biztos megkereste az illetékes FM Hivatal vezetőjét, s kezdeményezte a termőföld megfelelő módon való kiadása érdekében a szükséges intézkedések haladéktalan megtételét, valamint a mulasztást elkövető köztisztviselő felelősségre vonására irányuló eljárás megindítását. A kezdeményezést az FM Hivatal vezetője elfogadta, s erről az országgyűlési biztos panaszost is tájékoztatta.

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) döntését és a megelőző eljárását 2006-ban is többen sérelmezték. A kifogásolták a Magyar Állam tulajdonában álló, az NFA tulajdonosi joggyakorlási körébe tartozó termőföldök és a magánszemély tulajdonában lévő birtok-összevonási célú önkéntes földcserét (OBH 2977/2006.). Az osztatlan közös tulajdonban lévő erdő művelési ágú termőföldnek életjáradék fejében az NFA által történő megvásárlását követő életjáradék folyósítását (OBH 1281/2006.). A magánszemély osztatlan közös tulajdonában álló termőföld hányadának az NFA részére készpénzfizetés ellenében történő felvásárlásának elmaradását (OBH 4180/2006.).

A beadványok vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a hatályos jogszabályok szerint a tulajdonos szétszórta termőföldjeinek gyors, egyszerű eljárás keretében történő összevonása érdekében önkéntes földcserét lehet végrehajtani. A földhivatal által megszervezett önkéntes földcsere során a termőföldök cseréjére a résztvevők (cserepartnerek) egyetértésével kerülhet sor. A birtok-összevonási célú önkéntes földcserében a földtulajdonos magánszemély és az állam tulajdonosi jogait gyakorló NFA egyenrangú félként vesznek részt. Az esetben, ha a termőföldet életjáradék ellenében az NFA megvásárolja, a hatályos jogszabályok szerint az életjáradék fizetésének kezdő időpontja a szerződés kötésének a napja. Az állami tulajdonban lévő és a nemzeti földalap vagyoni körébe tartozó termőföldök tulajdonosi jogait gyakorló NFA az állam tulajdonosi jogainak gyakorlása során nem hatóságként jár el. Az NFA tulajdonosként a polgári jogi jogviszonyban ugyan úgy egyenjogú – mellérendelt – félnek tekinthető, mint bármilyen más magánjogi (természetes vagy jogi személy) jogalany. Az NFA-nak a magánszemély által készpénzfizetés ellenében vételre felajánlott föld megvásárlására nincs kötelezettsége.

Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes területalapi támogatással összefüggő panaszbeadványokban a támogatást megállapító határozat ellen benyújtott fellebbezés elbírálásának elhúzódsát sérelmezték. (4473/2006.); A vártnál kisebb összegű támogatás megállapítását (1846/2006); a kérelemre induló eljárás elmulasztása esetén pedig a támogatás elmaradását (OBH 1979/2006.) az anyatehén-tartási, valamint az extenzifikációs szarvasmarha-tartási támogatás elmaradását (OBH 4121/2006., 4753/2006.). Ezekben az ügyekben a biztos alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot nem állapított meg, és erről panaszosokat tájékoztatta.

Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) irányító hatósága által „A vidék és a mezőgazdaság fejlesztéséért” részprogram keretében „Fiatal gazdálkodók induló támogatása” címmel kibocsátott pályázati felhívásra pályázatát benyújtó 22 éves, felsőfokú iskolai végzettséggel és középfokú mezőgazdasági szakképesítéssel rendelkező, látásérült, mozgáskorlátozott nő, mint kezdő mezőgazdasági vállalkozó sérelmezte, hogy pályázatát olyan ok miatt utasították el, mely a pályázati felhívásban nem szerepel. Az általános helyettes vizsgálata megállapította, hogy az AVOP irányító hatóság vezetőjének az ügyben folytatott eljárása és az azt követő döntése (a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium illetékes szakállamtitkára) a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, illetve a diszkrimináció tilalmára, valamint az esélyegyenlőség biztosításához való joggal összefüggésben is visszasságot okozott, mert a pályázatot olyan ok miatt utasította el, amely a pályázati kiírásban nem szerepelt. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetését az általános helyettes az AVOP irányító hatóság vezetőjénél kezdeményezte, a címzett a kezdeményezést elfogadta.

A vadászat rendjének megsértésével összefüggő panaszbeadvány vizsgálata alapján a biztos feltárta, hogy az ügyben (OBH 1771/2006.) eljáró vadászati hatóság azáltal idézett elő visszasságot, hogy az ügyben hozott határozata ellen panaszos jogorvoslati joga gyakorlásának lehetőségét kizárta. A biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetése érdekében kezdeményezte a jogsértő határozat visszavonását. A címzett a kezdeményezést nem fogadta el, azonban az álláspontját is tartalmazó ügy iratait az országgyűlési biztos felhívására felügyeleti szervéhez terjesztette fel. A felügyeleti szerv vezetője egyetértett a biztos megállapításaival, hogy: „A hatóság – így a vadászati hatóság – eljárása sem csorbíthatja a jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz való jogot. Ezért az eljáró közigazgatási szerv eljárásával szemben felügyeleti intézkedést tett, melynek következtében a visszasságot előidéző szerv korábbi határozatát módosította, melyben jogorvoslati jogot biztosított panaszos számára.”

A vadászati jog gyakorlásával összefüggő panaszbeadványok közül a biztos – a hatáskörébe nem tartozókat – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz tette át (OBH 4675/2006.), amely azokat megvizsgálta, és annak eredményéről a panaszosokat, és a biztost is tájékoztatta.

### 1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek

Különböző kormányhatározatban foglaltak alapján kibocsátott vételi ajánlatok szerint az állam névértéken vásárolta fel – az 1967. évi III. törvény hatálya alá tartozó és az 1992. évi II. törvény szerint átalakult és működő szövetkezetek külső üzletrész-tulajdonosainak, a nyugdíjas, illetve az igény-bejelentési határidőig nyugdíjassá váló tagjainak, majd a csőd-, a felszámolási, illetve a végelszámolási eljárás alatt álló szövetkezetek külső üzletrészesekének, illetve nyugdíjas szövetkezeti tagjainak – az üzletrészt, az említettek kérelme alapján. A vételi ajánlatok szerint a kibocsátáskori névértéken való állami felvásárlás iránti kérelmet 2002. szeptember 30. után már nem lehetett előterjeszteni.

A vételi ajánlatok nem vonatkoztak az át nem alakult szövetkezetek üzletrész-tulajdonosaira, a nem nyugdíjas szövetkezeti tagokra, és azokra sem, akik a vételi ajánlatok megfogalmazása miatt nem adhatták be igényüket a korábbiakban (póthagyatéki végzés miatt elutasítottak), vagy akiket önhibájukon kívül kirekesztettek (akik a vételi határidő lejárta után örökölték üzletrészt), vagy az igénybejelentési határidő letelte után váltak nyugdíjassá, kívülállóvá, továbbá akiknek tagsági viszonya kizárással szűnt meg.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek kibocsátáskori névértéken történő állami felvásárlásból egyes csoportok kihagyása által előidézett visszasság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos által tett ajánlások annyiban vezettek eredményre, amennyiben a szövetkezeti üzletrészek további sorsának rendezését magába foglaló – 2006. július 1-jén hatályba lépett – a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényt az Országgyűlés megalkotta. A törvény – egységesen rendezi a működő szövetkezetekben még meglévő üzletrészek sorsát, szabályozza az állami tulajdonú üzletrészek rendezését – a felszámolással megszűnt szövetkezetek egykori üzletrész-tulajdonosainak a 2357/2002. (XI. 28.) Korm. határozat szerinti kárpótlására azonban nem tartalmaz szabályokat.

A törvény rendelkezései szerint: a hatálybalépése előtt alakult szövetkezeteknél még meglévő szövetkezeti üzletrészek – a szövetkezet közgyűlése döntésének megfelelően – megszűnnek, illetőleg 2007. május 1-jei hatállyal a törvényben írtaknak megfelelő összegű befektetői részjeggyé, átalakított befektetői részjeggyé alakulnak át. A szövetkezet közgyűlése az üzletrész-tulajdonosnak felajánlhatja, hogy a szövetkezeti üzletrészt 2007. április 30. napjáig a törvényben írt árfolyamon, de legfeljebb annak névértékén a szövetkezeti tag tulajdonos esetén a vele történt megállapodás alapján befektetői részjeggyé, a nem szövetkezeti tag tulajdonos esetén pedig átalakított befektetői részjeggyé alakítja át azzal, hogy az így keletkezett befektetői részjeggyel a tagsági viszony megszűnése esetén az alapszabályban meghatározott időpontban kell elszámolni, de a kifizetés a tagsági viszony megszűnésétől számított 8 évnél nem lehet hosszabb.

A szövetkezeti üzletrész árfolyamértékét a közgyűlés határozza meg, mely nem lehet alacsonyabb, mint a közgyűlés határozatát megelőző 12 naptári évben alkalmazott, a szövetkezet által visszavásárolt üzletrészek árfolyamának súlyozott számtani átlaga. A szövetkezet közgyűlése az üzletrész-tulajdonosoknak azt is felajánlhatja, hogy a szövetkezeti üzletrészt 2007. április 30. napjáig a tulajdonában álló részvényekre, korlátolt felelősségű társasági üzletrészekre cseréli a gazdasági társaságokról szóló törvény szabályainak figyelembevételével. A szövetkezeti üzletrész úgyis megszűnhet, hogy azt a tulajdonos – 2007. április 30. napjáig – a szövetkezet közösségi alap javára ajánlja fel. A szövetkezeti üzletrész-tulajdonos a szövetkezet közgyűlése által felajánlott lehetőségekből választ. Az átalakított befektetői részjegyre vonatkozó szabályok szerint jogosult az adózás utáni eredményből részesedésre, és az ugyanilyen módon viseli a veszteséget is. A törvény rendelkezéseinek gyakorlati végrehajtása jelenleg is tart.

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészeket érintő panaszbeadványok az igényérvényesítés elbírálásáig felszámolt szövetkezetekkel összefüggő, illetve a veszteségrendezésre bevont, megszűnt üzletrészekkel kapcsolatban elszenvedett vagyonszétválás megtérítésének elmaradásával (OBH 1675/2006., 3189/2006.), a nem nyugdíjas szövetkezeti tag üzletrészesének az állami felvásárlásból való kirekesztésével (OBH 1013/2006.), a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény egyes rendelkezéseivel (OBH 5069/2006.) voltak kapcsolatosak. Többen azért keresték meg a biztost, hogy adjon tanácsot arra nézve, hogy a törvény rendelkezéseinek figyelembevételével a szövetkezet által részükre felkínált lehetőségek közül melyiket válasszák (OBH 52026/2006., 1827/2006., 1838/2006.). A biztos tájékoztatta panaszosokat, hogy az igényérvényesítés elbírálásáig felszámolt, megszűnt szövetkezetekkel összefüggő, illetve a veszteségrendezésre bevont, megszűnt üzletrészekkel elszenvedett vagyonszétválás megtérítésére a vonatkozó jogszabályok megalkotására még nem került sor, illetve hogy a nem nyugdíjas szövetkezeti tag üzletrészesek üzletrészei rendezésére a 2006. évi X. törvény rendelkezései vonatkoznak.

### 1.15. Kisajátítási ügyek

A beszámolási időszakban tíz, a kisajátításról szóló jogszabály hatálya alá tartozó ügyben nyújtottak be panaszt a biztoshoz. Ez a szám az elmúlt évekhez képest jelentős csökkenést mutat. Ennek oka lehet, hogy az állampolgárok egyre jobban megismerve az ombudsman vizsgálati lehetőségét, tudják, hogy a kisajátítási eljárásban felülvizsgálatra csak a bíróságon kerülhet sor. A panaszosok általában a kisajátítási eljárás menetét sérelmezték.

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

Hatásköre hiánynak megállapítása mellett a biztos valamennyi panaszost tájékoztatta a kisajátítási eljárás szabályairól, és arról, hogy csak a bírósági eljárásban kerülhet sor szakértő kirendelésére. Az általános helyettes által még 1997-ben elrendelt és lefolytatott átfogó vizsgálat alapján tett ajánlások a vonatkozó jogszabály többszöri módosításával részben teljesültek, azonban a jogszabály átfogó – és szükséges – felülvizsgálata mind a mai napig nem történt meg.

## **1.16. Közzszolgáltatók**

### **1.16.1. Áramszolgáltatók**

A szabálytalan áramvételezéssel összefüggésben több panasz érkezett a biztoshoz ebben a beszámolási időszakban is. A 2003. január 1-jén hatályba lépett 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról (a továbbiakban: VET) – a biztos kezdeményezésére (OBH 5279/2001.) – eltörölte a felemelt díjat, és helyette a Ptk. szabályainak is megfelelő kötbér fizetésére kötelezi a fogyasztót a közüzemi szerződés megszegése esetén. A fogyasztó általi szerződésszegés okait meghatározó része a jogszabálynak lényegében változatlan maradt. Az éves díjelszámolás miatti számlareklamációkat, a felemelt díjjal, illetve a kötbér alkalmazásával összefüggő panaszokat a biztos – a hatásköri szabályok megfelelő alkalmazásával – kivizsgálásra a 2006. évben is áttette a Magyar Energia Hivatal vezetőjéhez, aki a felkérésnek minden esetben eleget tett, a panaszost és a biztost is tájékoztatta a vizsgálat eredményéről.

A biztos, a 2005. évről szóló beszámolójában már szerepeltetett OBH 3125/2003. számú ügyben a következő ajánlásokat és javaslatokat fogalmazta meg. 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. Felkérte a minisztert, kezdeményezze a VET, és a VET alapján kiadott jogszabályok olyan módosítását, mely egyértelművé teszi az áramszolgáltatók kártalanítási kötelezettségét az idegen ingatlanon alapítandó jogok keletkezésekor, és e jogok gyakorlása során okozott károk esetében, továbbá gondoskodjon arról, hogy az idegen ingatlanon álló oszlopok közelében a szolgáltató növényvédelmi (vagy azzal kapcsolatos költségviselési) kötelezettségéről jogszabály rendelkezzen. A miniszter az ajánlással kapcsolatban azt a tájékoztatást adta, hogy a kormány jogszabály-módosítással lehetővé teszi – a kérésnek megfelelően – az 1962. évi IV. törvény hatálya alatt keletkezett vezetékJogok ingatlan-nyilvántartási bejegyzését a műszaki biztonsági felügyelőség fennmaradási engedélye alapján, de az ajánlások további részét nem fogadja el. A biztos továbbra is fenntartotta azokat.

A fenntartott ajánlással kapcsolatban a miniszter a korábbi álláspontján 2006-ban sem változtatott: véleménye szerint a villamosenergia-szolgáltató köteles megtéríteni az üzemeltetési feladatok végrehajtása során okozott károkat, de ebbe a körbe nem tartozik bele a tartóoszlopok körüli rágcslától és gáztól történő mentesítés, illetve az ilyen munkák költségének a tulajdonos részére való megtérítése. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a kisajátítás szabályainak teljes körű áttekintése és új szabályozás kialakítása érdekében kodifikációs bizottságot hozott létre. A bizottság többek között célul tűzte ki a különböző szakterületeken fennálló használati jogok szabályozásának áttekintését és egységesítését.

A biztos 2006 márciusában megkereste az igazságügyi és rendészeti minisztert, és a jelentés megküldésével kérte, hogy a kodifikációs bizottság az abban foglalt ajánlásokra az új szabályozás kialakítása során legyen figyelemmel. Javasolta a gáz-, olaj-, víz-, telefon- stb. vezetékek és berendezések elhelyezése céljából igénybe vett idegen ingatlanokra vonatkozó szabályozás áttekintését is. Az igazságügyi és rendészeti miniszter az észrevételeket a kodifikációs bizottsághoz továbbította azzal, hogy az új szabályozás tervezetéről tájékoztatást fog nyújtani. A kodifikációs bizottság vezetője arról tájékoztatta a biztost, hogy a tervezet még nem készült el, de 2007. március 7-ére várható a bizottság munkájának befejezése, ezt követően a tervezetet az országgyűlési biztosnak is elküldik.

Az OBH 1882/2006. számú jelentés megállapítja, hogy a vállalkozáshoz való alapjogot sérti, ha valamilyen szakmai tevékenység gyakorlását az érintett közzszolgáltató a szükséges képesítésen túlmenően további feltételek meglétéhez köti. A jogi szabályozás hiánya pedig a jogbiztonsággal összefüggő visszasságot idéz elő, ha törvény felhatalmazása ellenére egy adott társadalmi viszony alsóbb szintű jogszabályban való szabályozására nem került sor.

A vállalkozó panaszos a Budapesti Elektromos Művek Nyrt. (ELMÜ) által regisztrált és vezetett villanyszerelő-szakvállalkozói névjegyzéket kifogásolta. A szolgáltató hatásterületén a fogyasztásmérő-hely kialakítását e panasz szerint csak az végezheti el, aki ebben a nyilvántartásban szerepel. A panaszban kérdésként merült még fel a vállalkozói névjegyzékben szereplő személyekre vonatkozóan az adatkezelés jogszerűsége az ELMÜ részéről. A panasz e részének

vizsgálatára a biztos hatáskörrel nem rendelkezett, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény alapján – a vizsgálati jelentés megküldése mellett – azt az adatvédelmi biztosnak áttette.

Ismert, hogy a kormány önálló központi költségvetési szervként létrehozta a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalt. A kormányrendelet a Hivatal részére megállapítja – többek között – a fogyasztói berendezés létesítésére, felülvizsgálatára stb. jogosult villanyszerelő közhitelű hatósági nyilvántartásba vételi, nyilvántartási, igazolvány kiadási, monitoring és az azokkal összefüggő egyeztetési és egyéb közigazgatási, hatósági feladatokat. A kormányrendelet – a gázszerelők hatósági nyilvántartását is ideértve – néhány eljárási szabályt is megállapít, azonban a nyilvántartásba vétel feltételeit, az eljárási rendet nem szabályozza. A Hivatal azonban – a végrehajtási jogszabályok hiányában – közhitelű hatósági nyilvántartást nem vezet, illetőleg ezzel összefüggő hatósági feladatokat nem lát el. Az általános biztos szerint az ELMŰ üzletszabályzata túlterjeszkedik a jogszabályok által meghatározott tartalmi követelményeken azzal, hogy a szolgáltató quasi hatósági nyilvántartást vezet szakmunkásokról. Továbbá a minősített vállalkozók jegyzéke azt a látszatot kelti, mintha az adott villanyszerelési munkához többlet szakmai képesítés is szükséges lenne, nevezetesen a szolgáltató által szervezett tanfolyam elvégzése, illetőleg a villanyszerelő regisztrációja. Ugyanakkor a VET kifejezetten a gazdasági és közlekedési minisztert hatalmazza fel arra, hogy a speciális munkára jogosult villanyszerelők nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételeket, az eljárási rendet és a nyilvántartást vezető szervezetet rendeletben állapítsa meg, illetve jelölje ki. Az e tárgyban megalkotott rendelet hiánya miatt az ELMŰ-nek, mint szolgáltatónak a kialakított gyakorlata jogellenes.

Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok orvoslására az országgyűlési biztos az ELMŰ menedzsmentjének azt javasolta, hogy a közüzemi üzletszabályzatot és mellékleteit tekintsék át, és gondoskodjanak azok módosításáról. Felkérte a Magyar Energia Hivatal elnökét, vizsgálja felül az ELMŰ üzletszabályzatának a jelentés megállapításaival érintett részeit. Kérte továbbá, hogy a vizsgálata eredményeként tervezett intézkedéseknél vegye figyelembe az egyéb villamosenergia-szolgáltatók szabályzataival való összhangot, illetőleg erre tekintettel alakítsa ki érdemi állásfoglalását. Javasolta a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy a felhatalmazása szerinti rendeletet alkossa meg, gondoskodjon annak kiadásáról. Felkérte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, hogy közreműködésével segítse a jogalkotási feladat végrehajtását, illetőleg kísérje azt figyelemmel. Jelen beszámoló összeállításának időpontjában a címzetteknek a válaszadásra nyitva álló határideje még nem telt el.

Összességében megállapítható, hogy ebben a beszámolási időszakban is a tipikusnak mondható panaszok érkeztek többségében a biztoshoz, aki a hatásköri szabályoknak megfelelően, az együttműködő alkotmányosság elvének jegyében kívánja a továbbiakban is a fogyasztóvédelem területét érintő, illetve az egyéb jellegű áramszolgáltatók elleni panaszokat kezelni. Különösen fontos ez annak tükrében, hogy az „árampiac” többlepcsős liberalizációja a szándékok szerint, elvileg, lehetővé fogja tenni azt, hogy a lakossági fogyasztók (háztartások) is szabadon választhassanak áramszolgáltatót.

### 1.16.2. Tanyavillamosítás

A 2004–2005. évben benyújtott tanyavillamosítással kapcsolatos panaszok alapján a biztos 2005-ben utóvizsgálatot indított. A vizsgálat során megkereste a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy adjon tájékoztatást arról, hogy várható-e intézkedések a tanyák villamosításának kérdésében a költségvetés tervezése és a vonatkozó jogszabályok módosítása terén.

A miniszter kifejtette, hogy a minisztérium a villamosenergia-ellátás általános szabályozásával foglalkozik, melynek speciális területe a tanyai ellátást is érintő fogyasztó által létesített, közvetlen vezetékek. Bármely fogyasztó által létesítendő vezetékre azonos szabályozás vonatkozik. Ha egy tanyai fogyasztó saját ellátására kíván hálózati kapcsolatot létesíteni, rá is ez az általános szabályozás érvényes. Véleménye szerint az általános szabályoktól támogatások révén lehet eltérni. A támogatások kérdésében a Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal, az Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH), az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi tárca, illetve az önkormányzatok támogatásában a Belügyminisztérium rendelkezik hatáskörrel. A Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnak források és illetékeség hiányában nincs támogatási lehetősége. A problémát a kompetens tárcáknak kell megoldaniuk, a gazdasági és közlekedési tárca ehhez legfeljebb szakmai segítséget nyújthat. A Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárának a vezetésével vizsgálat indult a tanyasi területek helyzetének rendezése érdekében.

A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter a biztost arról tájékoztatta, hogy a villanypalánnyal ellátatlan tanyák fejlesztésével kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálását az OTH végzi. 2005 tavaszán a tanyavilág helyzete feltárára került – a legkritikusabb Duna-Tisza közí Homokhátságban – az érintett 104 önkormányzat bevonásával. A feltárást során 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 szerepelt 2006. júniusi határidővel egy kormány-előterjesztés benyújtása a tanyavilág rehabilitációjával, fejlesztésével kapcsolatos EU-támo-

gatásra számot tartó 2007. évi kezdésre ütemezett nagyprojektek, illetve az önrész állami átvállalásának jóváhagyása céljából. A biztos a 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. Az utóvizsgálat folytatására ennek ismeretében kerül majd sor.

A beszámolási időszakban történt érdeklődésünkre az önkormányzati és területfejlesztési miniszter 2007 januárjában arról tájékoztatott, hogy 2006. szeptember végére elkészültek a Duna-Tisza közti Homokhátság kistérségi (tanyaszintig lebontott) térszerkezeti tervei, amelyek a helyben élők által jóváhagyott (velük közösen tervezett) fejlesztési elképzeléseket tartalmazzák a hálózati és független energiaellátás, a megközelíthetőség, a tanyaközpontok kialakítása, a vízgazdálkodási-, tájhasználati- és mezőgazdasági szerkezetváltás témákban.

Szerepük az, hogy a helyi regionális és ágazati operatív programok számára a fejlesztési igényeket megfogalmazzák. Az elkészült térszerkezeti terveket az érintett régiók vezetőinek, a kistérségi társulatok vezetőinek és az érintett települések polgármestereinek eljuttatták azzal a céllal, hogy azokat a további tervezésükhöz felhasználhassák.

Az 1067/2005. (VI. 30.) Korm. határozat 1. pontjában szerepel a „Duna-Tisza közti Homokhátság fenntartható fejlesztése” című nagyprojekt, melynek előkészítéséhez a határozat forrásokat is biztosított. A határozat IV. pontja a környezetvédelmi és vízügyi miniszter felelősségévé tette az adott témában a megvalósíthatósági tanulmány elkészítését, majd annak alapján a már említett kormány-előterjesztés készítését 2006. március 30-ig. A kormányzati munkamegosztásban történt változás következtében, valamint a megvalósíthatósági tanulmány elkészítésére kiírt, de az első körben eredménytelen és a napokban megismételt közbeszerzési eljárás időigénye miatt a kormányhatározatban rögzített eredeti határidő nem volt tartható. A megismételt közbeszerzési eljárás eredménye csak 2007. február végén lesz ismert, az ezt követő megvalósíthatósági tanulmány elkészítésének időigénye minimálisan két hónap. Ezt követően várható, hogy a környezetvédelmi és vízügyi miniszter kezdeményezni fogja a kormány-előterjesztés elkészítését és benyújtását. Erről közvetlenül a környezetvédelmi és vízügyi miniszter tud majd tájékoztatást adni.

### 1.16.3. Gázszolgáltatók

A 2006. évben 48 panasz érkezett a gázszolgáltatók eljárásával összefüggésben. A legtöbb panasz az előző évhez hasonlóan a Fővárosi Gázművek Rt., majd a TIGÁZ Rt. tevékenységét érintette.

A beadványok többsége a kifogásolt eljárás – számlareklamáció, díjhátralék miatti szolgáltatás megszüntetése, illetve a szabálytalan gázvételezés következményei – olyan stádiumában érkezik, amikor is az országgyűlési biztosnak, a hozzá forduló jogorvoslati lehetőségeinek kimerítése hiányában még nincs hatásköre fellépni. Ezekben az esetekben a biztos, a panasz egyidejű áttételével, a Magyar Energia Hivatalt kéri fel a vizsgálatra.

A 2007-ben bevezetésre kerülő új gázártámogatási rendszer azonban a panaszok új csoportját hozta magával. E témakörben leggyakrabban az igénylés módjáról, a szabályozás jellegéről, az év közbeni módosítás kizártságáról, a fogyasztási egységekre történő jövedelem-számításról adott tájékoztatást a biztos. Több panaszos kifogásolta a tartályos vagy a pb-gázzal történő fűtéstámogatás elmaradását. Ezzel összefüggésben a biztos megállapította, hogy az esélyegyenlőséghez, a gyermekek megfelelő testi-lelki fejlődéséhez és a legmagasabb szintű testi-lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a gázár támogatására vonatkozó jogszabálynak az a hiányossága azzal, hogy kizárja a támogatásból azokat, akik a háztartási célú propán-bután gázt palackos formában vásárolják meg (OBH 4203/2006.). A biztos a visszásság megszüntetése érdekében a gazdasági és közlekedési minisztert és a szociális és munkaügyi minisztert arra kérte, hogy kezdeményezzék a gázkompenzációról szóló jogszabályok olyan módosítását, amely szerint a kedvezményes gázellátás igénybevételére azok a háztartási fogyasztók is jogosultak, akik a lakásuk fenntartásához palackos propán-bután gázt használnak.

A szociális és munkaügyi miniszter azonban nem tartotta megvalósíthatónak a gázkompenzációs rendszernek a palackos gázra történő kiterjesztését, mert – álláspontja szerint – a támogatás rendeltetésszerű (háztartási célú) felhasználásának ellenőrzése aránytalanul nagy nehézségbe ütközne. A biztos nem fogadta el választ, mert úgy véli, hogy a tárca vezetője által javasolt megoldás – miszerint a rászorulókat az önkormányzat a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben szabályozott lakásfenntartási támogatás keretében segítse – jogegyenlőtlenséget okoz a szociális törvényben és a 2007. január 1-jén hatályba lépő a gáz és távhő árának kompenzációjáról szóló kormányrendeletben foglalt, a támogatáshoz szükséges egy főre jutó jövedelem eltérő megállapítása miatt.

Álláspontja szerint a támogatás rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzése az önkormányzatok számára nem jelentene nehézséget, annál is inkább, mert tisztában vannak a település szerkezetével, közművel való ellátottságával, a tanyákon vagy a településen élő családok életkörülményeivel és szociális helyzetével. A biztos ezért módosított ajánlásában azt javasolta a miniszternek, hogy olyan jogszabály megalkotását vagy a szociális törvény olyan módosítását kezdeményezze, amely biztosítja a szociálisan rászoruló, háztartási célú vezetékes és palackos pb gáz fogyasztók egyenlő feltételek mellett történő támogatását. A miniszter által adott tájékoztatás szerint, a földgáz ellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény 2007. január 1-jétől kiegészült azzal a rendelkezéssel, amely felhatalmazást ad a szociális és családpolitikáért felelős miniszternek, hogy – az állam-háztartásért felelős miniszterrel egyetértésben – a szociálisan rászoruló

személyek egyéb fűtési támogatásának szabályait miniszteri rendeletben határozza meg. A jogszabály előkészítése során a tárca kiemelt figyelmet fordít a jelentésben vázolt problémák lehető legteljesebb orvoslására. A miniszter által hivatkozott jogszabály, a beszámoló lezárásának időpontjában – a kapott tájékoztatás szerint – kidolgozás alatt áll.

Jelen beszámolási időszakban folytatott vizsgálata során állapította meg az általános biztos, hogy nincs olyan jogszabály, amely garantálja a társadalmi szervezetek előzetes véleményezési jogának érvényesülését, az elektromos áram és a földgáz hatósági árának megállapítása során, amely a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben okoz visszasságot (OBH 1451/2004.). Ennek megszüntetése érdekében jogalkotási javaslattal fordult az igazságügyi és rendészeti miniszterhez. A válaszra nyitva álló határidő a beszámoló összeállításának időpontjában még nem telt le.

E beszámolási időszakban teljesült megnyugtató módon a biztos korábbi ajánlása, miszerint a Magyar Energia Hivatalnak a hozzá érkező fogyasztói panaszok vizsgálata során követett eljárásában alakszerű határozatokat kell hoznia (OBH 1163/2004.). A korábban kifogásolt gyakorlatban ezek az ügyek levéllel zárultak, megsértve az állampolgárok jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogát.

#### 1.16.4. Telefonszolgáltatók

A beszámolási időszakban új típusú panaszként jelentek meg a hűségnyilatkozatokkal kapcsolatos beadványok. A hozzánk fordulók azt sérelmezik, hogy a szolgáltatók képviselői által ajánlott és elfogadott díjsomag nem vált be, a határozott idejű szerződés meghatározott időpont előtti felmondása viszont csak jelentős összeg megfizetése ellenében lehetséges. A biztos szükségesnek tartotta, hogy felhívja a jelenségre a Nemzeti Hírközlési Hatóság elnökének figyelmét. Kifejtette, hogy az ügyfélnek kellő körültekintéssel, az előnyök és hátrányok alapos mérlegelésével kell eljárnia, ugyanakkor kérdés, hogy az előnyök és hátrányok arányban vannak-e, érvényesül-e az egyenértékűség polgári jogi alapelve? Nem vállal-e túl nagy árat az előfizető a kedvezményekért azzal, hogy 1-2 évre elkötelezi magát, ezen idő alatt a szerződés megkötésekor érvényes árat fizeti, a határozott időtartam lejárta előtti felmondást pedig, a szolgáltató súlyos következményekkel bünteti? Felmerül, hogy megfelelően tájékoztatják-e az ügyfeleket, amit utólag már nehéz vizsgálni, a szolgáltató ráadásul hivatkozhat arra, hogy ügyfele a szerződés aláírásával a feltételeket elfogadta. Az ombudsman ezért felkérte a hírközlési hatóság elnökét, hogy az általános szerződési feltételek vizsgálatkor fordítson minderre kiemelt figyelmet.

A számlapanaszok különleges esete, amikor a magas végösszeg egyetlen, már-már valószínűtlenül hosszú, több órás beszélgetés számlázásából ered. A korábbi évek gyakorlatának megfelelően az országgyűlési biztos nem állapít meg műszaki tartalmú tényállást, ezért a hálózat zártága, a számlázás helyessége, valamint a számlapanaszok vizsgálata során irányadó további műszaki szakkérdésekben nem foglal állást. Eljárása során azt vizsgálja, hogy az érintett szervek eljártak-e és betartották-e a rájuk vonatkozó szabályokat.

Több panaszosunk a szociálisan rászoruló előfizetők részére nyújtható támogatással kapcsolatban fogalmazta meg kifogásait. A támogatásra való jogosultság egyik feltétele, hogy a kérelmezőnek egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás egyéni előfizetőjének kell lennie. A jogszabály módosítása következtében az informatikai és hírközlési miniszter a szolgáltató által tartalmi vizsgálat nélkül elutasított kérelmet benyújtó előfizető részére méltányosságból megállapíthatja a támogatásra való jogosultságot.

#### 1.16.5. Távfűtés

A távhőszolgáltatás területéről 2006-ban is érkeztek panaszok fűtési költségek elszámolásával kapcsolatban. A panaszok többsége szövetkezeti lakások tulajdonosaitól érkezett, akik sérelmezték, hogy a lakásukban felszerelt költségmegosztók alapján történő utólagos elszámoláskor a szövetkezet, illetve a szolgáltató nem alkalmaz korrekciót a szélső, kedvezőtlen fekvésű lakások esetében.

A panaszok hátterében az egyre emelkedő szolgáltatási díj áll, melyet különösen a nyugdíjas panaszosok az elszámolási problémák mellett szintén sérelmezték. A panaszokból kitűnt, hogy a szövetkezeten belül a többségnek, akik nem kedvezőtlen adottságú lakásokban élnek, nem érdeke a korrekció alkalmazása.

A tapasztalatok szerint a kisebbség nem tudja elérni, hogy a szövetkezet a korrekció alkalmazásának kérdését a közgyűlés napirendjére tűzze. A 2005. július 1-jén hatályba lépett új távfűtési törvény végrehajtására kiadott kormányrendelettel közzétett Távhőszolgáltatási Közülemi Szabályzat lehetővé tette a különböző fekvésű lakások hővesztéskülönbségeiből adódó többletköltség mérséklése érdekében a korrekciós tényező alkalmazását. Nem írta elő azonban, hogy erről a fűtési közösségnek közgyűlésen kötelezően dönteni kell. A panaszosok részéről felmerült az igény, hogy a kormányrendeletet módosítani kell a Németországban alkalmazott gyakorlatnak megfelelően. Ott a HKVO hatálybalépésével a fűtési költségmegosztók alkalmazása a központi fűtéses és távfűtéses lakásokban kötelező. A korrekciós tényezők alkalmazását elvetették, a lakók között – az esetek többségében – kialakult vita miatt. A Németországban alkalmazott gyakorlat szerint a fűtési költségek 50–70%-át tisztán a fűtési költségmegosztók által mutatott érték alapján oszt-

ják el. A fennmaradó 50–30% felosztása a lakások alapterülete alapján történik. Az, hogy a fűtési költségek 30, 40 vagy 50%-a legyen az alapterülettel arányosan elszámolva, az épület fizikai jellemzőket figyelembe véve kell megállapítani.

Magyarországon a lakások 20–25%-a rendelkezik költségosztó készülékkel. Tekintettel a beruházás költségeire, az e készülékek alapján történő elszámolás jogszabályban kötelezővé nem tehető. Alkalmazásukról a forgalmazó cégek ajánlata alapján a tulajdonosi közösségek döntenek. Az ajánlatok rendszerint tartalmaznak korrekciós tényezők alkalmazására is javaslatot.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos a panaszosoknak azt a felvetését, hogy a korrekció alkalmazását jogszabályban elő kell írni, nem támogatta. A korrekció kötelező alkalmazásának elrendelése sértené a közgyűlésnek a költségviselés megállapítására vonatkozó hatáskörét, és egyébként sem volna lehetséges az épületek eltérő műszaki adottságai miatt.

Felhívta azonban a figyelmet a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 4. § (5) bekezdésére, mely szerint a közgyűlés az alapszabályt – a jelenlévők szavazatának kétharmados többségével – bármikor módosíthatja. Amennyiben a szövetkezet alapszabálya nem rendelkezik a kedvezőtlen fekvésű lakások költségviseléséről, indokolt ezzel való kiegészítése.

A panaszolt esetekben a biztos – amennyiben a korrekció alkalmazásának kérdésében bizonytalanságot tapasztalt – tájékoztatást kért a szolgáltatótól a szóban forgó szövetkezeti ház utólagos fűtési elszámolásának mikéntjéről. A szolgáltató tájékoztatásából több esetben is kiderült, hogy a szövetkezettel kötött szerződés alapján az elszámoláskor alkalmazzák a németországi gyakorlatot, azaz a fűtési költségek 70%-át a költségosztók adatainak, 30%-át a lakás légköbméterének figyelembevételével állapítják meg. Az érintettek azonban ezt az elszámolási módot is igazságtalannak tartják.

Nyugdíjas panaszos esetében az országgyűlési biztos minden esetben felhívta a figyelmet arra, hogy a 212/2005. (X. 5.) Korm. rendeletben meghatározott feltételek mellett távhőszolgáltatási támogatásra jogosultak. Lakossági panaszra kezdeményezte e rendelet olyan módosítását, mely szerint azok a tulajdonosok is részesülhessenek támogatásban, akik az intézőbizottságnak fizetik a távhőszolgáltatási díjat, és nem közvetlenül – mint díjfizetők – a távhő-szolgáltatónak. A javaslatot a pénzügyminiszter elfogadta, és a 98/2006. (IV. 25.) Korm. rendelettel módosította a nyugdíjasok távhőszolgáltatási támogatásáról szóló kormány-rendeletet (OBH 1176/2006.).

Tekintettel arra, hogy 2007 januárjától jelentősen emelkedett a távfűtés szolgáltatási ára, és ezzel kapcsolatban az év első két hónapjában több panasz is érkezett, különösen az alapidj emelése miatt, az országgyűlési biztos tervezi annak vizsgálatát, hogy miként enyhíthető azoknak a helyzete, akiknek szociális helyzetüknél, vagy lakásuk kedvezőtlen adottságainál fogva a távfűtés egyre emelkedő díjának megfizetése különösen nagy terhet jelent.

#### 1.16.6. Temetkezés

Az ügykört elemezve, és visszatekintve az országgyűlési biztos előző években végzett tevékenységére, megállapítható, hogy a 2004. évi beadványokban sérelmezettek térnek el leginkább a kegyeleti jogok kapcsán korábban, és az azóta benyújtott panaszoktól.

Abban az évben az egészségügyi intézményeket érintően, és jellemzően a holttestek kezelésével kapcsolatos panaszok alapján folytatott vizsgálatokat a biztos, míg 2003-ban, illetve 2005. év óta folyamatosan, az önkormányzatok temető-fenntartó tevékenységével, illetve a temető üzemeltetőinek eljárásával és a kegyeleti jogok ebből fakadó sérelmével kapcsolatos beadványok szolgálnak az elrendelt vizsgálatok alapjául.

Az ombudsman a beszámolási időszakban három ügyben is vizsgálta a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt. eljárását. A Farkasréti temetőben nyugvó, példaértékű életutató bejárt nagyjaink sírhelyeinek adminisztratív okokból történő felszámolása miatt elrendelt vizsgálat (OBH 5543/2005.) a Nemzeti Kegyeleti Bizottság és Budapesti Temetkezési Intézet Zrt. között érdekellentétet tárt fel.

Sok panasz érkezett a rákoskeresztúri temető három parcellájának lezárásával kapcsolatban (OBH 6107/2005.). A biztos fellépésének eredményeként az áttemetésre nyitva álló határidőt 2008. december 31-ig hosszabbították meg. Nagy sajtóvisszhangot kapott a temetők rongálókkal szembeni védelme érdekében kiépített kamerás figyelőrendszer érintő vizsgálat (OBH 3855/2005.) is.

Az alföldi területek nyomasztó problémáját tárta fel a szegedi belvárosi temetőt érintő vizsgálat (OBH 5270/2005.), amelyre a magas talajvízszint kezelésének megoldatlansága adott okot.

A temetők Halottak napi nyitva tartásával és üzemelésével kapcsolatos beadványok száma is emelkedett. Ezek ismeretében előrevetíthető, hogy a jövőben az üzemeltetőktől szervezettebb, és mindenekelőtt a mozgásukban korlátozottak szempontjait fokozottan szem előtt tartó intézkedéseket kell elvárni (OBH 5588/2005.).

Az idős, egyedülálló, és jellemzően jogi jártassággal nem rendelkező állampolgárok védelme érdekében, az egyre elterjedtebbé váló temetési szerződésekkel kapcsolatban is folytatott vizsgálatot az általános biztos (OBH 3088/2006.). A vizsgálatban feltárt helyzettel és a rendezés általunk javasolt elveivel úgy az igazságügyi és rendészeti miniszter, mint az önkormányzati és területfejlesztési miniszter egyetértett.

## 1.17. Külföldiek ügyei

### 1.17.1. Állampolgársági ügyek

A beszámolási időszakban a magyar állampolgárság intézményét érintő panaszok között volt olyan, amelyben egy a magyar állampolgár a külföldön született kiskorú gyermekeinek hazai anyakönyvezése ügyében fordult Hivatalunkhoz. (OBH 2881/2004.). Tekintettel arra, hogy a vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, az eljárást az országgyűlési biztos általános helyettese intézkedés nélkül megszüntette 2006-ban, több, magyar származású külföldi beadványát is vizsgáltunk, akik azt sérelmezték, hogy bár egykori felmenőik magyarok voltak, ők már nem magyar állampolgárok (OBH 5946/2004., OBH 5555/2004.). A korábbi évekhez hasonlóan több olyan beadványt is kaptunk, amelyek írói azt kifogásolták, hogy a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmüket a köztársasági elnök, indoklás nélkül elutasította (OBH 1339/2006., OBH 3471/2006., OBH 3492/2006., OBH 4577/2006.). Figyelemmel arra, hogy panaszok vizsgálata során alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, az általános helyettes az eljárásokat intézkedés nélkül megszüntette.

Az általános helyettes tájékoztatta a panaszosokat arról, hogy a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LIX. törvény (Áptv.) 4. § (1) bekezdésének *d*) pontjára figyelemmel a külföldinek még a törvényben felsorolt valamennyi honosítási feltétel teljesítése esetén sincs alanyi joga arra, hogy magyar állampolgárságot szerezzen. Erre kizárólag akkor kerülhet sor, ha honosítása nemcsak az ő, hanem a Magyar Köztársaságnak is érdeke. Az elutasító döntést a köztársasági elnöknek nem kell indokolnia, azonban annak okáról az országgyűlési biztos általános helyettese a panaszosokat tájékoztatta, és felhívta a figyelmüket arra, hogy az elutasítási ok megszűnését követően új kérelmet terjeszthetnek elő.

### 1.17.2. Idegenrendészeti és menekült-ügyek

A beszámolási időszakban kaptuk az első olyan beadványt, amely az Európai Unió tagállamaiban benyújtott menedéjogi kérelmek koordinált elbírálását szabályozó Dublini Egyezmény hazai alkalmazását kifogásolta. A panaszos, egy szegedi ügyvéd, két menedéjogot kérelmező kínai állampolgár ügyében fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.

Az elmúlt évekhez hasonlóan, 2006. évben is fokozott figyelmet fordítottunk a súlyos szabadságkorlátozás alatt lévő külföldiek alkotmányos jogainak vizsgálatára. Az említett célkitűzés részeként, az általános helyettes vizsgálta a Ferihegy nemzetközi repülőtér tranzitterületén tartózkodó, a visszairányítás végrehajtására váró külföldiek alkotmányos jogainak érvényesülését. A vizsgálat egy Svájcban élő hontalan személy panaszára indult, aki azt sérelmezte, hogy feleségével és három kiskorú gyermekével egy éjszakát a Budapest Ferihegy nemzetközi repülőtér tranzitónájában lévő szálláshelyen kellett tölteniük. A panaszos szerint a hálólhelyiségekben több, a vaságyak ágykereteire írt feljegyzést is felfedeztek, amelyek olyan személyektől származtak, akik 2000. évtől kezdődően hosszabb-rövidebb időt töltöttek a szálláshelyen. Az egyik feljegyzés szerint egy menedékkérő több hónapot volt kénytelen a tranzitszálláson tölteni, mialatt bántalmazták, megkínózták, megalázták. A panaszos leginkább azt sérelmezte, hogy az őrszemélyzet semmit sem tett annak érdekében, hogy a közel 24 órás tartózkodásuk alatt a családjá, különösképpen a kiskorú gyermekei számára ételmezt biztosítson.

Vizsgálata során az általános helyettes megállapította, hogy a tranzitszállón tartózkodó külföldiek jogait, elhelyezését és ellátását garantáló jogszabályok hiánya veszélyezteti az emberi méltósághoz, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joguk érvényesülését. A feltárt visszásságok megszüntetése érdekében a határőrség országos parancsnokának és a Budapesti Határőr Igazgatóság igazgatójának intézkedéseit kezdeményezte, akik annak határidőben eleget tettek. Javasolta továbbá, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter kezdeményezze a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 94. § (1) bekezdésének kiegészítését, továbbá a repülőtér nemzetközi zónájában visszairányított és elszállításra váró külföldiek magatartási szabályait, valamint az elhelyezésüket és ellátásukat szabályozó kormányrendelet megalkotását. A miniszter a javaslatot elfogadta, és a jogszabály előkészítése folyamatban van (OBH 4172/2005.).

Egy másik ügyben az általános helyettes a bevándorolt, illetve letelepedett külföldiek Magyarországon született gyermekei alkotmányos jogainak védelmében fordult az igazságügyi és rendészeti miniszterhez, valamint az IRM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának főigazgatójához. A vizsgálat egy gimnazista beadványára indult, aki letelepedett külföldi állampolgárok gyermekeként született Magyarországon, sőt születése óta folyamatosan itt él, azonban a személyi igazolvány kiállítása iránti kérelme előterjesztését követően megtudta, hogy illegálisan tartózkodik az országban. A panaszos sérelmezte, hogy a magyarországi tartózkodásának teljes időtartama a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelme elbírálása során nem vehető figyelembe. A vizsgálat adatai szerint a külföldiek magyarországi letelepedésének, illetve tartózkodásának ügyében, valamint a honosítási kérelmének előkészítése során eljáró ügyintézők munkájuk során kizárólag az idegenrendészeti nyilvántartás adatai alapján dolgoztak. Az ügyintézők fel sem tételezték, hogy élhetnek olyan külföldiek az országban, akik tartózkodási jogcímüket nem az általuk ismert és rutinszerűen alkalmazott jogszabályok alapján szerezték. A feltárt jogalkalmazási gyakorlat nemcsak az Itv. visszamenőleges alkalmazását,

hanem a panaszosnak az idegenrendészeti nyilvántartásban szereplő adatokkal rendelkező külföldiekhez képest hátrányos megkülönböztetését eredményezte, ami a hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódhoz való jogával összefüggő visszasságot eredményezett. Feltételezhető, hogy nem a panaszos az egyetlen olyan külföldi, aki 1983. január 1-je és 1997. augusztus 8. között letelepedett külföldiek gyermekeként született Magyarországon, és születéséről, valamint tartózkodásának tényéről és jogcíméről az idegenrendészeti hatóság az MTTH rendelkezés 112. §-ára figyelemmel nem szerzett tudomást. A panaszos ügyében feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése céljából indokolt lenne, ha az igazságügyi és rendészeti miniszter – az állami népességnylvántartás, valamint az idegenrendészeti nyilvántartás adatainak összevetésével – az érintett külföldiek számát felmérné, és adataiknak az idegenrendészeti nyilvántartásba történő átvezetéséről, különösképpen annak jogszabályi háttéréről gondoskodna. A válaszára nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 1163/2006.).

### 1.17.3. Konzuli ügyek, az ország elhagyásához való jog

Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése értelmében mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével –, megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is. A beszámolási időszakban többen azt sérelmezték, hogy a külföldre távozott hozzátartozók felkutatásához a Külügyminisztérium nem nyújtott segítséget (OBH 1862/2006., OBH 1107/2006.). Az általános helyettes tájékoztatta a panaszosokat, hogy a Magyar Köztársaság külképviseletei a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokról nem vezetnek nyilvántartást, így nincs lehetőségük arra, hogy – hozzájárulásuk hiányában – a tartózkodási helyükről felvilágosítást adjanak, vagy őket a Magyarországon vállalt fizetési kötelezettségük teljesítésére kényszerítsék. Nem terjed ki a külképviseleteknek feladatköre arra sem, hogy a magyar állampolgárok idegen állam területén történő tartózkodásának jogszerűségét figyelemmel kísérjék, és az esetleges jogsértéseket a helyi idegenrendészeti hatóságoknak jelentsék.

Egy beadványban a panaszos azt kifogásolta, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság illetékes hatósága az ország, valamint a schengeni egyezményben részes tagállamok területére vonatkozó beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el vele szemben (OBH 5839/2005.). Egy másik panaszos azt kifogásolta, hogy a kanadai idegenrendészeti hatóság – egy büntetőeljárás következtében – kiutasította őt az országból, és az ország elhagyását követően benyújtott valamennyi beutazási vízumkérelmét elutasította. Beutazási engedély hiányában a panaszos a volt élettársától származó, és a kanadai bíróság döntésével az anyánál elhelyezett kiskorú gyermekeit nem tudta meglátogatni (OBH 4408/2006.). Ezekben az ügyekben az általános helyettes felhívta a panaszosok figyelmét arra, hogy az országgyűlési biztosok kizárólag a Magyar Köztársaság hatóságainak tevékenységét vizsgálhatják, így – hatáskör hiányában – nincs lehetőségük arra, hogy az idegen államok hatóságainak döntését bármilyen módon felülvizsgálják. Intézkedési lehetőség hiányában a panaszosok tájékoztatást kaptak arról, hogy panaszai vizsgálatát az érintett állam mely hatóságánál, illetve intézményénél kezdeményezhetik.

Néhány honfitársunk külföldi állampolgárral történő házasságkötése ügyében tájékoztatásért fordult a biztoshoz. Ők a házasságkötés előkészítésével kapcsolatos teendőiken túlmenően, többnyire az iránt érdeklődtek, hogy a külföldön történő letelepedésük milyen jogkövetkezményekkel jár majd, és vannak-e olyan alkotmányos jogaik, amelyeket nem, vagy csak korlátozottan tudnak gyakorolni (OBH 3276/2006., OBH 4898/2006.). A panaszosokat az általános helyettes ellátta a szükséges tájékoztatással.

Egy Ausztriában dolgozó, Magyarországon lakóhellyel rendelkező panaszos azt sérelmezte, hogy a külföldi munkaadója által kiállított német nyelvű kereseti igazolást sem a hazai pénzintézetek, sem más szolgáltatók nem hajlandók elfogadni. Az általános helyettes tájékoztatta a panaszost, hogy Magyarországon nincs olyan jogszabály hatályban, amely a hitelkérelmek elbírálását végző banki vagy más szolgáltatókat általános érvénnyel arra kötelezné, hogy bármely magyar vagy külföldi munkáltató által kiállított kereseti igazolást kötelesek lennének elfogadni. Az érintett szolgáltató, illetve a konkrét esetre vonatkozó szabályozás hiányában az általános helyettes nem tudott állást foglalni abban, hogy a panaszos által bemutatott kereseti igazolás visszautasítása jogsértő volt-e (OBH 5833/2005.).

Az Alkotmány 69. § (3) bekezdése alapján, minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodása esetén a Magyar Köztársaság védelmét élvezze. A Magyar Köztársaság a külföldön tartózkodó állampolgárainak védelmét a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálatának útján látja el. Egy panaszos azért fordult a biztoshoz, mert Németországban a férjét a rendőrség emberölés gyanújával letartóztatta. A Külügyminisztérium által az általános helyettes rendelkezésére bocsátott információk szerint a panaszos férjének letartóztatásáról az illetékes magyar konzul értesült, őt a fogva tartásának helyén meglátogatta, sőt a képviseletét ellátó – magyarul beszélő – német ügyvédet is ő ajánlotta a család figyelmébe. Az általános helyettes tájékoztatta a panaszost arról, hogy amennyiben anyagi körülményeik nem teszik lehetővé, hogy a férje ügyvédjének munkadíját a továbbiakban is a család fedezze, forduljanak az illetékes magyar konzulhoz, és kérjék, hogy – a vád tárgyát képező bűncselekmény súlyára figyelemmel – az illetékes német hatóságnál védő kirendelését kezdeményezze. Az általános helyettes felhívta a panaszos a figyelmét, hogy a férje fogva tartásának körülményeire vonatkozó panaszával is a konzulhoz fordulhat, aki ebben a kérdésben a német hatóságok előtt eljárhat (OBH 1365/2006.).

### 1.18. Lakhatással kapcsolatos ügyek

Az országgyűlési biztos 2005-ben a lakáshoz jutás állami támogatásával kapcsolatos – OBH 3693/2004. számú átfogó – vizsgálata során több visszasságot állapított meg. Többek között, hogy a lakástámogatási jogszabályok nem biztosítják a megfelelő jogorvoslatot. A 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 bérlakás-állomány 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 lakbérek 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 szervezet pedig a rendszerből az érdektelenség kizár. Világos tendencia mutatkozik arra, hogy az önkormányzatok is meg kívánják szabadulni a már csak teherként jelentő régi bérlakásaiktól. 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 években tovább romlott.

A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet a családtámogatási rendszer szerves részeként nagy jelentőséggel vett részt a népesedéspolitika kialakításában.

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 gyermekkedvezmény összegének az elmúlt években történt jelentős növelése, és annak igénybevételére jogosultak körének szélesítése minden bizonnyal pozitívan 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 igénybevételére a szakmai szervezetek becslése és az ismert részeredmények alapján 2006-ig mindössze 22 ezer esetben került sor.

A lakáskérdés hangsúlyeltolódását jól mutatja, hogy 2006-ban megszűnt az önálló Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal, és a feladatot integrálták a Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumba.

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. A 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.

A lakáscélú állami támogatásokról szóló rendeletek 2006-ban tervezett módosítása kapcsán a biztos kifogásolta, hogy a tervezet továbbra sem biztosítja a jogorvoslati lehetőséget azokra az esetekre, amikor a pénzintézet és a kérelmező eltérően ítéli meg, hogy „a támogatott személy a személyi és egyéb feltételeknek megfelel”, vagy sem. Sajnálatosnak találta, hogy a tervezet a méltányolható lakásigény mértékének megállapításában szerepet játszó telekár meghatározásakor, a közművesített, illetve a közművel nem rendelkező építési telkek között nem tesz különbséget. Hiányolta, hogy a tulajdonjog fenntartásával történő ingatlanértékesítések esetén továbbra sem kerülhet sor a támogatás kifizetésének – a kettős tulajdon megszűnésének kétségtelen igazolásáig történő – felfüggesztésére. A módosítások között a biztos örömmel

üdvözölte a különböző támogatási formák esetében tapasztalható, eltérő életkori feltételek meghatározásában történő egységesítése való törekvést, és ennek tulajdonította, hogy a 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet módosítása alapján már a 30 évesnél idősebb, de 35 év alatti szülők is igényelhetnek az első lakásuk vásárlásához állami kezességvállalásos hitelt, valamint a hitel mértéke jobban igazodik az ingatlanárak változásához, végül örömmel észlelte, hogy a jövőben a Panel Programba a lakásszövetkezetek is bekapcsolódhatnak. A fiatalok lakáskölcsönéhez kapcsolódó állami kezesség vállalásának és érvényesítésének részletes szabályairól szóló 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet és a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról készült tervezetet a 22/2006. (II. 3.) Korm. rendelet kihirdette, az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit nem vette figyelembe (Gy 9/2009.).

Az általános helyettes az OBH 6320/2005. számú jelentésében ismételten felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak a pénzintézetek, ha nem megfelelően biztosítják a lakáscélú állami támogatások igénylői számára az ügyféli jogokat, így különösen a tájékoztatáshoz és a jogorvoslathoz való jogot.

### 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 a biztosok 2006. évben ismét több, a műsorszolgáltatók eljárását, valamint az ORTT-t érintő vizsgálatot fejeztek be, de többszöri és ismételt javaslatuk ellenére mindeddig még nem került sor a médiatörvény módosítására.

Az általános helyettes 2006-ban ismét, több alkalommal vizsgálta az ORTT panaszbizottságának eljárását, melynek eredményeként megállapította, hogy a jogállamiság elvével, az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az ORTT Panaszbizottsága Ügyrendjében túlterjeszkedik a médiatörvényben kapott felhatalmazás keretein, és új „döntés-fajtat” („vélemény”) alakított ki. (OBH 4811/2004., OBH 6470/2004.). Az országgyűlési biztos általános helyettese az említett két ügyben azt is megállapította, hogy ugyancsak a jogállamiság elvével, az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a Panaszbizottság a panaszt a médiatörvény és az Ügyrend által nem ismert módon (más ügyben született vélemény megküldésével) intézi el. A beszámolási időszak után az Alkotmánybíróság a médiatörvény egyéb panaszokkal kapcsolatos rendelkezéseit megsemmisítette. Mindez azonban nem tette okafogyottá az ombudsman 2003 óta többször megfogalmazott arra vonatkozó javaslatát, hogy az Országgyűlés a médiatörvény kiegészítésével állapítsa meg a Panaszbizottság „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárásának főbb szabályait, valamint állapítsa meg a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslás általános szabályait.

Az elmúlt évben az általános helyettese számos, az ún. délutáni talk-show műsorokkal kapcsolatos, a szereplők által előterjesztett panasz alapján rendelt el vizsgálatot, melyek eredményét együttes jelentésében foglalta össze (OBH 2503/2006.; OBH 3166/2004.; OBH 2504/2006.; OBH 2505/2006.; OBH 2506/2006.; OBH 2507/2006.). Jelentésében az ombudsman kezdeményezte az ORTT-nél, hogy a jövőben – arra jogosult által előterjesztett panasz alapján a médiatörvény 3. § (2) bekezdésének rendelkezésére figyelemmel – hatósági ellenőrzési jogának gyakorlása során minden indokolt esetben érdemben vizsgálja meg, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi és a törvény által védett személyiségi alanyi jogokat. Ezen kívül minden olyan ügyben gyakorolja hatáskörét, amelyben felmerül annak gyanúja, hogy a műsorszolgáltatók megsértették a médiatörvény rendelkezéseit. Kezdeményezte továbbá, hogy minden esetben, amikor megállapítja a médiatörvény megsértését vagy szerződésszegést, a speciális és generális prevenció megvalósulása érdekében, alkalmazzon a jogsértés súlyának megfelelő, arányos szankciót.

Az OBH 1121/2004. számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy ha a véleményalkotáshoz szükséges információk – az MTV Körzeti Stúdiója vételi lehetőségének hiánya miatt – nem juthatnak el a helyi lakossághoz, a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában. Ezzel szemben az ügyben egyetlen hatóság vagy közszolgáltató eljárása sem okozott visszásságot, mivel a vételkörzet módosításának a jelenlegi technikai feltételek mellett műszaki akadály van. Megállapította az ombudsman azonban, hogy a probléma megoldására alkalmas földfelszíni digitális rádiós és televíziós műsorszolgáltatásra és műsorszórásra vonatkozó szabályokat jelenleg nem tartalmaz a médiatörvény, vagyis a visszásság közvetlen veszélyét a törvényi szabályozás hiánya/hiányossága okozza. A visszásság közvetlen veszélye megszüntetése érdekében, az ombudsman az Országgyűlésnek javasolta, hogy a médiatörvény módosításával/kiegészítésével teremtsen meg a földfelszíni digitális televíziós és rádiós műsorszolgáltatás, valamint műsorszórás jogszabályi feltételeit.

A médiával kapcsolatos ügyek a kommunikációs alapjogok mellett gyakran szorosan kapcsolódnak a gyermeki jogokhoz. Amint arra az általános helyettes már korábban is felhívta a figyelmet. A 2006. év során is változatlanul főnállt az a tendencia, hogy nagyon gyakran a műsorszolgáltatók nem tesznek meg mindent a gyermeki jogok védelme érdekében, például nem teszik meg azt, hogy erőszakos, a gyermek fejlődését hátrányosan befolyásoló műsorszámokra a figyelmet kellőképpen föl hívják. Az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltűntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően kategóriákba sorolni. Azokat az eseteket pedig, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (nem megfelelően) került sor, így a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban került közzétételre – az erőszakhoz, illetve a szexualitáshoz hasonlóan –, mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében, az ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében vizsgálnia kell (OBH 4811/2004.; OBH 2503/2006.; OBH 3166/2004.; OBH 2504/2006.; OBH 2505/2006.; OBH 2506/2006.; OBH 2507/2006.).

A gyermeki jogokkal is kapcsolatos volt az általános helyettesnek a Magyar Televízió Zrt. (MTV) gyermekműsorainak hiányát sérelmező panasz alapján indult vizsgálata. Jelentésében megállapította, hogy az MTV – elsősorban az elégtelen költségvetési források miatt – gyermekműsorokkal kapcsolatos közszolgálati kötelezettségét nem teljesíti. Javasolta, hogy vizsgálják felül a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásának rendszerét annak érdekében, hogy azok maradéktalanul elláthassák törvényi kötelezettségüket. A pénzügyminiszter a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozási rendszerének átalakítását maga is indokoltan látja.

Az általános helyettes egy kerületi lap eljárását sérelmező, több civil szervezet által előterjesztett panasz vizsgálata során megállapította, hogy az a tény, hogy a politikai hirdetés fogalmát, valamint közzétételének általános szabályait a Ve. nem határozza meg – kizárólag a szabályozás hiányosságára visszavezethető okból –, a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot eredményez. Mivel a panasszal érintett esetben a politikai hirdetés fogalmának értelmezése a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vetődött fel, a szóban forgó szabályozás hiányossága a szabad véleménynyilvánítási joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is eredményezi. Figyelemmel arra, hogy a médiatörvény és a Ve. fogalomrendszere nem egységes, nem felel meg a Jat.-ban, a jogszabályokkal szemben támasztott általános követelményeknek – a nem egyértelmű rendelkezések miatt –, alkalmas arra, hogy a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozzon. Azt javasolta az Országgyűlésnek, hogy a Ve. módosításával, illetve kiegészítésével határozza meg a politikai hirdetés fogalmát, valamint az annak közzétételére vonatkozó alapvető szabályokat, továbbá, hogy a médiatörvény módosításával teremtsen meg a médiatörvény és a Ve. fogalomrendszerének összhangját, egységét, hogy az mindenki számára egyértelművé váljon (OBH 1449/2006.).

Az általános helyettes csaknem valamennyi 2006-ban kiadott, a médiatörvény által szabályozott területet érintő jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy 2003 óta rendszeresen – gyakran korábbi intézkedéseinek megismétlésével – javasolta a médiatörvény kiegészítését, pontosítását, módosítását. Az OBH 6033/2005. számú ügyben készült jelentésre adott válaszában a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter arról tájékoztatta az általános helytestet, hogy a MEH már megkezdte a Nemzeti Audiovizuális Stratégia kidolgozását, valamint ennek nyomán a médiatörvény helyébe lépő új audiovizuális szabályozási csomag előkészítését. Az ombudsmanok bíznak abban, hogy e munka során a médiatörvény módosítására tett, korábbi javaslatukat is hasznosítani fogják.

Egy szakszervezet panasza alapján az általános helyettes vizsgálta a rendőrség belső számítógépes fórumának korlátozását is. Ennek során megállapította, hogy nincs arányban az elérni kívánt céllal, és ekként a véleménynyilvánításhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a rendőrség belső számítógépes fórumához („Holdudvar”) való hozzáférést mások emberi méltóságának védelmére hivatkozva egyes megyékben korlátozzák. Az ombudsman arra is kitért az OBH 4765/2005. számú jelentésében, hogy a hozzászólások – utólagos – moderálása nem pusztán joga, hanem kötelessége is a „Holdudvar” üzemeltetőjének. Amennyiben ezt elmulasztja, az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza. Az ombudsman kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Holdudvar hozzáféréseinek korlátozására a rendőrség egyetlen szervezeti egységénél sem kerülhessen sor. Kezdeményezte továbbá, hogy a moderálás a rendőrség központi, területi és helyi szerveinél sem elvont társadalmi érdekre hivatkozva, hanem indokolt, konkrét alapjoggal összefüggő sérelem megszüntetése, vagy a Hszt. 18. § (4) bekezdésében foglalt követelmény biztosítása érdekében, a törlés tényének valamint okának megjelölésével történjék. Az országos rendőrfőkapitány az első kezdeményezést elfogadta, a másodikat pedig az IRM-hez mint felettes szervhez terjesztette fel. Az igazságügyi és rendészeti miniszter a kezdeményezést elfogadta. (Az említett ügy nem azonos a Holdudvar letiltásaként a sajtóból is ismert esettel, melyben vizsgálat befejezését követően ismét panasszal fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez a szakszervezet, mert a Holdudvarhoz való hozzáférést – rasszista hozzászólásokra hivatkozva – az országos rendőrfőkapitány megszüntette. A panasz alapján elrendelt vizsgálat a beszámolási időszakban nem fejeződött be.)

## 1.20. Munkajogi ügyek

A 2006-os év számos újdonságot hozott a munkavállalással kapcsolatos panaszbeadványok terén. Míg a korábbi években elsősorban a versenyszférában foglalkoztatottak kérték az országgyűlési biztos segítségét a foglalkoztatás során felmerülő jogvitáikban, addig ebben az évben a panaszok túlnyomó többségét, a közszférában foglalkoztatottak nyújtották be.

Az egyik sokakat érintő, számos panaszt generáló kérdés, ismét a tizenharmadik havi juttatás szabályozásának megváltozása volt. Bár az elmúlt évben az általános helyettes, az OBH 2034/2005. számú jelentésében megállapította, hogy hátrányos megkülönböztetést, s ezáltal alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okozott a 2004. évre járó tizenharmadik havi juttatás szabályozásának megváltoztatása, amely nyomán az Országgyűlés visszaállította a külön juttatás eredeti koncepcióját, a 2006. évi kifizetés során ismét sokan sérelmezték, hogy kimaradtak a juttatásból.

Az új szabályozás szerint ugyanis 2006 januárjában csak az vált jogosulttá a 2005. évi 13. havi illetményre, aki a teljes 2005. évet jogviszonyban töltötte. Aki a 2005-ös év folyamán távozott a közszférából vagy a jogviszonya szünetelt, még időarányosan sem vált jogosulttá a külön illetményre.

A másik sokakat érintő változás a közalkalmazotti törvény azon módosulása, mely szerint az egyetemi/főiskolai végzettség megszerzése önmagában nem vonja maga után a magasabb fizetési kategóriába történő besorolást. Az új szabályozás szerint a közalkalmazott csak abban az esetben sorolható magasabb fizetési osztályba, amennyiben a munkaköre betöltéséhez szükséges, szakirányú végzettséget szerzett. Bár mindkét módosítás miatt több tucat panaszbeadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz, a kérelmek elutasításra kerültek, hiszen a sérelmet olyan jogszabályi változás idézte elő, amelyet az országgyűlési biztos nem vizsgálhatott felül.

A közszférából érkeztek még létszámleépítéssel, illetve egyéb munkahelyi sérelmekkel kapcsolatos panaszok, amelyek felülvizsgálatára szintén nem az ombudsman, hanem a munkaügyi bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.

Átfogó vizsgálatot tartott ugyanakkor az általános helyettes, a hivatásos tűzoltók munkaidejével összefüggésben (OBH 5389/2005.). A Fővárosi Tűzoltóság Szakszervezete azt sérelmezte beadványában, hogy a tűzoltóállomány háromváltásos munkarendben átlagosan heti 58 óra szolgálatot lát el, szemben más – ugyancsak a Hszt. hatálya alá tartozó – szervek állományával. Az ombudsman megállapította, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okoz az, hogy a jelentős többlet szolgálati időben dolgozó hivatásos tűzoltók illetményalapja megegyezik heti 40 órás szolgálati rendben dolgozó, a Hszt. hatálya alá tartozó személyekével, és többlet munkaidejük sem szabadidőben, sem illetményben nem kerül maradéktalanul megváltásra. Mindezekre tekintettel javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek a Hszt. módosításának kezdeményezését, illetve azt, hogy a készenléti jellegű beosztásban szolgálatot teljesítő tűzoltók számára a pihenőidő és a szabadságok ténylegesen kiadásra kerülhessenek.

A közszférából érkező beadványok mellett számos panasz érkezett a munka világának egyéb területeiről is. Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása óta „új ügýtípusként” jelent meg az Unió más tagországában munkát vállaló magyar állampolgárok panaszbeadványa. A külföldi munkavállalás során őket ért sérelmek orvoslására, számos esetben kértek segítséget a magyar ombudsmantól. Tekintettel azonban arra, hogy az országgyűlési biztos hatásköre kizárólag Magyarország területére terjed ki, ezért az ilyen panaszok esetén a Külügyminisztérium segítségét kértük.

Ahogy az a fenti példából is kitűnik, a munkavállalással kapcsolatos problémakör vizsgálatára az országgyűlési biztos csak szűk körben rendelkezik hatáskörrel. Mégis – mivel a foglalkoztatás, illetve annak hiánya számos olyan Alkotmányban biztosított alapjogot érint (emberi méltóság védelme, diszkrimináció tilalma, szociális jogok stb.), amelyek védelme az ombudsman feladata –, a rendelkezésre álló keretek között minden lehetőséget megragadott, hogy segítséget nyújtson a hozzá fordulóknak.

## 1.21. Oktatásügy

### A közoktatással, a felsőoktatással, valamint a diákjogok érvényesülésével kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban vizsgált közoktatással kapcsolatos panaszok tapasztalatai szerint a pedagógusok sokszor olyan fegyverrel élnek, amelyeket a vonatkozó jogszabályok nem tesznek lehetővé.

Évek óta visszatérően jelentkező probléma, hogy az iskolák a bizonyítvány kiadását visszatartják. Leggyakrabban akkor, amikor a szülő valamilyen fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, vagy az ingyenes tankönyveket a tanuló nem szolgáltatja vissza (OBH 4541/2005.). Ez az eljárás alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okoz. A bizonyítvány ugyanis közokirat, kiadásának megtagadására nincs felhatalmazása az oktatási intézménynek.

Szintén alapjogsérellemmel jár az, ha az erdei iskolától a tanulót rossz magaviselete miatt eltiltják (OBH 5005/2005.). A pedagógus kiemelt kötelezettségei egyike a felügyeleti kötelezettség, amely a tanuló nevelési-oktatási intézménybe történő belépésétől a nevelési-oktatási intézmény jogszertű elhagyásáig terjedő időben, továbbá a nevelési, illetve a pedagógiai program részeként tartott kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje

alatt áll fenn. Ennek alapján a pedagógus felügyeleti kötelezettsége a tanulókat az iskolába szállító iskolabuszra is kiterjed (OBH 5940/2005.).

A felügyeleti jog vizsgálatára került sor abban a tragikus esetben, amikor a tanuló egy iskolai rendezvény után önkéntes véget vetett életének. A tanulók művelődéshez, tisztességes eljáráshoz való jogának a sérelmét okozta egy nyolcosztályos gimnázium gyakorlata, amikor több általános iskolából jelentkező tanulót úgy vett át magasabb évfolyamra, hogy nem a felvételre vonatkozó szabályozást alkalmazta. Ezzel az átvett tanulók tanulói jogviszonya felvételi eljárást „megkerülve” jött létre, mely a felvételi eljárásban felvett és fel nem vett tanulók jogait sértette. A közoktatási intézmény a felvételre, illetve az átvételre vonatkozó gyakorlatát belső házirendjében szabályozta, mely a magasabb szintű jogszabályok teljességét magába foglalta, ennek ellenére sértette a jogbiztonság követelményét. A szabályzat problémája abban állt, hogy az nem tett különbséget a tanulók között a tekintetben, hogy a tanuló átvétele iskolatípusváltást megvalósított vagy sem, azaz hogy a tanuló milyen típusú oktatási intézményből jelentkezett a nyolcosztályos gimnáziumba (OBH 6070/2005.). Nem okozott alapjog sérelmet azonban, azzal a középiskolai felvételi eljárással kapcsolatos szülői panasz, amely azt sérelmezte, hogy a felvételi eljárásban magasabb pontszámot elért gyermekét három, kevesebb pontszámú tanulóval szemben nem vették fel. A vizsgálat megállapította, hogy a felvétellel kapcsolatos döntés ellen, ha jogszabálysértés nem történt, akkor egyéni érdeksérelem alapján lehet a jogorvoslati eljárást megindítani.

A vizsgált esetben mérlegelés (méltányosság) alapján hozza meg az erre hatáskörrel rendelkező szerv a döntést. A méltányossági (mérlegelési) eljárás sajátossága, hogy lehetőség van más szempontok figyelembevételére is, mint a felvételi eredmény (pl. helyben lakás, ikertestvér felvétele). A felvételi eljárásban természetesen ilyen előnyben részesítés nem történhet. Az előnyben részesítés a rendes felvételi eljárásban csak akkor fordulhat elő, ha az érintett tanulók mindegyikének azonos pontszáma van. A közoktatási intézményekbe való felvétel, még akkor is, ha az felvételi eljárás-hoz kötött, azért enged meg méltányossági, tehát nemcsak a felvételi eredményeket figyelembe vevő szempontok alapján történő felvételt, mert a felvehető tanulók számát az osztály(ok) maximális létszámát meghatározza (OBH 3887/2005.).

Egy általános iskola igazgatója a tanulók mobiltelefon-használata miatt fordult a biztoshoz. Abban kérte állásfoglalását, hogy a mobiltelefonok kitilthatók-e az iskolából. Szinte mindennapos probléma – érvelt az igazgató –, hogy a tanulók a telefont a tanórán használják, videó-felvételeket készítenek a tanárról, a mosdóban egymásról. Az általános helyettes álláspontja szerint a mobiltelefon elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a szülők ellenőrizni tudják gyermeküket. Ha kitiltják az iskola területéről a mobiltelefont, az nemcsak a gyermek személyes eszközeinek a használatát, hanem a szülők felügyeleti jogának gyakorlását is korlátozza, ezért a kitiltás nem elfogadható és nem megoldás a felvetett problémára sem. Nem tiltásra, hanem felelős pedagógusi és szülői magatartásra, hozzáállásra van szükség a probléma kezeléséhez. A mobiltelefon használatának rendjét a házirendben szabályozni kell. Az erre vonatkozó részek kifüggeszthetők az osztálytermekben, folyosókon, hogy minden tanuló megismerhesse, illetve a pedagógus megkövetelhesse az abban foglaltak betartását. A házirendet megszegőkkel szemben pedig szankciót lehet alkalmazni (OBH 2295/2006.).

A felsőoktatást érintő több vizsgálat tapasztalata szerint a felsőoktatási intézményekbe jelentkezők nem kellően tájékozottak jogaikról, és emiatt nem élnek a lehetséges jogorvoslati lehetőségükkel. Több panaszos sikertelen felvétele miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. Ezekben az ügyekben az általános helyettes arra hívta fel a panaszosok figyelmét, hogy a felsőoktatási intézmények jogorvoslati eljárása a felvételi kérelmek elbírálásával kapcsolatos panaszokra is kiterjed (OBH 3776/2006). Sok volt hallgató évek óta elhúzódó problémája, hogy diplomája kiadásához szükséges nyelvvizsga-követelményeknek nem tud, illetve nem képes fogynak – diszlexia, diszgráfia – miatt eleget tenni (OBH 4241/2006.). Ugyancsak több hallgató kérte az ombudsman vizsgálatát, mert elégedetlen volt az oktatás tartalmával, a vizsgáztatás módjával, a vizsgakérdések összeállításával vagy a számonkérés eredményével. Az általános helyettes ezekben az esetekben 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 (OBH 2452/2006.).

Alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz a jogalkotó, ha a szabályozás során nem fordít kellő figyelmet az egyenlő esélyt biztosító szabályozására, állapította meg az általános helyettes abban a vizsgálatában, amelyben az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek és klinikai szakpszichológusok sérelmezték a számukra előírt folyamatos továbbképzési kötelezettséget. Az orvosi, fogorvosi, gyógyszerészeti, illetve klinikai pszichológusi tevékenység a legszorosabb kapcsolatban áll az Alkotmányban biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz való joggal. Az egészséghöz való jog egyik alapvető garanciája az orvos, a gyógyszerész alapos és korszerű szakmai ismerete, a hivatás magas szintű gyakorlása.

A szakmai ismeretek folyamatos megújításának, illetve bővítésének követelménye különös súllyal jelentkezik az egészségügyben, ahol a legalapvetőbb emberi értékek: az élet és az egészség alkotják a szakmai tevékenység tartalmát. A velük kapcsolatban álló szakmai ismeretek kiemelkedő fontossága indokolja, hogy a folyamatos továbbképzés ne csak egy bizonyos életkor eléréséig, hanem mindaddig tartson, amíg valaki az orvosi, illetve gyógyszerészeti hivatását gyakorolja. Önmagában tehát nem okoz alkotmányos visszásságot, ha az orvosokat, fogorvosokat, gyógyszerészeket és klini-

kai pszichológusokat általános érvénnyel arra kötelezik, hogy foglalkozásuk gyakorlásának teljes időtartama alatt folyamatos továbbképzésben vegyenek részt. A diszkrimináció kérdését csak az orvosok és a gyógyszerészek csoportján belüli alcsoportok (házi orvosok, illetve kórházi orvosok; tudományos fokozattal rendelkező, illetve nem rendelkező orvosok; egészségügyi intézményben működő, illetve ellátási körzetben működő gyógyszerészek stb.) között lehet felvetni. A nagy egészségügyi szolgáltató szervezetekben – főleg a klinikákon és a kiemelt kórházakban – dolgozó orvosok gyakorlatilag munkavégzésük menetében tudják teljesíteni a továbbképzési kötelezettségek jó részét. Munkahelyeiken módjukban áll részt venni a munkahelyi továbbképzési formákban (oktatási rendezvény, konferencia, folyóirat referálás), és a szakmai célú tanulmányúton való részvétel is közeli lehetőség. Ezzel szemben a kis településeken működő házi orvosok és gyógyszerészek számára a továbbképzés lényegesen nehezebben hozzáférhető. Az általános helyettes álláspontja szerint a jogalkotó a továbbképzési formák és a szerzhető pontértékek meghatározásakor nem fordított kellő figyelmet az orvosok és gyógyszerészek azon csoportjára, akik számára a munkahelytől való távollét nem vagy csak aránytalan nehézségek árán oldható meg. A diszkrimináció-mentes bánásmód megkövetelné olyan lehetőségek megfogalmazását, amelyek alkalmasak a továbbképzéshez hozzáférés földrajzi és munkahelyi különbségek csökkentésére (OBH 1655/2005., OBH 4909/2005.).

## 1.22. Önkormányzati ügyek

### 1.22.1. Önkormányzati testületi ügyek

A működőképes önkormányzati rendszer megteremtése, a középszint reformjának nehézségei, a kistérség, a régió mint a település és a megye közötti területi szint kialakítása, fejlesztése, megannyi fontos kérdés az önkormányzati és nem utolsósorban a finanszírozási reform során.

Az összefüggések jól mutatkoznak a panaszok összetételében, ismétlődésében, felmutatva azokat a visszatérő gondokat, amelyek a jelenlegi tagozódás és az ahhoz kapcsolódó finanszírozás során jelentkeznek. A közigazgatás szerkezetében, az alapszint szabályozásában az elaprózódás jelent gondot. A legkisebb falvak is önálló önkormányzattal rendelkeznek, de mégsem ez, hanem az alapellátást nyújtó intézmények magas száma, a városi funkciókat alig teljesítő, túlságosan kisméretű városok szaporodása, a differenciálatlan hatásköri rendszer, az integráló elemek gyengesége, a társulások nagy száma jelent problémát.

A biztosokhoz 1998 óta érkeznek panaszok a településeken tapasztalható megoldatlan csapadékvíz-elvezetésekkel kapcsolatban. Érkezett olyan panasz, amelynek vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága szoros összefüggésben van a város szennyvízelvezetési szintjével, annak fejletlenségével, hiszen belterületének mindössze tíz százaléka csatornázott. A példa kapcsán jól érzékelhető az ország településhálózat-fejlesztési koncepciójának hiánya. 1990 óta 125 nagyközség nyerte el a városi címet, és mára – beleértve a 23 fővárosi kerületet is – a városok száma 289, miközben területfejlesztési szempontból 168 kistérséggel számolnak. Vannak városaink, is melyeknek nincs vonzáskörzete, és nincsenek megfelelő körzeti szolgáltatást nyújtó intézményeik sem.

A közigazgatási középszint kiiktatására vonatkozó törekvések kompenzálására megjelentek a körzetek, a kistérségek és a régiók. A reform kérdésével foglalkozó szakemberek álláspontja szerint erős középszint nélkül a központi kormányzás túlterhelődött operatív feladatokkal. A magyar hatalmi modell homokórához hasonlítása azért találó, mert az alsó és felső szint terjedelmét érzékelteti, túlterhelt szerepét mutatja, míg a feladat ellátására alkalmas középszint eszköztelen. Az elmúlt évtizedben a vis maior támogatásokkal kapcsolatos panaszok során egyértelműen érzékelhető volt, hogy a megye és a mellette működő területfejlesztési tanács, mint az alap kezelője, semmilyen segítséget nem tud nyújtani azoknak a károsultaknak, akik nem tömegeket – esetleg több települést vagy akár több megyét – érintő katasztrófa helyzet során károsodtak, hanem egy településen belül, szélvihar, jégkár stb. következtében szenvedtek súlyos károsodást.

A megye segítségét kérte az ombudsman akkor is, amikor a panaszos ingatlanának felső szintjét érte az orkánszerű pusztítás, és a biztosítása mellett nagy segítséget nyújthatott volna a vis maior alaphoz való részesedés. A támogatás hiánya a jelenlegi szabályozásra, a feladatellátás anomáliáira vezethető vissza. A kárenyhítési támogatások átfogó szabályozása – az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium tájékoztatása szerint – folyamatban van, ez adhat reményt az országgyűlési biztosok ajánlásainak figyelembevételére is.

Az önkormányzati rendszerben máig nem tisztázott egyértelműen a kötelező és az önként vállalt önkormányzati feladatok közötti határ, a kötelező feladatokban pedig összemosódnak a tényleges helyi (pl. településüzemeltetés) és a delegált (szociális, alap- és középfokú oktatás) kötelező feladatok. Az önkormányzati szektor szerepét jól mutatja, hogy a megtermelt jövedelem 12-13%-át az önkormányzatok költik el, az itt foglalkoztatottak száma meghaladja a félmilliót, és a szektor jelentős vagyontömeggel is rendelkezik. Ennek ellenére az országgyűlési biztoshoz érkező panaszok azt jelzik, hogy az önkormányzatok nem, vagy csak részben képesek teljesíteni a településen jelentkező és elkerülhetetlen fejlesztési igényeket.

Az önkormányzati törvény a települési önkormányzat feladatai között sorolja fel a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás biztosítását, ugyanakkor a kötelezően ellátandó feladatok között a vízgazdálkodás terén csak az egészséges ivóvízellátás szerepel.

Feltehető a kérdés, hogy miként nevezhető önként vállalt önkormányzati feladatnak a kiemelt környezetvédelmi előírások szerint kötelezően elvégzendő víziközmű-beruházások meghatározott ütemben történő megépítése, mely szerint a települési szennyvíz kezelésére vonatkozó előírásokat Magyarországon fokozatosan, de legkésőbb 2015. december 31-ig kell teljes körűen alkalmazni. A települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv kihirdetésére több hazai jogszabályban sor került, elsősorban a vízgazdálkodásról szóló törvényben, illetve az ennek alapján megalkotásra kerülő alacsonyabb szintű jogszabályokban. Az irányelv célja a környezet megóvása a szennyvízkibocsátások káros hatásaitól.

Az önkormányzatok által ellátandó feladatok hiányosságát érintik a már említett csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos panaszok, amelyek szoros összefüggést mutatnak a korszerű, környezetvédelmi előírásoknak megfelelő szennyvízelvezetéssel. Ha ez hiányzik, úgy a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos panasz sem szűnik meg. Kiemelt fontosságát az indokolja, hogy az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat, lehetetlenné teszik vagy nagyon megnehezítik a közlekedést.

Az országgyűlési biztos a panaszok kapcsán az önkormányzatok képviselő-testületét kéri fel a panasz orvoslására, a beruházás megvalósítására, ennek költségvetési vonzata azonban gátat szabhat a végrehajtásnak. A biztos az ajánlás megtételén túl, figyelemmel kíséri annak további sorsát, és ha szükséges több alkalommal is felhívja az önkormányzatot a vállalt kötelezettség teljesítésére. Így történt ez Budakeszi város esetében is, ahol a mintegy tizennégy alkalommal történt sürgetés, egyeztetés, kérés ellenére, egy 2001-ben zárult vizsgálatot követően a város egy meghatározott területén a mai napig jelentős sérelmet okoz a csapadékvíz-elvezetés hiánya.

Az önkormányzatokkal, a testülettel vagy hivatali szervezetükkel kapcsolatos panaszok – az önkormányzatok sokrétű és összetett feladataiból adódóan – szerteágazók, túlnyomó többségük a szociális ellátást sérelmezi. Csökkenésük (2005. évi 469 panasz, 2006-ban 244-re csökkent) az önkormányzati hatósági ügyekben történt hatásköri változások pozitív hatásaként értékelhető. A szociális támogatások döntési szintjének áthelyezése érdekében szükséges változásokat az országgyűlési biztosok is évek óta szorgalmazták. A szociális ügykör vonatkozásában a hatáskör – kevés kivételtől eltekintve – a jegyzők hatáskörébe került. A döntések szakszerű előkészítése, a rövid határidőn belüli ügyintézés az ügyfelek megelégedésére szolgál, a jegyző által hozott határozat pedig felülvizsgálható a közigazgatási hivatal által.

### 1.22.2. Hulladékgazdálkodás

Az elmúlt évekhez hasonlóan, sok panasz érkezett a kötelezően igénybe vett települési hulladékszállítási közszolgáltatás miatt. A hozzánk fordulók általában azt sérelmezik, hogy ingatlantulajdonosként hulladékszállítási díj fizetésére kötelezettek, annak ellenére, hogy nem, vagy alig veszik igénybe ezt a szolgáltatást.

Az üdülőtulajdonosok ingatlanjaikat az év egy meghatározott időszakában használják csak, így helyzetük lényegesen eltér a lakóingatlanokkal rendelkezőktől, így a közszolgáltatásért azonos mértékű díj fizetésére nem kötelezhetőek. Az ombudsmani gyakorlat szerint megfelel az arányosság követelményének, ha a szolgáltatás kötelező igénybevétele üdülőterületen március 1-jétől október 31-ig tart, továbbá a helyi rendelet kellően differenciált rendelkezéseket tartalmaz az ingatlantulajdonosok helyzetének értékelésére, tekintettel arra, hogy – rendelet értelmében – a szolgáltatást is ebben az időtartamban biztosítja.

Ugyanakkor nem felel meg az arányosság követelményének, ha az állandóan és az időnyelleggel lakott ingatlanra megállapított díjak közötti különbség éves szinten az állandó lakosok javára mindössze kb. 2000 Ft, az állandó lakosoknál 52 alkalommal, míg az időnyelleggel lakott területen (üdülőkön) 40 alkalommal történik ürités, tehát minimális különbséget tesz a helyi szabályozás az üdülőtulajdonosok és az állandó lakosok között (OBH 3678/2005.).

A biztos szerint a hulladékgazdálkodási keretjogszabály megalkotása óta eltelt idő, az alkalmazásából eredő állampolgári kifogások, valamint az ezekből levonható tapasztalatok, és problémák alapján fontos mind a törvény, mind végrehajtási rendeleteit újragondolni. Ennek megfelelően javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodásról szóló törvény módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetési kötelezettségére (OBH 4289/2006.).

Az általános helyettes vizsgálatai során gyakran szembesül a helyi hulladékszállítási rendeletek fogyatékoságaival, ezek hibáit következetesen jelzi a közigazgatási hivataloknak. Gyakorlata szerint 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 3278/2006., OBH 2676/2006., OBH 1994/2006., OBH 1909/2006., OBH 4800/2005., OBH 3678/2005., OBH 3608/2005.).

A biztos továbbra is gyakran tapasztalta, hogy a képviselő-testületek helyi rendeleteikben a jogszabály előírása ellenére sem rendelkeznek a díj megfizetésének módjáról, a díjfizetés rendjéről (OBH 4800/2005.). Előfordult az is, hogy a díjat a rendeletben nem állapította meg a képviselő-testület, hanem azt a szolgáltatóra ruházta át (OBH 3608/2005.).

Ugyancsak nem felel meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, ha a helyi rendeletekben a hulladékgazdálkodási díj megállapítása áfával növelt díjtételként kerül megállapításra (OBH 3278/2006., OBH 4800/2005.). A helyi rendelet fogyatékoságát állapította meg az általános helyettes akkor is, ha az önkormányzat a díjfizetés elmulasztása esetére nem a hulladékgazdálkodási törvény által előírt eljárást, hanem a szünetelés intézményét alkalmazza (OBH 3278/2006.), valamint, ha időben korlátozza a hulladékgyűjtő edények méretének esetleges megváltoztatása lehetőségét, sőt kizárja az év közbeni változtatást (OBH 4007/2005.).

Az ajánlásokat az érintett szervek hasonlóan az előző évekhez, elfogadták, a képviselő-testületek valamennyi esetben módosították a kifogásolt rendeleteket. Jeleznünk szükséges ugyanakkor, hogy több közigazgatási hivatal nem fogadja el, ha egy települési önkormányzat a 110 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít (de ennél nagyobbakat igen), a kevesebb hulladék elszállítását igénylő (tipikusan egyedülálló) lakosok számára nem biztosítja egyidejűleg az arányos díjfizetés lehetőségét.

### 1.22.3. Hatósági nyilvántartás, okmányirodák

Az országgyűlési biztosok az idei beszámolójuk összeállításánál is indokoltnak vélték, hogy az okmányirodai működéshez és az önkormányzati hatósági nyilvántartáshoz fűződő tapasztalataikat közös összefoglalóban tárgyalják. A korábban is hangsúlyozott tárgybéli összefüggésen túlmenően az e két ügytípusban érkezett panaszok nyomán alkothattak leginkább véleményt az ügyfélközpontú közigazgatás aktuális helyzetéről, és ezen keresztül az alkotmányos jogok érvényesülésének főbb jellemzőiről. A panaszosok ugyanis az életviszonyaikat gyakran érintő okmányaik és engedélyeik kiadásával kapcsolatban, a változtatások és módosulások miatt nagyszámban intézik ügyeiket az okmányirodákon.

Az okmányirodák a polgármesteri hivatalok szervezeti egységei közül a legtöbb óraszámban, megközelítőleg teljes munkaidőben (általában heti 36 órában) fogadják az ügyfeleket, így az ottani tapasztalatok reprezentálják döntően a közigazgatási szolgáltatás színvonalát és hatékonyságát.

A szolgáltatás egyik legfontosabb támogató eleme az elektronikus ügyintézés, amely a központi elektronikus szolgáltató rendszerekhez való kapcsolódásokon nyugszik. A közigazgatási rendszer részét képezik a hatósági nyilvántartások. A közhiteles hatósági vagy helyi nyilvántartásoknak az ügyintézésben betöltött szerepét, rendeltetését és joghatását a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény (Ket.) is elismeri. A hatósági adatok bizonyító erejéhez fűzött jogkövetkezményekre tekintettel a Ket. az adatok valóságának a közérdekből történő érvényesüléséhez kötődően kimondja, hogy a hatóság a hibás adatot hivatalból köteles javítani, és erről az érintettet értesíteni.

Mindezekre tekintettel az országgyűlési biztos kiemelt figyelmet fordított a megyei munkalátogatások alkalmával a körzetközponti okmányirodai vizsgálatra. A tapasztalatai szerint az okmányirodai munkavégzést minden esetben a szakmai hozzáértés és az emberi problémák iránti fogékonyság jellemezte.

A Vas megyei munkalátogatás pozitív tapasztalatai, a köztisztviselői munka szakszerűsége és az ügyfelekkel szembeni elvárások teljesülése mellett ugyanakkor megállapította, hogy a technikai feltételek, a számítógépes ellátottság több kívánnivalót hagy maga után. A problémát elmélyítették a központi elektronikus szolgáltató rendszerekhez való hozzáférési gondok, a rendszerek „lefagyása”, a gyakori programváltozások. A biztos véleménye szerint ezért az okmányiroda, folyamatosan bővülő feladatait az adott személyi és tárgyi feltételek mellett, hosszabb távon már nem tudná zökkenőmentesen ellátni. Az egyes ügyek intézésében a biztos az alkotmányos jogok sérelmére utaló gyakorlatot nem tapasztalt (OBH 3079/2006.).

Az okmányirodai eljárásokat sérelmező panaszok az egyes ügytípusok közül elsősorban a gépjármű-ügyintézési és a lakcím-bejelentési ügyeket érintették. Az elmúlt évben a személyazonosító és az egyéni vállalkozói igazolvány kiadásával, módosításával összefüggő panaszok kis számban (4 ügy) érkeztek. A személyazonosító okmányokhoz köthető ügyintézési időigény és a technikai adottságok javulásáról (fotóhelyiségek korszerűsítése, akadálymentesítése) maguk az okmányirodák is tájékoztatták a biztosokat egy-egy konkrét, az ügyfélfogadási körülményeket is kifogásoló panasz kivizsgálása során. A ügyfelek kiszolgálása „bejártott”, és a leginkább ügyfélbarát a többi ügymenethez képest.

A panaszok kivizsgálását követően az általános helyettes egyik ügyben sem észlelt alkotmányos joggal összefüggő visszasságot, ezért eljárását intézkedés nélkül megszüntette (OBH 5554/2004., OBH 5858/2005., OBH 3350/2006., OBH 4091/2006.).

Gépjármű-ügyintézéssel és lakcím-bejelentéssel kapcsolatos panasz miatt a biztosok 11 esetben rendelték el vizsgálatot (egy ügyben ismételt vizsgálatra került sor). Ez az adat az előző évi beszámolók összefoglaló adatait figyelembe véve, jelentős elmozdulást nem mutatott (2005-ben 10, 2004-ben 10 ügy).

A vizsgálatok ezekben az ügyekben nem tártak fel alkotmányos visszásságot, illetőleg az okmányirodai eljárás jogszerűségével szemben kifogás nem merült fel. Így például a gépjármű ügyintézés körében, Magyarországon sem bejelentett lakóhellyel, sem tartózkodási hellyel nem rendelkező, Ausztriában élő személynek vezetői engedélyt az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodás alapján kiadni nem lehetett, ezért a BM Központi Okmányiroda kifogásolt döntése nem okozott alkotmányos visszásságot.

Egy másik ügyben a biztos általános helyettese azért utasította el a panaszos beadványát, mert az a panasz előterjesztésére nem volt jogosult. Az adott ügyben a Fővárosi Bíróság a panaszos ügyfélképességét nem ismerte el, és annak fellebbezése folytán a Fővárosi Ítéltábla előtt folytatódott az eljárás. (Kapcsolódó ügyek: OBH 6175/2005., OBH 1383/2006., OBH 3080/2006., OBH 3386/2006., 3586/2006., OBH 3976/2006.)

A lakcím-bejelentési ügyekben folytatott vizsgálatok lezárását követően a biztos általános helyettese az ügyek döntő többségében – hasonlóan az előző ügýtípushoz – az eljárását intézkedés nélkül megszüntette, mivel alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt. Hatásköre hiányát egyetlen esetben állapította meg, tekintettel arra, hogy a panaszos lakcím-bejelentési kérelmet nem terjesztett elő az okmányirodán. (Kapcsolódó ügyek: OBH 2202/2006., OBH 2370/2006., OBH 2611/2006., OBH 3119/2006.)

Az okmányirodai ügyintézésről szóló összefoglaló nem lenne teljes körű, ha figyelmen kívül hagynánk az önkormányzatok által használt szolgáltató rendszer „lelkét” jelentő három nagy adatbázis, a személyiadat-nyilvántartási, a gépjármű-nyilvántartási és a lakcím-nyilvántartási adatbázis megfelelőségét, az adateltérések korrekciójának és más számítógépes adatbázisokkal (például APEH és KSH) való egyezőségek kialakításának a szükségességét, amelyek minden okmányirodai panaszban az ügy valamilyen szegmensként jelen voltak.

A közlekedési igazgatás területén jelenleg jelentős adminisztrációs terhet jelent a nyilvántartás alapiratainak az okmánytár részére történő megküldése, amely a közúti közlekedési nyilvántartás egyik résznyilvántartása. Ez a munkavégzés jelenti a közhitelesség biztosítékát, ugyanakkor – megfelelő személyi feltételek hiányában – károsan hat vissza az ügyintézés hatékonyságára, és ügyfélbarát szolgáltató jellegére. A biztosok egész tevékenységük alatt szembesültek ezzel a problémával, és minden adandó alkalommal jelezték ezt az ellentmondásos helyzetet.

A nyilvántartásokkal szorosan összefüggtek azok az egyéni panaszok, amelyek a hatósági adatbázisokban nem szereplő egyéb adatoknak az ügyfelek által történő beszerzését, és a szolgáltatásért fizetendő díjakat kifogásolták. Az OBH 3394/2006. és az OBH 3080/2006. számú panaszokban a panaszosok a céginformációs szolgáltatás módjával nem értettek egyet, és az okmányirodák közvetlen hozzáférést hiányolták az Országos Céginformációs és Cégadattárházhoz. A cégadattárház működtető Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Polgári Jogi Kodifikációs és Céginformációs Főosztálya az egyik panasz kapcsán szakmai állásfoglalást adott ki. E szerint – többek között – a panaszos állításával ellentétben az internet felhasználásával azonnal, egyedi céginformációs kérés esetén pedig a jogszabályban rögzített 15 napon belül az ügyfelek hozzáférhetnek a naprakész adatbázishoz. Egyszeri alkalommal elektromos aláírással (a kormányzati portálon e nélkül is) és az e-szigno programban a céginformációk ingyenesen letölthetők. A papíralapú kérelemnél felmerülő költségek jelenleg még a szolgáltatás elengedhetetlen részét jelentik.

## **1.23. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások**

### **1.23.1. Rendőri intézkedések**

Az országgyűlési biztosokhoz érkezett panaszok egyik fontos mutatója az érintett szervek szerinti megoszlás. A rendőrség tevékenységével kapcsolatban évente 3–400 panasz keletkezik, amely az összes ügy 6–7%-át teszi ki. Az utóbbi években csökkenő tendenciát figyelhetünk meg ebben a kategóriában is, ami összhangban van az ügyek számának általános alakulásával. A rendőrség alaptevékenységére tekintettel a panaszok egy része büntetőeljárásokkal kapcsolatos, kisebb hányaduk az igazgatási feladatok ellátásával függ össze, jelentős részükben a rendőrség intézkedéseit, vagy éppen az intézkedés elmaradását kifogásolják. Az ilyen ügyek száma 95-ről 121-re emelkedett.

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

Az összegzés során változatlanul azt állapítottuk meg, hogy a sérelmek és kifogások többsége megalapozatlan, a rendőrség törvényesen járt el; ugyanakkor talákoztunk olyan esetekkel is, ahol az intézkedés szakszerűtlensége, a jogszabályok téves értelmezése, vagy az intézkedő rendőrök eljárása, magatartása alkotmányos jogokat sértett. A rendőrség vezetése ezekben az ügyekben is minden segítséget megadott vizsgálataink eredményes lefolytatásához, annak ellenére, hogy megállapításainkkal nem mindig értettek egyet.

Egyes esetekben évek óta halmozódó problémákkal találkozunk, amelyek megoldásában sem a rendőrség, sem más hatóságok nem tudnak hatékony segítséget nyújtani. Ide tartoznak az elhúzódó szomszédsági viszályok, a panaszosok

– különösen egyedülálló, idős személyek – rendszeres zaklatása. Egy panaszos sérelmezte, hogy a szomszédja – a házban lakó más egyedülálló nőekkel együtt – hosszú ideje zaklatja, becsületsértő kifejezéseket használ, a levélládákat, a bejárati ajtókat és a kapucsengőket megrongálja, az udvaron parkoló autókat kromofággal lelocsolja. Telefonon keresztül is fenyegette, ezért a telefontársasághoz fordult segítségért, de feljelentést nem tett. A panaszt tájékoztattuk, hogy sérelmeivel kapcsolatban milyen hatóságokhoz fordulhat, és mit kell tennie annak érdekében, hogy megfelelő védelmet kapjon.

Sajnos olyan ügy is előfordult, hogy egy panaszos a szomszédja zaklató magatartása és fenyegetései miatt tett bejelentését, illetve magánindítványát visszavonta, a szabálysértési hatóság által kezdeményezett meghallgatáson nem jelent meg, mert a hatósági eljárás megindítását követően a feljelentett személy ismételten megfenyegette.

Egy panaszos sérelmezte, hogy a rendőrség indokolatlanul alkalmazott vele szemben testi kényszer, a bántalmazás következtében súlyos sérülést szenvedett, és az általa tett feljelentés alapján folytatott nyomozás eredménytelenül zárult. Bántalmazására akkor került sor, amikor a rendőrség randalírozó szurkolókkal szemben lépett fel, egy labdarúgó mérkőzés után. A panaszos a rendbontásban, kődobálásban nem vett részt, de elismerte, hogy a rendőrök felszólították arra, hogy hagyja el a területet. Az utasításának nem tett eleget, ezért vele szemben – előzetes figyelmeztetés után – jogszerűen kerülhetett sor testi kényszer alkalmazására, amely azonban indokolatlanná és jogtalaná vált attól a pillanattól kezdve, hogy ellenállása megszűnt. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört és a rendőri intézkedés eredményessége nélkül is biztosítható.

A vizsgálat eredményeként az általános helyettes ajánlást tett az érintett főkapitányság vezetőjének, továbbá az ügy iratait megküldte az illetékes ügyészségnek. A főkapitány az ajánlást elfogadta, a parancsnoki és beosztotti állomány részére kötelezően előírta a jelentésben foglaltak, és a kapcsolódó jogszabályok oktatását. A megyei főügyész előjárói intézkedés elmulasztása bűncselekmény gyanúja miatt eljárást kezdeményezett a Katonai Ügyészségen. A Katonai Ügyészség a nyomozást lefolytatta, de azt – mivel a bűncselekmény nem volt kétséget kizáróan bizonyítható – megszüntette. A megszüntetés elleni panaszt a Katonai Főügyészség elutasította (OBH 5374/2005.).

A kényszerítő eszközök alkalmazásával, a személyes szabadságot korlátozó intézkedésekkel és azok módjával, gyakoriságával, szükségességével és jogszerűségével kapcsolatban a sajtó gyakran fogalmazott meg olyan állításokat, amelyek egyedileg ugyan hihetőnek tűntek, de a vizsgálatok során feltárt körülmények – amelyeket a közvélemény nem ismert – az ügyeket más megvilágításba helyezték. Az információk ellenőrzése során gyakran kellett megállapítanunk, hogy a tények nem támasztották alá a feltételezett sérelmeket, vagy az érintettek magatartása is hozzájárult a problémák kialakulásához.

Ilyenek voltak az év folyamán a sajtó munkatársait érintő kényszerintézkedések, amikor a rendőrök a Magyar Nemzet fotósával szemben léptek fel, vagy amikor a Népszava fotóriporterét előállították a zamárdi strandról. Az előállításra azért került sor, mert a fotós nem volt hajlandó a helyszínen igazolni magát. A hivatalból indult vizsgálat eredményeként ajánlást is tettünk az országos rendőrfőkapitánynak, amelyet elfogadott és végrehajtott. Megállapítottuk, hogy az intézkedő rendőrök az emberi méltósághoz való jogot sértő alkotmányos visszaélést okoztak szakszerűtlen intézkedésükkel és azzal, hogy a rendőrségről szóló törvényben meghatározott követelményeket figyelmen kívül hagyva, az ellenállást nem tanúsító személlyel szemben kényszerítő eszközt alkalmaztak.

A rendőri vezetés megkísérelte a körülmények utólagos tisztázását, de a rendőrségi vizsgálat során a panaszt sem hallgatták. A panasz vizsgálatát – különösen az intézkedés jogszerűségének vagy jogszerűtlenségének megállapítására alkalmas tények bizonyítása tekintetében – a közigazgatási eljárás (Ket.) szabályai szerint kellett volna végezni, ideértve az ügyfél meghallgatását, az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatok jegyzőkönyvben való rögzítését is. A vizsgálóbizottság eljárása sértette a jogállamiság elvét és a tisztességes eljáráshoz való jogot azzal, hogy a vizsgálat eredménye szempontjából jelentős körülményeket figyelmen kívül hagytak, illetve azokat nem a közigazgatási eljárás szabályai szerint dokumentálták. Az általános helyettes ajánlását a főkapitány elfogadta, a javasolt intézkedéseket végrehajtotta, egyben tájékoztatást adott arról, hogy az ORFK javaslatot tett a rendőrségről szóló törvény jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseinek pontosítására és a Ket. rendelkezéseivel való összhang megteremtésére (OBH 3922/2006.).

A rendőri intézkedésekkel összefüggésben vizsgáltuk azokat a panaszokat is, amelyek a 2006 őszén történt zavargások résztvevőivel szemben, vagy a közterületeket elfoglaló tüntetőkkel szemben alkalmazott kényszerítő eszközök használata miatt keletkeztek.

Soron kívül vizsgáltuk azoknak a panaszosoknak az ügyeit, akik az őket személyesen ért – vélt vagy valós – sérelmeik miatt, a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségek igénybevételét követően az országgyűlési biztosokhoz fordultak. Mivel a bíróságok nem tartoznak az országgyűlési biztosok által vizsgálható hatóságok közé, így a bíróság előtt folyamatban lévő ügyek miatt érkezett panaszokat el kellett utasítanunk.

Több panaszos fordult beadványával az országgyűlési biztosok hivatalához, mert az utcai zavargások elleni rendőri fellépésről közvetített TV-felvételek és egyéb tudósítások alapján úgy vélték, hogy a rendőrség által alkalmazott kényszerintézkedések meghaladták a „feltétlenül szükséges” mértéket, és ezzel megsértették az emberi jogokat. Egy panaszos utalt arra, hogy a spontán gyülekezésre semmilyen törvényi szabályozás nincs, ezért kérte annak vizsgálatát, hogy

a rendőrség milyen jogcímen oszlatta fel az előzetesen be nem jelentett, politikai demonstrációs célzatú csoportosulásokat.

Egy másik beadványban, szintén sajtóhír alapján kérték, hogy folytassunk vizsgálatot egy előállított férfi ügyében, akivel szemben – egy internetes hírportál szerint – csak a fizikai megjelenése miatt intézkedett a rendőrség. Az érintett a tudósításban szereplő monogram alapján azonosítható volt, kiderült, hogy a közbiztonságra veszélyes eszközt (rugós kést) tartott magánál, és személyazonosságát nem tudta igazolni.

Egyes panaszokból azt lehetett megállapítani, hogy a panaszosok tájékoztatatlanságból vagy szándékosan provokálták a tömegoszlátást végző rendőröket, különböző indokokkal át akartak menni a sorfalon, vagy a felszólítás ellenére nem hagyták el a területet. Egy ügyvédjelölt feljelentést tett a Budapesti Nyomozó Ügyészségnél, mert egy általa képviselt katolikus pap szerint, október 23-án 19–20 óra tájban, a Ferenciek terén „a rendőrség tüzet nyitott a tüntetőkre”. Feljelentését tájékoztatásul küldte meg hivatalunknak. A beadványban leírtak szerint az ügyvédjelölt által képviselt pap és hívei szándékosan keresték fel azokat a helyszíneket, ahol rendőri intézkedésekre került sor, azzal a céllal, „hogy a történeletről később pontos és hiteles tanúságot tehessenek”. Sérelmesnek tartották, hogy a rendőrök két alkalommal igazoltatták és kikérdezték őket, sőt a ruházatukat is átvizsgálták, ugyanakkor megtagadták azonosító számuk, nevük és szolgálati helyük közlését.

A törvények betartása, mások jogainak tiszteletben tartása minden rendezvényen, tömegmegmozduláson változatlanul kötelező, ez alól nem ad felmentést semmilyen jogszabály. A rendőrség köteles ezeket a jogszabályokat – amelyek a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében az állampolgárok részére kötelezettségeket, a rendőrök számára pedig szigorúan körülhatárolt és korlátozott jogosítványokat határoznak meg – betartani és betartatni.

Az Alkotmánybíróság a rendőri intézkedések eredményességi feltételeinek elemzése során kifejtette: „ahhoz hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendőri eszközökkel eredményesen védhető legyen, a belső rend és a közbiztonság felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell biztosítani”. Ez a közösség érdekét szolgáló követelmény indokolja a rendőrségi törvény rendelkezését, amely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek köteles magát mindenki alávetni és a rendőr utasításainak engedelmeskedni. A rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén a törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók. A rendőri felszólításnak való ellenszegülés az egyén szabad akarat-elhatározásából ered, amellyel azonban tudatosan vállalja azt is, hogy az ebből fakadó esetleges következményeket viselnie kell.

A gyakran hangsúlyozott rendőri túlkapások tárgyilagos megítéléséhez hozzá tartozik, hogy ellenőrizhető, konkrét panaszok viszonylag kis számban érkeztek hozzánk. A beadványok jelentős részét másodkézből, hallomásból vagy egyes sajtó-organumokból szerzett információk képezték, más panaszok pedig majdnem azonos történeti elemeket ismétlő, egymáshoz hasonló stílusjegyeket mutató, szubjektív véleményekből álltak. Ezeket a beadványokat értékelhető adatok hiányában elutasítottuk.

A korábbi évek gyakorlatához hasonlóan, az egyéni sérelmek miatt keletkezett panaszok nagy része megalapozatlan volt, a beszerzett iratok és a körülmények tisztázása alapján (sőt esetenként már a panaszban leírtak alapján is) megállapítható volt, hogy az intézkedés törvényes és indokolt volt. Több panaszt a jogorvoslat elmulasztása, hatáskör hiánya, alkotmányos joggal való összefüggés hiánya, vagy az Obtv.-ben meghatározott egyéb feltételek hiánya miatt voltunk kénytelenek elutasítani. A körülmények tisztázását követően részletes tájékoztatással, útbaigazítással láttuk el a panaszosokat azokban az esetekben is, ahol nem volt megállapítható az alkotmányos jogok érintettsége.

### 1.23.2. Szabálysértési eljárások

A szabálysértési eljárás alá vont személyek több esetben kifogásolták, hogy a szabálysértési hatóság pénzbírságot kiszabó határozatáról csak a végrehajtási eljárásban szereztek tudomást.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata során rámutatott, hogy a 46/2003. (X. 16.) AB határozat rendelkezése ellenére az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) szabályait nem módosították, így a szabálysértési eljárásban – a polgári peres, a büntető és a közigazgatási hatósági eljárással szemben – a kézbesítési vélelem továbbra is megdönthetetlen.

Megállapította, hogy a vélelem megdöntésével kapcsolatos jogi szabályozás hiánya súlyos visszasságot okoz a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek az Sztv. megfelelő módosítására (OBH 3652/2005. és OBH 5624/2005.).

A miniszter a jogalkotási javaslatot elfogadta; tájékoztatása szerint az alkotmányellenes helyzetet az új szabálysértési törvényben kívánják orvosolni, melynek kidolgozása szerepel a 2007. évi jogalkotási programban.

Az OBH 5624/2005. számú ügyben az általános helyettes – a szabálysértési hatóság eljárása által okozott visszasság jövőbeni elkerülése érdekében – ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, hogy az ismeretlen gépjárművezetők által elkövetett szabálysértések felderítése során az adatszolgáltatásra való felhívás országosan egységes, törvényes eljárási rendben történjen. A rendőrfőkapitány elismerte, hogy az egyes rendőri szerveknél valóban eltérő gyakorlat alakult

ki, de 2006 augusztusában új, egységes eljárási rendet dolgoztak ki. A szabálysértési eljárást ismeretlen személy ellen, az elkövetés helye szerint illetékes rendőrkapitányságon, szabálysértési számon történő iktatással kell megindítani. Az üzembentartó az eljárás megindításakor tanú lehet, akit szóban vagy írásban nyilatkoztatni kell.

Egy panaszos sérelmezte a közlekedési balesetben elhunyt édesapja ellen folytatott szabálysértési eljárást, valamint azt, hogy az édesapja holttestét nem tekinthette meg (OBH 5516/2005.). Az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrség a balesetben elhunyt személy ellen előbb büntető- majd szabálysértési eljárást indított, és ezáltal súlyos, alkotmányos visszaállást okozott. Ajánlást tett a megyei rendőrfőkapitánynak, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek az eljárás megindítása előtt elhunyt személyekkel szemben ne indítsanak se szabálysértési, se büntetőeljárást; és legyenek figyelemmel az elhunyt személyek közeli hozzátartozóinak kegyeleti és eljárási jogaira.

Az általános helyettes megállapította az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti joggal összefüggő visszaállást is, mert sem a kórházban, sem a köztemető halottasházában nem tették lehetővé a panaszos számára az édesapja holttestének a megtekintését. Javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy – az egészségügyi miniszterrel együttesen, a 34/1999. (IX. 24.) BM–EüM–IM együttes rendelet megfelelő kiegészítésével – az Eütv. szerinti rendkívüli halál esetén követendő eljárásokban – a közeli hozzátartozók kegyeleti jogának biztosítása érdekében – rögzítse a holttestek megtekintésének szabályait.

A miniszter többszöri sürgetés ellenére sem válaszolt.

Egy másik panaszos (a szabálysértési eljárásban sértett) kifogásolta, hogy a gépjárművében keletkezett kárigényét a balesetet követő másfél év eltelte után sem tudta érvényesíteni, mert a szabálysértési eljárást folytató rendőri szerv nem küldte meg a részére az eljárást megszüntető határozatot, a kiadott igazolás pedig nem tartalmazta a biztosító által kért adatokat. Az általános helyettes megállapította, hogy a szabálysértési hatóság a jogállamiságot, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogot érintő visszaállást okozott azzal, hogy az 1994. évi XXXIV. törvényben (Rtv.) foglaltak ellenére nem nyújtott segítséget a sértett (károsult) jogos érdekeinek érvényesítéséhez; a megszüntető határozat kézbesítésének az elmulasztása pedig a jogorvoslathoz való jogot sértette. Az ügyben ajánlást tett a budapesti, ill. az országos rendőrfőkapitánynak. A budapesti rendőrfőkapitány a panaszos konkrét sérelmét orvosolta, az országos rendőrfőkapitány pedig kezdeményezte a szabálysértési törvény olyan módosítását, mely szerint a határozatot a sértett részére külön kérés nélkül is kézbesíteni kell (OBH 1502/2006.).

A csendháborítás szabálysértési tényállásának módosítását – a jogalkalmazási nehézségekre tekintettel – több ügyben javasolta az országgyűlési biztos, ill. az általános helyettes is (OBH 2820/2005., OBH 1193/2005. és OBH 4466/2005.). A 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendeletben szabályozott tényállás végül az Alkotmánybíróság 73/2006. (XII. 15.) AB határozata értelmében – 2007. március 1-jei hatállyal – módosult. A tényállás korábbi szövege szerint a szabálysértést az követhette el, aki bizonyos helyeken „indokolatlanul és a megengedettnél nagyobb zajt” okozott, de az Alkotmánybíróság a megengedettnél nagyobb szövegrészt alkotmányellenesnek minősítette.

Az általános helyettes már 2003 szeptemberében megállapította, hogy a zaklatásra vonatkozó jogi szabályozás hiánya visszaállást okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügyi- 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-, ill. a szabálysértési eljárásban, de a tervezetet visszavonták. A büntetőeljárásban 2006. július 1-jétől hatályba léptek a távoltartás szabályai, ugyanakkor a zaklatással kapcsolatban továbbra sem született meg a törvényi szabályozás.

## 1.24. Szociális ügyek

A korábbi években ez a tárgykör az önkormányzati igazgatás főcím alatt szerepelt a Beszámolóban. A szerkezeti változtatást elsősorban az indokolta, hogy a szociális ellátásoknak csak egy része tartozik önkormányzati hatáskörbe, illetve az önkormányzatok által nyújtott ellátások jó része is normatív jellegű, központi szabályozás alá tartozik. E hatások legmarkánsabban az önkormányzatok szociális igazgatási feladatainak ellátása során érzékelhetőek.

A szociális ellátásokkal összefüggő panaszok száma jelentősen nem emelkedett, de a biztosokhoz fordulóknak beadványainak hangvételéből jól érzékelhető a társadalom szegényebb rétegeiben az életszínvonaluk romlása miatti kétségbeesés. Sokan csupán azért fordulnak a biztoshoz, hogy nehéz anyagi körülményeikről számoljanak be és utolsó lehetőségként pénzügyi segítséget kérjenek. A panaszosok kilátástalan élethelyzetükről, munkalehetőségek hiányáról, magas és sokszor kifizethetetlen lakásfenntartási költségeikről, megromlott egészségi állapotukról vagy megoldhatatlan lakáshelyzetükről írtak. Több esetben azonban nem jelölték meg hatósági eljárást, vagy a vizsgálat során a biztos állapította meg, hogy az illetékes közigazgatási szerv az ügyre vonatkozó rendelkezések megtartásával járt el. Az ombudsman minden ilyen esetben felhívta a helyi önkormányzatok figyelmét, hogy a lehetséges támogatások nyújtásával segítsék a családokat, és a hozzá fordulót is tájékoztatta a szociális alapellátás keretében igénybe vehető egyéb lehetőségekről, elsősorban a személyes életvezetési tanácsadást is nyújtó családsegítés intézményéről. Hangsúlyozta, hogy a családsegítő

szolgáltatások működési feltételeinek megerősítését a jelen gazdasági-társadalmi helyzetben különösen szükségesnek tartja.

A szociális ellátással kapcsolatosan érkező beadványokban jól nyomon követhetők a szociális törvény rendelkezéseinek közelmúltban bekövetkezett módosításai. Ennek megfelelően, a tavalyi évhez, illetve az év eleji időszakhoz képest az év közepén csökkent az ápolási díjjal összefüggésben érkező, de jelentősen megemelkedett a rendszeres szociális segéllyel és a közgyógyellátással kapcsolatos beadványok száma, valamint az év vége felé megsaporodtak a várható gázár-támogatási rendszerrel kapcsolatos panaszok. Az emelt összegű ápolási díj bevezetésére a 2005. szeptember 1-jén hatályba lépő módosítással; a rendszeres szociális segély összegének egyes – a kevesebb eltartottat és több keresőt számoló – családokban történő drasztikus csökkentésére, illetve a közgyógyellátás igénybevételére vonatkozó módosításokra a 2006. június 1-jén hatályba lépő módosítással került sor.

Több panasz érkezett a központi költségvetésből nyújtott családi támogatások igénybevételével kapcsolatosan is, különösen a más uniós tagállamban munkát vállaló szülőktől, akik részére a hazai hatóság az ellátás folyósítását megszüntette. A biztos ezekben az esetekben tájékoztatta a panaszost az idevonatkozó jogszabályi rendelkezésekről is.

A beszámolási időszakban a szociális igazgatással kapcsolatos visszasságot a biztosok hét esetben állapított meg. Egy esetben az eljárás elhúzódása miatt (OBH 5915/2004.), két esetben azért, mert az önkormányzati (OBH 2309/2005.), illetve az államigazgatási szerv (OBH 2854/2006.) nem tett eleget az ügyfél megfelelő tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének, két esetben pedig az önkormányzati igazgatási szerv nem a jogszabályi előírások alkalmazásával járt el (OBH 6215/2006., OBH 6314/2006.). A biztos egy esetben tett javaslatot a vonatkozó jogszabály pontosítására, illetve egy esetben a hasonló tárgyú jogszabályok közötti összhang megteremtését kezdeményezte (OBH 1131/2006., OBH 3982/2006.).

A biztosok ajánlásainak és kezdeményezéseinek fogadtatása többségében eredményes volt, az érintettek a szükséges intézkedéseket megtették és a feltárt alkotmányos visszasságokat, a rendelkezésükre álló eszközökkel orvosolták. Az OBH 6215/2006. számú ügyben azonban az általános helyettes kénytelen volt a legfőbb ügyészhez fordulni, mert ajánlását a polgármester nem fogadta el. A megyei főügyészség végül, az ügyben érintett több határozat ellen óvást emelt, felszólalással, valamint figyelmeztetéssel élt.

## 1.25. Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítással összefüggésben érkezett beadványok száma lényegében mindkét biztosítási ágban az előző évvel megegyező volt, az ez évi panaszok 5–6%-át tették ki.

Az arány eltolódása csak abban mutatkozik, hogy a panaszok zöme a második félév utolsó szakaszában érkezett, amikor az ún. reformmal kapcsolatos információk, előkészítő munkálatok, illetve az ún. megszorító intézkedések nyilvánosságra kerültek. A beérkezett panaszok súlyát tekintve azonban nem volt változás. Azok, mintegy 10%-ának vizsgálata zárult jelentéssel, ebből nyolc ajánlást is tartalmazott, a többi, közel négyszáz ügyben, amelyek vizsgálatát hatáskör hiányában el kellett utasítani, vagy áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez, a tényállás feltárása után a panaszosok részletes tájékoztatást kaptak.

A hatáskör hiánya megállapításának legfőbb okai ebben az évben is a folyamatban lévő bírói eljárások vagy ítélettel lezáró ügyekben tett panasz, a jogorvoslati út elmulasztása, illetve a nem hatóság elleni panaszok voltak.

Mindkét biztosítási ágat érintően, a korábbi évekhez hasonlóan nagy számban kifogásolták a panaszosok az orvosi bizottságok eljárását és döntését. A panaszok túlnyomó többsége orvos-szakértői hatáskörbe tartozó orvos-szakmai kérdéseket érintett. A biztos az előző két évi beszámolójában is felhívta a parlament figyelmét a panaszokat kiváltó okok sürgős megszüntetésének szükségességére. Ehhez azonban a megváltozott munkaképességű személyek ellátó alrendszeri összehangolt átalakításának programjáról szóló 2191/2006. (XI. 15.) Korm. határozat szerint is még több évre van szükség.

Ugyancsak történt intézkedés a feléledési szabályok megszüntetéséről, a nyugdíjak korrekciós célú emeléséről szóló 2005. évi CLXXIII. törvényben, de továbbra is gondot jelent az abban megjelölt 2010. évi határidő, és a végrehajtási szabályok hiánya.

A biztos munkáját 2006-ban is jelentősen segítette a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és igazgatási szervei, kiemelten a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint azok igazgatási szerveinek vezetői és munkatársai, hasonlóképpen a MÁV Zrt. Nyugdíj Igazgatósága, valamint az Hszt. és Hjt. hatálya alá tartozó ügyekben az IRM ORFK Nyugdíjmegállapító Osztálya és a HM Közigazgatási és Pénzügyi Ügynökségének Illetmény, Munkaügy és Nyugdíjmegállapító Igazgatósága.

Hasonlóan és hagyományosan jó, segítő együttműködést tapasztaltunk a Szociális és Munkaügyi, valamint az Egészségügyi Minisztérium részéről is.

A Fejér Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és az Egészségbiztosítási Pénztár – a biztos ajánlására is tekintettel – megnyitotta a korszerű ügyfélszolgálattal szemben támasztott és a tisztességes eljáráshoz, valamint az emberi méltósághoz való jog érvényesülését egyaránt biztosító ügyfélszolgálatát Székesfehérváron.

### 1.25.1. Nyugdíjbiztosítás és egészségbiztosítás

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, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való jog követelményeit egyaránt sérti, ha a nemzetközi szerződés hatálya alá tartozó, a nyugellátás pontos megállapítására, folyósítására és elszámolására – a nyugdíjmegállapító és folyósító szerv eljárása összhangjának hiánya és hibája miatt – csak több mint öt év elteltével, a panaszos kérelmére indított vizsgálat eredményeként kerül sor (OBH 1879/2006.). Ugyancsak a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot a biztos abban az esetben, amikor a szolgálati viszony átszervezés miatti megszűnésekor az érdekelt személy nem részesült az várható szakszerű és humánus eljárásban (OBH 1879/2006.).

A biztos Vas megyei helyszíni vizsgálata során az egészségbiztosítási pénztár ügyfélszolgálatán a jól szervezett, magas színvonalú munka ellenére állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot, az egy légterű, korszerűtlen körülmények, valamint a kihelyezett ügyfélszolgálatok technikai hiányosságai miatt. A feltárt visszásság megszüntetése érdekében tett kezdeményezését az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója – utalva anyagi lehetőségeik korlátaira – elfogadta.

### 1.26. Végrehajtók

Az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy minden évben átlagosan 70–80 körül mozog az önálló bírósági és megyei bírósági végrehajtókkal kapcsolatosan beérkezett panaszok száma.

Mivel a bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen végrehajtási kifogással a bírósághoz lehet fordulni a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével (analógia) jár el az országgyűlési biztos. Ennek értelmében a végrehajtó eljárását vizsgálja, kivéve az olyan kérdést vagy kérdéseket, amelyekre 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, a jelen beszámolási időszakra is jellemző volt, hogy a benyújtott panaszok sok esetben a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozatot, illetőleg a bíróság eljárását kifogásolták. Több alkalommal fordult elő ismét, hogy szélsőséges kérdéseket vitatva fordultak a biztoshoz a panaszosok (például az árverésre tűzött ingatlanra nézve megállapított becsérték összegét sérelmezve), azonban az ilyen kérdéseket csak a bíróság bírálhatja el, ezért végrehajtási kifogás benyújtására vagy végrehajtási per indítására van ilyenkor szükség. Ezekben az ügyekben rövid tájékoztatást kaptak a panaszosok a hatásköri szabályokról, illetve arról, hogy milyen jogorvoslati eszközöket vehetnek igénybe.

Ebben az évben is többen fordultak az országgyűlési biztoshoz olyan panaszosok, akik – mint végrehajtást kérők – a végrehajtási eljárások elhúzódását, illetve eredménytelenségét kifogásolták. Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatosan a korábban végzett vizsgálatokra utalt vissza a biztos, miszerint önmagában a végrehajtási eljárások elhúzódása, esetleges eredménytelensége nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, amennyiben a végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően eljárva foganatosította a végrehajtási cselekményeket. A bírósági végrehajtási eljárás természetéből fakadóan sem az Alkotmány, sem valamely Alkotmányból levezetett elv nem garantálhatja a végrehajtási eljárás eredményességét, ugyanakkor a vizsgálati jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy szükséges a bírósági végrehajtási rendszer hatékonyabbá tétele (OBH 1532/2003.).

A biztos ugyanakkor hangsúlyozta, hogy erre annál is inkább szükség van, mivel, ha jelentős számban sikertelenek a bírósági végrehajtási eljárások, illetve nagymértékben megnő azok időtartama, akkor társadalmi szinten összeadódva e jelenségek sértik a jogbiztonságot, egyúttal a bírói hatalmi ág tekintélyét csorbítják.

Hivatalból indított vizsgálatot az általános biztos a végrehajtók által a zálogjogosultak bekapcsolódására vonatkozó szabályok alkalmazása során követett gyakorlattal összefüggésben (OBH 4027/2006.). Ennek során megállapította, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény zálogjogosult bekapcsolódására vonatkozó szabályai nem biztosítják a végrehajtási eljárásban követendő alapelv, a fokozatosság és arányosság alapelvének érvényesülését. Így a tulajdonhoz való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő alkotmányos visszásság áll fenn. Mindezek miatt felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy terjesszen elő olyan jogszabály-módosítási javaslatot, amely úgy módosítja e szabályokat, hogy a zálogjogosult értesítése csak akkor történik meg, ha az arányosság

és fokozatosság elvének megfelelően foganasított korábbi végrehajtási cselekmények (letiltás, ingóvégrehajtás stb.) nem vezettek eredményre, és az adós ingatlanának árverésével összefüggésben az ingatlan becsértékének megállapítására és közlésére kerül sor. Csak az így megkapott értesítést követő nyolc napon belül terjeszthetné elő bekapcsolódási kérelmét a zálogjogosult, melyet a bíróság bírál el. Az igazságügyi és rendészeti miniszter számára a válaszadásra nyitva álló határidő a beszámoló összeállításakor még nem járt le.

Az országgyűlési biztos kiemelkedő fontosságot tulajdonít annak, hogy a bírósági végrehajtási eljárásban a fokozatosság és arányosság alapelve ténylegesen érvényesüljön, mivel csak ebben az esetben teljesülhet a végrehajtás alkotmányosságának követelménye. A korábban említett ügyben is ennek az alapvető jogelvnek a sérelmét állapítottuk meg.

A beszámolási időszak során egy esetben (OBH 3484/2005.) fordult elő, hogy a biztos megkeresésére a végrehajtó nem adott választ, akadályozva a biztost alkotmányos jogkörének gyakorlásában. A válasz érdekében intézkedésre kértük a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát, majd az igazságügyi és rendészeti minisztert is.

Összességében azonban idén is kénytelenek vagyunk megállapítani, hogy a bírósági végrehajtás nem működik kellő hatékonysággal, annak további fejlesztése szükséges, adott esetben a jogi szabályozás is teljes felülvizsgálatra szorul. Ugyanakkor a bírósági végrehajtási eljárások alapjául továbbra is nagy számban szolgálnak a különböző hitelkonstrukciókból származó lejárt tartozások (különösen lakáshitelekkel kapcsolatos tartozások), valamint a közüzemi szolgáltatók felé fennálló díjtartozások. Az ilyen egyéni élethelyzetekből fakadó súlyos problémák megoldása sok esetben továbbra is, csak jogon túli eszközökkel, illetve a szociális intézményi rendszer fokozott igénybevételével lehetséges.

## **1.27. Vízügyek, katasztrófavédelem**

### **1.27.1. Víziközmű- és csatorna-beruházás**

Az államilag kiemelten támogatott közműberuházások jelentős ütemben folytatódnak az országban, ennek ellenére még mindig sok panaszos nem tudja elfogadni, hogy bizonyos önrésszel neki is hozzá kell járulnia a környezetvédelmi célokat is szolgáló szennyvízcsatorna vagy vízvédelmi rendszer megépítéséhez. A vizsgálatok során az ombudsmanok ismételten rámutattak, hogy az ingatlantulajdonnal, használati joggal rendelkező állampolgároknak a vízgazdálkodási törvény értelmében a szennyvízberuházás, illetve a termőfölddel és erdőtulajdonnal rendelkezők esetében a vízgazdálkodási társulás létrejöttékor kötelező tagságuk áll fenn.

Az érdekeltségi hozzájárulás megfizetését kifogásoló 75 panaszost az országgyűlési biztos ellátta a szükséges tájékoztatással, rámutatva mindkét típusú beruházás környezetvédelmi és földvédelmi fontosságára. A beszámolási időszakban 65 panaszos fordult hozzánk, akik a víziközmű beruházásokkal és vízgazdálkodási társulásokkal kapcsolatban sérelmeztek a befizetendő terheket. Az országgyűlési biztos válaszaiban rámutatott, hogy például egy százezer forintos önrész esetén (az állami támogatás ennek többszöröse) a tízéves, havi ezer Ft-os részletfizetés biztosítása mindenképpen méltányos, és azt mutatja, hogy az önkormányzat mindent megtett a terhek könnyítésére és a beruházás megvalósítása érdekében. Arra is felhívta a panaszosok figyelmét, hogy az érdekeltségi hozzájárulás adók módjára behajtható köztartozás, így a jegyző a behajtási intézkedések során jogszerűen jár el.

Az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat, lehetetlenné teszik vagy nagyon megnehezítik a közlekedést. A csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatban 2006-ban 14 panasz érkezett hozzánk. A témakört részletesen áttekintő, évekkel ezelőtti, két átfogó vizsgálatunkhoz képest a helyzet változatlan: az önkormányzatok túlnyomó többsége a belvíz- és csapadékvíz-elvezetéssel összefüggő kötelezettségeinek, a szükséges anyagi erőforrások hiányában nem tud eleget tenni.

### **1.27.2. Árvíz, belvíz és katasztrófavédelem**

Magyarország folyóin 2006 tavaszán rendkívüli árvízhelyzet alakult ki, ugyanakkor az ország egyes területein az év első hónapjaiban jelentős belvíz keletkezett. A károk enyhítéséről kormányrendelet rendelkezett. A tavalyi évben az árvíz- és belvízkárok több mint tízezer lakóingatlant érintettek, ám csak egyharmaduk rendelkezett érvényes biztosítással, 7640 ingatlan egyáltalán nem.

Az árvíz- és belvíz, valamint csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatban 30 panaszos fordult az országgyűlési biztoshoz. Évről évre a költségvetésben a tízmilliárd forintot is meghaladja a vis maior támogatás összege, de a 2001-es nagy árvíz, ennek a többszörösét, mintegy negyvenmilliárd forintot követelt. Az országgyűlési biztos több ízben élt jogalkotási javaslattal, egyeztetést folytatott a pénzügyminiszterrel, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével. Akkori kezdeményezését követően született a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap működését szabályozó törvény, amely azonban nem váltotta be a várt tömeges öngondoskodáshoz fűzött pénzügyi kormányzati reményeket. Nyilvánvalóvá vált az is, hogy a kárenyhítés, a kezdeti időkben alkalmazott kormányhatározatok útján már nem kezelhető,

ezért a biztosok többszöri kezdeményezésére 2006-tól már kormányrendeleti szinten szabályozottak a támogatásához jutás feltételei. A hosszabb távra szóló, kiszámíthatóbb szabályozás – amelyet a biztosok ugyancsak évről évre szorgalmaznak – azonban még várat magára.

Az országgyűlési biztos, az általa 2006-ban vizsgált kormányrendelet kapcsán tett jogalkotási javaslatára azt a választ kapta az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől, hogy folyamatban van a magántulajdonba tartozó lakóingatlanok természeti csapásokat követő kárfelmérésének, helyreállításának és újjáépítésének szabályozásáról szóló kormányrendelet tervezetének szakmai előkészítése. A miniszter ígéretet tett arra, hogy a szabályozás során figyelembe veszik a biztosok ajánlásait is. Az általános biztos azt követően indított vizsgálatot, hogy egy árvízkárosult azt sérelmezte, hogy a jelzett kormányrendelet alapján úgy kaphat csak kárenyhítést, hogy ingatlanára tíz évre szóló jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeznek be. A biztos álláspontja szerint a káresemények kapcsán adódhat olyan eset, amikor több millió forint támogatást kaphat egy károsult. Ezt alapul véve a tízéves jelzálog és a további tilalom esetleg arányosnak, elfogadhatónak látszik, és az érintett ingatlantulajdonos károsult által sem kifogásolható megoldás. Alacsonyabb összegű (néhány százezer forintos) támogatások esetében azonban komolyan felmerül az aránytalanság kérdése. A vizsgálat megállapította, hogy a tulajdonhoz való jog közérdekből korlátozható egészen addig, ameddig az elérni kívánt cél arányos a korlátozás mértékével. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.

Az Alkotmánybíróság ide vonatkozó határozatában kimondta, hogy az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy a másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága, és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.

A biztos rámutatott: a vizsgált ügyekben, különösen az alacsonyabb összegű (akár százezer forintos) támogatáshoz párosuló, tíz évre szóló jelzálog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom ingatlan-nyilvántartási bejegyzése esetén differenciálásról, arányosságról és más jelentős védett érdekekről nem beszélhetünk. Sokan a számukra aránytalan megterhelés miatt, a támogatásról is kénytelenek lemondani. Nagy részük idős ember, akik ne kívánják eddigi tehermentes ingatlanukat ezzel a bejegyzéssel megterhelni, és családtagjaikra azt örökölni hagyni. A biztos álláspontja szerint a kormányrendelet alapján hozott differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát sem tükröző önkormányzati döntések a tulajdonhoz, a jogállamisághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszasságot okoznak. Ezért kérte fel az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az árvíz- és belvízkárok enyhítéséről szóló kormányrendelet módosítását oly módon, hogy feleljen meg a tulajdonjogot érintő korlátozás alkotmányos követelményeinek.

Gondoskodjon továbbá arról, hogy a támogatásokat megállapító és folyósító önkormányzatok eljárásában a támogatás összegének megállapítása és a korlátozásokat jelentő döntések elkülönüljenek, és a korlátozások vonatkozásában a földhivatali bejegyzésekről az önkormányzatok csak a jogszabály-módosítást követően intézkedjenek.

A miniszter azonban nem tartotta indokoltnak a jogszabály módosítását, a differenciálást is csak a jövőre nézve, egy új jogszabályban véli elképzelhetőnek. A biztos vizsgontválaszában jelezte: tekintettel arra, hogy a most hatályos jogszabály alkotmányos visszasságot okoz, módosítási javaslatával közvetlenül a kormányhoz fordult (OBH 3943/2006.).

## **1.28. Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok**

### **1.28.1. Kiemelt ügyek**

**OBH 2255/2004.**

**A tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a környezetvédelmi hatóság, ha évekig nem hoz határozatot egy környezethasználati engedélyezési eljárásban.**

A panaszos a lakása közelében évtizedek óta változatlan technikai feltételek mellett, gyógyszeralapanyagok és más vegyipari termékek gyártásával foglalkozó szövetkezet működése ügyében az illetékes hatóságok (környezetvédelmi hatóság, ÁNTSZ, önkormányzat) mulasztását kifogásolta. A szövetkezet tevékenysége során gyakran kerülnek a levegőbe különböző vegyi anyagok, és egyes gépeik rendkívül zajosak. A környéken lakók számtalan esetben fordultak a hatóságokhoz, de érdemi előrelépést nem sikerült elérni.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el, mert a panaszban foglaltak a jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülésével, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz fűződő, továbbá az egészséges környezethez való alkotmányos

joggal összefüggő visszásság gyanújára engedtek következtetni. Az iratok tanúsága szerint a telephely intézményi terület, ezért a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség igazgatójától és a jegyzőtől is tájékoztatást kért.

A felügyelőség által megküldött iratok szerint a folyamatban lévő egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban a jegyző mint szakhatóság feltétel nélkül hozzájárult a környezetvédelmi engedély kiadásához. A jegyző – a biztos megkeresését követően – felülvizsgálta a szövetkezet egységes környezethasználati engedély iránti kérelméhez adott hozzájáruló nyilatkozatát, és azt visszavonta.

A biztos az iratokból megállapította, hogy a hatóságok a szövetkezettel szemben 1996 óta rendszeresen intézkedtek, a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi hatásvizsgálatra, majd teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálatra és környezeti havária-terv elkészítésére kötelezte a szövetkezetet. A környezetvédelmi hatóság azonban többszörösen túllépve a törvényben számára biztosított 90 napos ügyintézési határidőt, mert sem az 1996-ban megindult eljárásban, sem az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban nem hozott érdemi döntést.

A vizsgálat megállapította, hogy a Felügyelőség az elhúzó eljárásával a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, amelynek megszüntetése érdekében a biztos felhívta a Felügyelőség igazgatóját, hogy soron kívül hozzák meg az érdemi határozatot.

A polgármestert arra kérte, hogy szorgalmazza a korábbi testületi határozatban foglaltak végrehajtását, kezdjen tárgyalást a kifogásolt tevékenységet végző szövetkezettel, annak mielőbbi áttelepítése érdekében.

A Felügyelőség tájékoztatta a biztost, hogy az ügyben egy helyszíni szemlét követően hozza meg döntését, de kijelentette, hogy a panaszos az egységes környezethasználati eljárásban nem tekinthető ügyfélnek, ezért a határozatról őt nem kell értesíteni.

A biztos az igazgatónak a döntés későbbi időpontban történő meghozataláról adott tájékoztatását tudomásul vette, a panaszos ügyféli minőségére vonatkozó elutasító álláspontját viszont nem fogadta el, ezért a kezdeményezését fenntartva azt a Főfelügyelőség igazgatójának küldte meg.

A Főfelügyelőség az ajánlást elfogadta, és utasította az elsőfokú hatóságot, hogy hozza meg határozatát, valamint tekintse ügyfélnek a panaszost az eljárásában. A Felügyelőség a felettes szerv utasítására meghozta a határozatát, és az egységes környezethasználati engedély iránti kérelmet elutasította. Ezzel a környezetvédelmi hatóságok felé tett kezdeményezés és ajánlás célt ért.

A polgármester nem reagált valamennyi kérdésre, az országgyűlési biztos ezért újból megkereste, aki végül arról tájékoztatta a biztost, hogy megbeszélést kezdeményeznek a szövetkezettel, annak áttelepítéséről, a probléma végleges megoldásáról.

#### **OBH 3795/2004.**

**Az érintettek élethez, tulajdonhoz és egészséges környezethez való jogával összefüggő visszásságot okoz a közigazgatási szerv, ha nem teszi meg a szükséges megelőző intézkedéseket a veszély felmérésére, annak megelőzésére, és e mulasztás miatt a partfal leszakad, és az esetleges mulasztások ismétlődése további sérelemmel fenyeget.**

Az országgyűlési biztos egy panaszbeadvány kapcsán az önkormányzat vélhető mulasztása miatt a balatonszárszói magaspart omlásával összefüggésben indított vizsgálatot, amely során tájékoztatást kért a Belügyminisztériumtól és a közigazgatási hivataltól.

Az ügyben az elsőfokú építési hatósági jogkör gyakorlója a balatonföldvári jegyző volt, aki kifejtette, hogy az engedély nélküli építkezések különös súllyal befolyásolták a kialakult helyzetet, ezért az ügyben 45 ingatlantulajdonossal szemben indított eljárást. A belügyminiszter a balatonszárszói polgármesternél kezdeményezte a csapadékvíz-elvezetési rendszer kiépítését is. Az önkormányzat és az ingatlantulajdonosok vízközmű-társulás létrehozásáról döntöttek, melynek előkészítése, illetve a partfalomlás kivizsgálása érdekében szakértői bizottság alakult.

Az országgyűlési biztos tájékoztatást kért a BM Településfejlesztési és -üzemeltetési Főosztályának Pince és Partfal-veszély-elhárítási Szakértői Bizottságától arról, hogy országosan ismertek-e hasonló problémák, és ki a felelős a hasonló veszélyhelyzetek kialakulásakor, különösen magántulajdonú terület esetén. A bizottság szerint a felszínmozgások veszélyeinek országos vizsgálata és nyilvántartás a Magyar Geológiai Szolgálat feladatai közé tartozik. A magántulajdonban lévő magaspartok omlásveszélye esetén (hasonló a helyzet Budaörsön, Kaposváron, Gombán, Pusztafalun) az omlások előidézésben az oda vezetett felszíni vizek és a partfalon található magas faállomány mellett a telektulajdonosok magatartásának is szerepe van. Az ilyen jellegű veszély-elhárítási munkálatok támogatásáról évenként a költségvetési törvény rendelkezik. Támogatást az önkormányzatok kizárólag belterületi közterület, önkormányzati, állami vagy (műemléki) egyházi tulajdonú intézmény védelme vagy közvetlen életveszély elhárítása esetén igényelhetnek. A szárszói partfalnál közvetlen életveszély nem áll fenn. A magántulajdonú területen bekövetkezett partfalomlás veszélyelhárítására intézményesített megoldás nem ismert.

A biztos megállapította, hogy megelőző jellegű folyamatos ellenőrzés az építési hatóság kötelezettsége. A balatonszárszói magasfal esetén az ellenőrzés és a szükséges eljárások lefolytatása csak a part leszakadását követően történt

meg. Mulasztás terheli ugyanakkor a polgármestert és hivatalát is, mivel nem észlelte a szabálytalan építési tevékenység folytatását, holott a helyi viszonyok ismerete elsősorban helyben várható el.

A megelőző intézkedések hiánya alkotmányos visszasságot okozott, ezért a biztos kezdeményezte, hogy Balatonföldvár jegyzője mint elsőfokú építési hatóság a jövőben a szabálytalan építési tevékenység megelőzése érdekében rendszeresen tegyen eleget ellenőrzési kötelezettségének, Balatonszárszó polgármestere illetve hivatala kísérvé figyelemmel a partfal állapotát befolyásoló cselekvéseket, és az önkormányzat által lehetségesnek ítélt legkorábbi időpontban valósítsák meg a veszélyeztetett terület csapadékvíz-elvezetését. A biztos felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy vizsgálja meg milyen lehetőség van az önrészt előteremteni képtelen önkormányzatok területén a közvetlen életveszély elhárítására.

Az ajánlásban megfogalmazottakat valamennyi címzett elfogadta.

#### **OBH 3922/2004.**

**A nagy forgalmú utak mellett lakók életkörülményeit a balesetveszély, a környezeti ártalmak, a házak állagromlása, a rendeltetésszerű használat korlátozottsága negatívan befolyásolja.**

Az országgyűlési biztoshoz egyre több olyan beadvány érkezik, amelyben a panaszosok lakóhelyük megnövekedett gépjárműforgalmát, az abból származó fokozott zaj- és levegőterhelést, a balesetveszélyt, továbbá lakóházaik állagának folyamatos romlását sérelmezik, ezért az országgyűlési biztos átfogó vizsgálatot indított. Eljárása során a gazdasági és közlekedési minisztertől kért tájékoztatást.

Ahogy a települések beépítettsége és a motorizáció mértéke nő, úgy növekszik a környezet terhelése és a panaszok száma. A motorizáció fokozódásával szükségképpen és elkerülhetetlenül együtt jár bizonyos mértékű zavarás.

A biztos kifejtette, hogy bár a vizsgálat a 4-es, az 5-ös, a 66-os és a 86-os út egyes szakaszainak forgalmával függ össze, a sajtó gyakran ad hírt más útvonalak mentén lakók hasonló tartalmú panaszairól, tiltakozásairól, ezért kijelenthető, hogy országos problémáról van szó, amit a korábbi ombudsmani vizsgálatok is alátámasztanak.

Az országgyűlési biztos áttekintette a közúti közlekedéssel összefüggő lakossági panaszok orvoslásának lehetőségeit. Külön kiemelte, hogy az úthasználati díjak miatt a teherjárművek egy része a lakott területeken átvezető, díjmentesen használható utakon közlekedik. Az okozott környezetterhelés és a balesetveszély mellett problémát jelent, hogy ezek az utak nem bírják a fokozott terhelést, minőségük folyamatosan romlik. Az országgyűlés vizsgálat idején módosította a közlekedésről szóló törvényt, amely alapján a kezelők az autópályák és autóutak, illetve az országos főutak 3500 kg megengedett legnagyobb össztömeget meghaladó tehergépkocsival történő használatáért, az autópályák, az autóutak és az országos főutak üzemeltetésére, fenntartására és felújítására fordítandó úthasználati díjat szedhetnek.

A politika a közlekedési ágazat sikerességét leginkább a már átadott vagy a tervezett autópálya-szakaszokban méri. A biztos közlekedésszervezési, forgalomtechnikai szakkérdésekben nem foglalhat állást, és a közlekedéspolitikai alakítását, a beruházások ütemezését sem befolyásolhatja. A vizsgálattal csupán arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy a közúti közlekedés káros hatásait elszenvedő lakosság alkotmányos jogainak védelme, az utak mellett lakók életkörülményeinek javítása, az épített környezet védelme kiemelt állami feladat. Nem lehet olyan útra terelni vagy spontán engedni a forgalmat, ahol életveszélyt, súlyos környezeti ártalmat okoz, akkor sem, ha az a rövidebb vagy díjmentes útvonal, és ezért a fuvarozók ezt követelnék. Az ország közútjai zsúfoltak, minőségük sokszor nem megfelelő, miközben a járművek számának további emelkedése várható, Bulgária és Románia Unió csatlakozásával pedig nagy valószínűséggel tovább nő a kamionforgalom.

A biztos felkérte a gazdasági és közlekedési minisztert, hogy a díjfizetéssel érintett országos közutak kijelölése, valamint a díj mértékének megállapítása során ügyeljen arra, hogy az a lakosság terhelését előidéző teherforgalmat az autópályák használatára kényszerítse és akadályozza meg annak az alacsonyabb rendű utakra terelődését. Az átmeneti időszakban, továbbá azokon az utakon, ahol nem vezetik be a díjat, éljen a korlátozás további lehetőségeivel. Már az elmúlt években is számos ombudsmani ajánlás született a közlekedési eredetű környezetterhelést sérelmező panaszok alapján, ezért a biztos felkérte a minisztert, hogy az ezzel összefüggő jogszabály-tervezeteket küldje meg annak érdekében, hogy ajánlásai beépítését kontrollálni tudja.

A környezetvédelmi és vízügyi minisztert felkérte, hogy kezdeményezze olyan jogszabály megalkotását, amely a környezetvédelmi hatóság hatáskörét megerősíti, az országos rendőrfőkapitányt pedig arra, hogy az átmenő teherforgalmat érintő korlátozások betartását, illetve az egyes járművek sebességét fokozottan és célzottan ellenőrizze, valamint szigorúbban szankcionálja.

A gazdasági és közlekedési miniszter ismertette a jelenlegi kedvezőtlen közlekedési állapotok kialakulásának előzményeit és megküldte „a díjfizetési rendszerbe bevont úthálózat kiegészítésének elveiről” készített kormány-előterjesztés tervezetét. Jelezte, hogy továbbítja a tárgyban készült jogszabály-tervezeteket. Az országos rendőrfőkapitány a kezdeményezéssel egyetértett és tájékoztatta a biztost a KRESZ esetleges módosításával kapcsolatos álláspontjáról, amellyel az átmenő teherforgalom korlátozható lenne. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter az ajánlásra a Beszámoló elkészítéséig nem válaszolt.

**OBH 1589/2005.**

**A jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz és a szociális biztonsághoz való jogot is sérti a bank eljárása, ha nem tájékoztatják az ügyfelet kellő időben a megkötendő szerződés minden részletéről, és csak a szerződés aláírását megelőzően szabott feltétel vállalásától teszik függővé a szerződés aláírását.**

A panaszos az ERSTE Bank Hungary Rt.-től igényelt lakáshitelt, de csak a szerződés közokiratba foglalása előtt vált ismertté számára, hogy a bank további biztosítékot, életbiztosítási szerződés megkötését is a szerződéskötés, a kölcsönfolyósítás feltételéül szabta. Arra hivatkoztak, hogy a panaszos feleségének a gyedből származó jövedelme a hiteligénylés elbírálása szempontjából nem minősül figyelembe vehető jövedelemnek. Az ügyintéző a szerződéskötés előtt nem említette az életbiztosítás megkötésének szükségességét.

Az általános helyettes megállapította, hogy az ERSTE Bank Hungary Rt.

a jogbiztonság követelményét sértette meg azzal, hogy gátolta az ombudsmant feladata ellátásában, amikor annak ellenére sem válaszolt az ombudsmani megkeresésre, hogy az általa szükségesnek tartott panaszosi felhatalmazó nyilatkozatot megkapta.

A bank panaszost érintő eljárásával kapcsolatban kifejtette, hogy a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz és a szociális biztonsághoz való jogot is sérti a banknak az az eljárása, amelyben az ügyfelet nem tájékoztatják kellő időben a megkötendő szerződés minden részletéről, és csak a szerződés aláírását megelőzően szabnak újabb feltételt a szerződés aláírásához.

A feltárt visszásság elkerülése érdekében az ERSTE Bank Hungary Rt. vezérigazgatóját felkérte, hogy hívja fel a munkatársai figyelmét az állami kamattámogatásos hitelekkel felvevő ügyfelek pontos és számukra is érthető módon történő tájékoztatásának fontosságára, és e tájékoztatás garanciális jelentőségére, valamint azt is kérte, hogy a bank üzletmenetét úgy alakítsa ki, hogy az ügyfelek megfelelő időben, írásban és közérthetően kapjanak tájékoztatást az általuk megkötendő kölcsönszerződések részletes feltételeiről.

A bank válaszadási határideje még nem telt le.

**OBH 1877/2005.**

**A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a bentlakásos intézmény, ha nem biztosítja kellő időben az ellátottak számára a gyógyszereket, és hiányosan dokumentálja a gyógyszerellátást.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy a kiskunlacházi idők otthonában 2004 szeptemberében három napon keresztül nem kapta meg a szükséges gyógyszereit. A gyógyszermegvonást az intézményvezetőnél panaszolta, de nem történt érdemi intézkedés. Az otthonban tapasztalt bánásmódot, valamint azt kifogásolta, hogy az intézményben nem működik semmilyen érdekvédelmi szerv.

A biztos az élethez, testi épséghez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és a közigazgatási hivatal vezetőjét kérte fel a panasz helyszíni kivizsgálására.

A helyszíni ellenőrzés egyértelműen igazolta, hogy a panaszos az adott időszakban valóban nem jutott hozzá az orvosi előírások szerinti gyógyszereihez, ami elsősorban az osztályos nővér mulasztására, valamint az ellátottak gyógyszerelése írásbeli dokumentálásának hiányosságára, illetve arra vezethető vissza, hogy a kérdéses időpontban a gyógyszeres szekrény kulcsát a beosztásban lévő nővérek nem találták. A panaszos a gyógyszerhiánya miatt rosszul lett. A megbízott intézményvezető a történetek után intézkedett arról, hogy a gyógyszeres szekrényhez két kulcs álljon – elérhető helyen – az ápolók rendelkezésére. Egyúttal az osztályos nővért szóbeli figyelmeztetésben részesítette, valamint bocsánatot kért a panaszostól.

A helyszíni vizsgálat során az érdekképviselői fórum hiányát sérelmező kifogások is alaposnak bizonyultak. A bánásmóddal összefüggésben rögzítették, hogy „a felelősség, a segítségnyújtás, a szakmai tudás nem jut minden esetben kifejezésre és az ellátottak vonatkozásában alkalmazott hangnem sem mindig megfelelő.”

Az intézmény élére 2005. februárban új vezető került, aki az osztályos nővér írásbeli figyelmeztetésben részesítette egy másik ellátott szabálytalan gyógykezelése miatt. Az igazgató a figyelmeztetésben kitért arra, hogy az osztályos nővér intézkedéseit az intézmény háziorvosával történő egyeztetés nélkül végezte, szakmai képzése ellenére nem tudta felmérni a gyógyszerkezeléssel kapcsolatos felelőtlen cselekedeteinek következményeit, ami visszatérő problémaként jelentkezett. A nővér munkaviszonya 2005 őszén megszűnt, a korábbi igazgatóval szemben pedig munkaügyi per indult. Az érdekképviselői fórum 2006 januárjában alakult meg az otthonban.

Figyelemmel arra, hogy időközben a mulasztást elkövető személyeket felelősségre vonták illetve a feltárt hiányosságokat az intézmény új vezetője orvosolta, az országgyűlési biztos az ügyben nem tett ajánlást.

**OBH 2040/2005.**

**A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az olyan jogszabály, szabvány hiánya, amely a paneleos technológiával létesített lakóépületek belső átalakításához iránymutatást adna.**

Egy budapesti lakásfenntartó szövetkezet elnöke panaszolta, hogy az épületükben több tulajdonos a lakásában a konyha és a nagyszoba közötti falon kivágással olyan átalakítást végzett, amivel megbonthatta a teljes épületre vonatkozó statikai egyensúlyt. A lakásszövetkezeti közösség nem járult hozzá a lakások ilyen átalakításokhoz, és állásfoglalást kértek az építésügyi hatóságtól. A válaszból kiderült, hogy amennyiben az épített rendelkezik statikai szakvéleménnyel, amelyik azt mondja ki, hogy a kivágandó fal válaszfal, úgy nem kell építésügyi hatósági eljárást lefolytatni. Ezt a választ nem tudják elfogadni, hiszen a statikus mindig csak a konkrét lakást vizsgálja, és nem az egymás alatt-fölött lévőkre gyakorolt hatást.

A biztos a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és arra figyelemmel, hogy a felvetett probléma valamennyi panelépületben várható átalakításokat érinti, az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal (OLÉH) felkérte az ügyben kialakított álláspontjának megküldésére. Felvetette annak kérdését is, hogy szükségesnek tartják-e a vonatkozó jogszabályok módosítását.

Az OLÉH elnökhelyettese közölte, hogy kezdeményezik a belső átalakításokra vonatkozó tervezési segédlet elkészítettségét. A tervezési segédlet megfelelő szakmai iránymutatást adna országosan egységes gyakorlat és követelményrendszer kialakítására ezen lakóépületek belső átalakításához. Az építészeti műszaki tervek tartalmi követelményeiről szóló hatályos építésügyi jogszabály következő módosításakor megfontolják ezen épületállományra vonatkozó előírások pontosító bevezetését.

A tervezett segédlet és a vonatkozó miniszteri rendelet pontosítása azonban – az Étv. módosítására irányuló előkészítési munkálatok miatt – nem készült el.

A biztos megállapította, hogy a panaszban felvetett probléma csak az OLÉH által javasolt jogszabály-módosítással és tervezési segédlet kiadásával orvosolható, azok megjelenéséig a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérülhet, ezért javasolta az OLÉH elnökhelyettesének, hogy sürgősséggel kezdeményezze a panelházak belső átalakítására vonatkozóan az általa is szükségesnek ítélt tervezési segédlet elkészítettségét. Valamint az építéstechnológiai sajátosságokra figyelemmel az építészeti műszaki tervek tartalmi követelményeiről szóló hatályos építésügyi jogszabály következő módosításakor ezen épületállományra vonatkozóan pontosító előírások bevezetését.

Az elnökhelyettes azonban arról tájékoztatta a biztost, hogy a hazai műszaki felsőoktatási intézmények statikai tanzségeivel, az érintett szakmai szervezetekkel, valamint a Magyar Mérnöki Kamara szakembereivel folytatott egyeztetés alapján végül arra az álláspontra jutottak, hogy a tervezési segédlet kiadása nem szükséges.

A biztos a választ elfogadta és a tervezési segédlet kiadására irányuló indítványát visszavonta. Rámutatott arra, hogy továbbra is szükségesnek tartja a paneleos technológiával létesített épületek belső „falbontására” vonatkozó pontosító előírások beemelését az építészeti-műszaki tervek tartalmi követelményeiről szóló miniszteri rendeletbe, mert álláspontja szerint nem az ingatlan tulajdonosának kell eldöntenie, hogy a falbontással járó lakás átalakítási munkája engedélyköteles tevékenység-e (azaz teherhordozó szerkezet-e a kérdéses fal), illetőleg hogy a speciális megoldásokat kell-e tartalmazni a tervdokumentációnak.

A biztos az ügy lezárása mellett kérte, hogy a két új miniszteri rendelet tervezetét a szaktárca tájékoztatásul küldje meg. Erre a beszámolósi időszakban nem került sor.

**OBH 2203/2005.**

**A tudományos élet szabadságának alkotmányos joga alapján az állam köteles biztosítani a tudományos kutatás szabadságát, és nem korlátozhatja a tudomány eredményeinek megismerését.**

Az Alfa Szövetség sérelmezte, hogy a sürgősségi vagy 72 órás fogamzásgátlást ajánló készítmények beteg tájékoztatója nem felel meg a tisztességes tájékoztatás követelményének, mert hangsúlyozta, hogy a készítmények hatásmechanizmusa alapján valójában nem fogamzásgátlásról, hanem a terhesség korai szakában történő kémiai abortuszról van szó. Álláspontja szerint a megtermékenyülés, a fogamzás pillanata az, amikor a petesejtet a méhkürt valamely pontján megtermékenyíti a himivarsejt, de mivel a fogamzás fogalmát az orvostudomány másként határozza meg, „a beágyazódás előtti életkorát élő gyermeket” megfosztják emberi mivoltától. Kifogást emelt a szerek köztéri történő reklámozása ellen, és sérelmezte, hogy a szer által előidézett beavatkozás lényegére vonatkozóan a gyártó és a terjesztő szóhasználatát megtevést. A panaszos szerint lényegében magzatelhajtásról van szó, a szerek reklámozása sérti a magzatvédelmi törvény egyes rendelkezéseit, továbbá, mivel a fogyasztókat nem tájékoztatják kellőképpen a szerek mibenlétéről, hatásmechanizmusáról és a lehetséges szövődményekről, sérülnek az egészségügyi törvény tájékozott beleegyezéséről szóló rendelkezései.

A biztos tájékoztatást kért a fogyasztóvédelmi felügyelőségektől, az Országos Gyógyszerészeti Intézet (OGYI) főigazgatójától, és az Egészségügyi Tudományos Tanács elnökétől.

A fogyasztóvédelmi felügyelőség reklámfelügyeleti eljárását kivizsgálva megállapította, hogy azt szakszerűen folytatták le, nem mulasztották el az OGYI bevonását sem, a határozatot a szakhatóság szakvéleményére alapozva hozták meg. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség jelezte, hogy számos eljárást folytatott le az OGYI szakhatósági közreműködésével olyan reklámok miatt, amelyek fogamzásgátló készítményeket azok megnevezésének alkalmazásával népszerűsítették. Olyan szankcióhoz vezető eljárás azonban nem volt, amely „sürgősségi fogamzásgátlás” vagy a „72 órás fogamzásgátlás” feliratokat alkalmazó reklámok elmarasztalásához vezetett volna. A biztos megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi felügyelőségek a rájuk irányadó jogszabályokat és különösen a bennük foglalt határidőket betartva jártak el.

A biztos az engedély mellékleteit megvizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a betegtájékoztató megfogalmazása félrevezető, mivel a használó elől elhallgatja, hogy a szer pontos hatásmechanizmusa nem ismert. Ez azonban csupán a szer hatásának biokémiai mechanizmusára vonatkozik, a készítmények terápiás hatékonyságának ismertnek kell lennie, hiszen e nélkül az OGYI a forgalomba hozatali engedély iránti kérelmet elutasítja. A jogterület időközben módosult, és a hatályos rendelet már előírja, hogy az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek betegtájékoztatójának véglegesítése előtt a gyógyszer indikációja szerinti betegek célcsoportjaival konzultációt kell lefolytatni annak érdekében, hogy a betegtájékoztató jól olvasható, egyértelmű és könnyen használható legyen.

Tekintettel arra, hogy a két készítmény forgalombahozatali engedélye a közeljövőben lejár, annak meghosszabbítása már ezt az új előírást is be kell tartani. A biztos szerint ez a rendelkezés már kellő garanciát nyújt arra, hogy a betegtájékoztatóban leírtak pontos, hiteles és közérthető módon hozzák a fogyasztó tudtára mindazt, amely alapján az orvossal történő személyes konzultáción megszerzett információon túl szüksége van ahhoz, hogy kellő tájékoztatáson nyugvó döntést tudjon hozni a szer használatáról vagy az attól való tartózkodásról. Az OGYI által meghozott határozatok megtámadhatók bíróság előtt akkor is, ha valaki esetleg csak a betegtájékoztatóban foglaltakkal nem ért egyet.

A biztos az OGYI engedélyezési eljárásában és a betegtájékoztatóra vonatkozó hatályos jogi szabályozásban sem talált alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

Mivel a panaszban foglaltak tételes vizsgálatára csak annak az orvos-szakmai kérdésnek a tisztázását követően lett volna lehetősége a biztosnak, hogy magzatnak minősíthető-e a már megtermékenyített, de be nem ágyazódott petesejt, az Egészségügyi Tudományos Tanács állásfoglalását kérte. Az ETT szerint azonban a megtermékenyített, de még be nem ágyazódott petesejt nem tekinthető magzatnak, így a sürgősségi fogamzásgátlás nem minősülhet gyógyszeres terheség-megszakításnak.

A biztos a tudomány szabadságával kapcsolatosan az Alkotmányban deklaráltak alapján magára nézve is kötelezőnek ismerte el azt a tételt, amely szerint tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak, ezért megállapította, hogy az orvostudomány kérdéseiben az orvostudomány művelőinek álláspontját senki sem kérdőjelezheti meg.

Kijelentette, hogy az adott ügyben az élethez való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság nem állapítható meg.

## **OBH 2820/2005.**

### **A szabadtéri rendezvények engedélyezésekor az ellentétes érdekek közötti megfelelő egyensúlyra kell törekedni.**

Az országgyűlési biztos 2004-ben OBH 3071/2003. számon átfogó vizsgálatot folytatott a szabadtéren tartott rendezvények lakóköznyezetre gyakorolt zavaró hatásai tárgyában. A jelentés kiadását követően is folyamatosan érkeztek ilyen beadványok, ezért ismét átfogó vizsgálatot tartott szükségesnek.

A települési önkormányzatnak az önkormányzati törvényből adódó feladata a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység támogatása is. A tömör, városias beépítésű területek azonban – különösen a lakóházak közvetlen közelében vagy azok között – alkalmatlanok a folyamatos hangerősítő szabadtéri rendezvények lebonyolítására. A zajjal eleve túlterhelt világban újabb zajforrások megjelenése a lakosság jogos panaszát válthatja ki. A hosszabb ideig tartó hangerősítő rendezvényeket kevésbé beépített, ezáltal alkalmasabb területeken kell megrendezni.

A biztos kifejtette, hogy a közterület-felügyelet mérőműszer hiányában a zaj dB-ben kifejezett mértékét nem állapíthatja meg, azt viszont egyszerű szemrevételezéssel igen, hogy a szervezők az engedélyezett időpontban befejezik-e a programot.

Az Alkotmány deklarálja, hogy a helyi önkormányzás a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az önkormányzati törvényben meghatározott feladatok teljesítése, az önkormányzati tulajdon hasznosításához, a turizmus fejlesztéséhez fűződő érdek, illetve az érintett lakosság érdekei közötti megfelelő egyensúlyra kell törekedni. Ez az egyensúlyi állapot azzal valósítható meg, ha a rendezvényeket több helyszínen tartják, nem egyetlen területet terhelve az összes programmal (a programhoz választják a legalkalmasabb helyszínt), meghatározzák a szabadtéri rendezvények helyszínéül szolgáló közterületeken engedélyezhető maximális rendezvényszámot és azok időtartamát, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik. A körültekintő szabályozás és szervezés a lakók számára is elfogadhatóbbá teheti a programokat.

A biztos az igazságügyi és rendészeti minisztert arra kérte, hogy kezdeményezze a csendháborítás szabálysértési tényállásának módosítását. A főpolgármestertől a Fővárosi Közgyűlés Várostervezési és Városképvédelmi Bizottságának a jelentésben is ismertetett határozataiban foglaltak végrehajtásáról várt tájékoztatást. A Fővárosi Közterület-felügyelet igazgatójától pedig a felügyelőknek a szabadtéri rendezvények ellenőrzései során szerzett tapasztalatairól és a rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás keretében tett intézkedésekről kért tájékoztatást. Az önkormányzatok számára azt ajánlotta, hogy fontolják meg „zajkommandók” felállítását, a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozását, valamint azt is, hogy a jövőben a jegyzők a 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet által lehetővé tett eseti túllépést csak különösen indokolt esetben engedélyezzék.

A főpolgármester és a fővárosi közterület-felügyelet igazgatója részletes válaszban ismertette álláspontját, amelyet a biztos elfogadott. Az Alkotmánybíróság időközben a 73/2006. (XII. 15.) AB határozatában megállapította, hogy az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdésének „és a megengedettnél nagyobb” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt 2007. március 1. napjával megsemmisítette. A szövegrész törlésével lakossági bejelentés alapján a rendőrség most már mérőeszköz hiányában is felléphet és megállapíthatja a csendháborítást, amennyiben az indokolatlan zaj mások nyugalma zavarja. A miniszter a biztos sürgetésére válaszolt és a már ismert AB határozat lényegéről adott tájékoztatást.

### **OBH 3409/2005.**

**Az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő sérelmet okoz az önkormányzat, ha az aktív zajvédelmi beruházást szükségessége ellenére nem valósítja meg.**

A Főváros XX. kerületében élő panaszos az M5 autópálya Nagykörösi úti bevezető szakasz zajvédelmének hiányosságát kifogásolta. Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége miatt vizsgálatot indított, és megkereste a főpolgármestert, valamint a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, akiktől a fenti útszakaszon végzett vizsgálatokról, az utólagos zajvédelem érdekében tett intézkedésekről kért tájékoztatást.

A biztos megállapította, hogy a Felügyelőség mérési eredményei a panasz jogosságát támasztják alá, a rendelkezésére bocsátott mérési eredmények szerint a közlekedési zaj mind nappal, mind éjjel jelentős mértékben túllépi a megengedett határértéket. A jelentős mértékű határérték túllépés környezetszennyezésnek és egyben környezetveszélyeztetésnek minősül, míg a zajhatárértékek hosszabb ideig tartó túllépése környezetkárosítást idézhet elő. A Főpolgármesteri Hivatal az elmúlt éveken tett intézkedéseket a Nagykörösi út forgalmából származó zaj csökkentésére, azonban ezen intézkedések eredményüket tekintve nem voltak elegendők.

A biztos jelezte, hogy sem neki, sem az általa intézkedésre felkérhető szerveknek nincs hatásköre arra, hogy meghatározza, mikor, melyik utat építik át, megoldást Budapest Főváros Önkormányzata adhat. Hangsúlyozta, hogy az érdemi változásokat jelentő megoldás jelentős anyagi erőforrásokat igényel, amely összegek felett nem rendelkezik, a fal mielőbbi megépítését kikényszeríteni nem tudja. Ugyanakkor mára más mód nincsen, a problémát másképp nem lehet orvosolni, annak pénzügyi fedezetét a Fővárosi Önkormányzatnak költségvetésébe be kell terveznie. A Felügyelőség eljárásával összefüggésben megállapította, hogy hatósági jogkörében eljárva a környezetvédelmi törvénynek megfelelően kötelezte az út kezelőjét részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra, amely eljárás a vizsgálat idején még folyamatban volt.

Az évek óta húzódó ügy számos kérdés megoldásának szükségességét veti fel, amelyek közül nem egy (település-, város- és közútfejlesztési, költségvetési kérdések) megoldása – a jogos lakossági panaszok ellenére is túlmutat a jelentés keretein. A zajvédő falakat a város közlekedési fejlődése túllépte, az előidéző okot megszüntetni nem tudja, a probléma egy részét képes csak érdemben kezelni. A problémát ugyanis településszerkezeti hiányok okozzák.

Tekintettel arra, hogy a Hivatal által a felülvizsgálati eljáráshoz kapcsolódóan készített intézkedési tervben szerepel, hogy 2009-ig zajárnyékoló falat építenek az érintett területre, a biztos kezdeményezéssel a konkrét ügyben nem élt. Felkérte a Főpolgármestert, hogy tekintse át, milyen alapokból, keretektől garantálható, hogy a zajvédő fal megépüljön, pénzügyi hiány ne okozza a határidő esetleges újabb kitolódását.

Ezen túl felkérte a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség Igazgatóját is, hogy a felülvizsgálat eredményeként kiadott működési engedélyben írja elő az út kezelője által beadott intézkedési terv végrehajtását. A igazgató megküldte a biztos részére az M5 autópálya Nagykörösi úti bevezető szakasz zajvédelmének hiányával kapcsolatban kiadott határozatát, melyben előírták, hogy 2009-ig a „Tárgybeli útszakasz teljes hossza mentén a közlekedési zaj csökkentésére meg kell építeni a zajárnyékoló falakat”.

**OBH 3855/2005.**

**Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, ha a temetők – rongálókkal szembeni – védelme érdekében kamerás temetőfigyelő rendszert alkalmaznak.**

A Budapesti Temetkezési Rt. az országgyűlési biztosoktól abban a kérdésben kért állásfoglalást, hogy sértene-e alkotmányos jogokat, ha a temetőkben kamerás térfigyelő rendszert működtetnének.

Az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos külön állásfoglalást fogalmazott meg. Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy a köz- és magánterületek, az épületek napjainkban egyre elterjedtebb kamerás megfigyelésének kettős funkciója van. A normakövetésre való rábírás, a bűnmegelőzés, valamint a jogsértést elkövetők leleplezése, a bűnüldözés. A gyakorlati tapasztalatok szerint a kamerák alkalmazása a megfigyelt terület, érték védelme szempontjából egyértelműen előnyös, növeli a polgárok biztonságérzetét.

A „bekamerázás” elterjedése ugyanakkor az emberek magánszférájának a beszűkülésével is jár, és egy olyan állam, illetve társadalmi berendezkedés vízióját vetíti előre, ahol a polgárokat állandóan megfigyelhetik és ellenőrizhetik. Ez egy demokratikus berendezkedésű országban nehezen magyarázható. Az agresszió, a brutalitás, a terrorizmus, az öncélú vandalizmus (összességében: az újkori barbárság) terjedése ugyanakkor egyre erősödő indok, mivel az magának a demokratikus berendezkedésnek és a szabad társadalomnak a létét fenyegeti. Tekintettel továbbá arra, hogy amennyiben egy adott cselekmény csak egy meghatározott területen valósítható meg (mint esetünkben a sírgyalázás, illetve a temetők rongálása), és az elektronikus megfigyelés kifejezetten egy ilyen veszélyeztetett objektum, érték védelmét szolgálja, a kamerák alkalmazása értelemszerűen nem vezet a bűnözés elvándorlásához, és közvetlenül nem járul hozzá a térfigyelő rendszerek – sokak által sérelmezett – városokat behálózó terjedésének a folyamatához.

A temető speciális tulajdoni tárgynak tekinthető, amely az egyéni és társadalmi kegyeleti érzés kifejezésére, gyakorlására szolgáló – jellegében a templomokhoz és más kegyhelyekhez, kultikus helyekhez hasonló – különleges terület: egyetemes emberi érték, évezredek óta kultikus, szent helynek számít. A sírkövek megrongálása és a halottak emlékének a meggyalázása az egyik legdurvább kegyeletsértés, amely mindig jogos és nagymértékű felháborodást vált ki nem csupán a hozzátartozók, illetve azok körében, akinek emlékében az elhunyt él, hanem az egész társadalomban. A temetők védelme – amely a társadalom, az állam és konkrétan a temető-tulajdonos, üzemeltető kötelessége – nem minősül a hagyományos értelemben vett „vagyonvédelemnek”. A védelmi kötelezettség ugyanis nem csupán a temető dologi mivoltára, a hagyományos értelemben vett tulajdoni tárgyakra, ingatlanra, sírkőre terjed ki, hanem az általuk megtestesített kegyeleti értékre, a személyes és közösségi kegyeleti érzésre is, sőt, elsősorban ezekre.

A kép- és hangfelvétel rögzítése tisztán adatvédelmi szempontok alapján nem kifogásolható, ha az érintett személyeket a rögzítés tényéről előzetesen tájékoztatják, és ők ahhoz – akár ráutaló magatartással is – hozzájárulnak. Jelen esetben azzal, hogy belépnek a temető területére. Adatvédelmi szempontból nem vet fel aggályokat a csak a megfigyelt területet közvetítő megfigyelés, amikor az egyes személyek nem ismerhetők fel, ugyanakkor bűncselekmény előkészülete esetén a biztonsági szolgálat meg tudja tenni a szükséges intézkedéseket.

A biztos egyetértett a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság álláspontjával: a személyeknek az a joga, hogy életüket bármilyen külső megfigyelés vagy beavatkozás nélkül éljék, a magánszféra védelméhez való jog részét képezi. A közterületek biztonsági kamerákkal történő – rögzítés nélküli – pusztá megfigyelése azonban nem érinti az ott tartózkodók magánszférájához való jogát, a kamerákkal ugyanis olyan területet, eseményeket figyelnek meg, amelyek amúgy is mindenki számára láthatóak. A biztos hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a temető nem közterület, mint az utca, és nem is magánterület, mint a magánlakás, ezért a Bíróság álláspontja értelemszerűen és „megfelelően” adaptálendő erre a „különleges területre”, ahol az emberi méltóság és a kegyeleti érzés a védelem közvetlen tárgya. Az ezzel a védelmi igénnyel szembeni fokozott érzékenység, a kamerázás, mint egyre terjedő jelenség elleni tiltakozás – még ha érthető is – nem elfogadható. A temetőben elhelyezett kamera a temető tulajdonosát, üzemeltetőjét terhelő őrzési kötelezettség teljesítésének egyik lehetséges módja. Célja a tulajdon tárgyainak – a gyakran jelentős értéket képviselő síremlékeknek – és az azokban objektívalódott kegyeleti érzésnek, a látogatók zavartalanságának a védelme. A kegyeleti jogosultak technikai érintettsége jogilag irreleváns, az ebből eredő esetleges jogsérelmük veszélye oly csekély, hogy a legalapvetőbb jogaik védelme és biztonsága azt nagyságrendekkel meghaladja. A biztonsági kamerák alkalmazása révén a nagyobb területű temetők védelme hatékonyabban biztosítható, és a nagyszámú őrszemélyzet állandó jelenléte – amely költségesebb, és sokkal inkább zavarhatja a látogatókat – feleslegessé válik.

A kifejtettek alapján az országgyűlési biztos nem állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az ügyben. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az összes hazai temető egész területének kamerákkal történő folyamatos megfigyelésére sem anyagi fedezet, sem társadalmi igény nincs. Kamerás temetőfigyelő rendszer alkalmazása egyes temetőrészek műemléki értékeinek, nemzeti, kulturális és kegyeleti jelentőségének, a látogatók méltóságának és a sírhelyek biztonságának védelme érdekében – a súlyos jogsértő cselekmények megelőzése, illetve leleplezése céljából – lehet indokolt.

Az ilyen rendszerek kiépítésekor azonban figyelemmel kell lenni a szükségesség, arányosság, alkalmasság alkotmányos követelményeire. Törekedni kell arra, hogy a technika a lehető legkisebb mértékben érintse a jogtisztelő polgárok alapvető jogait, különösen a személyes adatait, és egyúttal garantálja is azok védelmét és biztonságát.

#### OBH 4031/2005.

**Az egészséges környezethez, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal, valamint a jogbiztonsággal összefüggésben okozott visszásságot a környezetvédelmi hatóság mulasztása, ha nem él hatáskörével, nem használja ki a rendelkezésére álló közigazgatási jogi intézményeket a környezeti elemek védelme érdekében. A jogbiztonság követelményével, illetve a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggésben okozott visszásságot a hatóság, ha a kérelem elbírálására vonatkozó kötelezettséget nem teljesíti. Jogbiztonsággal összefüggésben okozott visszásságot akkor is, ha az ombudsmani megkeresést nem teljesíti határidőben.**

Egy Pest megyei település lakói panaszolták, hogy lakóhelyük környezetében illegális fémhulladék-tárolás és -kezelés, valamint kábelégetés folyik. Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és megkereste az érintett önkormányzat jegyzőjét, valamint a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját.

A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzat szervei előtt jól ismert a probléma, azzal összefüggésben számos hatósági kötelezés, képviselő-testületi döntés született. Az ügy kezelésében a polgármester és a jegyző nemcsak eljárak, hanem évek óta komoly erőfeszítéseket tesznek, ennek eredményeként a közterületen történő nagy méretű fémhulladék-tárolás megszűnt.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a számos kötelezés és bírság kiszabása ellenére az önkormányzat szervei folyamatosan észlelték az engedély nélkül zajló tevékenység folytatását. Az eredménytelenség a panaszosok tulajdonában álló ingatlanok rendeltetésszerű használatát, sőt az egészségüket is súlyosan veszélyezteti. Megállapította, hogy ezt a problémát az eljáró hatóságok sem külön-külön, sem együttesen nem tudják megoldani, a megoldást a többi önkormányzati szerv és más állami szervek együttműködésével kell megtalálni.

A konkrét panasz oka már a Felügyelőség előtt is régóta ismert. 2004-ben az illetékes ÁNTSZ által elvégzett vizsgálatok eredményei szerint a kifogásolt tevékenység a vizsgált közterületek talaját nehézfémekkel és szénhidrogénekkel jelentősen elszennyezte. A szakvéleményről a Felügyelőség 2004-ben értesült, azonban a szakvéleményben foglaltak alapján vizsgálatot nem tartott, az ügyben intézkedést nem kezdeményezett, hatósági kötelezést nem adott ki, a felszín alatti vizek védelméről szóló jogszabály alapján nem ítélte meg a kármentesítés szükségességét. A biztos megállapította, hogy a Felügyelőség igazgatója nem tárta fel a tényállást és nem döntött ennek ismeretében a szükséges beavatkozás(ok)ról.

A jegyző 2005-ben bejelentést tett a Felügyelőségnek és jelezte, hogy az egyik ingatlanon a fedetlen homokon tárolt motor, repülőgép hajtóművek tárolása során olaj juthat a talajba. A bejelentés kivizsgálása nem történt meg. Az ombudsman ezért megállapította, hogy a Felügyelőség a probléma kezelésére nem élt eljárási lehetőségeivel. 2005-ben egy lakos közérdekű bejelentést tett a Felügyelőséghez az érintett utcában zajló tevékenység miatt, amelyre nem kapott választ. Az ombudsman jelezte, hogy a Felügyelőség a közérdekű bejelentést nem bírálta el. Megállapította: bár a Felügyelőség tudott arról, hogy hulladékkezelést végeznek több ingatlanon, nem került elő olyan információ, hogy emiatt tiltó, korlátozó határozatot adott volna ki a hulladékgazdálkodásról szóló törvény alapján.

Jelezte azt is, hogy a Felügyelőség a tárgyi ügyben írt ombudsmani megkeresését 30 nap helyett nyolc hónap alatt teljesítette. A biztos a folyamatban lévő közszolgálati elbocsátások kapcsán felvetette annak kérdését, hogy az miként fogja érinteni a környezet védelmét szolgáló állami tevékenység hatékonyságát, ha az – mint a vizsgált esetben is tapasztalható volt – már eddig is elégtelennek bizonyult. Hangsúlyozta, hogy a tervezett változtatásokkal épp ellentétesen, a környezetvédelmi intézményrendszer hatékonyságának fejlesztésére lenne szükség. Észlelte, hogy az eljáró rendőrkapitányság által követett, a hulladékgazdálkodással kapcsolatos általános, a szakterületre vonatkozó engedélyezési követelményeket érintő értelmezése nem helytálló.

A biztos kezdeményezte, hogy a polgármester szorgalmazza a képviselő-testület előtt – az érintettek bevonásával – egy olyan terület kijelölését, ahol ezt a tevékenységet megfelelő körülmények között folytathatják. Kezdeményezte azt is, hogy a Felügyelőség igazgatója soron kívül járjon el a jelentésben feltárt visszásságok orvoslása érdekében.

Felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy a közigazgatás intézmény átalakítása során képviselje, hogy az egészséges környezethez való jog mind teljesebben érvényesülhessen, annak intézményvédelmi oldala ne sérülhessen. Mozdítsa elő, hogy a jövőben fokozott együttműködésre törekedjenek a felügyelőségek munkatársai mind a rendőrség szerveivel, mind a jegyzőkkel. Annak átgondolására is megkérte, hogy az önkormányzat milyen módon segíthetné egy ilyen üzem működtetését.

Az ombudsman felkérte az illetékes rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jövőben feladata teljesítése során a hulladékgazdálkodásra vonatkozó szakterületi szabályok megfelelő értelmezését követve járjon el.

Az országos rendőrfőkapitánynak azt javasolta, hogy fontolja meg, hogy milyen intézkedések szükségesek a fellépési hatékonyságuk, a rendőrség szervei, a jegyzők, valamint a környezetvédelmi felügyelőségek szorosabb együttműködésének javítása érdekében.

A jegyző közölte, hogy keresik a megfelelő iparterületet, ahol a fémhulladék-kezelési tevékenység végezhető lenne. A közterületen történt illegális fémhulladék-feldolgozási tevékenységet határozatban tiltották meg, egyúttal feljelentést tettek az illetékes rendőrkapitányságon engedély nélküli hulladékkezelés miatt.

A Felügyelőség igazgatója értesítette az ombudsmant, hogy a mulasztó köztisztviselők közszolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetéséről rendelkezett.

A minisztérium viszont a Felügyelőségnél folytatott vizsgálatot. Ez kimutatta, hogy a környezetvédelmi hatóságnak kezdeményeznie kellett volna a terület tényfeltárásának elrendelésére irányuló eljárás lefolytatását, és azt követően szükség szerint a környezeti kármentesítési eljárást meg kellett volna indítania. A miniszter álláspontja szerint az eljárási kötelezettség a Felügyelőség esetében is fennáll, függetlenül attól, hogy a hatóság szerint a kérdéses ügy milyen súllyal bír. Utóbb tájékoztatta a biztost, hogy az ügygel kapcsolatos hatósági eljárások indultak a Felügyelőségen, a hatóság vizsgálja a hulladékkezelésre vonatkozó bizonyítékokat, eseti légszennyezési bírságot szabott ki. A tárgyi terület szennyezettségének felszámolása a felszíni vizek védelméről szóló kormányrendeletben szabályozottak szerint történhet. A környezetvédelmi igazgatást érintő átalakítás kapcsán közölte, hogy a Felügyelőség leterheltségéről tudomással bír, és annak megoldásán dolgozik. A gyorsabb ügyintézés biztosításának eszköze álláspontja szerint a hatékonyabb szervezetrendszer kialakítása és a dereguláció is.

A miniszter szerint az ügyben előrelépés az együttes fellépéstől várható. Jelezte a jegyző hulladékgazdálkodási hatásköreit szabályozó ágazati normákat, illetve az általa alkalmazható eszközöket. Ezzel összefüggésben a biztos válaszában hangsúlyozta, hogy megoldás egyedül az önkormányzattól nem várható, ahhoz a független szakmai apparátus – a Felügyelőség – közreműködése elengedhetetlen. A biztos arra kérte az érintet minisztereket, hogy ismét vizsgálják meg, hogy az önkormányzat, illetve a tevékenységet végzők miként támogathatók a legális vállalkozási feltételek elérésében.

Az illetékes rendőrkapitányság arról értesítette a biztost, hogy a városi ügyészség álláspontja alapján az érintett utcában nem hulladékgazdálkodás folyik. Ugyanakkor az országos rendőrfőkapitány állásfoglalás és nyomozás továbbfolytatásának megfontolása érdekében az iratokat megküldte a Pest Megyei Főügyészségre, amely megállapította, hogy az illetékes rendőrkapitányság nem helytállóan értelmezte a hulladékgazdálkodásra vonatkozó, a büntetőjogi tényállást kitöltő ágazati szabályokat, ezért a nyomozati iratokat megküldte a városi ügyészségnek és utasította nyomozás folytatásának elrendelésére. Büntett gyanúja miatt jelenleg a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Gazdaságvédelmi Osztálya folytat eljárást.

Az országos rendőrfőkapitány a rendőrség szervei és a jegyzők közötti együttműködés fontosságával egyetértett és a rendőrségnek a környezetkárosító bűncselekmények elleni hatékonyabb fellépése érdekében megkereste a BM oktatási főigazgatóját a tiszthelyettes-, a Rendőrtiszti Főiskola rektorát pedig a tisztképzést illetően annak érdekében, hogy helyezzenek nagyobb hangsúlyt a környezetkárosító bűncselekmények oktatására.

#### **OBH 4934/2005.**

**A tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a biztosító, ha a panaszos kártérítési igényének kifizetésével indokolatlanul késlekedik.**

A panaszos az általa vezetett gépjárművével 2005. július 4-én az M7 autópályán karambolozott egy másik gépjárművel. A panaszos gépjárműve totálkárosra tört. A másik gépjármű vezetője a felelősségét a helyszínen elismerte, és azt később sem vitatta. A balesetet okozó személy gépjárművének felelősségbiztosítója az OTP Garancia Biztosító Rt. volt. A kárigény bejelentésére 2005. július 5-én, a gépjármű szemlészésére július 6-án került sor. Az Autópálya Rendőrség 2005. július 28-án tájékoztatta a biztosítót, hogy a másik gépjármű vezetője elismerte a felelősségét a baleset okozásáért. A rendőrség megállapította, hogy a balesetben részes járművek vezetői érvényes vezetői engedéllyel rendelkeztek, szeszes ital hatása alatt nem álltak, és a járművek megfelelő műszaki állapotban voltak. 2005. október elején – mintegy három hónap elteltével, több írásbeli felszólítást követően – utalt át a biztosító a panaszos részére egy összeget, amelyről azt vélelmezte, hogy az megfelel a kártérítés összegének, noha akkor még írásbeli elszámolást nem kapott.

A panasz érdemi vizsgálta során az általános helyettes megállapította, hogy a kár bekövetkezése és a kártérítés összegének a károsult panaszos részére történő kifizetése között mintegy 3 hónap telt el. A káresemény bekövetkezését követő egy hét elteltével elkészült a szakértői összefoglaló a gépjármű totálkár-elszámolására. A biztosító már az első hónapban megkapott minden olyan dokumentumot, amelyet a kárigény elbírálásához szükségesnek tartott.

A Ptk. alapján a károsult a károkozás bekövetkezésének időpontjában azonnali és főszabályként teljes kártérítésre jogosult. Nem kétséges azonban, hogy a biztosítónak jogában áll a tényállás és a felelősségi kérdések tisztázása, hiszen a kártérítési kötelezettsége csak akkor áll fenn, ha kétséget kizáróan tisztázható, hogy a károkozásért a vele szerződő ügyfél a felelős. A biztosító azonban nem élhet vissza e helyzetével, és indokolatlanul nem késlekedhet a kártérítési összeg kifizetésével, ha a károkozás körülményei teljes egészében és kétséget kizáróan tisztázódtak.

Az általános helyettes megállapította, hogy a biztosító indokolatlanul késlekedett a kártérítési összeg kifizetésével, ami a panaszos tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való jogát sértette. Visszásságot okozott a biztosító azzal is, hogy az ombudsmani megkeresésre sem adott magyarázatot a késedelme okaira, vagyis akadályozta a panasz kivizsgálását.

Tekintettel azonban arra, hogy a biztosító – a panaszos által is elismerten – kifizette a kártérítés összegét, az általános helyettes a konkrét ügyre vonatkozó intézkedést nem tett, de felkérte az OTP Garancia Biztosító Rt. elnök-vezérigazgatóját, hogy gondoskodjon a hasonló sérelmek jövőbeni elkerülésére. A kezdeményezést a biztosító elfogadta.

#### **OBH 5124/2005.**

**A „harangozás szabadsága” a vallásszabadság része, a harangozás jogát éppúgy köteles mindenki tiszteletben tartani, gyakorlását tűrni, mint ahogyan a vallásgyakorlás jogának összes többi részjogosítványát is.**

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az önkormányzathoz fordulva kifogásolta, hogy a katolikus templom nagy harangjának működése lehetetlenné teszi a közelben lakók pihenését, és nem történt semmi érdemi előre-lépés az ügyben.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított és tájékoztatást kért a jegyzőtől, továbbá segítségkérés céljából megkereste az esztergom-budapesti érseket, a környezetvédelmi- és vízügyi, valamint az igazságügyi minisztert is.

A biztos kifejtette, hogy a harang hangja önmagában hagyomány. Voltak és vannak a hitélethez (szertartásokhoz) szorosan kötődő célú harangozások, és egyéb, nem szakrális célú „szokásos” harangozások. Ez utóbbiak körébe tartozik pl. az időjelző célú harangozás is. A kérdéskörnek a mai központi állami és helyi önkormányzati jog alapján történő megítélése nem lehetséges, a harangozás összetett társadalmi jelenség. Hangsúlyozta, hogy a harangozás megtartásához fontos érdek fűződik nemcsak a jelenben, hanem a jövő nemzedékek érdekében is.

Jelezte, hogy a harangozásnak valójában nincs egyértelműen beazonosítható alanya sem, az a helyi (hívó és nem hívó) és nemzeti közösség közakarátát és közérdekét kifejező sajátos „társadalmi jelenség”, az eszmei kulturális javak összetevője, a nemzeti és a lokális szellemi kulturális örökség alkotó eleme. A harangozás sok évszázados hagyománya elsősorban a templomok létéhez és szakrális funkciójához kötődik, ez hangsúlyozza az egyház működésével való elválaszthatatlan összefüggését.

A biztos hangsúlyozta, hogy a harangozás – mint a vallás nyilvános és szabad gyakorlásának része – a vallásszabadság egyik megnyilvánulási formájaként értékelhető, illetve értékelendő. A „harangozás szabadsága” a vallásszabadság része, a harangozás jogát éppúgy köteles mindenki tiszteletben tartani, gyakorlását tűrni, mint ahogyan a vallásgyakorlás jogának összes többi részjogosítványát is. Az állami és helyi önkormányzati jogalkotás és jogalkalmazás „mozgástere” e körben szűkre szabott. Minden – egy adott időpontbeli – harangozás estében elsőként eldöntendő kérdés, hogy annak szakrális, vagy más funkciója van-e. Ennek ismerete után válik értékelhetővé, hogy mely szerv, milyen irányú intézkedést tehet.

Az ombudsman utalt arra, hogy a harang szakrális célú használatát nem állami jogszabályok, hanem a liturgikus szabályok és a részleges egyházjog előírásai rendezik, az tehát az egyház belső ügye. Az elmúlt évtizedekben jelentős változás történt a városok, falvak lakóinak életkörülményeiben, munkavégzési szokásaikban, lehetőségeikben. A megváltozott vallási, társadalmi, gazdasági, szociális, környezeti közegben megváltozhat a harangozás egyházi joga és szokása is. Hangsúlyozta, hogy a települési önkormányzat megfelelő szerve kezdeményezheti a megfelelő egyházi szervnél a kapcsolatfelvételt, ha többeket érintő problémáról van szó, de a konfliktus feloldásának joga az egyházi hierarchián belül van. A megyés püspöknek elméletileg jogában áll a túl kora reggeli vagy éjszakai harangozást eltüntetni. A technikai lehetőség függvényében befolyásolhatja a harangozás hangerejét is. A nem szakrális, „szolgáltatási jellegű” harangozás (pl. időjelzés) kereteit országos vagy helyi jogszabály határozhatja meg, de csakis az azonos szintű egyházi fórummal egyeztetve és az alkotmányossági követelményeket tiszteletben tartva.

A biztos álláspontja szerint, a pusztán időjelző célú harangozás mára célját veszítette, így nem elképzelhetetlen, hogy annak hatása szükségtelenül zavaró. Feltételeit a települési önkormányzat rendeletben szabályozhatja. Az ilyen harangozás egy sajátos helyi közszolgáltatás, aminek szükségességéről dönthet az adott közösség.

A konkrét ügyben az ombudsman vizsgálata megállapította, hogy a jegyző elmulasztotta az ügyet mint jogviszonyt értelmezni, illetve tisztázni azt a kérdést, hogy milyen eljárás alkalmas valamennyi érintett érdekeinek messzemenő figyelembevételére. Nem döntött abban, hogy a panaszos beadványa alapján, anyagi jogi értelemben eljárhat-e.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a jegyző a jelentésben feltárt jogi háttér ismeretében hozzon határozatot, az ügyet tárja a képviselőtestület, az egyházközségi képviselőtestület és az illetékes megyéspüspök elé. Ezek véleményét, javaslatait egyeztetve készítsen elő döntési javaslatot a konszenzuson alapuló helyi szabály megalkotása céljából.

A jegyző sem a hatósági, sem a képviselő-testület jogalkotó aktusát nem tartotta indokoltnak és jelezte, hogy a település polgárai közül egy személynek okoz problémát a harangozás. Tájékoztatva a biztost arról, hogy a problémát jelezték az egyházi szervek felé.

**OBH 5179/2005.**

**A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a PSZÁF, amikor az ombudsmani vizsgálatban érintett bankok részére olyan tartalmú állásfoglalást adott, hogy az ombudsmani megkeresésekre – az ügyfél külön felhatalmazása hiányában – a banktitokra hivatkozva tagadják meg az érdemi válaszadást.**

A panaszosok különböző bankok eljárásait, hitelezéssel kapcsolatos gyakorlatát kifogásolták. Az egyik ügyben a panaszos a PSZÁF-hoz is fordult, de a Felügyelet a panaszát nem vizsgálta ki megfelelően, hanem érdemi vizsgálat nélkül elfogadta a bank álláspontját.

A vizsgált három ügy közül kettőben az érintett bank, a Hpt. 51. §-a, valamint a PSZÁF állásfoglalására hivatkozva megtagadta, hogy az ügyben bármilyen adatot vagy dokumentumot – a panaszos külön felhatalmazó nyilatkozatának hiányában – az ombudsman átadjon. Ebből következően az általános helyettesnek nem volt lehetősége a tényállások feltárására.

A vizsgált harmadik ügyben a panaszos szerint az érintett bank helytelen elszámolásokat és fizetési felszólításokat küldött a részére. A PSZÁF a panaszt azzal küldte meg a bank részére, hogy vizsgálja ki a panaszt és a vizsgálat eredményéről tájékoztassa a felügyeletet és a panaszost. A bank a panaszt elutasította, és ezt a felügyelet elfogadta. A panaszos emiatt fordult az ombudsmanhoz. A PSZÁF az ombudsman tájékoztatta az általa lefolytatott eljárás menetéről, valamint arról, hogy a bank válasza, a becsatolt dokumentumok és a rendelkezésére álló egyéb adatok alapján nem látta indokoltnak felügyeleti eljárás megindítását, ezért a panaszügyet lezárta. A Felügyelet a Hpt. előírásaira hivatkozva megtagadta a banktitok körébe tartozó dokumentumoknak az ombudsman rendelkezésére bocsátását.

Az általános helyettes a jelentésben rámutatott, hogy az Obtv. 18. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos a jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosult bármely hatóság – így a PSZÁF – ellenőrzésére. A 18. § (2) bekezdése értelmében pedig 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. Az Obtv. melléklete meghatározza azon iratok körét is, amelyekbe az országgyűlési biztos nem tekinthet be. A PSZÁF-nál, valamint a pénzügyi intézményeknél fellelhető iratok nem tartoznak ebbe a körbe. A Felügyelet álláspontja szerint a Hpt. és az Obtv. rendelkezéseinek együttes értelmezésében a Hpt. rendelkezései – így a banktitokra vonatkozóak – speciális rendelkezések az Obtv. általános rendelkezéseire képest. A bankok és a PSZÁF azért nem kötelesek az ombudsman által kért dokumentumokat megküldeni, mert a Hpt. vonatkozó rendelkezései szerint az országgyűlési biztos nem szerepel azon intézmények között, amelyek – az ügyfél külön felhatalmazása nélkül – jogosultak banktitoknak minősülő információkhoz hozzáférni. Az ombudsman általános helyettese szerint a helyes jogértelmezés az, hogy a Hpt. és az Obtv. azonos szintű jogszabályok, a Hpt. fogalmilag nem tartalmazhat speciális rendelkezéseket az Obtv. rendelkezéseire képest.

Minderre tekintettel az ombudsman általános helyettese megállapította, hogy a PSZÁF, illetve annak iránymutatása alapján az érintett bankok a jogbiztonság követelményének sérelmét okozták azzal, hogy az ombudsman kérése ellenére a panasz vizsgálatához szükséges dokumentumok másolatát nem bocsátották rendelkezésére, valamint azzal, hogy PSZÁF a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban foglaltakkal ellentétben kereskedelmi bank részére állásfoglalást adott.

Az általános helyettes kezdeményezte a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökénél, hogy a Felügyelet a jövőben tegyen eleget az Obtv. 18. §-ában foglalt kötelezettségének, az őt érintő vizsgálataiban való felhasználására a kért dokumentumokat és felvilágosítást adja meg, továbbá az általa felügyelt intézmények részére ne adjon ki olyan állásfoglalást, amelynek eredményeképpen az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot keletkeztet.

A Felügyeleti Tanács elnöke, bár vitatta az ombudsmani jogértelmezést, utóbb eleget tett a megkeresésnek. (Kapcsolódó ügyek: OBH1589/2005., OBH 1040/2005.)

**OBH 5270/2005.**

**Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az ÁNTSZ – csupán formai szempontból követ el jogsértést –, ha olyan határozatot ad ki, amelyben egy jogszabály által tilalmazott cselekményt tilt meg.**

A panaszos a szegedi önkormányzati tulajdonú köztemető üzemeltetőjének eljárását sérelmezte. A magas talajvízszint miatt az illetékes ÁNTSZ ugyanis megtiltotta a földbe temetéseket, így a halottját a korábban már megváltott sírhelyre nem tudta végső nyugalomra helyezni, és az egyedül rendelkezésére álló kriptabérlés költségeit kifogásolta. Azt is sérelmezte, hogy a nyári szárazság ellenére a betemetést korlátozó rendelkezését az ÁNTSZ nem vont vissza, illetve nem függesztette fel, továbbá, hogy a temető fenntartója egyéb alternatív eszközökkel – például szivattyúzással – nem kísérelte meg a talajvízszint csökkentését. A felajánlott hamvasztásos temetés lehetőségét vallásos meggyőződése miatt, illetve férje végakarátát tiszteletben tartva sem tudta elfogadni.

Az országgyűlési biztos a kegyeleti jogok sérelme miatt indított vizsgálata során tájékoztatást kért az ÁNTSZ illetékes tisztiorvosától, a Gazdasági Versenyhivatal elnökétől, Szeged jegyzőjétől, és a közigazgatási hivatal vezetőjétől.

A biztos megvizsgálta, hogy megfelelő formában érvényesült-e az ügyfélnek a tájékoztatáshoz való joga, és amely részvizsgálatba a GVH-t is bevonta. Megállapította, hogy panaszost a betemetés lehetetlenné válásakor azonnal, teljes

körűen tájékoztatták arról, hogy a talajvíz szintje miatt beláthatatlan ideig nincs lehetőség a megváltott sírhelyre temetkezni, illetve a holttest elhelyezésére szolgáló alternatívákról is.

Vizsgálta a biztos az ÁNTSZ intézkedésének jogszerűségét, amely megtiltotta a koporsós temetkezést egy olyan településen, ahol a talajvíz túl magas volt, és megállapította, hogy ez a környezethez való joggal összefüggésben nemhogy visszas nem volt, hanem mivel a feltárt esetben a földbe temetéseket kormányrendelet tiltja, az egyes temetőkre kiadott ugyanilyen tárgyú rendelkezések formai szempontból jogsértők és szükségtelenek.

A biztos végül az önrendelkezési jog élethosszon túl mutató hatásával (végrendelkezésben az eltemettetés módjára történő meghagyás) kapcsolatban, és annak az egészséges környezethez való joggal való kollíziójával összefüggésben folytatta vizsgálatát. Álláspontja szerint a vizsgált esetben valós volt a kollízió, de a korlátozás célhoz kötöttsége azonban mindenképpen indokolható volt, hiszen a temetés helyére, illetve módjára vonatkozó rendelkezés csak átmeneti jelleggel, illetve elsősorban a vis major jellegű természeti esemény következtében kiváltott természeti állapot fennállása, másodsorban pedig a vis majorral fenyegetettség idejére volt érvényes. A korlátozás arányosságát az időtartam, mérték és terület szerint is elfogadhatónak találta, ezért megállapította, hogy a magas talajvízszint esetén a koporsós temetkezést tiltó jogszabályi rendelkezés az önrendelkezési joggal összefüggésben nem okoz alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot, mert az egészséges környezethez való jog csak ilyen módon érvényesülhet maradéktalanul.

A jelentés ezt követően a magas talajvízszint létének okait igyekezett feltárni, azaz, hogy az áradáson túl esetleg valamilyen emberi beavatkozás (csatorna befedése, a szomszédos területek másfajta művelési ág alá vonása) vezetett annak kialakuláshoz. A belvíz és annak a mindennapi életre gyakorolt hatása nem először kerül az országgyűlési biztos látóterébe; ezzel kapcsolatos vizsgálat a korábbi években is folyt (OBH 2852/1999., OBH 3629/1999., OBH 4953/1999., OBH 4959/1999., OBH 5923/1999., 1970/1999. számú ügyek). Az országgyűlési biztos korábbi jelentéseiből is megállapítható volt, hogy a korábbi helyzetfeltárásokhoz képest a települési belvíz-, csapadékvíz-elvezetés helyzetében érdemi változás nem történt. A temető állapotát előidéző helyzet sem volt ismeretlen a térség szakemberei, sem pedig a város vezetése előtt.

A biztos a felmerült megoldási variációkkal kapcsolatban fejtette ki részletes álláspontját, majd sürgette a helyzet megoldását, mivel az idő előre haladásával és a halálesetek számának elkerülhetetlen növekedésével egyre nehezebben lesz megoldható az elhunytak végső nyugalomra helyezése, ami áthidalhatatlan gyakorlati problémát okozhat.

A biztos szerint a jövőben adódó problémák több szintű, összehangolt és komplex intézkedési tervet igényelnek, ezért felkérte Szeged polgármesterét, az egyes szakhatóságok és civil szervezetek bevonásával keressen megoldást a temető további sorsával kapcsolatban, és az adottságoknak megfelelően dolgozzon ki alternatívát a koporsós temetések megoldására.

Felkérte továbbá az illetékes vízügyi igazgatóságot, folytasson vizsgálatot a Szegedi Temető, illetve az igazgatóság illetékességi területén lévő belvízzel érintett egyéb temetőkkel kapcsolatban, és nyújtson szakmai segítséget az érintett temetőfenntartóknak.

Továbbá, mivel a vizsgált jelenség nem csupán Szegeden okoz problémát, hanem országos szinten több helyütt, s az Alföldön különösképp, felkérte a belügyminisztert, az egészségügyi, a környezetvédelmi és vízügyi, valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy a jelentésben foglalt, tárcájukat érintő megállapításokkal kapcsolatban adjanak ki tájékoztatást, illetve ismertessék a feltárt probléma megoldásában való intézkedési lehetőségeket. A vizsgálat során érintett probléma országos szintű megoldására irányuló együttműködés koordinálására a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert kérte fel.

A probléma orvoslása érdekében az önkormányzati és területfejlesztési miniszter jogszabály módosítást kezdeményezett, jelenleg a közigazgatási egyeztetés zajlik.

## **OBH 5543/2005.**

**A Nemzeti Kegyeleti Bizottság arra irányuló határozata, hogy a budapesti temetők kezelője a Farkasréti temetőben nyugvó kiemelkedő személyiségek sírjait a Bizottság előzetes engedélye nélkül ne szüntesse meg, végrehajthatatlan, mivel nem áll, és nem is kell a kezelő rendelkezésére állnia olyan nyilvántartásnak, amelyből e sírhelyek pontosan megállapíthatók lennének. A kezelő mulasztása egy teljesíthetetlen kérés kapcsán nem értékelhető olyan mértékűnek, hogy az alkotmányos joggal összefüggő visszásság megállapítására alapot szolgáltatna.**

A Farkasréti temetőben huzamosabb ideje zajló sírhelyfelszámolásokkal kapcsolatban érkezett panasz, amelyhez csatolva egy névsor is mutatta, hogy kiemelkedő, példaértékű életutat bejárt öseink sírhelyének adminisztratív okokból történő felszámolása zajlik. A biztos a kegyeleti jogok kapcsán az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja alapján indított vizsgálatot, és tájékoztatást kért a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt. (BTI Zrt.) vezérigazgatójától és a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság (Kegyeleti Bizottság) elnökétől.

Egy sírhely úgy válhat védetté, hogy azt a Kegyeleti Bizottság a Nemzeti Sírkert részévé nyilvánítja. A BTI Zrt. a Sírkert részévé nyilvánításban fokozottan érintett, hiszen valamennyi budapesti temető a Zrt. kezelésében van, és országos viszonylatban a legtöbb védett sírhely szintén a fővárosi temetőkben található. A vizsgálat feltárta, hogy e két

szerv között érdekellentét van, majd azt vizsgálta, hogy ennek oka a jogszabályokban, vagy pusztán az anyagi források elégtelen mivoltában gyökerezik-e.

Azáltal, hogy a Bizottság egy sírt a Sírkert részévé nyilvánít, jogosultságot kap a rendelkezési jog gyakorlására. Ez a temetési helyre helyezhető személyek körének meghatározására, síremlék, sírjel állítására, sírbolt építésére, megváltoztatására, áthelyezésére és lebontására, illetőleg mindezek gondozására terjed ki. Ez azonban komoly gondokat okozhat hosszú távon, hiszen a védettség lehetetlenné teszi, hogy a temető kezelője az adott sírhelyet felszámolja, és mivel a jogszabály elmulasztotta rendezni azt a kérdést, hogy a védett sírhelyekre eső temető-fenntartási költséget (amit egyéb sírhelyek esetében az újraváltási díj fedez) ki, mely szervezet vagy társaság fizesse meg, idővel jelentős anyagi gondot okozhat a kezelőnek. Nehezen megoldható gyakorlati kérdésként merült fel az is, hogy amennyiben a beadványt tevő által megküldött példálózó listán szereplő valamennyi sírhelyet védetté nyilvánítanak, az új, folyamatosan szükséges sírhelyek biztosítása egy „túlzsúfolt” temetőben ellehetetlenülne.

A vizsgálat szerint a vonatkozó jogszabályok nem szabályozzák méltányosan a hozzátartozó státuszát sem arra az esetre nézve, amikor egy sírhely feletti rendelkezési jog a Bizottságra száll, továbbá nem kellően szabályozott az az eset sem, amikor az adott sírhelyet nem az elhunyt hozzátartozója, hanem egy szakmai vagy civil szervezet váltja meg.

A finanszírozási helyzet szabályozatlansága, illetve nem kellő kidolgozottsága jelen estben csak a BTI Zrt., illetve országos viszonylatban bármely más temető működtetőjének okoz – még áthidalható – nehézséget. A biztos azonban felhívta a figyelmet, hogy 20-30 év elteltével, a sírok, sírkövek, szobrok állagának romlásával a restaurálás, helyreállítás költségei lényegesen túlmutatnak azokon a kereteken, amelyet most a temető üzemeltetője a sírhely környezetének kerétszeti és egyéb karbantartásával vállalni képes.

A jelentés alkotmányos visszasságot nem tárt fel, így a biztos konkrét kezdeményezést sem fogalmazott meg. Felkérte azonban az érdekelt szerveket, hogy kezdjenek és folytassanak egymással párbeszédet a jelentkező ellentét gyökereinek megszüntetéséről, és amennyiben lehetséges, dolgozzanak ki megoldási javaslatokat az évek múltán jelentkező, már alapjogi visszasság előidézésére képes helyzet előretekintő szabályozására. Az együttműködésre, valamint a Nemzeti Sírkertre vonatkozó jogi szabályozás áttekintésére, annak pontosítása és továbbfejlesztése érdekében, a Miniszterelnöki Hivatal koordinálása mellett az oktatási és kulturális minisztert, illetve az önkormányzati és területfejlesztési minisztert is felkérte.

A jelentés felkerült a Szociális és Munkaügyi Minisztérium [www.civil.info.hu](http://www.civil.info.hu) honlapjára, lehetővé téve a civil szféra hathatós bevonását. Az oktatási és kulturális miniszter, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszter és a MEH vezetője egyaránt egyetértettek az egyeztetésre irányuló javaslattal. A MEH vezetője az egyeztetés koordinálásában való részvételre a Kegyeleti Bizottság elnökét kérte fel, így az első egyeztető ülésre a Bizottság székhelyén az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, a BTI Zrt, a Bizottság képviselői és az országgyűlési biztos részvételével került sor. Az ügyben még további egyeztetések várhatók.

## **OBH 5617/2005.**

**A jogbiztonság elvével összefüggő visszasságot okoz az oktatási, nevelési intézmény fenntartója, ha intézkedései során a jogszabályi előírásokat figyelmen kívül hagyja.**

A panaszos sérelmezte, hogy a fővárosi önkormányzat 2005 szeptemberében a közoktatási törvény rendelkezéseire, valamint a fővárosi önkormányzat és a főváros kerületei önkormányzatok között létrejött Együttműködési Megállapodásra hivatkozva körlevélben tiltotta meg a fővárosi önkormányzat fenntartásában működő oktatási nevelési intézmények vezetőinek, hogy gyógytestneveléssel kapcsolatos feladatokat lássanak el. A levél szerint a gyógytestnevelésről a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelesek gondoskodni.

A körlevél hatására a fővárosi fenntartású közoktatási intézmények zömében megszűnt a gyógytestnevelési ellátás, ami ellen a panaszos számos kifogást fogalmazott meg. Szerinte az intézkedés sérti a tanulók jogait, esélyeit az egészséges élethez. Az intézkedés hatására egy hosszú évek óta jól működő, helyi szakképesített ellátást végző rendszer szűnt meg, és több száz ellátásra jogosult tanuló maradt ellátatlan. Az intézkedésre a tanítási év közben került sor, holott a fenntartó tanítási, nevelési évben az iskola feladatait nem változtathatja meg.

Az általános helyettes a gyermeki jogok védelmére indított vizsgálatot. Megkeresésére a főpolgármester-helyettes tájékoztatta, hogy több fővárosi fenntartású intézményben alakult ki az a helytelen gyakorlat, hogy iskolán belül oldják meg a gyógytestneveléssel kapcsolatos feladatot. Ezt a rossz gyakorlatot kívánta a fővárosi önkormányzat rendezni a törvényi előírásoknak megfelelően. A tantárgyfelosztás előkészítése során a fővárosi önkormányzat felhívta az intézmények igazgatóinak a figyelmét az alapító okiratban foglaltak betartására, majd levélben tájékoztatta őket a gyógytestnevelés ellátásának jogi háttéréről és megküldte részükre az együttműködési megállapodást. Ezen kívül a fővárosi önkormányzat levélben felkérte a fővárosi kerületi önkormányzatok ágazatot felügyelő tisztségviselőit, hogy közreműködésükkel és támogatásukkal segítsék a gyógytestnevelés feladatának jogszabályoknak megfelelő ellátását.

Az általános helyettes megállapította, hogy a fővárosi önkormányzat a gyógytestnevelés ellátásával kapcsolatos intézkedését a vonatkozó rendelkezések alapján hozta, nem eredményezte a gyógytestnevelési ellátás megszüntetését, még

akkor sem, ha a fővárosi fenntartású intézmények a továbbiakban gyógytestneveléssel kapcsolatos feladatot nem láthatnak el. A szolgáltatás oktatási intézményen belüli igénybevétele ugyan kétségtelenül kedvezőbb volt a tanulókra, hiszen iskolán belül volt, illeszkedett az órarendhez, nem járt többletidő (utazás stb.) ráfordítással, ennek „megszüntetése” azonban alkotmányos jogok sérelemével nem hozható összefüggésbe. Az érintett tanulók gyógytestnevelési ellátása továbbra is megoldott csak más formában, más helyszínen, ugyanúgy, mint azon tanulók esetében, akik iskolán belül eddig sem tudták igénybe venni a szolgáltatást. Önmagában az, ha egy szolgáltatás igénybevételének a feltételei megváltoznak, adott esetben kedvezőtlenebbek lesznek, még nem vezet alapjogsérelemhez. A szóban forgó feladat jogszabály szerinti szervezésének célszerűségét alátámasztja egyébként az is, hogy az ellátáshoz csak ebben az esetben igényelhető normatív állami támogatás.

Az általános helyettes megállapította, hogy a fővárosi önkormányzat nem látta el törvényességi ellenőrzési kötelezettségét a fenntartása alatt működő intézményekben, hiszen hosszú évek óta működött a jogszabályokkal ellentétes – gyógytestneveléssel kapcsolatos – feladatellátás. A fenntartónak a törvényesség biztosítása keretében ellenőrizni kell a működés jogszerűségét. Ha a jogszabály másképp nem rendelkezik, legalább négyévenként egy alkalommal, mely kötelezettséget – a már hivatkozott – együttműködési megállapodás is előírja. E szerint a felek kétévenként áttekintik a megállapodás teljesítését.

Az általános helyettes megállapította azt is, hogy a 2005. szeptember 8-án kiadott körlevél alapján az oktatási intézményeknek a már betervezett gyógytestnevelési órákat meg kellett szüntetni, azaz feladatukat meg kellett változtatni. A fenntartó természetesen jogosult megváltoztatni az iskola feladatait, de csak bizonyos feltételek figyelembevételével. Ilyen feltételt ír elő a közoktatási törvény, amely szerint a fenntartó tanítási évben (szorgalmi időben) továbbá – július-augusztus hónapok kivételével – nevelési évben az iskola feladatait nem változtathatja meg. A fenntartó tehát csak július és augusztus hónapokban változtathat az oktatási intézmény feladatain. A fővárosi önkormányzat mint fenntartó azonban 2005 szeptemberében, illetve októberében, vagyis nevelési évben hívta fel a közoktatási intézmények vezetőit, hogy gyógytestnevelési feladatot nem láthatnak el. Ezzel figyelmen kívül hagyta a vonatkozó rendelkezéseket, és olyan intézkedést tett, amelyet a jogszabály nem tett lehetővé.

Az általános helyettes összességében megállapítottam, hogy a fővárosi önkormányzat panaszos által sérelmezett intézkedésének egyes elemei bár a jogszabályok alapján, azok figyelembevételével, a törvényes rend helyreállítása érdekében történt, a törvény rendelkezéseit sértette, ezzel a jogbiztonság elvét sértő alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az általános helyettes kezdeményezte a főpolgármesternél, hogy az iskolák feladatainak megváltoztatása során a vonatkozó jogszabályok figyelembevételével, azok megtartásával járjon el, továbbá a közoktatási törvényben előírt kötelezettségeiről – kiemelve az intézmények törvényes működését – teljes körűen gondoskodjon.

A válaszadásra adott határidő még nem telt le.

#### **OBH 5726/2005.**

**Nem okoz a nemek közötti egyenjogúságot biztosító alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a fürdő-szolgáltatás, ha gazdasági érdekből az egyik nem képviselői számára korlátozottabb időben biztosítja a fürdő igénybevételének lehetőségét.**

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a budapesti Rudas fürdő gyógy- és gőzfürdő részlegét hét-köznapi napokon napközben kizárólag férfiak látogathatták.

A biztos a nők és férfiak egyenjogúságát biztosító alkotmányos rendelkezés sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és tájékoztatást kért a fürdőt üzemeltető gazdasági társaság vezérigazgatójától, a cég tulajdonosától, valamint a Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégium elnökétől.

A gyógyfürdők a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak, ami közszolgáltatásnak tekinthető. A gyógyfürdőben hagyományosan törökfürdő – tehát fürdőruha nélkül igénybe vehető fürdő – működött, melyet közel hetven évig csak férfiak használhattak, majd a felújítását követően tulajdonosi döntés alapján hétvégenként megnyitották a női vendégek előtt is, ún. vegyes, fürdőruhás használatra. Egy női szervezet tiltakozása alapján – a biztos vizsgálat ideje alatt – a tulajdonos úgy döntött, három hónapos próbaidőre, hetente egy délelőtt és egy délután lehetőséget biztosít a törökfürdőzésre a nők számára is.

A biztos megállapította, hogy a gyógyfürdőhasználat szempontjából a nők és férfiak egyenlő méltóságú személynek tekinthetők. Nincs olyan – valamely természettudomány által magyarázható objektív – indok (pl. a gyógyfürdő vízösszetétele, a vízminősége; a nők férfiakétól eltérő anatómiai felépítése, és ebből adódó esetleges fogékonyságuk a fertőzések-re), mely alapján a két nem eltérő helyzete és ennek megfelelően, különbözőképpen történő kezelése indokolható. Megállapította azonban azt is, hogy a törökfürdő használatának igénye tekintetében különbség van nők és férfiak között, mivel az ilyen fürdőkben nagyobb a férfi látogatók száma. Egy piacgazdaságra épülő gazdasági berendezkedésű államban a tulajdonostól nem várható el, hogy gazdasági tevékenysége során ne törekedjék profit szerzésre, vagy akár veszteséget is „termeljen”. A nemek közti megkülönböztetés magyarázataként elfogadható tehát az üzemeltető gazdasági érdekekre való hivatkozása.

Az adott szolgáltató esetében azonban speciális elem, hogy az általa nyújtott szolgáltatás közszolgáltatásként is igénybe vehető, valamint a piac ezen területén egyedüli szereplőként tevékenykedik.

A biztos megállapította, hogy nem okoz hátrányos megkülönböztetést, ha a nők számára csak más fürdőkben tudják az azonos minőségű szolgáltatásokat biztosítani, és a Rudas fürdő üzemeltetője kizárólag gazdasági érdekeit szem előtt tartva, a nagyobb fizetőképes keresletet mutató férfiak számára nyújt szolgáltatást. Azonos szolgáltatásként azonban csak olyan szolgáltatás fogadható el, amely a gyógyfürdőzés minden lényeges elemére, így különösen a vízösszetételre is tekintettel teljesen azonos. A vizsgálat megállapította, hogy a Gellért fürdőben hasonló a víz összetétele, a Rudas fürdő vize azonban radioaktív gyógyvíz. Így amennyiben e tényező jelentőséggel bír a – gyógyjavallatokban szereplő állapotok – betegségek kezelése szempontjából, abban az esetben a két fürdő vize nem fogadható el azonos minőségű gyógyvízként.

A szolgáltató végül úgy döntött, hogy nyitvatartási időt a női látogatók igényeinek és saját gazdasági érdekeinek együttes figyelembevételével határozza meg.

#### **OBH 5777/2005.**

**Az köteles az útépitési érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére, aki a kötelező határozat kibocsátásának időpontjában az érintett ingatlan tulajdonosa.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy annak ellenére kötelezték útépitési hozzájárulás megfizetésére, hogy az érintett út az ő ingatlanszerzése idején már elkészült.

A panaszos 2002 szeptemberében vásárolta meg az ingatlant. Az utcában 2002 szeptemberétől novemberéig lakossági hozzájárulással megvalósuló önkormányzati útépitési beruházást hajtottak végre. A panaszost az önkormányzat 2004. december 9-én kelt határozatával kötelezte a tulajdoni hányadának megfelelő arányú útépitési érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére. Kérésére később 12 havi részletfizetést engedélyeztek a számára.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a lakossági kezdeményezésű, és lakossági hozzájárulással önkormányzati beruházásban megvalósuló útépitések rendjéről szóló önkormányzati rendelet az útépitési hozzájárulás megfizetését nem vállaló, továbbá a kötelezettség vállalása ellenére nem teljesítő tulajdonosokat az önkormányzat határozattal útépitési érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére kötelezte. Az útépitési hozzájárulás nem konkrét személyhez, hanem az ingatlanhoz, illetve az ingatlan mindenkorai tulajdonosához – tehát a közút használatában valóban érdekelt személyhez – kötődő kötelezettség. A közút megépítése minden érintett ingatlan tulajdonosának érdeke, ők a közút használatától el nem zárhatók, és ez növeli az ingatlanjaik értékét. Nem kifogásolható ezért, ha az önkormányzat az együttműködésben részt nem vevő ingatlan-tulajdonosok személyében bekövetkező változás esetén a határozat kibocsátásának időpontjában tulajdonos személyt kötelezi az útépitési hozzájárulás megfizetésére.

Bár a panaszos az útépitési kezdeményezés időpontjában még nem volt az érintett ingatlan tulajdonosa, az út megépítésének, illetve a hozzájárulás fizetésére kötelező határozat kibocsátásának az időpontjában azonban már egyértelműen igen. Az, hogy az előző tulajdonos az útépitési kezdeményezésről esetleg tudott, de erről nem tájékoztatta a panaszost mint vevőt, az nem befolyásolja a panaszos kötelezettségét, hogy – érintett tulajdonosként – megfizesse az útépitési hozzájárulást.

Az országgyűlési biztos ezért az ügyben a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot nem állapított meg. Tekintve azonban, hogy az útépités és a panaszost a hozzájárulás megfizetésére kötelező határozat kibocsátása között hosszú idő, majd két év telt el, felkérte a polgármestert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a hasonló helyzetek elkerülése érdekében. A jövőben az útépitési együttműködésben résztvevő lakosokkal történő szerződéskötést követő lehető leghamarabb időn belül kerüljön sor a többi érintett ingatlantulajdonost az útépitési hozzájárulás megfizetésére kötelező határozatok kibocsátására.

#### **OBH 6070/2005.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz az oktatási, nevelési intézmény, ha belső szabályzata nem egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz.**

A panaszosok azt sérelmezték, hogy a Hajdúböszörményi Bocskai István Gimnázium nyolc évfolyamos tagozatára, ahol a tanulók felvétele felvételi eljáráshoz kötött, két – általános iskolából jelentkező – tanulót felvételi vizsga nélkül vett át.

Az általános helyettes a jogbiztonság elve sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A gimnázium 5. és 9. évfolyamon kívül rendes felvételi eljárást nem hirdetett. A gimnázium minden további tagozatára átvételi eljárás alapján lehet bejutni. Ennek során a tanulók általános iskolai eredményét vették figyelembe, illetve az adott évfolyamon a felvételi vizsga helyett különbözeti vizsga letételét írták elő.

A vonatkozó jogszabályok szerint a tanuló átvételére a tanítási év során bármikor sor kerülhet, kivéve, ha az általános iskolai tanuló úgy kíván iskolát váltani, hogy az iskolatípus változtatásával is jár. Ez utóbbi esetben az átvételre a felvételre megállapított eljárás szerint kerülhet sor. A gimnázium házirendje szerint a tanuló átvételénél a felvételre megállapított

pített követelmények érvényesek, valamint az igazgató az átvétel feltételeként – a szaktanárokkal egyetértésben – osztályozó és különbözeti vizsgák letételét, esetleg évvolyam megismétlését írhatja elő.

Az általános helyettes megállapította, hogy a házirend annak ellenére, hogy a magasabb szintű jogszabályokban előírtakat tartalmazza, alkalmas arra, hogy tanulók átvételekor vonatkozó rendelkezésénél szigorúbb eljárást alkalmazzanak, ugyanis a magasabb szintű jogszabály csak arra az esetre köti ki a felvételre vonatkozó szabályok alkalmazását, ha az átvétel egyben iskolatípus-váltással is jár. A házirend továbbá alkalmas arra is – amint az a jelen ügy vizsgálata során nyilvánvalóvá vált –, hogy megengedőbb legyen, azaz az iskolatípust is váltó tanulókat nem kötelezi felvételi eljárásra. Az iskola házirendjének alkalmazása során tehát fennáll az elvi és gyakorlati lehetősége annak, hogy a magasabb szintű jogszabályok kogens szabályaitól eltérjen. A házirend hibája abban áll, hogy nem tesz különbséget, az iskolát váltani szándékozó tanulók között a tekintetben, hogy a tanuló milyen típusú iskolával áll tanulói jogviszonyban. Ehelyett az igazgató döntésére bízta, hogy az átvételét kérő tanulót felvételi eljárásra kötelezi-e, vagy különbözeti vizsgát ír elő számára, esetleg évvolyamismétléssel veszi át. Ha a házirend rendelkezései betartása mellett olyan eljárás megengedhető, amely ellentétben áll magasabb szintű jogszabályok kogens rendelkezéseivel, akkor az nem felel meg a jogalkotás alapvető követelményének.

Mindezek alapján a gimnázium házirendje sérti a jogbiztonság követelményét.

Az általános helyettes felkérte az iskola igazgatóját, hogy vizsgálja felül az iskola házirendjét a jelentésben eltárt szempontok szerint, és a szükséges és indokolt módosításokat hajtsa végre. A címzett a kezdeményezéssel egyetértett.

#### **OBH 6215/2005.**

**A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az eljáró hatóság, ha a kérelmet nem tartalma szerint bírálja el, és ha hatósági ügyben a tényállás tisztázása nélkül hoz határozatot.**

A nevük elhallgatását kérő panaszosok – egyező tartalmú beadványukban – lakásfenntartási támogatás iránt 2005-ben előterjesztett kérelmük elintézését sérelmezve fordultak az országgyűlési biztos hivatalához. Beadványuk szerint a nyírkáti önkormányzat a törvénytértő önkormányzati rendelet alapján utasította el a kérelmet.

Az általános helyettes a panaszosok kilétének felfedése nélkül úgy vizsgálta ki az egyedi önkormányzati hatósági ügyet, hogy valamennyi, 2005. évben lakásfenntartási támogatás iránt folyamatban volt ügy iratait, az ügyekben alkalmazott önkormányzati rendeletek, valamint a közigazgatási hivatal által tett törvényességi észrevétel és az arra adott válasz megküldését kérte a polgármestertől. A rendelkezésre bocsátott iratok tanulmányozását követően eljárását hivatalból kiterjesztette valamennyi, 2005. évben lakásfenntartási támogatás iránt folyamatban volt ügyre. Megállapította, hogy a kérelmezők minden esetben lakásfenntartási támogatás iránt terjesztettek elő kérelmet.

A polgármester a kérelmeket azonban ún. helyi lakásfenntartási támogatás iránti ügyként bírálta el. Nem vizsgálta, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 38. §-a szerinti ún. normatív lakásfenntartási támogatásra a kérelmezők jogosultak-e. A polgármester ezzel az eljárással a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az ombudsman szerint annak nincs jelentősége, hogy valamely alapjog vagy államcél megvalósítására irányuló szabály, esetleg azokkal távoli kapcsolatban álló szabály teljesítése marad el, már a végrehajtásra irányuló jogszabályban megállapított kötelezettség teljesítésének elmaradása is objektíve alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon. Nem egyeztethető össze sem a jogállamiság elvével, sem az abból fakadó jogbiztonság követelményével, sőt a szociális biztonsághoz való joggal, és az állam ezzel kapcsolatos objektív alapjogvédelmi kötelezettségével sem, ha az önkormányzati hatósági jogkör gyakorlója elmulasztja a törvényben és az önkormányzati rendeletben megállapított szabályokat alkalmazni. A vizsgált esetekben sem a polgármester, sem a képviselőtestület nem volt figyelemmel a kérelmek elbírálása során a Szoctv. és az önkormányzati rendelet előírásaira, és az ezen jogszabályok által elérni kívánt célra.

Az általános helyettes azt is megállapította, hogy a folyamatban lévő ügyekben nem került sor a tényállás teljeskörű tisztázására, a megállapított tényekből pedig nem minden esetben vontak le helyes következtetést. A Szoctv. a tényállás tisztázására nem állapít meg különös szabályt, így e kérdésben az Áe. szabályait kellett megfelelően alkalmazni, ami előírta, hogy a közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Az ombudsman nem jogosult arra, hogy az egyes ügyekben a közigazgatási szerv helyett a tényállást tisztázza, és konkrét döntésre tegyen javaslatot, de megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a polgármester és a képviselőtestület, amikor a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségüknek nem tettek eleget.

Az általános helyettes a hatáskör gyakorlóit felkérte a határozatok visszavonására és a tényállások tisztázására, de azt az érintettek nem fogadták el. Ezért a legfőbb ügyésznél indítványozta a szükséges intézkedések megtételét, amire a megyei főügyészség több határozat ellen is óvást emelt, felszólalásokkal és figyelmeztetésekkel élt. (Kapcsolódó ügy: OBH 6222/2005.)

**OBH 6269/2005.**

**A jogbiztonsághoz, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha az építésügyi eljárásba nem vonja be a szakhatóságot.**

A panaszosok a veszprémi Mártírok úti sportpálya helyére épített áruházak miatt fordultak az országgyűlési biztoshoz. Kifogásolták, hogy a helyi önkormányzat szerint nem illetik meg őket a szomszédjogok, pedig a közvetlen környezetben élőként életkörülményeiket jelentősen befolyásolja az építkezés. A biztos tájékoztatást kért a közigazgatási hivataltól, a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől és az Országos Lakás és Építésügyi Hivataltól.

A közigazgatási hivatal tájékoztatása szerint a területen TESCO kisáruház és az EURONICS áruház épült. A veszprémi jegyző az EURONICS áruház építési engedélyezési eljárásába szakhatóságként bevonta a környezetvédelmi felügyelőséget, de a TESCO-GLOBAL Áruházak Rt. ügyében ezt elmulasztotta. A felügyelőség a hatáskörének elvonása miatt nem kezdeményezett eljárást. A felügyelőségnek a szakhatósági eljárásának mellőzése miatt felettes szerve útján hatáskörének figyelmen kívül hagyását kellett volna kifogásolnia, és környezetvédelmi-vízügyi előírásait megtenni.

Az önkormányzat az építésügyi eljárásban az előírt véleményezési és egyeztetési eljárásokat lefolytatta, a tárgyi ingatlan tervezett felhasználásával és szabályozásával kapcsolatban a jóváhagyási eljárás során nem érkezett hozzájuk észrevétel. A panaszosok ingatlanai közvetlenül nem szomszédosak az építéssel érintett ingatlannal, ezért a jegyző szerint nem minősülnek ügyféllel.

A biztos álláspontja szerint a Ket. és a korábbi Ae. szabályozás általánosabb megfogalmazásán túl nevesíti, hogy a létesítménnyel kapcsolatos eljárásban ügyfél a hatásterületen lévő valamennyi ingatlan tulajdonosa. Ennek értelmében elfogadhatatlan az az álláspont, hogy ilyen típusú létesítmények hatásterülete kizárólag a közvetlen közös telekhatáru ingatlanokra terjedne ki.

A biztos megállapította, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság eljárása súlyosan jogsértő. Az építési engedélyezési eljárásban az építésügyi hatóságnak saját hatósági döntései meghozatala mellett koordináló hatóságként meg kell keresnie az ügyben hatáskörrel rendelkező szakhatóságokat. A jegyző sem az építési, sem a módosított építési, sem a használatbavételi engedélyezési eljárásba nem vonta be a szakhatóságot, ezzel elvonta annak környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatáskörét.

Megállapítható, hogy a jegyző eljárásával visszásságot okozott. Mulasztásának eredményeképpen a TESCO áruház mindhárom engedélye semmis, amelyet a jóhiszeműen szerzett, és gyakorolt jogokra tekintet nélkül külön határozattal meg kell semmisíteni. A biztos kezdeményezte, hogy mindhárom engedély megsemmisítésére vonatkozó eljárását a közigazgatási hivatal folytassa le, és intézkedjék, hogy a jegyző az új eljárásokat folytassa le, azokba a környezetvédelmi felügyelőséget – mint hatáskörrel rendelkező szakhatóságot – vonja be. A jegyző felelősségre vonását kezdeményezze.

Kezdeményezte továbbá, hogy az OLÉH vizsgálja felül a közigazgatási hivatal által lefolytatott vizsgálatot, állapítsa meg, hogy a hivatal miért nem észlelte és tájékoztatta az országgyűlési biztost a TESCO áruház engedélyeinek semmiségéről, illetve miért nem járt el hatáskörében. Vizsgálja meg a közigazgatási hivatalnál a személyes felelősséget, és kezdeményezze a felelősségre vonást.

A biztos megállapította azt is, hogy a környezetvédelmi felügyelőség az eljárásával, illetve annak hiányával szintén visszásságot okozott, ezért kezdeményezte, hogy a Környezetvédelmi Főfelügyelőség vizsgálja meg a konkrét ügyben a felügyelőség eljárását, mulasztását, intézkedjen a környezetvédelmi-vízügyi érdekek érvényesítéséről.

Az OLÉH az ajánlásban megfogalmazottakkal nem értett egyet, véleménye szerint nem történt hatáskörrelvonás, mert a jegyző környezetvédelmi hatósági hatáskörben járt el, és az engedély megfelel a törvénynek, ezért az engedélyek megsemmisítésére vonatkozó eljárás lefolytatása jogszerűtlen lenne, és ez alapján személyes felelősséget sem kellett megállapítani.

A Főfelügyelőség szerint a használatbavételi engedélyt kell megsemmisíteni, az új eljárásba pedig be kell vonni a szakhatóságot. A megkeresett minisztériumok azonban ismételtlen egymástól eltérő álláspontot alakítottak ki. A biztos ezt követően közös véleményadásra kérte fel a szaktárcákat, amelyre azt a választ kapta, hogy a két főhatóság között az adott ügyben nincs ellentmondás, korábban a KVVm a kérdésre vonatkozó jogszabályi környezet általános jellegű értelmezését fejtette ki, míg az ÖTM a konkrét esetet vizsgálva alakította ki szakmai véleményét. Az egyedi ügy konkrét vizsgálata során azonban mindkét minisztérium egyetért abban, hogy a Tesco kisáruház építési engedélyének megadásához nem volt szükség a környezetvédelmi szakhatóság bevonására.

Kifejtették, hogy a hatályos jogszabályi környezet biztosítja a környezetvédelmi szempontok, követelmények és érdekek érvényre juttatását.

A biztos a miniszterek válasza alapján az ügyben megfogalmazott kezdeményezéseket visszavonta és kérte a környezetvédelmi és vízügyi miniszter intézkedését annak érdekében, hogy a felügyelőségek a jövőben a válaszaik során a konkrét ügy tényállásának tisztázása céljából körültekintőbben járjanak el.

**OBH 6320/2005.**

**A jogbiztonsághoz, a szociális biztonsághoz, valamint jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak a pénzintézetek, ha nem megfelelően biztosítják a lakáscélú állami támogatások igénylői számára az ügyféli jogokat, így különösen a tájékoztatáshoz és a jogorvoslathoz való jogot.**

A panaszosok a lakásépítési kedvezmény igénybevételével kapcsolatban a közvetítésében közreműködő hitelintézetek eljárását sérelmezték. Nem kaptak megfelelő tájékoztatást az állami támogatások igénybevételének feltételeiről, az eljáró hitelintézet nem biztosított jogorvoslati lehetőséget a támogatási kérelem elutasításával szemben. Egyik panaszos szerint az érintett pénzügyi intézmény – üzletpolitikai döntésre hivatkozva – nem nyújtott támogatást ingatlan bővítéséhez. A lakáscélú állami támogatások közvetítésében közreműködő hitelintézetek e támogatásközvetítési tevékenységüket önálló terméknek tekintik, amellyel kapcsolatban különböző, bizonyos esetekben a támogatás összegének 20%-át is meghaladó mértékű díjat számítanak fel.

Az általános helyettes feltárta, hogy a közvetlen támogatások elbírálását, a támogatott kölcsönök nyújtását, folyósítását, a törlesztés összegének megállapítását, valamint ezeknek a központi költségvetéssel való elszámolását a hitelintézetek végzik. Állami intézmény vagy hatóság a lakáscélú állami támogatások lebonyolításában nem működik közre. A kormányrendelet – a lakásépítési kedvezményt megelőlegező kölcsönt kivéve – nem szabályozza, hogy a közreműködő hitelintézet a támogatások igénylői terhére milyen mértékű díjat számíthatnak fel.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) rendelkezései alapján a lakáscélú állami támogatások mint költségvetési támogatások igénybe vevőire is kiterjed a törvény hatálya, vagyis eljárási értelemben adózónak tekinthetők. Ekként megilletik őket mindazon jogok, amelyek az adózókat megilletik, így különösen a tájékoztatáshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog. Mivel az Art. háttérjog szabályaként a közigazgatási eljárási törvényt (Ket.) is alkalmazni kell, a lakáscélú állami támogatások igénylőit megilletik az e törvényekben meghatározott ügyféli jogok is, így a tisztességes ügyintézéshez való jog, a jogorvoslathoz való jog, vagy a tájékoztatáshoz való jog.

Az általános helyettes megállapította, hogy a kormányrendelet és a bankok gyakorlata a támogatások igénylői számára nem, vagy nem megfelelően biztosítja az Art. és a Ket. rendelkezései alapján megillető jogokat. A tájékoztatáshoz való joggal kapcsolatban megállapította, hogy a közreműködő hitelintézetek sokat tesznek az ügyfelek megfelelő tájékoztatása érdekében, de konkrét panaszokból kitűnő esetek szerint a mindennapi gyakorlatban felmerülnek problémák, hiányosságok. A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban megállapította, hogy a vonatkozó szabályozás a támogatások igénylésével kapcsolatban semmilyen eljárási határidőt nem tartalmaz. A szabályozás potenciális lehetőséget ad az elbírálás elhúzóására, és nem ír elő indokolási kötelezettséget az igénylés esetleges elutasítása esetére sem. Néhány kivételtől eltekintve, nem tartalmaz rendelkezést a hitelintézetek által alkalmazható díjakra. A hitelintézet a közvetlen támogatások nyújtását nem tagadhatja meg, ha a támogatott személy a személyi és egyéb feltételeknek megfelel, de a felszámítható díjakra vonatkozó szabályozás hiánya lehetőséget teremt arra, hogy a hitelintézet a díjstruktúra megfelelő alakításával gyakorlatilag „mentesítse magát” egyes támogatások nyújtása alól. Az igénylők számára semmilyen formában nem biztosított a jogorvoslati lehetőség.

Mindezek a jogbiztonsághoz, a szociális biztonsághoz, valamint jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak. Az általános helyettes ezért az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek azt javasolta, hogy kezdeményezze a kormányrendelet olyan módosítását, amely a támogatás igénylői részére biztosítja a tájékoztatáshoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog teljes körű érvényesülését. Határozza meg a hitelintézetek által a támogatások közvetítésére tekintettel érvényesíthető díjak, jutalékok mértékének felső határát. A támogatás lebonyolítása kapcsán az érintett pénzintézetek vezetői arra kérte, hogy hívják fel munkatársaik figyelmét a pontos és érthető tájékoztatás fontosságára, az üzletmenetüket úgy alakítsák, hogy az ügyfeleik a támogatási kérelmükre írásban kapjanak választ. Az elutasító válaszban tájékoztassák az ügyfeleket az elutasítás konkrét okairól; tekintsék át, és ha szükséges módosítsák a lakáscélú állami támogatások közvetítésével összefüggő díjaikat, hogy azok az igénybe vett támogatás összegéhez képest ne legyenek esetlegesen aránytalanul magasak.

(Kapcsolódó ügyek: OBH 1975/2005., OBH 2274/2005., OBH 4439/2006.)

**OBH 1027/2006.**

**A politikus másokénál szűkebb magánszférája nem jelenti azt, hogy bárki jogosult lenne ingatlanát fényképezni, a felvételt az érintett vagyoni viszonyaival kapcsolatos vitákban „bizonyítékként” felhasználni.**

Egy politikus házáról készített és több napilapban közölt légi felvétel alapján, az emberi méltósághoz, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog érintettsége miatt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az adatvédelmi biztossal hivatalból vizsgálatot indított.

Bár a módszer elsősorban a politikusokat, sportolókat, színészeket érintheti, a biztosok jelentésükben bármely állampolgár magánszférához és magánlakáshoz való jogára is tekintettel fejtették ki jogi álláspontjukat. Vizsgálatuk hatóság érintettségének hiánya miatt nem terjedt ki az utcáról történő fényképezésre.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának. A közszereplő politikusok magánszférához való jogának alkotmányos korlátozása szorosan a közfunkciójukkal és közszereplésükkel összefüggésben értelmezendő, és elsősorban a kritika és bírálat terén terheli őket többlet-tűrési kötelezettség. A korlátozás ezen túlmenően csak törvényen vagy saját hozzájárulásukon alapulhat, egyébként szükségtelennek minősül. A vagyoni helyzetre – azon belül a magánlakásra – vonatkozó adatok személyes adatnak minősülnek. A személyes adatok védelméhez való jog törvényben korlátozható: ilyen az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, amely a képviselőket vagyonynyilatkozat tételére kötelezi, továbbá annak nyilvánosságra hozatalát is előírja.

A biztosok szerint nincs akadálya annak, hogy egy politikus beszédét, stílusát, szereplését, akár öltözködését kritikával illessék, hiszen magánszférája ezen a téren másokénál szűkebb, a kritikával szemben fokozottabb tűrési kötelezettség terheli. A kritika tehát nem kifogásolható, a szűkebb magánszféra viszont nem legalizálja a kutakodást, megfigyelést, leskelődést.

Egy légi felvétellel legfeljebb az átépítés/bővítés ténye bizonyítható, abból annak pontos költségét – különös tekintettel a belsőépítészeti és lakberendezési megoldások zártságára – meghatározni nem lehet. Túl azon, hogy a magánszféra sérelmével jár, az ingatlan fényképezését nem lehet azzal magyarázni, hogy az a közvélemény hiteles tájékoztatását, az igazság kiderítését szolgálja, és ezáltal megengedett, ugyanis nem alkalmas az esetleges ellentmondások, bizonytalan kérdések tisztázására. A vagyongyarapodás jogállamhoz méltó és egyben alkalmas és törvényes kivizsgálási módszere a vagyonynyilatkozási eljárás.

A biztosok javasolták, hogy a gazdasági és közlekedési miniszter a jelentésben foglaltak figyelembevételével alkossa meg a légi járművel végzett egyéb gazdasági tevékenység végzésének szabályait, és a Ptk.-val, illetve az adatvédelmi törvénnyel összhangban határozza meg a légi fotózás garanciális feltételeit. Szükségesnek tartották a magáncélú repülés, így például a sétarepülés során készített felvételek kezelésére vonatkozó szabályozást is. Kezdeményezték, hogy a Polgári Légiközlekedési Hatóság a jelentés megállapításai alapján vizsgálja felül a légi-fotózás engedélyezésével összefüggő gyakorlatát, és belső szabályzatait a szükséges mértékben átdolgozva hozza összhangba azt a hatályos jogszabályok előírásaival és az alkotmányos követelményekkel.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium kabinetfőnöke a biztos sürgetésére közölte, hogy a jogalkotás szakmai előkészítését megkezdött. A biztos a válaszlévlél adatvédelemmel összefüggő megállapításaira nem reagált, a levelet az adatvédelmi biztosnak továbbította.

#### **OBH 1176/2006.**

**A jogbiztonsághoz való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a társasházi lakások szociálisan rászorult tulajdonosainak azért utasítja el a távhő-szolgáltatási díj megfizetéséhez igényelt támogatási kérelmét, mert a díjat nem közvetlenül a szolgáltatónak, hanem a közös költségen belül az intézőbizottságnak fizetik meg. A jegyző a vonatkozó jogszabálynak megfelelően járt el, így az alkotmányos visszásság a jogszabály ellentmondásosságára vezethető vissza.**

Egy veszteprémi nyugdíjas panaszolta, hogy a jegyző elutasította a távhő-szolgáltatási díj megfizetéséhez igényelt támogatási kérelmüket, mert a társasházi lakások tulajdonosai nem közvetlenül a szolgáltatónak, hanem az intézőbizottságnak fizetik a díjat, amely azt egy összegben fizeti meg a szolgáltatónak.

Az országgyűlési biztos feltárta, hogy a panaszos kérelmét a 212/2005. (X. 5.) Korm. rendelet alapján utasították el, mert az mondja ki, hogy támogatásra azok jogosultak, akik a távhő-szolgáltatási díjat közvetlenül – mint díjfizetők – a távhőszolgáltatónak fizetik. A panaszos és lakótársainak többsége nyugdíjas, akik az alacsony összegű nyugdíjuk, és a kormányrendeletben előírt egyéb feltétel alapján jogosultak lennének a támogatásra.

A biztos megállapította, hogy a kormányrendelet indokolatlanul különbözteti meg azokat a nyugdíjas díjfizetőket, akik a közös költségen belül fizetik meg a távfűtés díját. A jogbiztonsághoz való joggal és a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásság a jogszabály nem egyértelmű rendelkezésére vezethető vissza.

A visszásság megszüntetése érdekében felkérte a pénzügyminisztert, hogy kezdeményezze a 212/2005. (X. 5.) Korm. rendelet olyan módosítását, mely a tényállásban ismertett esetben is lehetővé teszi, hogy a nyugdíjas díjfizetők hozzájussanak a távhő-szolgáltatási támogatáshoz.

A javaslatot a pénzügyminiszter elfogadta, és a 98/2006. (IV. 25.) Korm. rendelettel módosította a nyugdíjasok távhő-szolgáltatási támogatásáról szóló szabályozást.

A módosítás értelmében azok a nyugdíjasok is jogosultak a támogatásra, akik a társasház, illetve a lakásszövetkezet útján fizetik meg a távhő-szolgáltatás díját.

**OBH 1399/2006.**

**Az ellátottak emberi méltóságához, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő, valamint a szociális biztonsághoz való joga közvetlen veszélyét is előidézheti, ha a rehabilitációra szorulókat az évek óta megszokott és bevált környezetükből kiemelik.**

A Fejér Megyei Rehabilitációs Intézet egyik kihelyezett részlegének lakói fordultak panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert az intézményvezetőtől arról értesültek, hogy rövid időn belül vissza kell költözniük az intézmény korábbi telephelyére. Az ellátottak 14 éve éltek a jelenlegi helyen, többen élettársi, házastársi kapcsolatban külön kaptak elhelyezést, a munkahelyük könnyen elérhető volt, a városi környezetben maguk intézték ügyeiket, vásárlásaikat, megszokták az önálló életvitelt. A költözést követően sem a közös elhelyezésre, sem az ellátottak által vásárolt és megszokott berendezési tárgyak átvitelére nem lett volna lehetőség, a legközelebbi település is 7 km-re lett volna.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és felkérte a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal Szociális és Gyámhivatala vezetőjét a panasz helyszíni vizsgálatára.

A gyámhivatal munkatársai mindkét helyszínen ellenőrzést tartottak, és az ellátottak áthelyezését az alábbi okokra figyelemmel nem támogatták. Az áthelyezést követően nem biztosítható a házaspárok és élettársak együttes elhelyezése, személyes tárgyaikat nem tudnák teljes egészében magukkal vinni, elhelyezni, holott a személyes gondoskodást nyújtó intézményeknek kötelessége biztosítani az emberhez méltó körülményeket, amelyhez hozzátartozik a magánélet lehetősége is. Az áthelyezett személyek foglalkoztatása sem lenne egyértelműen megoldva, a jelenlegi telephelyen ugyanis többségük munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll, kérdéses volt azonban, hogy a foglalkoztató az új telephelyen is biztosítaná-e ezt. Az ellátottak a városi környezethez szocializálódtak, a jelenlegi lakóhelyük közel van a város központjához, így számos olyan tevékenységet is megtanultak (postahivatalban eligazodás, nagyobb áruházakban történő bevásárlás, érdekeik önálló képviselete a hivatalokban), melyeket az áthelyezést követően nem tudnak hasznosítani, a nagyobb távolság, a közlekedési nehézségek is hátrányosan érintenék őket.

A megyei közgyűlés a gyámhivatal javaslatát megtárgyalta, és az áthelyezés kérdését a napirendjéről levette. Erre tekintettel az országgyűlési biztos jelentésében csak a helyszíni vizsgálat során feltárt, egyes tárgyi feltételek hiányának megszüntetésére tett ajánlást, melyet a fenntartó elfogadott.

**OBH 1466/2006.**

**Az élethez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a gyógyszerterv, ha az életmentő terápiát végző orvost választás elé állítja, hogy vagy a törvényt kell megszegnie, vagy az orvosi hivatás etikai szabályait. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyógyszerrendelés szabályainak szigorítása a súlyos, de még gyógyítható daganatos betegek terápiája tekintetében.**

A Transzfuziológiai és Hematológiai Szakmai Kollégium titkára fordult az országgyűlési biztoshoz az általuk végzett onkológiai beavatkozások adekvát gyógyszerrendelését megnehezítő – esetenként ellehetetlenítő – túlzottan szigorú jogi szabályozás miatt. Azt kifogásolta, hogy az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (GyT) olyan helyzetet teremtett, amely kifejezetten veszélyezteti a súlyos rákbetegek gyógyulási esélyeit, és az orvos-beteg közötti bizalmi viszonyt is hátrányosan érinti.

Figyelemmel az onkológiai betegségek mind gyakoribb előfordulására, a gyógyszer-támogatási rendszer nehézségeinek ismeretében, tiszteletben tartva az orvostudomány változásainak jelentőségét az országgyűlési biztos a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és az egészségügyi miniszter állásfoglalását kérte. A daganatos megbetegedések gyógyításában jártas szakemberek tájékoztatása, tényelemzése és következtetései, valamint az egészségügyi miniszter részletes, a jogi háttér felvázolását sem nélkülöző állásfoglalása alapján a következő tényállást rögzítette.

A szakemberek méltánytalannak tartják, hogy a gyógyszerterv miatt gyakran a szakma szabályai sem érvényesíthetők, amennyiben a legjobb, leghatékonyabb gyógyító szerek alkalmazása lenne szükséges és indokolt. Különösen az háborította fel az orvostársadalmat, hogy a jogalkotó az engedélyezettől eltérő indikációban alkalmazott gyógyszerrel emberen végzett, engedély nélküli kutatásnak minősítette, és a 5 évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel fenyegeti. Álláspontjuk szerint a nemzetközi gyakorlatban – a büntetőjog által – példa nélküli fenyegetettség durva beavatkozás az orvos-beteg egyébként is törekeny bizalmi viszonyába. Ugyancsak méltatlan megoldás a gyógyszerkassza szűkösségére utalva tiltani valamit, mert előfordulhat, hogy a beteg vagy családja meg tudja fizetni a drága szert, illetve számtalanszor előfordult, hogy a betegséghez tartozó HBCs-ből kigazdálkodható volt a jobb, hatékonyabb, sőt életmentő kezelés.

Az egészségügyi miniszter válaszában kiemelte az egyes ágazati szintű jogi szabályozás szakmai háttérének tudományos alapját: a kívánt társadalmi-gazdasági viszonyok, a tudomány eredményei, az emberi jogok és az etikai kérdések, érdekek konfliktusainak feloldására alkalmazható lehetőségeket, a várható hatásokat, s általában a normák összhangját mind a nemzetközi, mind a belső jogot illetően. Kiemelte az emberi méltóság alapjogi védelmét, figyelemmel a hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet tilalmára, és ennek konkrét szabályozására, amely az orvos számára lehetővé teszi az egyes eljárások közötti – szakmai belátáson alapuló – szabad választást, a beteg erre vonatkozó tájékozta-

tását, illetve beleegyezését. Az orvos számára támpontot nyújtanak a jogszabályban meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel való rendelkezések, a szakmai szabályok, irányelvek, illetve ennek hiányában, a széles körben elfogadott szakirodalomban közzétett szakmai követelmények. Mindehhez további feltétel a beteg állapotában a lehető legnagyobb tényleges állapotjavulás, valamint mind a betegjogok, mind pedig a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználása. A 2002. évi VI. törvény rögzíti, hogy az emberi lény érdeke és jóléte mindenkor elsőbbséget élvez a társadalom vagy a tudomány pusztá érdekével szemben. Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek gyártására, alkalmazására és felhasználására vonatkozó – a közösségi joggal is összhangban lévő – belső norma lényegében megfelel a vázolt kritériumoknak. Ezért a gyógyításban felhasználásra kerülő gyógyszerek a szigorú engedélyezési eljárás során, a klinikai vizsgálatok alapján meghatározott indikációban biztonságosan alkalmazhatóak, tehát forgalmazásuk ennek megfelelően engedélyezett. A szigorú szabályozás nem zárja ki, hogy az orvos – részben külön jogszabályokban rögzített engedélyezési eljárásokat követően – olyan gyógyszert is alkalmazzon, amely az adott betegség kezelésére nem rendelkezik forgalomba hozatali engedéllyel. Az ilyen – indikáción túli – rendelés a gyógyszer törvény és végrehajtási rendelete alapján, kérelemre az OGYI különös méltánylást érdemlő betegellátási érdekből való engedélye beszerzésével lehetséges. Egyetlen feltételt kell ekkor figyelembe venni, hogy a gyógyszer minősége, mennyiségi összetétele – gyártási körülménye – ismert és meghatározott legyen. A közfinanszírozású kutatóhelyek, egyetemi kutatóintézetek, egészségügyi intézetek, sőt orvosok vagy orvoscsoportok által indított klinikai vizsgálat tekintetében az indikáción túli gyógyszerrendelés visszaszorítása érdekében az etikai véleményezési, illetve hatósági engedélyezési eljárás díjának minimalizálása vagy elengedése elősegíthetné a helyzet megnyugtató megoldását.

Az országgyűlési biztos gyakorlatában már számos alkalommal előfordult, hogy egy társadalmi igény olyan markánsan fogalmazódik meg egy-egy beadványban, hogy az annak alapján indult alapjogi vizsgálat eredményeként megszületett összegző jelentés nem nélkülözheti a jogelméleti vagy alkotmányértelmezési kifejtést, az emberi jogok alapját képező, élethez és emberi méltósághoz való alapvető jog említését. Az élet és az emberi méltóság egysége minden emberi életet azonos értékűvé, ezzel együtt sérthetatlenné tesz. Ennek alapján formálódott az alkotmánybíráskodás filozófiai, dogmatikai rendszere, alakult az élő Alkotmány emberképe. Ezen megállapítás kifejtését követően az országgyűlési biztos a következőket szögezte le jelentésében:

Az állam intézményes élet- és egészségvédelmi kötelezettsége egyúttal azt is jelenti, hogy ha egy új vagy „túl költséges” gyógyító eszközt vagy eljárást maga nem képes finanszírozni, akkor – legalább átmenetileg, vagy akár véglegesen is – lehetővé kell tennie az állampolgárok számára, hogy személyiségi önrendelkezési szabadságuk és vagyoni autonómiájuk alapján azt maguk finanszírozhassák. Az ilyen fajta „piacosítással” szemben az elsődleges kérdés, hogy az alkotmányosan megengedhető-e. Esetünkben az élethez és emberi méltósághoz való jog feltétlen érvényesülésének követelménye alapján az új eljárás alkalmazása nyilvánvalóan megengedhető, ehhez azonban a jogszabályi garanciákat feltétlenül biztosítani kell. Ha pedig megengedhető, és rendelkezésre áll a kellő jogi háttér, akkor megvalósul az esélyegyenlőség minden állampolgár számára a hozzáférés terén. A gyógyszer törvény kimondja, hogy gyógyszert rendelni csak a forgalomba hozatali engedélyében jóváhagyott alkalmazási előírásban szereplő javallatban (meghatározott indikációban) jogosult minden orvos, aki erre jogosítvánnyal rendelkezik. Ha a szer egyéb betegségtípusra is alkalmazható, de arra nem rendelkezik engedéllyel, akár nem létezőnek is tekinthető. Amennyiben az orvos ennek ellenére azt rendeli, egyfelől a Btk-ba ütköző tevékenységet végez, másrészt teljesíti a hippokratészi esküjét, mivel a súlyos rákbeteg gyógyulási esélyét növeli.

A gyógyszer törvény a Btk. tényállását is módosította azzal, hogy az emberen végezhető kutatás szabályainak megszegése törvényi tényállás kiegészült azzal, hogy „aki vizsgálati készítménnyel klinikai vizsgálatot az emberi alkalmazásra szánt gyógyszerekről szóló törvényben meghatározott engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérően végez, büntetett követ el.” Így válik a kutató orvos gyógyító felelőssége az eltérő indikációban való gyógyszerelés tekintetében büntetendő cselekedetté. A bárki által elkövethetőség („aki”) azt az orvost sújtja kiváltképpen, aki az „elvárható gondossággal” igyekszik megmenteni daganatos betege életét. Nem vezethet-e ez a gyakorlat az egyébként is mindinkább tetten érhető deffenzív orvosláshoz? Az orvos szabadságvesztéssel való fenyegetettsége miatti esetleges terápiás korlát nem kerülhet-e adott esetben fiatal, még menthető életetekbe?

E – látszólag morális – kérdés valójában kizárólag gazdasági szempontú, amely abból az évtizedes bizalmatlanságból fakad, amely a piaci szereplők, az egészségügyi ipar profitorientált mechanizmusa és a hagyományos orvoslás etikai alapja közé vert éket, és mérgezi az eskü szellemét. Ebből következően a feloldása sem lehet más, mint pénzügyi jellegű, hiszen morális alapja megkérdőjelezhetetlen.

Mindezeket követően a biztos azt is kifejtette, hogy az emberi felhasználásra kerülő vizsgálati készítmények klinikai vizsgálatáról és a helyes klinikai gyakorlat alkalmazásáról szóló 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet alapján folyó engedélyezési eljárás során fizetendő igazgatási díjak meghatározott része (40%) a jogszabály értelmében az Egészségügyi Minisztérium kasszájába kerül. Ennek természetesen érthető indoka a szakmai etikai véleményezés elkészítésére fordított idő, tudás, egyéb infrastruktúra. Az igazgatási díjak ugyancsak jogszabályban [32/2005. (VIII. 11.) EüM rendelet] rögzített összegét, az engedélyezési és egyéb hatáskörébe tartozó eljárásokért az Országos Gyógyszerészeti Intézet

(OGYI) részére, készítményenként kell a kérelmezőnek megfizetni. Elszámolása a költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeiről szóló szabályok szerint történik. A vonatkozó jogi normák további összevetése után felmerül a kérdés, hogy létező súlyos kórra, ugyancsak létező gyógyszer az engedélyezési eljárás során elbukhat-e a díjfizetés kötelezettségén, vagy egyáltalán mérlegelés tárgya lehet-e csupán az eltérő indikációban való alkalmazhatósága miatt? A jelenleg igen magas eljárási díjak (gyakran milliós tételek) a kis számú, tisztán tudományos célú vizsgálatokat illetően óriási – anyagi – terhet jelentenek. A jelen panasz alapjául szolgált eset is arról tanúskodik, hogy kifejezetten az onkológia területe a legkiszolgáltatottabb. A gyógyszergyártók által kezdeményezett – egyébiránt indokoltan – hosszú, és különböző ellenőrző vizsgálatokat követelő, ebből is következően drága engedélyezési eljárást rövidítheti le, és teheti olcsóbbá az egyes közfinanszírozású onkológiai intézmények klinikai gyakorlatán alapuló tudományos, gyakorlati tapasztalat. Ebből következően leszögezhető, hogy a közvetlen betegellátás során az orvos a klinikai gyakorlatban gyorsabban, ennél fogva nagyobb hatékonysággal reagálhat egy-egy szer alkalmazhatósága tekintetében. Ugyanakkor a gyógyszer-rendelést szabályozó normák általános szigorítása – mi több, pónalizálása – egyúttal a súlyos, daganatos betegek számára valódi életmentő terápiás technikáit is ellehetetlenítette.

Vizsgálata befejezésével a biztos megállapította, hogy az orvos az egyes onkológiai betegségtípusok terápiás kezelése során, kényszerűségből az engedélyezettől eltérő indikációban rendelt gyógyszerek alkalmazásával kifejezetten a beteg életének megmentése érdekében, az egészségügyről szóló törvény és az emberi élet mellett tett orvosi eskü alapján végzi ebbéli tevékenységét. Ennélfogva számára a gyógyszer-törvény megszegésének kényszere, illetve szabadságvesztéssel való fenyegetettsége ellentétes az emberi élet elsőbbségét hirdető általános jogelvekkel, az orvosi hivatás etikai szabályaival. Megállapította továbbá, hogy a gyógyszer-rendelés szabályainak szigorítása a súlyos, de még gyógyítható daganatos betegek terápiája tekintetében nem éri el a kívánt társadalmi, gazdasági célt, amivel a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghoz való jogot, így alkotmányos visszasságot keletkeztet.

Felvetette, hogy az engedélyezési eljárás specializálásával, és ennek megfelelően, például az igazgatási díjak csökkentésével lehetőség nyílhatna arra, hogy a tudomány fejlődése ne váljon követhetetlenné finanszírozási szempontból, illetve a jogi háttér merevsége, bizonytalansága miatt a betegek gyógyulási életesélye ne csökkenjen. Felkérte az egészségügyi minisztert, hogy tegye meg a szükséges lépéseket a vizsgált jogszabályok – kifejezetten a gyógyulási esélyeket javító – összhangjának megteremtése érdekében.

Az egészségügyi miniszter a díjtételek változtatása tekintetében kedvező választ adott, ugyanakkor a gyógyszergyártók szerepének hangsúlyozása mellett kifejtette, hogy egy-egy rossz prognózisú betegség tekintetében sincs módja az indikációs kör bővítésének kötelezésére. A biztos a miniszteri választ elfogadta.

A biztos az ügy további szakaszában ismét arról kapott információkat, hogy több hónappal a jelentés megállapításai és a miniszteri reagálást követően sem történt érdemi lépés, ezért OBH 4673/2006. számon ismét a tárca vezetőjéhez fordult. Ismét felvetette, hogy a korábbival egyező tartalmú kifogás szerint a súlyos daganatos betegek – e szakterületen egyre nagyobb számban előforduló, többségében fiatal emberek és gyermekek – esetén az egyes komplex hatóanyagú gyógyszerek indikáción túli, ám adekvát és szakmailag indokolt alkalmazását a jogi normák továbbra is akadályozzák, illetve az állam bűncselekménynek tekint. A lehetséges megoldás érdekében felvetette az Alkotmánybíróság segítségül hívását elsősorban a büntetőjogi fenyegetettség miatt, másodsorban pedig a vonatkozó normacsomag nem aggálytalan alkalmazhatósága miatt.

A miniszter válaszában részletesen kiemelte, hogy a díjtételek megváltozásáról szóló módosító rendelet [31/2006. (VIII. 23.) EüM rend.] már tartalmazza az engedélyezési eljárás csökkentett díjtételét, valamint az akkor még elfogadás előtt álló gyógyszer gazdaságossági törvény további lehetőségeket nyit olyan külön jogszabály megalkotására, mely lehetővé teszi – természetesen kellő garanciákkal – az indikáción túli gyógyszer-rendelést.

E jogszabály megalkotása valóban nagy segítség lenne a súlyos beteg számára.

#### **OBH 1572/2006.**

**A jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a lakásért életjáradék programok során kötendő szerződések minősítése körüli bizonytalanság.**

Az utóbbi időben Magyarországon több olyan gazdasági társaság kezdett működni, amelyek üzletszerű gazdasági tevékenységük körében jelentős számú magánszeméllyel kötnek életjáradéki szerződést. A szerződés lényege, hogy a járadékos ingatlanát – a használati jog fenntartása mellett – a járadékfolyósító tulajdonába adja, amelytől cserébe élete végéig havi életjáradékot kap. Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot az ügyben érintett hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének az eljárásával kapcsolatban, a PSZÁF álláspontja szerint ugyanis hatásköre nem terjed ki ezekre az ún. „lakásért életjáradék programokra”.

A biztos megállapította, hogy a lakásért életjáradékot kínáló konstrukciók a Ptk.-ban szabályozott életjáradéki szerződés minden fontos ismérvével rendelkeznek. A szerződéses kapcsolat jellemzője a huzamosság (a szerződéses jogviszony a jogosult haláláig tart), a járadékszerűség (rendszeresen ismétlődő szolgáltatás a járadékfolyósító kötelezett oldalán), és a szorosan személyhez kötöttség a jogosult oldalán. Lényeges ezen kívül a kockázati elem is: eszerint előfor-

dulhat, hogy a jogosult a szerződés megkötése után rövid időn belül meghal, ilyenkor a folyósított életjáradék a cserébe kapott vagyonértéknek csak kis hányadát teszi ki; ezzel szemben pedig a kötelezett azon kockázata áll, hogy a jogosult halálának időpontja kiszámíthatatlan. A lakásért életjáradék programok azonban az egyszeri díjfizetésű, azonnal induló és halálig tartó járadékbiztosítási szerződésekre is erősen emlékeztetnek, amelyek viszont életbiztosításnak tekinthetők. Biztosítási tevékenységet ugyanakkor csak meghatározott feltételek (tőkefedezet, üzleti terv stb.) megléte esetén, illetve csak a PSZÁF engedélyével és felügyelete mellett lehet végezni.

A biztos szerint a jogszabályi környezet alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy az üzletszerű gazdasági tevékenységük körében lakásért életjáradék szerződéseket tömegesen kötő vállalkozások életjáradéki vagy biztosítási megállapodásokat kötnek. Felhívta a figyelmet arra, hogy egy ilyen vállalkozás – elsősorban az ügyfelek tervezett nagy száma miatt – nagy anyagi befektetést igényel, ráadásul, amíg az első járadékosok élnek, a járadékfolyósítónak lényegében kizárólag kiadása van. A befektetés megtérülése attól függ, hogy mikor és milyen áron tudja a járadékfolyósító a tulajdonába került lakásokat később értékesíteni (vagy más módon hasznosítani).

A vizsgált szerződések minősítése körül kialakult bizonytalanságot – elsősorban amiatt, hogy nem tisztázott, hogy a PSZÁF felügyeleti jogköre e tevékenységre kiterjed-e – a biztos jogbiztonsággal összefüggő visszássággként értékelte. Megállapította, hogy a kialakult helyzet közvetett módon a tulajdonhoz, illetve a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. A PSZÁF véleményéhez csatlakozva leszögezte, hogy az egyértelmű szabályozás érdekében ésszerű lenne megkövetelni, hogy az ilyen jellegű tevékenység kockázata és a nagyszámú potenciális ügyfél érintettsége miatt csak tőkeerős, megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező cégek foglalkozhassanak üzletszerűen ezzel a tevékenységgel, és hogy a PSZÁF felügyeleti jogköre kiterjedjen erre a tevékenységre.

A biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja meg, milyen módon lehet a kialakult jogbizonytalanságot orvosolni. A miniszter jelezte, hogy a vonatkozó jogszabály a pénzügyminisztériumban előkészítés alatt áll.

#### **OBH 2117/2006.**

**A sebességhatárok alkalmazását az állam életvédelmi kötelezettsége mint alkotmányos cél érvényesítése teszi indokoltá.**

Az országgyűlési biztos egy a Népszabadság 2006. március 1-jei számában – az autópályákra érvényes sebességkorlátozás feloldását szorgalmazó egyesületről – megjelent cikk alapján hivatalból indított vizsgálatot. A sebességkorlátozás esetleges eltörlésével kapcsolatos álláspontjukról a Közlekedési Főfelügyelet Főigazgatójáról és az országos rendőrfőkapitánytól kért tájékoztatást.

A megkeresett szervek vezetői úgy nyilatkoztak, hogy nem értenek egyet a sebességhatár emelésével, eltörlésével. Álláspontjukat statisztikai adatokkal, valamint műszaki, közlekedésbiztonsági és környezetvédelmi érvekkel támasztották alá.

A biztos a kérdést – a szakmai indokokra is tekintettel – az élethez való alkotmányos jog tükrében vizsgálta. Az Alkotmány az állam számára nem csupán e jog megsértésétől való tartózkodás kötelezettségét írja elő, hanem e jog biztosítására, az emberi élet védelmének az adott társadalmi közegben való tevékeny előmozdítására is kötelezi.

A sebességhatárok a baleset megelőzéssel az emberi élet és testi épség védelmét szolgálják. Tekintettel arra, hogy 130 km/h fölött jelentősen megnő a baleseti kockázat, az egyesület célkitűzése az országgyűlési biztos számára is elfogadhatatlan volt.

A biztos a sebességhatár eltörlése helyett az intenzív rendőrségi kontrollt szorgalmazta a gyorshajtó és ezzel önmagukon kívül másokat is veszélyeztető járművezetők kiszűrése érdekében, mert álláspontja szerint ez a szemlélet áll összhangban az állam intézményes életvédelmi kötelezettségével.

#### **OBH 2176/2006.**

**Nem okoz a közlekedéshez való joggal összefüggő visszásságot a közlekedési társaság, ha az elővételi bérletjegy vásárlásához ingyenes bérletváltó kártya használatát írja elő.**

A Tisza Volán Zrt. rendelkezése szerint 2004. január 1-jétől a helyközi járatokra érvényes elővételi bérletjegy vásárlásához – például az utazási viszonylatot, a vonalat, a bérlet fajtáját tartalmazó – díjmentes, ún. bérletváltó/bérletjegyváltó kártya szükséges. Amennyiben valaki más részére vásárol bérletet, annak a bérletváltó kártyáját kell bemutatnia, akinek a részére a bérletet veszi. A kártya bevezetésének az indokai között például az elővételi bérletjegy-kiszolgáltatás gyorsítása, valamint menetrendtervezéshez, az egyes vonalak gazdaságosságának a megállapításához szükséges statisztikai adatok gyűjtése szerepelnek.

Az országgyűlési biztos vizsgálata nem tért ki a személyes adatok védelméhez fűződő joggal kapcsolatos kérdésekre, a beadvány ez irányú vizsgálatát az adatvédelmi biztos végezte el, akinek az állásfoglalása nyomán a kártyán az utas neve és lakóhelye már nem kerül feltüntetésre, és a Tisza Volán Zrt. a nyilvántartásukban már rögzített nevek törlését is elvégezte.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a bérletváltó kártya kötelező alkalmazása érinti a szabad mozgáshoz való jog részét képező közlekedéshez való jogot, és a Tisza Volán Zrt. jogszabályban foglalt szerződéskötési kötelezettségére figyelemmel aggályos. Amennyiben ugyanis valaki nem hajlandó kiváltani a bérletváltó kártyát – és azt minden egyes alkalommal használni –, nem vásárolhat bérletet, és így nem is utazhat a társaság közforgalmú járművein (kivéve persze, ha bérlet helyett menetjegyet vásárol). A társaság ezzel lényegében utazási feltétellé tette a kártyát. A biztos értékelte azonban a Tisza Volán által a kártya alkalmazásának a célszerűségére vonatkozó indokolást, valamint azt, hogy a kártya minden körülmények között ingyenes és a kiváltásának nincsen semmilyen speciális feltétele. Ezért – bár hangsúlyozta, hogy mindenképpen kívánatosabb lenne, ha Tisza Volán a maga és az utasai számára remélt előnyök érdekében a kártya használatát csak ösztönözné, de nem tenné kötelezővé – az ügyben a közlekedéshez való joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg.

Kifejtette, hogy álláspontja szerint nem okoz visszásságot a közlekedési társaság, ha – az esetleges visszaélések visszaszorítása érdekében – kedvezményes árú bérletet/jegyet csak a kedvezményre jogosító okirat bemutatása után szolgáltat ki, tehát, ha az adott kedvezményre való jogosultságot már a vásárláskor és nemcsak az utazás megkezdésekor kell igazolni.

#### **OBH 2807/2006.**

**A család és házasság intézményét védő, valamint a személyek információs önrendelkezési jogára vonatkozó alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz az anyakönyvvezető, ha a házasuló feleknek a tanúk számára vonatkozó kérelmét érdemi vizsgálat és mérlegelés nélkül elutasítja.**

A panaszos arról kérte a biztos állásfoglalását, hogy van-e alkotmányos akadálya annak, hogy házasságkötésénél három tanú működjön közre, ugyanis az erre irányuló kérelmét az illetékes anyakönyvvezető elutasította. A beadványtevő nem kívánt a konkrét ügyben panasszal élni, így az országgyűlési biztos a házasság és a család intézményének védelmével kapcsolatos alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt általánosságban, saját hatáskörben vizsgálta meg a kérdést, amelyben a belügyminisztertől kért felvilágosítást.

Két olyan ötven év feletti személy kívánt házasságot kötni, akiknek az előző házasságaikból már született egy, illetve két gyermekük. A házasságkötésnél jelezték azt a kívánságukat, hogy szeretnék, ha valamennyi gyermekük tanúként közreműködhetne a szertartásban, megerősítve ezzel a családi köteléket és az összetartozás gondolatát.

Az anyakönyvvezető azonban úgy vélte, a hatályos jogszabályok alapján nincs mód mindhárom gyermek tanúként való közreműködésére. Az anyakönyvvezető elutasító álláspontját a belügyminiszter is osztotta, és az adatvédelmi törvényre hivatkozva kijelentette, hogy a családjogi törvényben előírt két tanú személyes adatain túlmenően további tanú(k) adatai a házassági anyakönyvben nem tarthatók nyilván.

A biztos a jogszabályok vizsgálata alapján megállapította, hogy a tanúk számára vonatkozó rendelkezést kizárólag a családjogi törvény tartalmaz, az anyakönyvvezetésről szóló jogszabályok csak „tanúkról” szól, azok pontos számának meghatározása nélkül. A Csjt. magyarázata szerint azonban a két tanúra vonatkozó rendelkezés diszpozitív (megengedő) jellegű, hiszen tanú közreműködése nélkül is érvényesen létrejön a házassági kötelék. Kettőnél több tanú közreműködését pedig egyetlen hatályos jogszabály sem tiltja. Végül soron a házasságkötéskor jelenlévő valamennyi személy tekinthető a házasságkötés tanújának, a kérdés csupán az, hogy a jelenlévők közül kik kerülnek e minőségükben be az anyakönyvbe, mint hatósági nyilvántartásba.

Az Alkotmányban foglalt információs önrendelkezési jog érvényesülése is megkívánja, hogy pusztán a közigazgatási hatóság bürokratikus jogértelmezése miatt ne lehessen megtagadni a tanúként jelentkező személyek személyes adataik kezelésére vonatkozó kérelmét, ha egyébként nincs olyan alkotmányos indok vagy más nyomós társadalmi érdek, ami kizárná, hogy a házasságkötésnél kettőnél több tanú működjön közre.

A vizsgált ügyben a felek szándéka kifejezetten a házasság és a család Alkotmány által védett intézményének erősítésére irányult azáltal, hogy a gyermekek tanúként való közreműködése kifejezetten a családi kötelék megerősítését szolgálta volna. A felek kérelme életszerű és ésszerű volt, ezért a helyes jogértelmezés szerint mérlegelés nélkül nem szabaddott volna elutasítani azt.

Az országgyűlési biztos ezért felkérte a belügyminisztert, hogy hívja fel az anyakönyvvezetők figyelmét, hogy a házassági tanúk számára vonatkozó kérelmeket érdemben vizsgálják meg, és azt a házasság és a család intézményének alkotmányos védelmére, valamint a személyek önrendelkezési szabadságára figyelemmel minden egyes esetben külön bírálják el.

A belügyminiszter a kezdeményezésben foglaltakat nem fogadta el, ezért álláspontjáról az országgyűlési biztos sajtóközleményben tájékoztatta az érintetteket és a közvéleményt.

**OBH 3088/2006.**

**Bár a jelenlegi helyzet nem kelt alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot, a temetési szerződések előzetes megrendelésére irányuló gyakorlat széles körben való elterjedése, illetve a teljesítés ellenőrzésének elmaradása felveti az emberi méltósághoz való jog sérelmének, a garanciarendszer kiépítésének elmulasztása vagy késleltetése pedig a jogbiztonság sérülésének lehetőségét.**

A Gazdasági Versenyhivatal piaci jelzés alapján értesült a temetkezési szolgáltatások körében egyre gyakoribbá váló előszerződések megkötésének gyakorlatáról, illetve a temetkezési szolgáltatások előre történő megrendelésére és utólag, jellemzően a megrendelő halála utáni teljesítésre irányuló szolgáltatói kezdeményezésekről. Az értesítés alapján az országgyűlési biztos a kegyeleti jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kért az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől, illetve beszerezte a Pénzügyminisztérium korábban kibocsátott ez irányú állásfoglalást. A PM álláspontja szerint ez a konstrukció nem minősül betétgyűjtésnek, sem egyéb pénzügyi szolgáltatásnak.

Mégis, az e területre vonatkozó rendelkezések revízió alá vonása az idős, egyedülálló, és jellemzően jogi jártassággal nem rendelkező állampolgárok védelme érdekében szükséges. A biztos vizsgálata legfőképpen arra irányult, hogy a temetkezési szolgáltatási tevékenység érintett szegmense együtt jár-e olyan kockázattal, amely miatt a szabályozásba többletgarancia beépítése szükséges. Ennek megítéléséhez egyrészt a temetkezési szolgáltatás közszolgáltatás jellegét, illetve a szerződés előzetes megkötésében résztvevő felek jogiszonyát vizsgálta.

Mivel a teljesítésre a szolgáltatást igénybe vevő szerződő fél halála után kerül sor, a biztos szerint a teljesítés ellenőrzése egyáltalán nem megoldott. Az idős korú személyek, akik helyzetük vagy koruk miatt különösen kiszolgáltatottak, sok esetben hiszékenyek, emiatt az esetleges agresszív meggyőzések, a rosszhiszemű szerződéskötés és szerződésszegés elleni többletvédelmüket indokolt lehet jogalkotási úton is megteremteni. Továbbá a szerződési szabadság elvéből következően a temetkezési szolgáltató nem tagadhatja meg a fiatalabb szerződni kívánó féllel való szerződéskötést sem, ebben az esetben azonban a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránya az idő előrehaladásával egyéb garanciális szabály beépítése híján eltolódhat. A biztos összehasonlító vizsgálatot folytatva megállapította, hogy a jövőbeni, bizonytalan időpontban nyújtandó szolgáltatás teljesítésének előre történő megrendelésére vonatkozó szerződés a mai magyar jogban ismert megoldás, és a jogalkotó garanciát épít be a szabályrendszerbe (az utazási szerződésnél például felelősségbiztosítás-kötési kötelezettség, nyilvántartásba-vételi kötelezettség, esetleg letét). Ahol ilyen speciális szabály nincs, ott csak a polgári jog általános szabályai szerint lehetséges a szerződésszerű teljesítést kikényszeríteni, ez azonban a vizsgálattal érintett szerződés esetében nehézkes, mindenképpen harmadik fél bevonását, de legalábbis tudomását igényli. A biztos szerint a temetkezési szolgáltatás jellegénél fogva megköveteli azt a többletgaranciát, hogy e szerződésekről szerezzen tudomást még egy fél, de mindenképpen az illetékes önkormányzat, hiszen amennyiben más, az eltemetésre köteles személy nincs, az önkormányzat köteles gondoskodni az elhunyt köztemetéséről.

A biztos – megelőzési célzattal – az alkotmányos visszásságnak már a veszélyére is reagált, jelentését jelzésként szánta arra nézve, hogy szabályozási igény merült fel, és így feladat hárult a jogalkotóra. Felhívta az igazságügyi minisztert és az önkormányzati és területfejlesztési miniszter figyelmét, hogy a jogalkotási program végrehajtásakor, illetve a tárgykört érintő szabályok változtatásakor legyenek figyelemmel a jelentésben feltártakra. Az önkormányzati és területfejlesztési minisztert pedig kifejezetten arra, hogy az egyeztetési munkát kezdeményezze és koordinálja. A miniszter a jelentésben foglaltakkal egyetértett, egyeztetést kezdeményezett. Az igazságügyi miniszter is egyetértését fejezte ki a temetkezési törvény vonatkozó szabályának módosításával kapcsolatban.

**OBH 3193/2006.**

**Nem támogatható olyan szabadidős tevékenység, amely hozzájárul a környezet állapotának romlásához, vagy ennek veszélyét hordozza.**

Az országgyűlési biztos a Somogyi Hírlap 2006. június 6-ai számában megjelent, „Sárfolyam a Balatonba” című írás alapján hivatalból indított vizsgálatot. Tájékoztatást kért a Somogy Megyei Növény- és Talajvédelmi Szolgálattól, a Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságtól, továbbá Látvány, Somogybabod, Somogytúr és Visz környezettől.

A cikk szerint a Somogybabodon megrendezett Off-Road Fesztiválon részt vevő járművek nagy mennyiségű sarat juttathattak a közeli Tetves-patakba, ami a Balaton egyik legérzékenyebb vízgyűjtője.

A biztos a rendelkezésére bocsátott információk alapján megállapította, hogy a terület eleve hajlamos erózióra. A hordalék bemosódása a vízgyűjtő jellegéből adódik, a fesztiváltól függetlenül is gyakran bekövetkezik, ugyanakkor a rendezvény mindenképpen befolyásolta annak mértékét. A hordalék visszatartására létesített sankoló megtelt, ezért továbbfejlesztésre (új sankolótér kialakítására) és az egész vízgyűjtőre kiterjedő erózióvédelemre lenne szükség.

Az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg.

Bár a jelenséget eredendően nem a fesztivál okozta, az erózióra amúgy is hajlamos területen tartott rendezvény tovább rontott a helyzeten, hozzájárult a Tetves-patak és a Balaton terheléséhez, végső soron a környezet állapotának romlásához. Nem támogatható olyan szabadidős tevékenység, ami ilyen hatást idéz elő, vagy ennek veszélyét hordozza. Erre tekintettel az országgyűlési biztos azzal küldte meg jelentését a földművelési és vidékfejlesztési, illetve a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy maga is javasolja az engedély felülvizsgálatát, továbbá szorgalmazza a sankció megépítését.

A környezetvédelmi és vízügyi miniszter kifejtette, hogy a fesztivál területe országosan védett vagy védelemre tervezett természeti területet, természeti értéket, az Európai Közösségek Natura 2000 hálózatába tartozó területet nem érint, a versennyel érintett területen védett állat- és növényfaj nem található, a fesztivál nem tartozik a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet hatálya alá.

A biztos szerint nem annak van jelentősége, hogy hol tartják a fesztivált, hanem annak, hogy a rendezvény hatása, annak következményei hol jelentkeznek; ez pedig a Balaton. A tó és környéke páratlan nemzeti kincs, ami fokozott védelmet, felügyeletet és szükség esetén fellépést kíván az állami szervek részéről. Rámutatott, hogy a jelentést a Balaton érintettsége, a szabadidős tevékenység káros hatásától való megóvásának szükségessége miatt küldte meg az érintett minisztereknek. Erre tekintettel felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy ismételten tekintse át – akár az FVM-mel közös – fellépési lehetőségeit.

### **OBH 3675/2006.**

**A jogbiztonsághoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoznak a jegyzők, ha a hulladék-kereskedelem feltételeire vonatkozó jogszabály, valamint a tevékenység végzésére jelenleg is vonatkozó jogszabályok közti koherencia hiányában nem lehet eldönteni, hogy a hulladék-kereskedelem milyen engedélyek birtokában végezhető.**

A panaszos a közvetlen szomszédságában hulladék-kereskedelemmel is foglalkozó Kft. zavaró működését kifogásolta. Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, melynek részeként megkereste az érintett emódi jegyzőt és tájékoztatást kért a panasszal kapcsolatos álláspontjáról.

A biztos megállapította, hogy a panasz alapjául szolgáló 1997-ben kiadott működési engedélyt, és az ezzel összefüggő eljárást az eltelt időre tekintettel nem vizsgálhatja, a zavaró működés miatt viszont a jegyző az általa célszerűnek tartott intézkedést megtette. A biztos a hulladék-kereskedelmi tevékenység végzésére vonatkozó jogszabályi háttér feltárása során szembesült azzal, hogy azok által nehezen eldönthető kérdés, hogy a hulladékkereskedőre mennyiben vonatkoznak a hulladékgazdálkodási törvény előírásai, a hulladékkereskedő egyben hulladékkezelő-e. Kérdésesnek tartotta, hogy a tevékenység végezhető-e kizárólag működési engedély birtokában, vagy jelenleg is telepengedély-, illetve hulladékkezelési engedélyköteles. Ezért hivatalból indította meg vizsgálatát a hulladék-kereskedelmi tevékenység végzésének feltételeire jelenleg vonatkozó jogszabályok esetleges koherencia zavarának feloldása, illetőleg a hasonló panaszok alapját képező helyzetek kialakulásának megelőzése, kezelhetősége érdekében.

Levonta azt a következtetést, hogy a hulladékgazdálkodási törvény logikája és fogalmi rendszere alapján, egy hulladék-kereskedelmet végző gazdálkodó szervezet egyidőben hulladékkezelő is lehet. Ha egy hulladékkereskedő a hulladékot átveszi annak birtokosaitól, és működési területén valamennyi ideig – elszállításukig – tárolja, raktározza azokat, hulladékkezelési, begyűjtési és tárolási tevékenységet is végez, így ahhoz megfelelő engedélyek birtokában kellene lennie.

A vizsgálat a hulladék-kereskedelmi tevékenység végzésére jelenleg vonatkozó normák alapulvételével megállapította, hogy a különböző ágazati normák mindegyikében megjelennek a hulladékgazdálkodás alapfogalmai és intézményei. Ezek koherens használatáról és egységes értelmezéséről ugyanakkor jelenleg nem lehet beszélni. A fogalmak pontos használatának hiánya azt eredményezi, hogy jelenleg a jogalkalmazó szervek számára nehezen eldönthető kérdés, hogy a hulladék-kereskedelmi tevékenység telepengedély-, illetve hulladékkezelési engedély köteles tevékenység-e.

A biztos feltárta, hogy a hulladék-kereskedelem feltételeiről szóló kormányrendelet hiánya miatt koherencia zavar áll fenn a jogszabályok között és e jogalkotói mulasztásból eredően a hulladék-kereskedelemre vonatkozó ágazati normákban megfogalmazott szabályok és fogalmak együttes értelmezése sem ad egyértelmű eligazítást. Jelezte, hogy a kérdéskör megfelelő jogi rendezését követően, a hulladék-kereskedelem engedélyezésére vonatkozó norma megalkotásával, és a tevékenység végzésére vonatkozó jogszabályok közti koherencia megteremtésével a jövőben a hasonló tényállású panaszok megelőzhetők, orvosolhatók lesznek, és ezzel a környezeti elemek védelme is jobban biztosíthatóvá válik. Hangsúlyozta, hogy a panaszos jogai érvényesítésében több polgári jogi jogintézmény is eszközként szolgálhat a polgári bíróság előtt.

Figyelemmel arra, hogy a jogszabályok közötti összhangot kizárólag azok módosításával lehet megteremteni, ezért felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy vizsgálja meg, hogy miként teremthető meg a hulladékgazdálkodásról szóló törvény, a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet, az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló kormányrendelet összhangja a hulladék-kereskedelem vonatkozásában.

Felkérte a minisztert, hogy mozdítsa elő a hulladék-kereskedelemre vonatkozó jogszabály mielőbbi megalkotását, valamint javasolta, hogy a kereskedelmi törvény alapján készülő működési engedélyezési eljárást rendező új kormányrendeletben a környezetvédelmi hatóság a hulladék-kereskedelmi tevékenység végzéséhez szükséges működési engedélyezési eljárásban ismét szakhatóság legyen. Végezetül kérte a minisztert, hogy amennyiben arra az álláspontra jut, hogy a taglalt tevékenység most is telepengedély-, illetve hulladékkezelési engedély köteles tevékenység, úgy tegye meg a szükséges intézkedéseket az illetékes hatóságok felé.

A miniszter számára rendelkezésre álló válaszadási határidő a beszámolási időszak végig nem telt le.

#### **OBH 3922/2006.**

**A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a kényszerintézkedés elleni panasz vizsgálata során az intézkedés alá vont meghallgatását mellőzik, a vizsgálat eredménye szempontjából jelentős körülményeket figyelmen kívül hagyják, illetve azokat nem a közigazgatási eljárás szabályai szerint dokumentálják.**

Az általános helyettese a sajtóból származó hírek alapján vizsgálatot rendelt el, és tájékoztatást kért az országos rendőr-főkapitánytól a zamárdi strandról előállított fotóriporter ügyében.

A megküldött adatok szerint egy nő rendőri segítséget kért, mert állítása szerint a szabad strand területén egy ismeretlen férfi fotókat készített meztelenül strandoló gyerekeiről.

A rendőrök az elmondottakból arra következtettek, hogy a fényképek pedofil céllal készülhettek. A bejelentő által adott leírás, és a strandolók útbaigazítása alapján a vízpart közelében, fürdőnadrágban fekvő, ellenállást nem tanúsító férfit megbilincselve előállították a balatonföldvári rendőrségre. A rendőrök csak a férfi fényképezőgépét és a fotostáskáját vitték el vele együtt, a ruházatát – amelyben az igazolványa is volt – a strandon hagyták. A ruhákat később egy nem azonosított nő vitte be a rendőrségre. Az őrsön az előállított személy az adatait bediktálta, ezeket a rendőrök az országos nyilvántartásban ellenőrizték, majd a férfit az előállító helyiségbe zárták.

Meghallgatása során a férfi elmondta, hogy ő a Népszava sajtófotósa, az Újságíró Szövetség tagja, és lapjától azt a megbízást kapta, hogy készítsen fotókat a Balatonnál nyaralókról. A felvételeken látható személyektől hozzájárulást nem kért, a felvételek céljáról részükre tájékoztatást nem adott. A nyomozó a fényképezőgépben lévő felvételeket ellenőrizte, azokon bűncselekmény gyanúját megalapozó képeket nem talált.

Az intézkedő rendőrök igazolás megtagadása szabálysértés miatt feljelentést tettek a fotós ellen, majd szabadon engedték. Egy héttel később panaszt nyújtott be a Siófoki Rendőrkapitányság vezetőjéhez, aki azt elutasította, az elutasítás ellen a panaszos jogi képviselője útján fellebbezett.

A Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője által kijelölt vizsgálóbizottság megállapította, hogy az intézkedés jogszerű volt, a végrehajtásában azonban több szakmai hibát is találtak. Hibaként állapították meg a ruházat helyszínen hagyását, a tanúkutatás elmaradását, a ruházattal jelentkező nő igazoltatásának elmulasztását, az intézkedésről készült jelentések felületességét. A bizottság javaslatot tett a beosztotti és parancsnoki állomány oktatására – elsősorban az intézkedésekkel összefüggő hatályos normákkal, illetve a rendkívüli események kivizsgálásának rendjével kapcsolatban –, továbbá a szakszerűtlenségek miatt javasolták a járőrvezető, illetve a személyes szabadságot korlátozó intézkedés, és a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszerűségét kivizsgáló parancsnok ellen fegyelmi eljárás megindítását. Az országos rendőrfőkapitány a feltárt szakszerűtlenségek jövőbeni kiküszöbölése érdekében elrendelte a teljes közterületi szolgálatot ellátó állomány oktatását.

Az általános helyettes megállapítása szerint az utólagos rendőrségi vizsgálat hiányossága, hogy a vizsgálók számára is felismerhető ellentmondásokról a panaszost meg sem hallgatták. A panasz vizsgálatát – különösen az intézkedés jogszerűségének, vagy jogszerűtlenségének megállapítására alkalmas tények bizonyítása tekintetében – a közigazgatási eljárás szabályai szerint kellett volna végezni, ideértve az ügyfél meghallgatását, az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatok jegyzőkönyvben való rögzítését is.

Az intézkedő rendőrök az emberi méltósághoz való jogot sértő alkotmányos visszásságot okoztak szakszerűtlen intézkedésükkel, és azzal, hogy az ellenállást nem tanúsító személlyel szemben kényszerítő eszközt alkalmaztak.

Az általános helyettes elegendőnek tartotta a főkapitány intézkedéseit, ezért emiatt biztosító intézkedést nem tett, de a vizsgálóbizottság eljárása kapcsán megállapította, hogy az sértette a tisztességes eljáráshoz való jogot, amikor egyoldalúan, a rendőri intézkedés alá vont meghallgatását mellőzve próbálták megállapítani a történeteket, a vizsgálat eredménye szempontjából jelentős körülményeket figyelmen kívül hagytak, illetve azokat nem a közigazgatási eljárás szabályai szerint dokumentálták.

Az ombudsman arra kérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az illetékes parancsnokok az állampolgári panaszok vizsgálata során – különösen a kényszerítő eszközök alkalmazásával összefüggésben – a panaszosok meghallgatásával is törekedjenek az objektív tényállás megállapítására, az eljárási cselekményeknél pedig tartsák be a közigazgatási eljárás szabályait.

A főkapitány az ajánlást elfogadta, a javasolt intézkedéseket végrehajtotta, egyben tájékoztatást adott arról, hogy az ORFK javaslatot tett a rendőrségről szóló törvény jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseinek pontosítására, és a Ket. rendelkezéseivel való összhang megteremtésére.

A javaslat sorsáról még nincs információ.

#### **OBH 3943/2006.**

**A tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoznak azok a kormányrendelet alapján hozott önkormányzati döntések, amelyek az ár- és belvízkárok enyhítése nyújtott támogatások esetére az érintett ingatlanokra egységesen és differenciálatlanul tízéves jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzését írják elő.**

Az országgyűlési biztos nemcsak a hozzá intézett panaszokból, de a médiából is értesült arról, hogy sok állampolgár fejezte ki elégedetlenségét a jelzáloggal és a tilalommal kapcsolatos szabályok miatt.

Egy tahitótfalui panaszos azt kifogásolta, hogy a 2006. évi tavaszi árvíz okozta károk helyreállítására 2 millió forint összegű kölcsönt volt kénytelen felvenni, mert az önkormányzattól hónapokig nem kapott semmiféle támogatást. A ház alapja és a tetőszerkezete is megrepedt, mert mintegy másfél hétig kb. 90 cm magasan állt benn a víz. A vakolat kívül-belül teljesen leázott, a falak nem száradtak ki, penészesek lettek. Kár keletkezett a bútorokban, ruhaneműkben, háztartási gépekben, a szőnyegek tönkrementek. Korlátozott anyagi lehetőségei ellenére azért volt kénytelen a kölcsönt igénybe venni, és a házat helyreállítani, mert két beteg gyermeke van. Az önkormányzattól azt az ígéretet kapta, hogy a számlákat a későbbiekben kifizetik. Az önkormányzat azonban csak 194 ezer forint támogatás biztosításáról értesítette a panaszost, mindezt azonban 10 éves jelzálog-bejegyzéssel, valamint elidegenítési és terhelési tilommal.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el és kérdéseket tett fel a jogalkotás előkészítéséért felelős miniszternek is, de a megkeresésre csak a katasztrófavédelmi szerv a saját jogalkalmazói szempontjait szem előtt tartva adott választ, így a biztos a 10 éves jelzálog, valamint elidegenítési és terhelési tilom differenciálatlan szabályozásának jogalkotói indokait nem ismerhette meg. A biztos rámutatott arra, hogy a tulajdonhoz való jog közérdekből korlátozható egészen addig, ameddig az elérni kívánt cél arányos a korlátozás mértékével. Az alkotmányossági próbát azonban nem állja ki az olyan szabályozás, amely a magántulajdon vonatkozásában egységesen, differenciálatlanul áll fenn, nem tükrözi a jelentős korlátozás célját és indokát, és az sem, ha a közérdekkel nem arányos a tulajdonkorlátozás, és elmarad az értékgarancia. Mivel olyan alapjogról van szó, amely közérdekből is korlátozható, különös figyelmet kell szentelni a tulajdonhoz való jog korlátozására, illetve a megfelelő értékgarancia szolgáltatására.

Az Alkotmánybíróság több döntésében foglalkozott az alapvető jogok védelme és ezek szűk körben történő korlátozásának lehetőségei összefüggésével. Kifejtette, hogy az Alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődleges kötelessége. Követelményként mondta ki, hogy az elérni kívánt cél fontossága, és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kimondta, hogy az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága, és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB döntése kimondta, hogy „Az alkotmányosan védett tulajdon biztonságos hosszú távú használatának korlátozását lehetővé tevő rendelkezés ... akkor alkotmányos, ha – más tulajdonkorlátozási lehetőségekhez hasonló módon – a tulajdonos érdeksérelmének alkotmányos orvoslása mellett – más jelentős, ugyancsak védett cél érdekében történik.”

A vizsgált ügyekben említett kisebb összegű támogatások – de a sajtóhírek szerint még a 100 ezer forint összegű támogatások – esetén is kötelezően előírt tíz évre szóló jelzálog, valamint elidegenítési és terhelési tilom ingatlan-nyilvántartási bejegyzéskor viszont szó sem lehet differenciálásról, arányosságról vagy más jelentős védett célról.

Az állampolgárok joggal vetik fel, hogy egy élet munkáját jelentő lakóingatlan-tulajdon ilyen arányú megterhelése csak további sérelmet jelent a károsultaknak, ezért több állampolgár a számára aránytalan jogi megterhelés miatt a támogatásról is kénytelen volt lemondani. A károsultak jelentős száma idős ember, akik nem kívánják eddigi tehermentes ingatlanjukat ezzel a bejegyzéssel megterhelni, és családtagjaikra ezt örökül hagyni. Esetenként egy-egy csekély káreny-

hítési támogatás is hozzásegíthetné a károsultakat az állagmegóváshoz, erről azonban kénytelenek lemondani, hogy az aránytalan megterhelést ne szenvedjék el.

A biztos megállapította, hogy az árvíz- és belvízkárok kárenyhítése során a 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet alapján hozott önkormányzati döntések – az egységesen fennálló, differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát sem tükröző szabályozással a magántulajdon vonatkozásában – a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak. Felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze a kormányrendelet olyan módosítását, amely megfelel a tulajdonjogot érintő korlátozás alkotmányos követelményeinek. Gondoskodjon arról, hogy a támogatásokat megállapító és folyósító önkormányzatok eljárásában a támogatás összegének megállapítása és a korlátozásokat jelentő döntések elkülönüljenek, és a korlátozások vonatkozásában a földhivatali bejegyzésekről az önkormányzatok csak a jogszabály-módosítást követően intézkedjenek.

A miniszter a jogalkotási javaslatot nem fogadta el, ezért a biztos megfontolja a javaslata kormány elé terjesztését.

### OBH 3969/2006.

**Az élethez való alkotmányos jog sérelmét okozza, ha az állami ünnepséget szervező állami szerv nem teljesíti a rendezvény résztvevőinek biztonságával kapcsolatos alapjogvédelmi kötelezettségét, azaz nem gondoskodik arról, hogy a lebonyolítók minden körülmények között tisztában legyenek feladatukkal és felelősségükkel.**

A 2006. augusztus 20-i tűzijáték nézőit szabadban érő vihar következtében több haláleset és mintegy ötszáz főt érintő különböző fokú sérüléssel járó baleset történt. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese ezért az élethez való alkotmányos jog sérelme miatt hivatalból indítottak vizsgálatot a vonatkozó jogszabályok, az érintett hatóságok és közszolgáltató szervezetek tevékenységének vizsgálata, e szervek működésének összehangoltsága, illetve az esetleges hiányosságok feltárása érdekében.

A vizsgálat során a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) vezető minisztertől, az önkormányzati és területfejlesztési minisztertől, az Országos Meteorológiai Szolgálat elnökétől, az Országos Mentőszolgálat főigazgatójától, az országos, illetve a fővárosi rendőrfőkapitánytól és a fővárosi főpolgármestertől kértek tájékoztatást. A vizsgálatról tudomást szerezve több, a témában érintett szakértő is felajánlotta szakmai segítségét.

A biztosok leszögezték, hogy a vizsgálatuk arra terjedt ki, hogy a hatályos magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e megfelelően eleget tenni az alkotmányos életvédelmi kötelezettségnek. Nem volt céljuk sem az egyes személyi felelősségek feltárása és megállapítása, sem pedig az egyes károsultak anyagi jogsérelmeinek és esetleges kártérítési igényeinek elbírálása.

Az Alkotmány több szakasza kimondja, hogy az állampolgárok jogainak védelme valamennyi állami szerv feladata.

A MEH a 2006. augusztus 20-i állami ünnep központi rendezvényeinek megszervezését és lebonyolítását gazdasági társaság közreműködésével végezte el. A nyereségérdekelt vállalkozással 2006. július 18. napján megkötött vállalkozási szerződésben ugyan előírták, hogy a vállalkozó köteles biztonsági és egészségügyi tervet készíteni és a rendezvényen az egészségügyi ellátást és a rendezvény résztvevőinek biztonságát megszervezni és biztosítani, de a szerződés mellékletében csak „Egészségügyi és Biztonsági őrzési terv” szerepelt. Erdemi biztonsági terv tehát nem készült, mivel abban csak a 7 mentőautó készenlétben állásáról, a parkolási tilalom ellenőrzéséről és egyes rendezvényelemek őrzéséről rendelkeztek.

A vizsgálat megállapította, hogy az ünnepségek megszervezése, ezen belül a szerződés megkötése, ezek tartalmának pontos és részletes meghatározása során, a Kormány nevében eljáró MEH nem teljesítette objektív alapjogvédelmi kötelezettségét, ezzel pedig az alkotmányos életvédelmi kötelezettség tekintetében súlyos visszásságot okozott.

A vizsgálat a rendezvény szervezésében és biztosításában résztvevő állami szervek tevékenységét elemezve az alábbi megállapításokat tette:

A BRFK a korábbi tapasztalatok alapján készült fel a tűzijáték végrehajtásával kapcsolatban esetlegesen előforduló rendkívüli eseményekre, de a rendkívüli időjárási helyzet bekövetkezésével nem számoltak. A rendőrségi törvény általánosságban előírja a rendőrség együttműködési kötelezettségét a lakosság élet- és vagyónvédelmének biztosítása érdekében különböző szervekkel és szervezetekkel. Azt is rögzíti, hogy „a rendőr közreműködik a közbiztonságot fenyegető veszélyhelyzet elhárításában. Ha a veszélyhelyzet elhárítása más szerv feladatkörébe tartozik, de beavatkozására csak késedelmesen van lehetőség, a rendőr haladéktalanul gondoskodik a veszély elhárításáért felelős hatóság vagy más szerv értesítéséről.”

A polgári célú pirotechnikai tevékenységek felügyeletéről szóló kormányrendelet kimondja, hogy „Az életet, testi épiséget, egészséget, illetve a vagyónbiztonságot sértő vagy veszélyeztető pirotechnikai tevékenység megkezdését, folytatását a rendőrség megtiltja.” A Pirotechnikai Biztonsági Szabályzat pedig előírja, hogy „Erős szélben ... a pirotechnikai termékek felhasználásának lebonyolítását el kell halasztani, valamint amennyiben elkezdték, úgy a felelős pirotechnikus állítsa le a működtetést.”

Megállapítható, hogy a rendőrség volt az egyetlen hatóság, amelyhez a közeledő viharról szóló információk még a vihar kitörése előtt eljutottak, így a közveszélyre tekintettel a rendezvény elhalasztására vagy leállítására – jogszabályban rögzített, konkrét felhatalmazás nélkül is – meg kellett volna tennie a szükséges intézkedéseket.

Az Országos Meteorológiai Szolgálatkal kapcsolatos megállapítások. Az OMSZ a vizsgálatok egybehangzó megállapítása szerint a tudomány és a technika jelenlegi állása szerint az előrejelzés terén a ténylegesen szolgáltatott adatoknál lényegesen pontosabbat, és jelentősen korábbi időpontban nem adhatott volna. Az információk eljuttatásán túl, annak tudatosulásának ellenőrzése azonban elmaradt. Ezt jogszabály nem írta elő, így az elmulasztásának következménye a munkáját végző alkalmazott számára nem is volt előre látható. Az OMSZ 19.39-kor a Közép-magyarországi Régióra kiadott piros fokozatú riasztása Budapest megjelölése nélkül került kiadásra. Egyetlen szervtől sem fogadható el azonban az a magyarázat, hogy azért nem készültek fel a viharra, mert az előrejelzésben Budapest megnevezése nem szerepelt, hiszen Budapest is a Közép-magyarországi Régió része. Ugyanakkor az eset tanulsága, hogy a jövőben – tekintettel a főváros területi kiterjedésére és lakosság számára – Budapestet kifejezetten meg kell jelölni, sőt a technika fejlődésével a riasztás akár ennél szűkebb területre is szólhat.

Az OMSZ-tól évek óta nem kérnek „meteorológiai biztosítást” a tűzijáték szervezői, ami önmagában bizonyítja a megelőzésre, elhárításra való felkészülés elégtelenségét. Az OMSZ jogi státuszát szabályozó jogszabályok nem biztosítanak megfelelő hatáskört a szolgálat számára a meteorológiai katasztrófa-helyzetekben, amelyeknek a felismerésére és előrejelzésére a kellő szakmai feltételekkel kizárólagosan rendelkeznek.

A tömegrendezvények szervezőitől elvárható, hogy maguk is folyamatosan kísérik figyelemmel a rendezvényt és a résztvevőket veszélyeztethető jelenségeket, így az időjárási körülményeket is, és azokról tájékozódjanak. E kötelezettség kiterjed arra az esetre is, ha a kapott tájékoztatás esetleg túl általános, ezért azt konkretizálni kell. A részletes tájékozódás alapján megelőző intézkedések tehetők, a védekezés és az elhárítás is szervezettebb lehet.

A katasztrófavédelemben résztvevő szervek és szervezetek működését számos törvény és rendelet szabályozza, de arra az egyszerű kérdésre, hogy egy közeledő meteorológiai katasztrófa-helyzetben, ha az egy tömegrendezvényen az emberi életet veszélyezteti, ki jogosult és köteles azonnali hatályú megelőző intézkedéseket tenni, az ezernyi paragrafus egyikében sincs konkrét válasz.

Súlyos hiányosság, hogy a katasztrófavédelmi szervek a meteorológiai veszélyhelyzet késedelmes észlelése után az információ továbbításán túl, megelőző intézkedésre, riasztásra vagy a helyszín gyors elhagyására való felszólításra konkrét felhatalmazás hiányában nem is lettek volna jogosultak.

A főpolgármestertől kapott válasz és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium jelentése egyaránt kitér arra, hogy a lakosság különböző katasztrófa-helyzetekre történő felkészítése nem elégséges, a lakosság alultájékozott a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges lakossági viselkedési formák tekintetében. A riasztási láncban szereplő 4-5 áttétel, valamint az egyes szintek nem folyamatos működése, utólagos összehívása megnehezíti, hogy a katasztrófa veszélyének, illetve bekövetkeztének jelzése utána a lehető leggyorsabban kerülhessen sor az érdemi intézkedések megtételére.

A Mentőszolgálat a rendezvényt 12 mentőegységgel (3 rohamkocsi, 7 esetkocsi és 2 Tömeges Baleseti Egység) biztosította. A tevékenységüket szabályozó rendelet szerint 100 ezer főt meghaladó rendezvény esetén 50 ezer főnként további egy-egy rohamkocsi szükséges, ami a becslést másfél millió nézőre vetítve legalább 30 mentőgépkocsi kirendelését indokolta volna. A rendezvényen tehát nem volt az előírásnak megfelelő számú a mozgóőrség. Részben, mert alábecsülték a résztvevők számát, illetve a rendeletben előírt követelmény nem volt betartható. Az Irányító Csoport azonban a rendelet felhatalmazása alapján más betegszállításra jogosult szervezeteket is igénybe vehet, és a katasztrófa bekövetkeztét követően nyomban intézkedtek, és így 40 betegszállító egység vett részt a sérültek ellátásában.

A szakárca az eset tanulságait értékelve elkészítette a mozgóőrségre vonatkozó szabályok módosítását, és a 42/2006. (XI. 30.) EüM rendeletet már ki is hirdették.

A tűzijáték lebonyolításával kapcsolatban a biztosok megállapították, hogy nem vizsgálhatják a gazdasági társaságok tevékenységét, így a tűzijáték szervezését és lebonyolítását végző fővállalkozó és alvállalkozók teljesítését sem. Mindez a velük szerződő állami szervek feladata. A tömegrendezvény állami szerv megrendelője az őt terhelő alkotmányos életvédelmi kötelezettség teljesítését azonban nem háríthatja el azzal, hogy a résztvevő tevékenységek végzését – magánjogi szerződések keretében – gazdasági társaságokra bízta. Ennek során mint megrendelő szerződő fél elsőrendű kötelezettsége az, hogy az őt terhelő életvédelmi kötelezettségeket érvényesítse már a szerződő partner kiválasztása, majd teljesítésének ellenőrzése során. A megrendelőnek kell biztosítania a lebonyolításban közreműködő társaságok és az állami szervek közötti folyamatos kapcsolattartást és együttműködést is. Mindez eleve feltételezi, hogy a megrendelő csak az érintett állami szervek felettes szerve lehet, mint jelen esetben a MEH.

A vihar közeledése a tűzijáték megkezdése előtt pár perccel már szabad szemmel is látható volt. A tűzijáték összehangolásáért és lebonyolításáért felelős kft. ügyvezetője a kormányzati vizsgálat szerint azt nyilatkozta, hogy „saját időjárási információikon kívül, ami nem jelzett Budapestre időjárási katasztrófát, további információt, figyelmeztetést nem kaptak. A tűzijáték elhalasztását, felfüggesztését senki sem kérte, illetve ilyen utasítást nem kaptak. A tűzijáték leállítására technikai szempontból bármikor sor kerülhetett volna.”

Mindezzel kapcsolatban azonban utalni kell a vállalkozó azon törvényi kötelezettségére, hogy a munkát nem végezheti el, ha az „az élet- és vagyonbiztonság veszélyeztetésére vezetne”, ami a vállalkozót külön szerződési kikötés nélkül is terheli.

A tömegrendezvények biztosításának korábbi intenzív formája 1990 után számos jogszabály megváltozása és a belbiztonsági szervezetek tevékenységének módosulása miatt lényegesen csökkent. Egyidejűleg a lakosság felkészítése az esetleges katasztrófákra elmaradt, holott a terrorizmus veszélyének fokozódása és a rendkívüli időjárási jelenségek bekövetkeztének gyakorisága ezt egyre indokoltabbá tette.

A Magyar Tudományos Akadémia irányításával, a globális éghajlatváltozás gazdasági és társadalmi hatásainak elemzésével foglalkozó VAHAVA projekt már több ízben tett javaslatot egy városi vihar-előrejelző rendszer kiépítésére, amelyben a város jól látható pontjain elhelyezett viharjelző lámpák működésével kellő időben informálná az állampolgárokat a közelgő viharról és egyéb veszélyekről. A nemzetközi példák sora bizonyítja, hogy a legsúlyosabb katasztrófa is kevesebb áldozattal jár, ha az ilyen esetekben követendő magatartásra mind az erre hivatott állami szerveket, ezek személyi állományát és vezetőit, mind a lakosságot megfelelően felkészítik. A felkészítés legfontosabb szempontjai ugyan hazánkban is elérhetők az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, de az nem kapta meg sem az indokolt médiafigyelmet, sem a kellő társadalmi nyilvánosságot.

Az ünnepségek megszervezése, ezen belül a szerződés megkötése, ezek tartalmának pontos és részletes meghatározása, illetve mindezek ellenőrzése során a kormány nevében eljáró MEH nem teljesítette objektív alapjogvédelmi kötelezettségét. Valamennyi érintett szerv bizonytalan volt a teendőiben, a döntési jogosultságában, így ebből következően nincs egyértelműen tisztázva a felelősség viselése sem. A jogszabály-módosítások során arra kell tehát figyelemmel lenni, hogy a döntési jogot nem szabad sem túlságosan alacsony szinten, sem túl magasán megállapítani, továbbá hogy a felelősség nem osztható meg.

A milliós tömeggel összefüggő kockázatokat a katasztrófa előtt senki sem vizsgálta, nem készült erre elemzés, a riasztási láncban szereplő áttételek jelentősen meghosszabbítják a beavatkozás idejét. A tűzijáték nézői a lakosságfelkészítés hiányosságai miatt nem az ilyen helyzetekben követendő magatartást tanúsították. A tömeg mozgásából alaposan lehet következtetni arra, hogy a tömegnek irányítás nélkül fogalma sem volt például arról, hogy az orkán erejű szélben nagy valószínűséggel éppen az alsó rakparton voltak a legnagyobb biztonságban, amit a leghamarabb hagytak el.

Azt is világosan kell látni, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesíthette volna objektív alapjogvédelmi kötelezettségét. A magyar szabályozás nem domborítja ki kellőképp – a német szakirodalomban a katasztrófavédelem harmadik pilléréként is említett – önvédelmet/önmentést, illetve az érintett állampolgárok saját személyes felelősségét sem.

A kormányzati vizsgálat nem tárta fel, hogy kinek lett volna – a több megnevezett lehetséges személy közül – érdemi lehetősége az augusztus 20-án tragédiával végződött rendezvény menetébe beavatkozni, továbbá arra sem találta meg a választ, hogy miért maradt el a várakozó tömeg figyelmeztetése és a közvilágítás visszakapcsolása.

A jelentés megmaradt annak megállapításánál, hogy minden mulasztás oka az volt, hogy a Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnál egy ügyeletes tűzoltó érthetetlen okból nem tulajdonított jelentőséget az erre a célra létrehozott riasztási rendszeren beérkezett riasztásnak. A későn tudatosult veszélyhelyzetre is rosszul reagáló szervek mulasztását a sajtóban augusztus 21-én a kancelláriaminiszter azzal magyarázta, hogy „a meteorológusok előrejelzése nem volt elég pontos, de hogyha az is lett volna, két-két és fél óra kellett volna ahhoz, hogy egy ekkora tömeg szétoszoljon.”

Mindezek alapján a biztosok megállapították, hogy az orkán erejű vihar katasztrófális következményeit – a közel fél-ezer sérültet és 5 halálos áldozatot is követelő tragédiát – a 20 óra 46 perckor kapott információk alapján már sem a rendőrség, sem pedig a szervezők – akár együttesen – nem akadályozhatták volna meg teljes mértékben. Ugyanakkor, ha a rendelkezésre álló eszközökkel értesítik a helyszínen tartózkodókat, vagy azok kimenekítése megkezdődött volna, úgy a rendkívül súlyos következményeket is mérsékelhették volna.

A tűzijáték lebonyolításában résztvevő szervek a mulasztásaikkal, működésük összehangolatlanságával a jogállamiság elvével, az élethez, egészséghez és testi épséghez való alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoztak, ezért a hasonló esetek jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében a következő ajánlásokat fogalmazták meg:

Felkérték a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a feltárt visszásságok orvoslására tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

Javasolták az Országos Meteorológiai Szolgálat működésének törvényben történő szabályozását, a tudományos kutatások eredményeinek gyakorlati hasznosítását, a túlszabályozás megszüntetését, és az augusztus 20-i tűzijáték szükségességének, mértékének és helyszíneinek átgondolását elsősorban az életvédelem mindenek felett álló kötelezettsége szempontjából. Felkérték a Fővárosi Közgyűlést, hogy gondolja újra a Fővárosi Védelmi Bizottság feladatait és működését meghatározó szabályokat, és gondoskodjon a védelmi felkészítés végrehajtására. Az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek javasoltuk, hogy adja ki az Országos Katasztrófavédelmi Szabályzat részletes szabályairól szóló miniszteri rendeletet.

Az érintett állami szervektől az ajánlásra adott válaszok eltérő mértékben ismerték el a jelentésben megfogalmazottakat és a biztosok kezdeményezéseit.

Az OMSZ egyetértően támogatta a szolgálat működésének törvényben történő szabályozására tett biztosi javaslatot. Ezzel azonban az OKF nem értet egyet. A rendőri szervek továbbra is fenntartották azt az álláspontjukat, hogy a rövid időre tekintettel mindent megtettek, amire lehetőségük volt.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a levelében jelezte, hogy álláspontja szerint a jelentésben megfogalmazott észrevételek és a javasolt intézkedések többsége megegyezik a kormányzati szervek megállapításaival, a tervezett, illetve részben már megvalósult intézkedésekkel. Közölte, hogy a biztosok vizsgálata is hozzájárul ahhoz, hogy az állam magasabb szinten teljesítse az alapjogvédelmi kötelezettségét.

A biztosok viszontválaszukban megköszönték az eddigiekben tett intézkedéseket, jelezték, hogy figyelemmel kísérik a jogszabályok változásait, és továbbra is hiányolják, hogy egyetlen belső vizsgálat sem tárta fel, hogy a nemzeti ünnep rendezvényei során kinek lett volna lehetősége beavatkozni a program menetébe.

#### **OBH 4203/2006.**

**Az esélyegyenlőséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz a gázár támogatására vonatkozó jogszabálynak az a hiányossága, hogy a támogatásból kizárja azokat, akik a háztartási célú propán-bután gázt palackos formában vásárolják meg.**

A Kossuth rádió Napközben című adásában vetették fel a tanyán élő, sok gyermekes családok, hogy számukra az egyetlen energiaforrás a palackos gáz, de ennek megvásárlásakor gázár-támogatást nem kapnak. Az önkormányzat viszont forráshiányra hivatkozva nem tudja őket támogatni.

A hivatalból indult vizsgálat során az országgyűlési biztos áttekintette a földgázellátásról szóló törvény (gáztörvény), a kedvezményes gázellátás igénybevételéről szóló GKM rendelet és az egyes szociálisan rászorult családok 2006. évi gázár- és távhő-szolgáltatási támogatásáról szóló kormányrendelet szabályait.

A gáztörvény hatálya a földgáz, biogáz és biomasszából származó gázok, valamint egyéb gázfajták vezetéken történő szállítására, tárolására, és ezen gázok felhasználására terjed ki. A kedvezményes gázellátást és a szociálisan rászorulóknak támogatását a vezetéken szolgáltatott földgáz, illetve propán-bután gáz, valamint ezek elegyének fogyasztása során lehet igénybe venni. A tanulmányozott jogszabályok a palackban forgalmazott propán-bután gázzal nem tesznek említést.

A műsorban szereplő Békés megyei tanyákon élő panaszosoknak többnyire nagy családjuk van, a melegvíz készítéséhez, a fűtéshez és a főzéshez kizárólag palackos propán-bután gázt tudnak használni. Az önkormányzatok azért nem adnak támogatást a palackos propán-bután gáz fogyasztásához, mert a kormányrendelet ezt nem teszi lehetővé.

Az országgyűlési biztoshoz érkezett olyan panasz, szintén propán-bután gázt felhasználó nyugdíjas tanyasi lakostól, aki azt panaszolta, hogy a vezetékes közművek hiánya miatt nem kaphat lakásfenntartási támogatást.

A biztos megállapította, hogy a jogszabályok hiányossága az esélyegyenlőséghez, valamint a legmagasabb szintű testi-lelki egészséghez való jog sérelméhez vezetett. Kifejtette, hogy 2003-ban már vizsgálta a villamos energiával ellátatlan tanyán élők helyzetét, és az akkori vizsgálat során megállapította, hogy az ott lakók számára is meg kell teremteni a komfortos életet, biztosítva ezzel a társadalmi érvényesülés egyenlő esélyeit. Ennek fontos része a gyermekek megfelelő testi-szellemi fejlődése, és az ott élők egészségének megőrzése.

A visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos javasolta a gazdasági és közlekedési miniszternek, valamint a szociális és munkaügyi miniszternek, hogy kezdeményezzék a gázkompenzációról szóló jogszabályok olyan módosítását, mely szerint a kedvezményes gázellátás igénybevételére azok a háztartási fogyasztók is jogosultak, akik a lakásuk fenntartásához palackos propán-bután gázt használnak.

Az ajánlásra a szociális és munkaügyi miniszter válaszolt, aki nem tartotta megvalósíthatónak a gázkompenzációs rendszernek a palackos gázra való kiterjesztését, mert a támogatás rendeltetésszerű (háztartási célú) felhasználásának ellenőrzése aránytalanul nagy nehézségbe ütközne.

A biztos nem fogadta el a miniszter válaszát. Kifejtette, hogy a miniszter által javasolt megoldás, ti. a rászorulókat az önkormányzat a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben szabályozott lakásfenntartási támogatás keretében segítse, jogegyenlőtlenséget okoz a szociális törvényben és a 2007. január 1-jén hatályba lépő a gáz és távhő árának kompenzációjáról szóló kormányrendeletben foglalt, a támogatáshoz szükséges egy főre jutó jövedelem eltérő megállapítása miatt. A támogatás rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzése az önkormányzatok számára nem jelentene nehézséget, mert tisztában vannak a település szerkezetével, közművel való ellátottságával, a tanyákon vagy a településen élő családok életkörülményeivel és szociális helyzetével.

A biztos ezért módosított ajánlásában javasolta a miniszternek olyan jogszabály megalkotását vagy a szociális törvény olyan módosítását, mely biztosítja a szociálisan rászoruló, háztartási célú vezetékes és palackos pb gáz fogyasztók egyenlő feltételek mellett történő támogatását.

A miniszter jelezte, hogy a földgáz ellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény 2007. január 1-jétől kiegészült egy olyan rendelkezéssel, amely felhatalmazást ad a szociálpolitikáért és családpolitikáért felelős miniszternek, hogy az államház-

tartásért felelős miniszterrel egyetértésben a szociálisan rászoruló személyek egyéb fűtési támogatásának szabályait miniszteri rendeletben határozza meg.

A jogszabály előkészítése során a tárca kiemelt figyelmet fordít a jelentésben vázolt problémák lehető legteljesebb orvoslására. Az országgyűlési biztos kérte a minisztert, hogy készülő rendelet tervezetét tanulmányozásra majd bocsássa rendelkezésére.

#### **OBH 4235/2006.**

**A jogbiztonság követelményével és a közterhekhez való arányos hozzájárulás elvével összefüggő visszásságot okoz a kamatadó intézménye, ha az infláció mértékét meg nem haladó kamatbevétel teljes egészét jövedelemnek minősíti.**

A panaszos beadványában a kamatadóra vonatkozó, 2006. szeptember 1-jétől hatályos törvényi rendelkezéseket sérelmezte. A panaszos szerint a törvényalkotó a jogszabály-módosítás során nem vette figyelembe, hogy a megszerzett kamat teljes összege nem tekinthető jövedelemnek, a kamatbevétel megszerzésére fordított költségeket is figyelembe kellene venni, vagyis a kamatbevétel és a megszerzés érdekében felmerült költség közötti különbséget kellene jövedelemnek tekinteni.

Az általános helyettes megállapította, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szjtv.) – 2006. szeptember 1-jétől hatályos – 65. §-a szerint kamatjövedelemnek minősül – egyebek mellett – „bármely hitelintézeti betét (takarékbetét), folyószámla, bankszámla követelés-egyenlege esetében a magánszemély és a hitelintézet között fennálló nyilvánosan meghirdetett feltételekkel kötött szerződés (ideértve az üzletszabályzatot, kamatfeltételeket is) alapján jóváírt és/vagy tőkésített kamat.” A törvény a kamatbevétellel szemben költségelszámolást nem enged meg, a kamatbevétel így megegyezik a kamatjövedelemmel. A 65. § (2) bekezdése szerint a kamatjövedelem után 20%-os mértékű adót kell fizetni.

A közterhekhez való hozzájárulás alapvetően az adófizetésen keresztül valósul meg, amelynek egyik eleme a személyi jövedelemadóztatás, illetve azon belül a kamatjövedelmek megadóztatása. A kamatjövedelmek megadóztatása önmagában nem ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel. A kamat jövedelemként való meghatározása során azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy reális jövedelmet csak a mindenkori inflációt meghaladó mértékű kamatbevétel képez. Mindemellett a kamatjövedelem megszerzésének gyakran vannak költségei (pl. számlavezetési díj, jutalék), amelyek a Szjtv. szerint nem számolhatóak el a kamatbevétellel szemben költségként. A szabályozás tehát a teljes kamatbevételt jövedelemnek tekinti, és nem engedi csökkentő tételként figyelembe venni az adó alapjának (a kamat fogalmának) meghatározása során a mindenkori infláció mértékét, valamint az egyéb költségeket, illetve olyan bevételeket is a jövedelemadó alapjába sorol, amelyek adott esetben egyáltalán nem eredményeznek valós jövedelmet. Ennek megfelelően jelenleg a kamatadó alapját képezi az infláció mértékét el nem érő kamat is – ilyen például a legtöbb bank esetében a bankszámlán le nem kötött összegekre fizetett kamat mértéke –, amely reális jövedelmet nem jelent, sőt a bankszámlán lévő pénz reálértéke a kapott látra szóló (általában a mindenkori infláció mértékét el nem érő) kamattal együtt is folyamatosan csökken, amit tovább csökkentenek a különböző számlavezetéshez, betételekötéshez kapcsolódó bankköltségek is.

Az általános helyettes javasolta a pénzügyminiszternek, hogy fontolja meg az Szjtv. olyan módosítását, amely lehetővé teszi a kamatbevétellel szemben annak megszerzésével kapcsolatban felmerült költségek elszámolását, valamint amely szerint kamatbevételnek csak a mindenkori inflációt meghaladó kamatjövedelem számít.

#### **OBH 4299/2006.**

**Nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha a területén fekvő állami tulajdonban lévő cég privatizálása folytán marad a település egy része vízellátás nélkül.**

A panaszos Tárkány-Alsóvasdinnye vízellátásának megszűnése miatt sérelmezte az önkormányzat eljárását. A biztos tájékoztatást kért a község polgármesterétől. A vizsgálat feltárta, hogy Alsóvasdinnye település Tárkány közigazgatási területéhez tartozik. Itt folytatott állattenyésztési tevékenységet a Bábólna Rt., és e területen elhelyezkedő lakásokban laktak az Rt. dolgozói. Az állattenyésztési létesítmények, a lakások, a puszta egész területe a hozzá tartozó elektromos és vízellátást biztosító művek is az Rt. tulajdonát képezték, így az ott lakók számára a vízellátás és elektromos áram ellátása tekintetében is a cég volt a szolgáltató. Kormánydöntés következtében 2004-ben megkezdődött a Bábólna Rt. végelszámolása, aminek keretében a végelszámoló különböző „csomagok” formájában értékesítette az Rt. vagyonát, így Alsóvasdinnyt is.

A polgármester szerint más vásárolta meg a lakásokat és más az állattartó telepet. Az egész puszta vízellátását biztosító fűtő kutat és a hidroglóbuszt az állattartó teleppel együtt értékesítették, ami jelenleg egy kft. tulajdona, ami egészen a közelmúltig térítés nélkül biztosította a pusztán lakók vízellátását. A biztos értesülése szerint a lakók soha nem fizettek vízdíjat sem az Rt., sem a kft. részére, és jelenleg sem fizetnek a szolgáltatásért. A kft. végelszámolás alatt áll. A kút szivattyúja 2006. szeptember 8-án este meghibásodott, a javíttatását a kft. nem vállalta, mivel arra a továbbiakban már nincs szüksége.

A lakosság a helyi képviselő útján azonnal értesítette a polgármestert, aki még aznap megpróbálta felvenni a kapcsolatot az ÉDV. Rt. Kisbéri Üzemének vezetőjével, hogy mint a térségben működő közszolgáltató, nyújtson segítséget a víz-ellátásban. Ennek eredményeként már másnap 10 órától biztosított volt az ivóvízellátás, amely azóta is fennakadás nélkül biztosított. A polgármester szeptember 11-én személyes megbeszélést folytatott a lakókkal, ahol bemutatták a lakásaikra vonatkozó adásvételi szerződéseiket, amelynek egyik pontjában áll, hogy a vevők tudomásul veszik a köz-művek helyzetét, és az eladó felé ezzel kapcsolatban semmiféle követelést nem támasztanak. A panaszosok felajánlot-ták, hogy vállalják a glóbusz javításának költségeit és ennek érdekében megállapodnak a javítást korábban is végző vál-lalkozóval. Amennyiben probléma merülne fel, azt jelzik a polgármester felé, aki ez esetben megpróbál közreműködni.

A megbeszéltek ellenére a polgármester nem kapott visszajelzést, így a polgármester csak az országgyűlési biztos megkeresése után vette fel kapcsolatot a javítást végző vállalkozóval, amelynek eredményeként a javítás 14-én reggel megkezdődött. A vízellátást a javítás befejezéséig az önkormányzat lajtoskocsival biztosítja.

A biztos szerint a problémát az okozza, hogy a szolgáltatást biztosító közmű magántulajdon, a pusztán az önkormány-zat semmilyen tulajdonnal nem rendelkezik. A vevők a lakások vásárlásakor ismerték a közművek helyzetét, de a priva-tizációs folyamatba az önkormányzatot annak ellenére sem vonták be, hogy azt a megyei közgyűlés elnöke külön kérte. Eleve jelezte a várható problémákat, amelyek aztán be is következtek.

Szeptember 13-án a polgármester és a vízmű képviselői helyszíni bejárást tartottak, amiről kialakított közös álláspont szerint csak a regionális rendszerre történő rácsatlakozás oldaná meg véglegesen a panaszt. Ennek azonban anyagi aka-dályai vannak, mivel a legközelebbi csatlakozási lehetőség mintegy másfél kilométer távolságban van, és csak a létesí-téshez szükséges tervek, engedélyek beszerzése után kezdődhetne meg a beruházás, amire azonban a község költségve-tésében nincs fedezet.

A biztos kifejtette, hogy az eset nem tekinthető egyedinek, mert a felelőtlen, átgondolatlan privatizációk következmé-nyei többnyire a vétlen önkormányzatokra hárulnak. Ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy nem reális megközelítés, hogy több pénz jut a fenntartásra, ha az államtól az önkormányzatokhoz kerülnek egyes vonalak. Ez csupán a probléma átlö-kése és nem megoldása a közszolgáltatás terén.

A biztos felhívta az érintett minisztereket, hogy az állami tulajdonban lévő ingatlanok privatizációja során hasonló esetek jövőbeni elkerülése érdekében körültekintően, a közművek helyzetét is figyelembe véve járjanak el. A működő közszolgáltatást ne szüntessék meg, amíg nincs helyette megfelelő alternatíva biztosítva. Sok esetben sem az önkor-mányzatok, sem az állampolgárok nincsenek olyan anyagi helyzetben, hogy az megszüntetett közművet, közszolgál-tatást önerőből pótolni tudják.

#### **OBH 4788/2006.**

**A jogbiztonsághoz, illetve a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha indokolatlanul elhúzódo eljárása miatt a panaszos elesik három hónapi családi pótléktól.**

A panaszos sérelmezte, hogy a leányunokáját a józsefvárosi gyámhivatal 2005. augusztus 29-én kelt határozatával ideiglenesen nála helyezte el, de unokája gyámjául csak 2005. december 9-én rendelte ki, így elesett három havi családi pótléktól.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz, és a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A gyámhivatal 2005 májusában a panaszoshoz helyezte a fiú unokáját és pert kezdeményezett a gyermek elhelyezésé-nek megváltoztatására. Augusztusra az anya már leányáról sem gondoskodott megfelelően, büntetőeljárás is indult elle-ne. A gyámhivatal ekkor a kislányt ideiglenes hatállyal a panaszoshoz helyezte, aki nyilatkozott arról, hogy vállalja az unokái nevelését, gyámságát, a gyermek is kérte nagymamájához való helyezését.

Az anya jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozata szerint gyermekét szeretné nevelni, kérte gondozásába való visszahelye-zését.

A gyámhivatal meghallgatta az anya ellen indult büntetőeljárás sértettjét, az anya barátját, a gyermekek apját. A kis-lányról pedagógiai véleményt, a gyermekjóléti szolgálatról és a rendőrségtől pedig tájékoztatást kért.

A gyermekvédelmi törvény szerint a gyámhivatalnak – ha az ideiglenes hatályú elhelyezés alapján azt állapítja meg, hogy a szülői felügyelet megszüntetésének okai nem állnak fenn, de a gyermek fejlődése a korábbi környezetében nincs biztosítva – 60 napon belül pert kell indítania a szülő ellen a gyermeknek a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő elhelyezése iránt. A hatóságnak a per megindításával egyidejűleg azt a személyt, akinél a gyermeket ideiglenes hatállyal elhelyezte, a gyermek gyámjául kell rendelnie.

A gyámhivatal az eljárás megindulása után több mint három hónap múlva vizsgálta felül a kislány ideiglenes hatályú elhelyezését, ekkor rendelte a panaszost leányunokája gyámjául, továbbá ekkor döntött a gyermekelhelyezés megváltoz-tatása tárgyában indítandó per szükségességéről. A hatóság a pert az eljárás megindítását követő közel hat hónap eltelté-vel indította.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal indokolatlanul elhúzódo eljárása miatt a panaszos három hónapi családi pótléktól esedett. Ezzel a jogbiztonság követelményét, valamint a szociális biztonsághoz való jogot érintő visszasságot okozott.

Az általános helyettes a gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a határozataikat a jövőben a jogszabályban előírt határidőben hozzák meg, és amennyiben a gyermek elhelyezésének megváltoztatása tárgyában perindítás szükséges, úgy a keresetlevél benyújtásáról a gyermekvédelmi törvényben előírt határidőben gondoskodjanak.

A válaszadásra adott határidő még nem telt le.

## 1.28.2. Rövidített jelentések

### OBH 4811/2004.

#### Rövidített jelentés egy rallye-versenyen történt halálos baleset televíziós bemutatásáról

A panaszos az RTL-Klub és az ORTT, illetve annak Panaszbizottsága eljárását sérelmezte, mert az RTL-Klub több alkalommal bemutatott egy halálos balesetet. A bemutatás módja miatt fordult a Panaszbizottsághoz, amit annak soros elnöke egy más ügyben született döntésre hivatkozó levéllel intézett el.

Az általános helyettes több alkotmányos jog sérelmének, különösen a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja miatt rendelt el vizsgálatot.

Az RTL-Klub műsoraiban két napon keresztül több alkalommal mutatta be a halálos balesetről készült amatőr felvételeket, amelyeken látszott, ahogy egy versenyautó elhagyta a kijelölt versenypályát és elütött egy nézőt. A balesetről készült felvételt lassítva is lejátszották. A tragédiáról szóló beszámolók előtt a nézőket nem figyelmeztették minden alkalommal, hogy a felkonferálás után látható képsorok a nyugalom megzavarására alkalmasak.

A panaszos elektronikus levélben fordult a Panaszbizottsághoz. Vele együtt – ORTT elnökének tájékoztatása szerint – 11 panaszban kifogásolták a műsorszolgáltató eljárását. A panaszok egy részének megszövegezése szinte teljesen azonos volt. Többségük azonban csak az eljárást sérelmezte. A Panaszbizottság az elsőként beérkezett panasz alapján véleményt fogalmazott meg arról, hogy „a bejátszás kapcsán a műsorszolgáltató eleget tett jogszabályban előírt kötelezettségének: a balesetről készült felvétel előtt szóban és írásban is felhívták a nézők figyelmét arra, hogy megdöbbentő felvételt látnak”. A Panaszbizottság soros elnöke e véleményre hivatkozva a panaszokat egyszerű levélben, négy kivétellel elutasította. Ezt a négy panaszt összevonták, de csak egyet tárgyaltak le. A Panaszbizottság vizsgálata nem terjedt ki arra, hogy a felvétel ilyen lejátszása gyakorolt-e, illetve gyakorolhatott-e hatást a kiskorúak személyiségfejlődésére, holott a panaszosok a kiskorúak védelmével kapcsolatos kérdésekre is kitértek. A bizottság kizárólag azt vizsgálta, hogy a műsorszolgáltató a bejátszás előtt megfelelő módon felhívta-e a nézők figyelmét arra, hogy a következő képsorokon mi látható. Az ORTT elnöke kifejtette, hogy a Panaszbizottság egyszerűsített eljárását az indokolta, hogy a műsorszámot kifogásolva kör (lánc) e-mail formájában érkezett több beadvány, amelyek szövege teljesen megegyezett. Ezek egyenkénti elintézésére nincs lehetőség, és annak eljárási költségei jelentősen megterheltek volna a Panaszbizottság amúgy is szűkös költségvetését.

Az RTL-Klub arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a sajtótörvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének tett pusztán eleget. Az RTL-Klub hangsúlyozta azt is, hogy kiemelt figyelmet szentelt a személyhez fűződő jogok tiszteletben tartásának.

Az ORTT elnöke az ombudsmani megkeresésre adott válaszában azt is kifejtette, hogy a „soros elnöki elintézési mód jogi szempontból kifogásolható, mivel sem a Média törvény, sem a Panaszbizottság ügyrendje nem ad arra lehetőséget, hogy a Panaszbizottság ugyanazon ügyben beérkezett panaszok tekintetében az eljárást mellőzze, és így a panasz előterjesztéséhez való joghoz fűződő alkotmányossági követelmény sérülhetett. Az ORTT a kifogásolt műsorszámokkal kapcsolatban a Média törvény 5. § (1) bekezdésének – melynek értelmében „a vallási vagy hitbeli meggyőződést sértő, az erőszakos vagy más módon a nyugalom megzavarására alkalmas képi vagy hanghatások bemutatása előtt a közönség figyelmét erre a körülményre fel kell hívni” – megsértése gyanúja miatt közigazgatási eljárást indított.

Az ORTT megállapította, hogy az RTL-Klub – azzal hogy nem hívta fel minden bejátszás alkalmával a nézők figyelmét arra, hogy erőszakos vagy más módon a nyugalom megzavarására alkalmas képi vagy hanghatások kerülnek bemutatásra – megsértette a Média törvény 5. § (1) bekezdésében foglaltakat. Ezért az ORTT felhívta a sérelmezett magatartás megszüntetésére. Az ORTT elnökének tájékoztatása szerint nem volt megállapítható a Média törvény 3. § (2) bekezdésének sérelme, mivel „az RTL-Klub által sugárzott beszámoló nem sértett emberi jogokat, figyelembe véve, hogy nem hangzott el a halálos balesetet szenvedett néző neve, illetve arca sem volt felismerhető. A képek olyan távolságból készültek, hogy a történésekből nem vehető ki semmilyen konkrétum az áldozat személyét illetően.”

Az általános helyettes először azt vizsgálta, hogy az RTL-Klub eljárására kiterjed-e az ombudsman vizsgálati jogsúlya. Megállapította, hogy a közszolgálati műsorszámokkal összefüggésben hatásköre kiterjed a műsorszolgáltató – mint közszolgáltatást végző szerv – eljárásának vizsgálatára.

Az RTL-Klub eljárásával összefüggésben az ombudsman nem vizsgálta a balesetet szenvedett személy emberi méltóságához való, illetve az abból levezethető kegyeleti joggal összefüggő esetleges visszasságokat. Erre azért nem volt lehetősége, mert az emberi méltósághoz való alkotmányos jog része az egyén önrendelkezési joga, és ez sérülne, ha jogosult beadványa hiányában járna el. Az ügy kiemelt jelentőségére tekintettel azonban a panaszolt esetből kiindulva, de nem arra kiterjedően, általánosságban áttekintette az emberi méltóság, illetve az abból levezethető kegyeleti jog és a sajtószabadság összeütközésének egyes kérdéseit.

A sajtótörvény szerint „a sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás”. Kimondja azonban azt is, hogy a sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcst, valamint nem járhat mások személyéhez fűződő jogainak sérelmével.

Az ombudsman azt is megvizsgálta, hogy az RTL-Klub a sérelmezett felvételek bemutatásával a sajtótörvényből és a médiatörvényből eredő tájékoztatási kötelezettségét teljesítette-e. Az RTL-Klub híryanagát áttekintve megállapította, hogy a Duna-Alba Rallye eseményei közül kizárólag a halálos balesetről készült beszámoló, a versenyen történt egyéb eseményekről, így annak eredményeiről nem tájékoztatott.

Az RTL-Klub a megkeresésre adott válaszában hivatkozott egy korábbi jogerős ítélet indokolására, valamint tájékoztatási kötelezettségének teljesítésére is.

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 médiatörvényben foglalt, a műsorszolgáltatót terhelő kötelezettségből is. Az előzőekre figyelemmel úgy vélte az ombudsman, hogy a sajtószerveknek – működésük során – az emberi méltóságot, az érintettek személyiségi jogait és a kegyeleti jogot tiszteletben kell tartania, és biztosítania kell, hogy a magánéletre vonatkozó adatok szükségtelenül ne kerüljenek nyilvánosságra.

A panasszal érintett esetben – függetlenül attól, hogy az RTL-Klub a baleset áldozatát a sérelmezett bejátszások alkalmával nem nevezte meg – bárki számára megállapítható volt az elütött személye, ezzel a felvétel egyedivé vált.

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 visszasságot, illetve annak közvetlen veszélyét okozhatja.

Az RTL-Klub a felvételek bemutatása előtt nem vizsgálta meg a felvételeknek a kiskorúak személyiségfejlődésére gyakorolt esetleges hatását. Álláspontja szerint elegendő volt, hogy a híradásokban folyamatosan kihangsúlyozta és felhívta, hogy megdöbbentő képeket láthat a néző.

Az ombudsman szerint az RTL-Klub nem volt figyelemmel a médiatörvény 5/A. § (3) bekezdésében foglaltakra, miszerint „időszerű eseményekkel foglalkozó műsorszám, sportműsorszám, illetve reklám nem tehető közzé olyan időszakban, amelyben tartalmának megfelelő kategóriába sorolása esetén közzétételének – előre láthatóan – nem lenne helye.” Mindezekre tekintettel megállapította, hogy az RTL-Klub előbbieken ismertetett mulasztása alkalmas volt a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság közvetlen veszélye okozására.

Az általános helyettes megvizsgálta azt is, hogy az RTL-Klub valóban teljesítette-e a sajtótörvényben és médiatörvényben előírt tájékoztatási kötelezettségét. Az ombudsman szerint a tájékoztatási kötelezettségének akkor tett volna eleget a műsorszolgáltató, ha tényszerűen, időszerűen és teljes körűen számolt volna be a baleset körülményeiről. Ezt azonban elmulasztotta, ezzel a sajtószabadsággal összefüggő visszasságot okozott.

A Panaszbizottság eljáró tanácsai – az Ügyrend értelmében – 30 napon belül megvizsgálják a panaszt, és véleményt alkotnak arról, hogy elutasítják, vagy helyt adnak a panasznak. „A Panaszbizottság az e szakasz szerinti eljárásban hozott véleményében nem állapít meg törvénysértést, elsősorban arról foglal állást, hogy a bepanaszolt műsorszám megfelel-e a műsorszolgáltatás alapelveiből kiolvasható törvényhozói szándéknak.” Ezzel szemben az ORTT jogi igazgatója arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a Panaszbizottság eljáró tanácsa döntést fogalmazott meg.

A Panaszbizottság 11 beérkezett panasz közül mindössze egy panaszt bíralt el, a többit mindennemű törvényi vagy az Ügyrendből eredő felhatalmazás nélkül egyszerű tájékoztatással intézte el. Az ombudsman szerint a panasz előterjesztéséhez való jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szerv elé, hanem azt is, hogy panaszát – a hatáskörrel rendelkező, illetékes szervek – érdemben intézik el. Az érdemi elintézés pedig azt is jelenti, hogy az illetékes szervek a panaszt teljes egészében, mindenre kiterjedően elbírálják. A panaszjog ezzel ellentétes értelmezése az alapjog lényeges korlátozását eredményezné. A sérelmezett műsorszámra vonatkozó panaszok – bár több hasonló, vagy azonos elemet tartalmaztak – számos olyan kérdést is felvetettek, amelyeket a Panaszbizottságnak el kellett volna bírálnia, ez azonban nem történt meg.

A Panaszbizottság azzal, hogy a panaszok közül mindössze egyet bírált el, a többit egyszerű tájékoztatással intézte el, a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az ORTT a panasszal érintett műsorszámokra nem terjesztette ki hivatalból eljárását, hanem csak az ombudsman kezdeményezésére rendelte el azok tartalmi vizsgálatát. Az ombudsman megállapította, hogy az ORTT alkotmányos kötelezettségét nem teljesítette (objektív alapjogvédelmi kötelezettség) a gyermekek fejlődésének védelme érdekében, ugyanis nem utasította a Panaszbizottságot új eljárásra, vagy nem járt el hivatalból olyan ügyekben, melyekben a Panaszbizottság a kiskorúak védelméről szóló törvényi rendelkezések megsértése tárgyában előterjesztett panaszokat nem bírálta el. Az ORTT ezen mulasztásával a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a panasz előterjesztéséhez való joggal, valamint a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az általános helyettes áttekintette az Ügyrendben az „egyéb” panaszokkal kapcsolatban kialakított „vélemény” jogintézményét is. Vizsgálata során megállapította, hogy a Panaszbizottság „véleménye” elleni jogorvoslatnak az Ügyrendben történő kizárása a jogorvoslathoz való alapvető joggal összefüggő visszásságot eredményez.

Ezt támasztja alá az is, hogy miután az ORTT elrendelte a műsorszám tartalmi vizsgálatát, a Panaszbizottság korábban kialakított „véleményével” ellentétesen megállapította, hogy az RTL-Klub megsértette a médiatörvény 5. § (1) bekezdésében foglaltakat. Az Ügyrend jogorvoslatot kizáró rendelkezései miatt a jogsértés megállapítására csak az ombudsmani megkeresés nyomán indult közigazgatási eljárás eredményeként került sor. Ez rávilágít arra is, hogy – amellet, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz – indokolatlan az „egyéb” panaszok ügyében született döntések elleni jogorvoslat kizárása.

Az ORTT egy tagja „az ORTT-hez érkező bejelentések és panaszok kezelésének rendje” című előterjesztéshez fűzött módosító javaslata foglalkozott az egyéb panaszok elleni jogorvoslat kérdésével, azonban azt az ORTT többségi szavazással elutasította. A szóban forgó módosító javaslatban foglaltak – az ombudsman szerint – alkalmasak lettek volna arra, hogy az általam megállapított, a Panaszbizottság ügyrendjéből eredő alkotmányos visszásságokat megszüntessék.

Az általános helyettes vitatta az ORTT elnökének azon tájékoztatását, miszerint nem volt megállapítható a médiatörvény 3. § (2) bekezdésének sérelme, mert „az RTL-Klub által sugárzott beszámoló nem sértett emberi jogokat, figyelembe véve, hogy nem hangzott el a halálos balesetet szenvedett néző neve, illetve arca sem volt felismerhető. A képek olyan távolságból készültek, hogy a történésekből nem vehető ki semmilyen konkrétum az áldozat személyét illetően.” Mint azt kifejtettem: a műsorszolgáltató internetes oldalán a baleset áldozatának lakóhelyét és életkorát megjelölte, továbbá több nyomtatott és internetes sajtótermék a balesetről készült tudósításában megnevezte az elhunytat. A balesetről készült híradások alapján egyértelműen, minden kétséget kizáró módon azonosítható volt a sértett személye. Az ORTT – azzal, hogy a panasszal érintett bejátszásokkal kapcsolatban nem vizsgálta a médiatörvény 3. § (2) bekezdésének esetleges megsértését – az emberi méltóságból levezethető kegyeleti jogot nem tartotta tiszteletben. Ennek ellenére az ombudsman mellőzte az alkotmányos joggal összefüggő visszásság megállapítását, mert arra jogosulttól nem érkezett hozzá panasz.

Az ORTT álláspontja szerint a Panaszbizottság eljáró tanácsának vizsgálata nem terjedt ki arra, hogy a felvétel illetén gyakorolt hatása gyakorolt-e, illetve gyakorolhatott-e hatást a kiskorúak személyiségfejlődésére, és ha igen, milyen. A tanács kizárólag azt vizsgálta, hogy a műsorszolgáltató megfelelő módon felhívta-e a nézők figyelmét arra, hogy a következő képsorokon mi látható. Mindamellet tájékoztatta az ombudsmant arról, hogy a médiatörvény 5/A. § (1) bekezdése alapján a hírműsorszámokra nem vonatkoznak a korhatári jelzések iránnyadó követelmények.

Az ORTT idézett álláspontját sem fogadta el az ombudsman. Álláspontja szerint a műsorszolgáltatónak, valamint panasz alapján a Panaszbizottságnak és magának az ORTT-nek is folyamatosan, valamennyi – a korhatári jelzések feltüntetési kötelezettsége alól mentes – műsorszám tekintetében vizsgálnia kell a műsor kiskorúak személyiségfejlődésére gyakorolt hatását. Ezt támasztja alá a médiatörvény 5/A. § (3) bekezdésének kategorikus előírása, miszerint „időszerű eseményekkel foglalkozó műsorszám, sportműsorszám, illetve reklám nem tehető közzé olyan időszakban, amelyben tartalmának megfelelő kategóriába sorolása esetén közzétételének – előre láthatóan – nem lenne helye.”

Tekintettel azonban arra, hogy mind a médiatörvény, mind pedig az ún. klasszifikációs állásfoglalás a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására alkalmas műsorszámok jellemzőit példálózóan jelöli meg, előfordulhatnak olyan esetek, amelyeket sem a médiatörvény, sem pedig a klasszifikációs állásfoglalás nem nevesít. Ilyen lehet pl. egy műsorszámban bemutatott személy emberi méltóságának megsértése, vagy – mint jelen ügyben is – a halott emlékének megsértése, amely alkalmas lehet arra, hogy a kiskorú erkölcsi fejlődését kedvezőtlenül befolyásolja.

Az általános helyettes szerint az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően klasszifikálni. Azokat az eseteket pedig, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (nem megfelelően) került sor, így a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban került közzétételre.

telre – az erőszakhoz, illetve a szexualitáshoz hasonlóan – mind a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése, mind pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése érdekében, az ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében vizsgálnia kell.

A panaszban érintett felvételek kiskorúak személyiségfejlődésére gyakorolt hatását azonban érdemben sem a Panaszbizottság, sem pedig az ORTT nem vizsgálta, ezzel a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság közvetlen veszélyét okozták.

Az ORTT megállapította, hogy az RTL-Klub megsértette a médiatörvény 5. § (1) bekezdésében foglaltakat, ezért az ORTT felhívta a műsorszolgáltatót a sérelmezett magatartás megszüntetésére. Közel egy évvel a sérelmezett műsorszám bemutatását követően, amikor az RTL-Klub a sérelmezett magatartást már önként nem folytatta, fogalmilag kizárt és így teljességgel okszerűtlen volt felhívni annak „nem folytatására”.

A szankció indokolása nem tért ki azonban arra, hogy az ORTT az RTL-Klubbal szemben egy említett 6 évvel korábbi esetet kivéve, a médiatörvény más rendelkezésének megsértését megállapította-e, ha igen, amiatt alkalmazott-e bármilyen törvényi szankciót. Az ORTT-nek olyan szankciókat kell alkalmaznia, amelyek mind a generális prevenciót, mind a speciális prevenciót képesek megvalósítani.

A médiatörvény rendelkezései nemcsak megengedik, hanem elő is írják az ORTT számára az eljárást és a meghatározott hátrányok alkalmazását. Ebből következik, hogy az ORTT a vizsgált esettel összefüggésben nem értékelte az összes törvénysértést és szerződésszegést, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.

Az általános helyettes az Országgyűlésnek javasolta, hogy a médiatörvény kiegészítésével állapítsa meg az „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárás főbb szabályait, továbbá a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslás általános szabályait. Kezdeményezte az ORTT elnökénél, hogy az ORTT minden olyan ügyben gyakorolja hatáskörét, amelyben felmerül, hogy a műsorszolgáltatók megsérthették a médiatörvény rendelkezéseit. Amikor megállapítja a médiatörvény megsértését vagy szerződésszegést, a speciális és generális prevenció megvalósulása érdekében alkalmazzon a jogsértés súlyának megfelelő szankciót. A Panaszbizottság eljárása során az Ügyrend szabályai szerint járjon el. Az RTL-Klub vezérigazgatójánál kezdeményezte, hogy a műsorszolgáltató közszolgálati műsorszámai szerkesztése során különös figyelemmel járjon el más képmáshoz fűződő jogát, illetve halott emlékéhez fűződő jogot érintő felvételeik közzétételekor. Az időszzerű eseményekkel foglalkozó műsorszám, sportműsorszám, illetve reklám közzététele során legyen figyelemmel a műsorszám kiskorúak személyiségfejlődésére gyakorolt hatására is. Tájékoztatási kötelezettségének tényszerűen, időszzerűen és teljes körűen tegyen eleget.

Budapest, 2006.

Takács Albert s. k.

## **OBH 5374/2005.**

### **Rövidített jelentés a szurkolói rendbontás során alkalmazott rendőri bántalmazásról**

H. Csaba miskolci lakos panasszal fordult az Országgyűlési Biztosok Hivatalához, mert 2004. szeptember 25-én a miskolci DVTK Stadionnál a rendőrök bántalmazták, és ennek következtében nyolc napon túl gyógyuló súlyos sérüléseket szenvedett. Az ügyben a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal Ny.370/2004. számon 2 rb., a Btk. 226. §-ába ütköző, hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége, valamint a Btk. 170. § (2) bekezdésébe ütköző súlyos testi sértés büntette miatt nyomozást folytatott, de a bűncselekményt elkövető rendőrök kilétét nem sikerült felderíteni, ezért a nyomozást felfüggesztették. A panaszos kártalanítási igényét a főkapitány elutasította. Álláspontját azzal indokolta, hogy a parancsnoki kivizsgálás a rendezőkre és rendőrökre támadó szurkolók megfékezése érdekében tett intézkedéseket jogszerűnek és szakszerűnek minősítette. A panaszos sérelmezte, hogy az Ügyészségi Nyomozó Hivatal nem vizsgálta a bántalmazás helyszínén jelen lévő, parancsnoki feladatokat ellátó rendőrtisztek felelősségét.

A panasz alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. (Obtv.) 16. § (1) bekezdésére tekintettel vizsgálatot rendeltem el. A panaszostól, és az ügyben érintett rendőrkapitányságtól beszerzett iratok alapján a következőket állapítottam meg:

2004. szeptember 25-én rendezték meg Miskolcon a Diósgyőr–Győr labdarúgó mérkőzést. A szervezők a rendőrkapitányság többszöri megkeresése ellenére nem kötöttek szerződést a rendőrséggel a mérkőzés ellenérték fejében történő biztosítására, ezért arra külön biztosítási terv nem készült. A Miskolci Rendőrkapitányság a stadion közvetlen környezetének külső ellenőrzésére 10 rendőrt vezényelt ki, akiket a szolgálatirányító parancsnokok igazítottak el, részükre önálló parancsnokot nem jelöltek ki. A mérkőzés napján a rendőrségre érkezett információk arra utaltak, hogy a szurkolók részéről rendbontás várható, ezért a közrendvédelmi osztály vezetője 16.30 körüli időben, telefonon utasította P. Tamás

r. századost és H. István r. őrnagyot, hogy menjenek a stadionhoz, vegyék fel a kapcsolatot a járőröző rendőrökkel, és szükség esetén mérkőzésbiztosítási feladatokat is lássanak el.

A mérkőzésre látogató hazai és vendégszurkolók között ellenséges hangulat alakult ki, a mérkőzés befejeződésekor kb. 30 diósgyőri szurkoló a kerítésen átugorva bejutott a pályára és támadólag lépett fel a vendégcsapat játékosaival szemben. Visszaszorításukat követően kb. 300 agresszív magatartást tanúsító szurkoló a kordonokat áttörve, köveket dobálva, be akart jutni a vendégek öltözőjébe. Mivel a rendezők meghátráltak, a szurkolók a rendőrök ellen fordultak, és folyamatos kődobálással támadták őket. Az események közelében kb. 200 olyan szurkoló is tartózkodott, akik a rendbontásban nem vettek részt, csak kíváncsiságból maradtak a környéken.

Az ellenőrző parancsnok erősítést kért a kapitányság ügyeletétől, ahonnan 14, pajzsokkal felszerelt rendőr érkezett a helyszínre. A folytatódó kődobálás miatt kilenc rendőr megsérült, egy járőrkocsi hátsó szélvédője betört. A parancsnoki ellenőrző szolgálatot ellátó P. Tamás r. százados ekkor felszólította a tömeget, hogy hagyják el a területet, majd a felszólítás eredménytelensége miatt utasítást adott a tömegoszlatásra, az ellenszegülő, támadólag fellépő személyekkel szemben testi kényszer, könnygáz és gumibot alkalmazására. Az eseményről készült rendőri jelentés szerint a kődobáló, illetve a rendőri felhívásnak nem engedelmeskedő, ellenálló személyek közül hat főt előállítottak a rendőrségre, közülük ketten – H. Csaba és K. Gábor miskolci lakosok – 8 napon túl gyógyuló, egy személy 8 napon belül gyógyuló sérüléseket szenvedett. A sérültek orvosi ellátására intézkedtek.

Az előállított személyek ellen csoportosan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak gyanúja miatt eljárás indult. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal bizonyítékok hiányában megszüntette a nyomozást H. Csabával, K. Gáborral és három másik személlyel szemben, mivel több tanú alátámasztotta azt az állításukat, hogy a dobálásban nem vettek részt, csak a tömegben álltak.

H. Csaba és K. Gábor feljelentést tettek ismeretlen rendőrök ellen, akik előállításuk során bántalmazták őket. Az ügyben ugyancsak a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal folytatta le az eljárást Ny. 370/2004. számon.

H. Csaba tanúvallomásaiban elmondta, hogy a mérkőzés után a stadion melletti parkolóban állt, körülötte nagy tömeg volt, a rendbontásban nem vett részt, de látta, hogy távolabb valakik dobálnak. A rendőrök megjelenésekor a dobálók elmenekültek, de ő – mivel nem volt félnivalója, mert nem csinált semmit – nem futott el. A helyszín elhagyására vonatkozó felszólítást nem hallotta. A parkoló szélén volt, amikor egy sisakos rendőr kivált az alakzataból, feléje lépett, és azt mondta, hogy menjen onnan. Visszakérdezte, hogy „miért, én nem csináltam semmit”, mire a rendőr a gumibottal ütlegetni kezdte. A panaszos vallomása szerint az ütésektől a földre került, ahol tovább ütötték, majd megbilincseltek.

A Nyomozó Hivatal beszerezte az egyik kereskedelmi TV csatorna által rögzített felvételek másolatát, amelyen a mérkőzés utáni rendőri intézkedések egyes részletei voltak láthatók. A felvétel szerint H. Csabára egy pajzsot és sisakot viselő rendőr négy gumibotütést mért, amelyek közül egyet H. Csaba a bal kezét fejmagasságba emelve hárított el, így az ütés az alkarját érte.

A felvétel egy másik részén látható, hogy egy pajzsot és sisakot viselő rendőr K. Gábort egy gumibotütéssel a földre terítette, ezután egy sisak és pajzs nélküli rendőr futott oda, gumibottal a kezében. A földön fekvő K. Gáborba a sisakos és pajzsos rendőr belerúgott, majd a másik társával együtt a ruházatánál, valamint karjánál fogva húzták a szolgálati autó felé, miközben egy harmadik rendőr is csatlakozott hozzájuk. A földön húzták K. Gábort, és mindhárman gumibottal ütötték.

A későbbi orvosi vizsgálatok láttelepei alapján H. Csaba bal alkarja, K. Gábornak az orrcsontja eltört. K. Gábor felső és alsó ajkán, a bal mellkasán, hátán és az ágyékán voltak további zúzódások, repesztett sérülések, amelyek a gumibottal való ütlegetéstől származtak.

A nyomozás során tanúként kihallgatott P. Tamás r. százados és H. István r. őrnagy a felvételen látható rendőröket nem ismerték fel, mindketten azt nyilatkozták, hogy nem tartoztak a közvetlen beosztottaik közé. Az intézkedés módjával kapcsolatban nem nyilvánítottak egyértelmű véleményt. A földön fekvő emberbe való belerúgást úgy ítélték meg, hogy az szükségtelen volt, illetve úgy nyilatkoztak, hogy az ütések többsége esetleg elkerülhető lett volna, ha a fiatal emberek nem tanúsítottak ellenállást. A közrendvédelmi osztályvezető tanúvallomásaiban szintén nem ismerte fel a rendőröket, és a felvétellel kapcsolatban azt nyilatkozta, hogy ha a földön fekvő emberrel szemben a gumibothasználatra a passzív ellenállás megtörése érdekében került sor – mert az intézkedés alá vont személy nem állt fel, nem hajtotta végre a rendőri utasítást –, akkor jogszerűnek és indokoltnak tartja a gumibothasználatot.

A nyomozás azzal zárult, hogy a nyomozó hatóság – annak ellenére, hogy valamennyi, az intézkedésben résztvevő rendőrt tanúként kihallgatták – a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétségét, és azzal halmazatban a súlyos testi sértés büntetnének elkövetését megvalósító rendőrök kilétét, személyazonosságát nem tudta egyértelműen megállapítani. A Nyomozó Hivatal a nyomozást 2005. augusztus 4-én felfüggesztette.

H. Csaba az elszenvedett sérülések miatt kártérítési igénytel fordult a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitánysághoz, de a főkapitány az igényét elutasította. Álláspontját azzal indokolta, hogy „A parancsnoki kivizsgálás

a magukról megfélemezett, a rendezőkre és a rendőrökre támadó szurkolók megfélemezésének érdekében tett intézkedéseket jogszerűnek és szakszerűnek minősítette.”

A vizsgálat megállapításai

1. A rendőrség alkotmányos feladata az állam és a társadalom különböző szerveinek működését veszélyeztető és sértő cselekmények megakadályozása, az állampolgárok személy- és vagyonbiztonsága, valamint alapvető jogainak védelme. A nézőtéri erőszak – különösen a footballhuliganizmus – megelőzése, illetve visszaszorítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 1071/2003. (VII. 18.) Korm. határozat 4. pontja felhatalmazta a belügyminisztert, hogy utasítsa a rendőrséget arra, hogy minden rendelkezésére álló eszközzel járjon el a nézőtéri erőszak megelőzése, illetve visszaszorítása érdekében.

A rendőri működés alapja az Rtv. 11. § (1) bekezdése szerint az, hogy a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatát a törvényi előírásoknak megfelelően teljesíteni. A rendőri intézkedés eredményessége nem függhet az intézkedés alá vont személy belátásától, ezért az intézkedésben foglaltak szükség esetén kikényszeríthetők. A kikényszerítés az intézkedéssel szembeszegülő ellenállásának a leküzdését jelenti, amely a törvényi előírások alapján történhet és a személyi szabadság átmeneti korlátozásával is járhat (Rtv. 16. §). Ez a korlátozás azonban csak a jogsértő magatartást tanúsítókat érinti. A rendőri kényszerintézkedés alapjait az Rtv. 19. § (2) bekezdése a rendőr jogszerű intézkedésével szembeni ellenállás esetén teremti meg, erre az esetre teszi lehetővé a törvényben meghatározott rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazását.

Ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendészeti eszközökkel eredményesen védhető legyen, az e felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell törvényben biztosítani. Ez indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének rendelkezését, mely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek – ha törvény vagy más nemzetközi megállapodás másképp nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni és a rendőr utasításának engedelmeskedni. Ezzel összefüggésben az Rtv. 19. § (1) bekezdése második mondata értelmében pedig az intézkedéssel érintett állampolgár a helyszínen csak kivételesen mérlegelheti a rendőri intézkedés jogszerűségét.

A vizsgált ügyben jelentőséggel bíró rendelkezést tartalmaz az Rtv. 60. § (2) bekezdése, amely szerint a tömeg szétosztatására irányuló csapaterő alkalmazása során a Rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja. Ennek figyelembevételével, a panaszossal és társaival szembeni rendőri intézkedés annak ellenére jogszerű volt, hogy az eljárások során nem cáfolt vallomásaik szerint nem követtek el semmit, a rendbontásban, kődobálásban nem vettek részt. A panaszos is elismerte, hogy a hozzá lépő rendőr először felszólította arra, hogy hagyja el a területet. A panaszos a rendőr utasításának nem tett eleget, ezért vele szemben – a Szolgálati Szabályzat 51. §-ban meghatározott előzetes figyelmeztetés után – jogszerűen kerülhetett sor a kényszerítő eszköz használatára.

A vizsgálat során azonban nyilvánvalóvá vált az is, hogy a kényszerítő eszközök használata indokolatlanná és jogtatlanná vált attól a pillanattól kezdve, hogy az intézkedés alá vontak ellenállása megszűnt, és különösen attól kezdve, hogy az ütésektől a földre kerültek. Az Rtv. 16. § (1) bekezdése hangsúlyozza, hogy a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazhat. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört és a rendőri intézkedés eredményessége enélkül is biztosítható. Az Rtv. 15. § (1) kiemeli, hogy a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. A panaszossal és társaival szemben a többszöri gumibothatás, ütlegelés és rugdosás sértette az arányosság törvényben meghatározott követelményét.

A nyomozás során kihallgatott közrendvédelmi osztályvezető véleményével ellentétben, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatának 68. § (5) pontja alapján, a tömeggel szemben fellépő rendőrök passzív ellenállás esetén csak testi kényszer alkalmazhatnak.

A vizsgált ügyben a rendőrség a jogállamiságot, illetve az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott, emberi méltósághoz való jogot sértő alkotmányos visszásságot okozott azzal, hogy a rendőrségről szóló törvényben meghatározott követelményeket figyelmen kívül hagyva, az ellenállást nem tanúsító személyekkel szemben, az arányosságot meghaladó – önmagában is bűncselekményt megvalósító – módon alkalmazott kényszerítő eszközöket.

2. Az Ügyészségi Nyomozó Hivatal által folytatott nyomozás során nem sikerült megállapítani a bántalmazó rendőrök személyazonosságát, figyelemmel arra, hogy a tanúként kihallgatott rendőrök és parancsnokaik nem ismerték fel az elkövetőket. A büntetőjogi felelősség csak abban az esetben állapítható meg, ha az elkövető kiléte és az elkövetett bűncselekmény tényállási elemei kétséget kizáróan bizonyíthatók. Amennyiben erre nincs lehetőség, a büntetőeljárás szabályai szerint a nyomozást fel kell függeszteni vagy meg kell szüntetni.

A nyomozás során feltárt körülmények alapján – különös tekintettel a videofelvételen rögzített eseményekre – megállapítható, hogy a helyszínen jelenlévő rendőri előjárók nem tettek meg mindent a törvényes mértéket meghaladóan erőszakos rendőri fellépés megakadályozására, ezért velük szemben megállapítható lett volna a Btk. 361. §-ába ütköző előjárói intézkedés elmulasztásának megalapozott gyanúja.

Minden szintű előjáró feladata, hogy az alárendeltjeit a rájuk vonatkozó szabályok betartására készítse, és ehhez a hatáskörébe tartozó valamennyi törvényes eszközt igénybe veheti. P. Tamás r. százados a videofelvétel által bizonyít-

hatóan az egyik bántalmazott személy közvetlen közelében volt, ezért kötelessége lett volna a közbelépés a bántalmazás megakadályozására, adott esetben – amennyiben valóban nem ismerte személyesen a rendőrt – az elkövető azonosítására. Az előjárói bűncselekmény megalapozott gyanúja fennállásának vizsgálatát az Ügyészségi Nyomozó Hivatalnak kellett volna kezdeményeznie.

Az Ügyészségi Nyomozó Hivatal – amennyiben tudomásul vette, hogy a bűncselekmény elkövetőinek azonosítását a rendőrök előjárói nem tudják vagy nem kívánják elősegíteni, és a törvénysértés megakadályozására sem léptek fel – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisággal és annak szerves alkotóelemét képező jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszasságot okozott azzal, hogy eljárását nem terjesztette ki az előjárók felelősségének vizsgálatára.

3. A főkapitányság vezetője arról tájékoztatott, hogy az ügy parancsnoki kivizsgálását az akkor rendelkezésre álló adatok, információk, rendőri jelentések alapján hajtották végre. A panaszos kárigényét az intézkedés jogszerűségére hivatkozva utasította el. Az Emberi Jogok Európai Bírósága, a Balogh kontra Magyarország (47940/99 sz. kérelem) ügyben megállapította, hogy amikor olyan alapvető fontosságú jogról van szó mint az élethez való jog vagy a bántalmazás tilalma, akkor a (az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény) 13. cikk – kártérítés fizetésén kívül, ha annak helye van – megkívánja, hogy olyan alapos és hatékony vizsgálatot folytassanak le, amely alkalmas arra, hogy a felelősöket azonosítsák és megbüntessék. A 13. cikk azt is megkívánja, hogy a panaszos hatékonyan részt vehessen a nyomozati eljárásban (lásd Kaya v. Turkey, judgment of 19 February 1998, Reports 1998-I, pp. 330–331, § 107). Továbbá, az Egyezmény legalapvetőbb fontosságú rendelkezéseinek számító 2. és 3. cikk megsértése esetén a rendelkezésre álló jogorvoslatok között elvileg a jogsértés miatt bekövetkezett nem vagyoni kár megtérítésének is szerepelnie kell (Z and Others v. the United Kingdom [GC], no. 29392/95, § 108–109, ECHR 2001-V).

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján felkérem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy alárendelt szerveinél a jogsértő cselekmények kivizsgálása megfelelő alaposággal történjen, és érvényesüljenek az előjárói felelősségvállalás követelményei.

Kérem, hogy ajánlásommal kapcsolatos állásfoglalásáról, intézkedéséről az Obtv. hivatkozott rendelkezése alapján adjon tájékoztatást.

Jelentést tájékoztatásul és a szükséges felügyeleti intézkedések megtételére megküldöm a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség vezetőjének.

Budapest, 2006.

Takács Albert s. k.

## OBH 5389/2005.

### Rövidített jelentés a hivatásos tűzoltók munkaidejéről

A Fővárosi Tűzoltóság Szakszervezete azt sérelmezte beadványában, hogy a tűzoltó állomány háromváltásos munkarendben átlagosan heti 58 óra szolgálatot lát el, szemben más – ugyancsak a Hszt. hatálya alá tartozó – szervek állományával. Az általános helyettes vizsgálata során figyelemmel volt az OBH 3182/2003. számú ügyben készült jelentése megállapításaira, valamint a folyamatban lévő, a tűzoltók élet- és munkakörülményeit áttekintő, OBH 4047/2006. számú, hivatalból elrendelt vizsgálata során beszerzett információkra is.

A belügyminisztertől kapott tájékoztatás szerint a háromváltásos munkarendben dolgozó tűzoltók éves munkaidőkerete 2005. december 31-ig 2808 óra (heti 54 óra) volt, amely összhangban állt a Hszt. 84. § – panasz előterjesztésekor hatályban volt – rendelkezéseivel. A Hszt. – panasz előterjesztésekor hatályban volt – 84. § (2) bekezdése lehetővé tette az ún. háromváltásos rendszerben a 40 órás heti szolgálatteljesítési időtől való eltérést. Azonban sem a panasz, sem pedig a minisztertől kapott tájékoztatás nem tartalmazott arra vonatkozó, megfelelően alátámasztott adatot, hogy a megengedett eltérésre általában, vagy rendszeresen sor került volna. A Hszt. hivatkozott rendelkezései 2006. január 1. napjával úgy módosultak, hogy a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban heti 40 óránál hosszabb, de heti 48 órát meg nem haladó szolgálatteljesítési idő állapítható meg. A szolgálatteljesítési idő ilyen csökkentése a Hszt. módosításáról szóló 2005. évi CLXXIX. törvény 22. §-a értelmében évente, fokozatosan történik, így 2006 évben éves átlagban heti 52 óra. A Hszt. módosítása nyomán megszűnt a háromváltásos rendben az eltérés lehetősége. A 2006. évre vonatkozó szabályok szerint a 2005. évihez képest 4,3 szolgálati nappal, 112,7 napra csökkent a szolgálatteljesítési idő.

A belügyminisztertől kapott tájékoztatás szerint a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK Irányelvet a Magyar Köztársaság az Európai Unióhoz történő csatlakozás időpontjára jogrendjébe alapjaiban beillesztette.

1. A tűzoltók háromváltásos szolgálati rendje miatt egy átlagos tűzoltó 2005. évben átlagosan 117 szolgálatot látott el, ami heti 54 órának felelt meg, 2006. évben – a Hszt. rendelkezései értelmében, előreláthatólag – átlagosan 112,7 szolgálatot (heti 52 órát) fog teljesíteni. A még részben sem készenléti jellegű beosztásokban a szolgálatteljesítési idő heti 40 óra.

A Hszt.-ben meghatározott illetményrendszer és ebből következően a jövedelem azonos a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban – így pl. háromváltásos rendszerben – és a hivatali szolgálati rendben foglalkoztatottakéval. Az ombudsman ezért először azt vizsgálta, hogy ez a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz-e. Ennek során az Alkotmánybíróság által is alkalmazott „önkéntes megkülönböztetés tilalma” tesztjét – amely az összehasonlíthatósági és az indokolhatósági próbából áll – végezte 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 jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. Az Alkotmány 70/A. §-a „a jogegyenlőség követelményét rögzíti. Azt jelenti, hogy az állam, mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelezettségek megállapítása során köteles az azonos helyzetben lévő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőként kezelni.” A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata szerint – szűken értelmezi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az összehasonlíthatósági próba nemcsak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják.

Az ombudsman vizsgálata során nem tekinthetett el az Irányelv figyelembevételétől sem. Az Irányelv értelmében a munkaidő az az időtartam, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkáltató rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi a nemzeti jogszabályoknak és/vagy gyakorlatnak megfelelően. Ebből az is következik, hogy a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban szolgálatot teljesítők teljes szolgálati ideje munkaidőnek számít.

2. A Hszt. pusztán lehetőségként határozza meg a heti 40 óránál több, de heti 48 (2006-ban 52) órát meg nem haladó szolgálatteljesítési idő megállapítását. Erre figyelemmel az ombudsman megvizsgálta, hogy a parancsnokok szolgálat-szervezési eszközeikkel biztosíthatnák-e a heti átlagosan 40 órás szolgálatteljesítési időt a készenléti állomány számára. A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok legkisebb létszámáról szóló 28/1996. (XI. 26.) BM rendelet és a tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének szabályairól szóló 1/2003. (I. 9.) BM rendelet 4. számú függelékének összevetésével, valamint az állománytábla szerint rendszeresített létszám alapján megállapítottam, hogy az esetek nagy többségében a hatályos jogszabályok betartása mellett parancsnoki hatáskörbe tartozó intézkedéssel (szolgálat-szervezéssel) nem lehet biztosítani a készenléti szolgálatot ellátó tűzoltók számára a heti 40 órás, de még a heti 52 órát meg nem haladó munkaidőt sem. [Ennek az az oka, hogy az 1/2003. (I. 9.) BM rendelet 4. számú függelékében meghatározott napi szolgálati létszámok és az egyes ún. szolgálati csoport létszáma között csekély a különbség, így még az éves rendes szabadságok kiadása – nem beszélve a betegség, felfüggesztés, vagy iskolára, tanfolyamra vezényelték távollétéről – is szolgálat-szervezési nehézségeket okozhat, emellett a készenléti szolgálatot ellátó állomány rendszeres, illetve esetenként állandó „túlórátartásához” vezet.]

Az ombudsman mindezek alapján megállapította, hogy a kialakult – és a hivatkozott rendelkezéseknek megfelelő – gyakorlat a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint az egyenlő bérhez való joggal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz. Ezen alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság arra vezethető vissza, hogy a háromváltásos szolgálati rendben szolgálatot teljesítők illetményének megállapítása során a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy ez a szolgálati rend jelentősen eltér más, szintén a Hszt. hatálya alá tartozók szolgálati rendjétől. Az, hogy az 1/2003. (I. 9.) BM rendelet 4. számú függelékében meghatározott napi szolgálati létszámok és az egyes ún. szolgálati csoportok létszáma között csekély különbség miatt – szükségszerűen – a pihenőidő, a szabadnapok, valamint a rendes szabadság kiadása sem maradéktalanul biztosított, önmagában a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Az általános helyettes felhívta a figyelmet arra is, hogy nem az okozza az előbbieket szerint feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságokat, hogy a háromváltásos szolgálati rendben a heti szolgálatteljesítési idő nem 40 óra, hanem az, hogy a jelentős többlet szolgálati idő ellenére illetményalapjuk megegyezik a heti 40 órás szolgálati rendben dolgozó, a Hszt. hatálya alá tartozó személyekével, és a háromváltásos szolgálati rendben teljesített többlet munkaidő sem szabadidőben, sem illetményben nem kerül maradéktalanul megváltásra.

Vizsgálata során az ombudsman rendelkezésére állt a BM OKF Személyzeti és Oktatási Főosztály által kiadott „Segédlet a munkaidő csökkentéssel összefüggő szolgálati időkeret meghatározására (2006. I. félév)” (a továbbiakban: Segédlet) című dokumentum is. Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata szerint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 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, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásaként köves-

sék azokat. [...] A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.”

Hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy „a Jat. – az egységes joggyakorlat alakításának eszközeként – az állami irányítás egyéb jogi eszközei között szabályozza a jogi iránymutatásokat. A törvény – eltérően más, e körbe sorolt aktusoktól – a jogi iránymutatásokhoz nem fűz kötelező erőt, rendeltetésük az, hogy segítsék a jogalkalmazó szervek tevékenységét, a jogszabályok egységes szemléletű végrehajtását. A Jat. – figyelembe véve, hogy a jogszabályok érvényesítése során a címzettek, különösen a közigazgatás szervei a gyakorlatban követik az iránymutatásban foglaltakat – szabályozza a kibocsátható jogi iránymutatások, valamint a kiadásukra hatáskörrel rendelkező állami szervek körét, kibocsátásuk elé olyan tartalmi, hatásköri és eljárási korlátokat állítva ezzel, amelyek biztosítékot nyújthatnak arra, hogy a jogi iránymutatások ne vehessék át a jogalkotás szerepét. A jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.”

Az OBH 4047/2006. számon folyamatban lévő vizsgálata során az ombudsman tudomására jutott, hogy a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok a szolgálatmentes napok számítását általában a Segédlet alapján végzik el, vagyis a gyakorlatban a parancsnokok a Segédletet jogi iránymutatásként alkalmazzák.

Figyelemmel a kialakult gyakorlatra és az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatára az ombudsman megállapította, hogy a Segédlet mint a Jat. garanciális szabályainak mellőzésével alkotott és a parancsnokok által ténylegesen követett norma, a jogállamiság elvével, és az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

4. A Segédlet egyébként éppen a szolgálati időkeret intézményének lényegével ellentétes számítási módot tartalmaz. A szolgálati időkeret fogalmából ugyanis az következik, hogy kétféle módon keletkezhet túlszolgálat: egyfelől a szolgálati nap letelte után szolgálatban töltött idővel (rendkívüli munkavégzéssel), másfelől a féléves szolgálati időkeret „kimerülése” után teljesített szolgálatokkal. Ezzel szemben a Segédlet szerint (24 órás) szolgálati naponként 1 óra 36 perc túlszolgálat keletkezik. A Segédlet összeállítója nem vette figyelembe sem a túlszolgálat Hszt. 87–88. §-aiban meghatározott fogalmát, sem pedig a 9/1997. (II. 12.) BM rendelet 4. számú mellékletének szabadság kiszámítására vonatkozó rendelkezéseit. E rendelkezésekből az is következik, hogy a szabadságot szolgálati napban, és nem a Segédlet által bevezetett „elméleti szolgálati napi idő”-ben kell számítani és kiadni. (Már csak ezért sem, mert nincs olyan jogszabály, ami az „elméleti szolgálati napi idő” fogalmát meghatározná.)

Összességében a Segédletben foglaltak alkalmazása tehát alkalmas arra, hogy a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez, valamint a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

Az általános helyettes javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek – a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK Irányelv rendelkezéseire is figyelemmel – a Hszt. olyan módosításának együttes kezdeményezését, hogy a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásokban az alapilletmény 1 szolgálatban töltött órára vetítve megegyezzen a hivatali munkarendben szolgálatot teljesítők alapilletményével.

Javasolta továbbá az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek, hogy a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok legkisebb létszámáról szóló 28/1996. (XI. 26.) BM rendelet módosításával (szolgálati létszám emelésével) biztosítsa, hogy a részben vagy egészben készenléti jellegű beosztásban szolgálatot teljesítő tűzoltók számára a pihenőidő és a szabadságok ténylegesen kiadásra kerülhessenek.

Az ombudsman az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek ajánlotta, hogy amennyiben annak Jat.-ban foglalt feltételei fennállnak, a felügyelete alatt álló szervek (OKF) az állami irányítás egyéb jogi eszközének kibocsátásával – és ne főosztályvezető által kiadott Segédlet kiadásával – segítsék elő az irányításuk vagy felügyeletük alatt álló szervek állományának jogszerű vezetését.

Ugyancsak ajánlotta az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a váltásos munkarendben szolgálatot teljesítő tűzoltók illetménye ne a Segédlet, hanem a hatályos jogszabályok alapján kerüljön számfejtésre, továbbá a korábban számfejtett illetményekkel összefüggésben is végezzék el szükséges korrekciót.

Az önkormányzati és területfejlesztési miniszter az ajánlásokat elfogadta, a jogalkotási javaslatokkal kapcsolatos válaszadási határidő azonban még nem telt el.

**OBH 6033/2005.****Rövidített jelentés az MTV gyermekműsorokkal kapcsolatos gyakorlatáról**

A Magyar Televízió Közalapítvány egy civil kurátora panasszal fordult az általános helyetteshez azt sérelmezve, hogy a MTV Rt. műsorszolgáltatásából a 16 év alatti korosztály nem, vagy alig részesül. A panaszos azt is kifejtette, hogy az MTV Rt. a reggeli műsorsávban kizárólag politikai műsorszámot tesz közzé. Szerinte az MTV Rt. nem teljesíti Médiatörvényben, valamint az MTV Rt. Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzatában (a továbbiakban: KMSZ) megállapított, kiskorúakkal kapcsolatos kötelezettségeit.

Az általános helyettes a gyermekek védelemhez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének, valamint az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége elmulasztásának, illetve ezek közvetlen veszélyének gyanúja miatt indított vizsgálata során az ORTT és az MTV Rt. elnökét vizsgálat tartására kérte, valamint média szakértő közreműködését is igénybe vette.

Az ORTT elnöke – a megkeresésben foglalt kérdés ellenére – nem vizsgálta meg, hogy „az MTV Rt. megfelelő figyelmet fordít-e a kiskorúak testi, lelki és erkölcsi fejlődését, érdeklődését szolgáló, ismereteit gazdagító műsorszámok bemutatására? „Maradéktalanul teljesülnek-e az MTV Rt. Közszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzatában foglalt, kiskorúakkal kapcsolatos kötelezettségei?”

Az ORTT elnöke arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy az ORTT Műsorfigyelő és -elemző Igazgatósága két alkalommal készített átfogó elemzést kifejezetten gyermekműsorok kapcsán. Volt olyan vizsgálata is, amely érintőlegesen foglalkozik gyermekműsorokkal. 1998 óta az ifjúságnak szánt műsorok arányait is követi figyelemmel az ORTT és az MTA-ELTE „Kommunikációelméleti Kutatócsoport kooperációjában végzett, a magyarországi országos tévécsatornák műsorkínálata” megnevezésű kutatássorozat. A vizsgálat eredményeit tartalmazó tanulmányt az ORTT évente közzéteszi.

Az ORTT 2004. első felében célvizsgálatot folytatott „a hétvégi délelőtti gyermekműsók sugárzott műsorok elemzése tárgyában. Az öt vizsgált csatorna között az MTV1 is szerepelt. A mintában szereplő négy nap tapasztalatai szerint a csatorna hétvégi délelőtti műsorkínálata viszonylag alacsony hányadban tartalmazott gyermek- és ifjúsági műsorokat. Ugyanakkor az 51 vizsgált műsorszámból mindössze egyhez lett volna szükséges szülői felügyelet, tehát korhatár nélküli műsorokat sugárzott az MTV1.” Az ORTT elnöke a hivatkozott vizsgálatokról készült tanulmányokat és országgyűlési beszámolókat megküldte az ombudsmannak.

Az MTV Rt. elnöke arról tájékoztatta az általános helytestet, hogy az MTV Rt. elsősorban szervezeti felépítésével, valamint a műsorstruktúrájában megjelenő koncepcióval és műsorszámokkal juttatja kifejezésre a kiskorúak testi, lelki és erkölcsi fejlődéséhez való jogát, érdeklődését, ismereteit gazdagító műsorszámok bemutatására fordított figyelmét.

Az MTV Rt. 2005-ben szervezeti és műsor struktúrális módosításokat vezetett be. Ennek eredményeként a Művelődési Főszerkesztőségben belül létrejött Gyermek- és Ifjúsági Szerkesztőség kidolgozta a gyermek- és ifjúsági műsorok új koncepcióját, és megkezdte ennek megvalósítását. (Ennek szükségességét az indokolta, hogy „a 21. század elejére teljesen megváltozott a médiapiac, és megváltoztak a nézői szokások. A szóban forgó korosztály »célközönségévé« vált egy sor médiavállalkozásnak: az országos, földi sugárzású kereskedelmi csatornák mellett megjelent egy sor tematikus, csak és kifejezetten gyereknézők érdeklődésére számot tartó tévécsatorna. Mivel ezek műsoridejük jelentős részében a lehető legolcsóbb programokkal, azaz vásárolt (többségében külföldi) rajzfilmekkel szórakoztatják nézőiket – amelyeknek tudat beszűkítő voltáról, hamis realitásképeről részletesen értekezik az ezzel foglalkozó hazai és nemzetközi szakirodalom –, az MTV Rt. gyermek- és ifjúsági műsorpolitikáját gyökeresen más alapon kellett megszervezni. A köztelevízió feladata, hogy saját gyártású műsorai révén a magyar gyerekeknek elsősorban róluk szóló, a magyar kultúrában, környezetben, élményekben gyökerező műsorokat készítsen. Kiemelten fontosnak tartják, hogy műsorai révén az MTV Rt. ráerősítsen az iskolai oktatásban megjelenő – általánosságban elfogadott – értékekre, sőt, ezen felül támogassa a tehetség, a kezdeményezőképeség kibontakozását is.”

A tájékoztatás tartalmazta azt is, hogy az MTV Rt. korszerű, a fiatal nézők figyelmét megragadni képes műsorok létrehozására és sugárzására törekszik. Az illetékes szerkesztőség számos – a kiskorúak testi, lelki és erkölcsi fejlődését, érdeklődését szolgáló, ismereteit gazdagító műsorszámokkal kapcsolatos – terve, elképzelése mellett „szembe kell nézni azzal a ténnyel is, hogy a gyerek- és ifjúsági műsorok drágák: a felnövekvő generációk vizuális kultúráját meghatározó műsorokon nem lehet takarékoskodni, ezeknek képileg igényesnek és a fantázia működését elősegítőnek kell lenniük. Pénz hiányában azonban egyetlen felelős szerkesztői, műsorkészítői hozzáállás lehetséges: a rendelkezésre álló kevés anyagi eszközökből inkább kevesebb, de némiképp igényesebb műsor készül.”

Az MTV Rt. elnöke arra a kérdésre, miszerint „miként teljesülnek az MTV Rt. KMSZ-ében foglalt, kiskorúakkal kapcsolatos kötelezettségei?”, a következőket válaszolta: „Előre kell bocsátani, hogy az MTV Rt. KMSZ-e jól tükrözi a magyar társadalomnak, azon belül kiemelten a politikának a gyerekekkel és fiatalokkal kapcsolatos általános gyakorlatát: a Társadalomintegráció fő témái között a tizenhatból a tizedik a gyerekekre és fiatalokra vonatkozó passzus, a Műsorszolgáltatás tíz pontja között pedig a kilencedik helyen szerepelnek a kiskorúakkal kapcsolatos kötelezettségek (ennél hátrább már csak a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos kötelezettségek sorolódtak, előttük szerepel-

tek viszont a körzeti adások, a nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a vallások). Teljesen egyértelmű, hogy az MTV Rt. KMSZ-e nem televíziós szakmai, hanem „külső” szempontok alapján foglalkozik a gyermek- és ifjúsági nézői rétegekkel. Az MTV Rt. jelenleg a KMSZ. I./9./b-d. pontjainak maradéktalanul eleget tesz. A KMSZ. I./9./a. pontjával kapcsolatban el kell ismerni, hogy – elsősorban külső körülmények, nevesítve: elégtelen költségvetési források miatt – csak részlegesen teljesíti kötelezettségét.”

Az MTV Rt. elnöke részletesen ismertette a 3–18 éves korosztálynak szóló műsoraikat, valamint statisztikai adatokkal alátámasztva bemutatta, miként változott a gyermek- és ifjúsági műsorok aránya a műsorstruktúrában. Ez ugyan mindössze a műsoridő mintegy 5%-a, valójában a 2005. évi műsorstruktúra-váltás óta emelkedő arányt mutat.

Az MTV Rt. elnöke a gyermek- és ifjúsági korosztálynak megfelelő időpontra vonatkozó kérdésre az alábbiakat válaszolta: „A hazai és nemzetközi gyakorlat egyaránt azt mutatja, hogy a gyermek- és ifjúsági műsorok számára a következő időpontok a legalkalmasabbak: hétköznap délután 15.00 és 18.00 óra között, a hétköznap kora esti időpont (18.30), valamint a hétvége reggel és délelőtt (07.00-tól 10.00-ig, 11.00-ig), illetve a késő délután, kora este (17.00 és 19.00 óra között). Szakmai szempontból természetesen a hétvége lenne, a szombat és vasárnap reggeli műsorsávban azonban jelenleg – a Közalapítvány Kuratóriuma által megkötött szerződés alapján – politikai műsorszám szerepel.

Az általános helyettes az OBH 4170/2004. számú ügyben megfogalmazottakkal megegyező indokok alapján – mint közszolgáltatást végző szervet – vizsgálta a Magyar Televízió Rt.-t. Ezt követően állapította meg az ombudsman, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza önmagában az a tény, hogy az ORTT a megkeresésére nem teljes körűen és nem érdemben válaszolt. Arra tekintettel azonban, hogy az MTV Rt. elnökének tájékoztatása alapján vizsgálatát megalapozottan befejezhette, az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság olyan csekély fokú volt, hogy a további vizsgálatot ez irányban, valamint az ombudsmani intézkedést mellőzte.

Az általános helyettes abból indult ki a következőkben, hogy az MTV Rt. elnöke válaszában maga is elismerte, hogy – elsősorban az elégtelen költségvetési források miatt – a KMSZ-ben foglalt kötelezettségét nem teljesíti, a „szakmai szempontból legfontosabb” hétvégi időpontokban nem tud gyermek- és ifjúsági műsorokat közzétenni.

Az Alkotmány 16. §-a értelmében „a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit”. Az Alkotmány azonban nem határozza meg a 16. § alapján szükséges védelem és gondoskodás jogintézményeit és mértékét. „Az alkotmányi előírások megvalósítása – számos feltételtől függően – változó és folyamatos törvényhozási, kormányzati, önkormányzati és társadalmi feladat ... a törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat” (422/B/1991. AB határozat). Az Alkotmánybíróság tehát nem ismeri el alapjogként az Alkotmány 16. §-ában foglalt tételt, hanem azt államcélként tekinti, ekként önmagában az Alkotmány 16. §-ával összefüggő visszásságról nem beszélhetünk. Nem mellékes azonban, hogy a jogalkotó, valamint az egyes állami szervek a Médiatörvényben, valamint a KMSZ-ben meglehetősen pontosan meghatározták, hogy mi módon kell(ene) az MTV Rt.-nek e kötelezettségét teljesítenie. Az ombudsmani vizsgálat kulcskérdése azonban nem az volt, hogy tulajdonítható-e bármilyen kötelező erő az Alkotmány 16. §-ának, hanem az volt, hogy van-e alkotmányjogi relevanciája annak, ha egy szerv bármilyen okból nem valósítja meg a jogalkotó által „aprópénzre váltott” államcélakat, vagyis a megvalósítás mikéntjét részletező szabályokat – bármely okból – nem teljesíti.

Ezen kérdés tisztázásában pedig mellékes, hogy alapjog vagy valamely államcél megvalósítására irányuló szabály, esetleg azokkal csak távoli kapcsolatban álló szabály teljesítése marad-e el: a végrehajtásra irányuló jogszabályban megállapított kötelezettség teljesítésének elmaradása objektíve alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságok okozzon.

Ezen túlmenően 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. A gyermek gondoskodáshoz való joga azonban nem kizárólag a szociális gondoskodást jelenti, hanem azon messze túlmutat. Gyermkeink megfelelő fejlődéséhez elengedhetetlen, hogy igényes, a 21. század audiovizuális technikájára és a globalizáció kihívásaira választ adó, nemzeti kultúránk értékeit figyelembe vevő gyermek- és ifjúsági műsorok kerüljenek a médiába. Ennek hiányában, ugyanis gyermekeink (és az eljövendő generációk) behozhatatlan (gazdasági és társadalmi) hátrányba kerülnek azon kortársaikkal szemben, akiknek megadatik, hogy ilyen műsorok befogadói (nézői) legyenek.

Túlás nélkül kijelenthetjük, hogy mindebben az elektronikus médiumoknak, mindenekelőtt pedig a közszolgálati televízióknak és rádióknak kiemelkedő szerepe és felelőssége van, melynek azonban kellő forrás hiányában nem, vagy csak igen csekély arányban tudnak eleget tenni. Mindezt az ombudsman úgy foglalta össze, hogy a feladat megjelölését nem kísérte az annak megfelelő források hozzárendelése.

Az előzőkre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy mivel az MTV Rt. – döntően költségvetési okokból – a szakmailag indokoltan tartottnál kevesebb gyermekműsort készít, a jogállamiság elvével, az abból következő jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek gondoskodáshoz való jogával, és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A vizsgálatnak még érintőlegesen sem volt célja az MTV Rt., valamint a Közalapítvány jogrendszerben elfoglalt helyének elemzése. Nem tekinthetett el az ombudsman azonban attól, hogy felhívja a figyelmet arra, hogy – amint azt az MTV Rt. elnökének válasza is kiemelte – a gyermekek szempontjából kiemelkedő jelentősége van a hétvégi délelőtti műsoridőnek. Az MTV Rt. ebben az időszakban azonban nem sugároz gyermekeknek szóló műsorszámot, annak ellenére, hogy az MTV Rt.-t KMSZ-éből eredő kötelezettség terheli arra, hogy műsorszolgáltatása során rendszeresen és számukra kedvező időpontban programot biztosítson a gyermek- és ifjúsági korosztályok részére. Azzal, hogy az MTV Rt. ezen kötelezettségét megszegi, ugyancsak a jogállamiság elvével, az abból következő jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek gondoskodáshoz való jogával, és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszasság közvetlen veszélye keletkezik.

Az ombudsman megállapította azt is, hogy az ORTT kezelésében álló Műsorszolgáltatási Alap – a honlapján található információk szerint – 2003. évben kettő; 2005. évben pedig egy pályázatot írt ki. Ezen pályázatok eredményeként összesen 16 pályázati kérelem részesült támogatásban. Az általános helyettes szerint a magyarországi televíziózásban bemutatott gyermek- és ifjúsági műsorok számához képest a támogatott műsorszámok aránya alacsony. Amint az a jelentés III. pontjából is kitűnik, kiemelkedő jelentőségűnek tartaná, hogy színvonalas és korszerű gyermek- és ifjúsági műsorok készüljenek valamennyi műsorszolgáltató, így az MTV Rt. adásaiba. Sajnálatos módon erre nem pusztán a műsorszolgáltatók forrásai nem elegendőek, hanem az Alap – költségvetésének korlátai miatt – sem tud elegendő támogatást nyújtani. Ez a – döntően pénzügyi okokra visszavezethető – helyzet szintén alkalmas tehát arra, hogy a gyermek gondoskodáshoz való jogával, és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszasságot okozzon.

Az általános helyettes korábban már több jelentésében tett javaslatot a médiatörvény módosítására. Tekintettel arra, hogy azokat jelen jelentés is alátámasztja, a törvény módosítására irányuló korábbi javaslatait változatlanul fenntartotta.

Jelen jelentésére hivatkozva javasolta pénzügyminiszternek, hogy vizsgálja felül a közszolgálati műsorszolgáltatók finanszírozásának rendszerét annak érdekében, hogy azok maradéktalanul elláthassák törvényi kötelezettségüket.

Az ombudsman kezdeményezte az ORTT-nél, úgy is, mint a Műsorszolgáltatási Alap kezelőjénél, hogy vizsgálja meg, miként lenne biztosítható, hogy az MTV Rt. a Médiatörvényből és a KMSZ-ből eredő, gyermekeknek és az ifjúságnak szóló műsorok készítésével, illetve adásba kerülésével kapcsolatos kötelezettségét teljesíteni tudja, az ehhez szükséges intézkedéseket pedig tegye meg.

Ugyancsak kezdeményezte a Magyar Televízió Közalapítvány Kuratóriumánál, hogy vizsgálja meg, miként lenne biztosítható, hogy hétvégén, a délelőtti műsorsávban gyermekeknek szóló műsorszámokat is bemutathasson az MTV Rt.

Budapest, 2006.

Takács Albert s. k.

## **OBH 2503/2006.**

### **Rövidített jelentés a délutáni televíziós talk-showk szereplői jogainak érvényesüléséről**

Az elmúlt években több olyan beadvány érkezett az általános helyetteshez, melyben a panaszosok az RTL-Klub Mónika Show, továbbá Balázs Show című műsorszámai előkészületeit, felvételeit, valamint a műsorszolgáltató eljárását sérelmezték. A panaszosok előadták, hogy a felvételeket megelőző tárgyalások és tájékoztatás során megfélemlítették őket, a felvételek során pedig olyan helyzetbe hozták őket, amelyet megalázóknak éreztek.

Az egyik beadvány szerint a műsornak más volt a témája, mint amire a kiskorú panaszos jelentkezett (és amihez a törvényes képviselője is hozzájárult). A kiskorú panaszos sérelmezte továbbá, hogy a felvétel alatt az édesanyja nem lehetett jelen. A panaszos és törvényes képviselője a felvételt követően kifogásait eljuttatta a szerkesztőségbe, ennek ellenére a felvételek adásba kerültek.

Egy másik ügyben a panaszos a helyi önkormányzat jegyzőjét kérte, hogy kezdeményezze intézkedésemet. A beadvány szerint az RTL-Klub munkatársa telefonon megkereste, és rá akarta bírni arra, hogy szerepeljen egy műsorban, ahol a magánéletét a nyilvánosság elé tárja. A panaszos évek óta rettegésben él, mivel volt férje a válás óta zaklatja őt és nyolcéves kislányukat. Kénytelen belenyugodni ebbe a helyzetbe. Kálváriáját szinte az egész város ismeri. Mindezt tetézte az említett televíziós csatorna toladó magatartása. Az RTL-Klub megfélemlítette az asszonyt, hogy ha nem jelenik meg a felvételen, kizárólag a férj verzióját fogja megismerni a közönség, az pedig lejáratja őt ország-világ előtt.

Egy harmadik ügyben értelmi fogyatékos, rokkantnyugdíjas panaszos azt sérelmezte, hogy a Balázs Show 2004. március 1-jei felvétele előtt nem tájékoztatták a műsor tartalmáról, a műsorban egy női szereplő azt állította, hogy ő bezárta egy lakásba, nem engedte el, és szexuálisan zaklatta, továbbá, hogy ő bűnöző. A panasz tartalmazta azt is, hogy őt a felvétel során a közönség soraiból valaki fejbe vágta. A panaszos állítása szerint csak azzal a feltétellel engedték el a felvételt, hogy a megállapodást aláírja. A panaszost ezt követően az utcán egy ismeretlen személy bántalmazta, ezért a rendőrségen feljelentést tett. A panaszos később kérte a szerkesztőt, hogy az a felvétel – amelyen megrágalmazták – ne kerül

jön adásba, de a szerkesztő tájékoztatta őt arról, hogy a felvételek elkészültek, és amiért büntetőfeljelentést tett, a felvételek adásba is kerülnek.

A negyedik beadvány szerint a panaszost a Mónika Show-ba azzal az indokkal hívták be élettársával, hogy a roma és magyar párok párkapcsolatáról fogják őket kérdezni, ezzel szemben élettársa és annak – panaszost rendszeresen zaklató – korábbi partnerének kapcsolatáról szólt a műsor. A panaszos és élettársa a felvétel helyszínén szóban és írásban, azt követően pedig jogi képviselő útján írásban kezdeményezte, hogy a műsor ne kerüljön adásba, mert ők ilyen témájú műsorban nem kívántak szerepelni. Kérésüket a műsor készítői és a műsorszolgáltató jogi képviselője is elutasította, a felvételek adásba kerültek.

Több panasz kitért arra is, hogy ha a panaszosok korábban tudomást szereztek volna a műsor valós témájáról, abban nem kívántak volna részt venni, és arra is, hogy nem állt módjukban megakadályozni az adott műsorszám adásba kerülését. (Ez utóbbi oka egyrészt, mert a műsorszolgáltatók, illetve a műsorszám készítői 1 000 000 Ft mértékű kötbért, valamint az újragyártással kapcsolatban felmerülő káruk érvényesítését helyezték kilátásba.)

Az egyedi panaszokhoz hasonló eseteket bemutató beadványokkal fordult az ombudsmanhoz az ORTT egy tagja is, aki a panaszosokon túl az ORTT hasonló ügyekben folytatott gyakorlatát sérelmezte. Az általa leírt esetek szerint a műsort gyártó cég megtévesztette, vagy nem megfelelően tájékoztatta a szereplőket.

Az általános helyettes a jogállamiság elve, és az abból következő jogbiztonság követelménye, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, az emberi méltósághoz valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja miatt indított vizsgálata során megkereste az ORTT elnökét és tájékoztatást kértem az RTL-Klub vezérigazgatójától is.

Az ORTT elnöke arról az ORTT 2160/2005. (X. 19.) számú határozatával elrendelte három ügyben a műsorszámok tartalmi vizsgálatát. Figyelemmel arra, hogy valamennyi ügy tényállása nagyon hasonló volt, öt panasz vizsgálatát az ombudsman felfüggesztette. Az ORTT elnökétől kapott válasz után elrendelte a panaszok további vizsgálatát.

Az OBH 2339/2003. számú (új száma OBH 2506/2006.) ügyben a 2003. április 18-i megkeresésében az ombudsman kérte az ORTT-t, hogy hatáskörében a Mónika Show 2003. március 16-i felvételét sérelmező panaszt vizsgálja meg, és ennek eredményéhez képest a sérelem elhárítására soron kívül intézkedjen. Azt is kérte, hogy a vizsgálat eredményéről – ezen belül a konkrét ügyről – és tett vagy tervezett intézkedésükről 30 napon belül tájékoztasson. Kérte, hogy a tájékoztatás térjen ki arra is, hogy a szerkesztőség mulasztott-e, amikor a panaszosok írásbeli tiltakozására nem reagált. A megkeresés tartalmazta továbbá, hogy a panaszosokkal soron kívül közöljék, milyen jogvédelmi eszközök állnak rendelkezésükre, ideértve a felvétel megsemmisítését, az adás megakadályozását is. Végül kértem, hogy ha az ügyben az ORTT Panaszbizottsága jogosult eljárni, a panaszt oda is továbbítsák.

Az RTL-Klub arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a panaszosok hozzájuk is eljuttatták hasonló tartalmú levelüket, és megvizsgálták az esetüket. A panaszost szereplésre nem kényszerítette senki, a felvétel közben a panaszos fel is állt és kísélt a stúdióból, majd magától, minden kényszer ellenére visszajött és folytatta a szereplést.

A megkeresésre az ORTT-től huzamosabb ideig nem érkezett válasz, ezért 2005. május 12. napján ismételten kértem, hogy korábbi megkeresésemet 15 napon belül teljesítsék.

Ismételt megkeresésre – a határidőt jelentősen túllépve – 2005. június 6-án kelt levelében az ORTT főigazgatója arról tájékoztattott, hogy az ügyben az RTL-Klubtól kértek információt, amint az rendelkezésükre áll, haladéktalanul megküldik válaszukat. Tájékoztattott arról is, hogy korábbi megkeresésem „sajnálatos adminisztrációs hiba miatt nem került feldolgozásra”.

Az általános helyettes 2005. július 26. napján több ügyben is megkereste az ORTT elnökét. Kérte, hogy a korábbi megkeresésre válaszáat – a szoros tárgybéli összefüggés ellenére – soron kívül, és nem az újabb megkeresésre adott válasza részeként küldje meg.

Az ORTT elnöke a kérést nem külön, hanem a több ügyet érintő megkeresésemre adott válaszában teljesítette. Ebben kifejtette, hogy a panaszos ügyében az ORTT „megkereste az M-RTL Rt.-t, amely 2005. június 22-én kelt válaszához mellékelte az IKO Production Kft. tájékoztatását”, az ORTT „2005. július 25-től augusztus 19-ig nyári ülésezési szünetet tartott, így a folyamatban lévő ügyek intézése némiképp hosszabb időt vesz igénybe, mint általában.”

Az ORTT a megkeresés alapján közigazgatási eljárást indított az OBH 2339/2003., az OBH 1044/2005. és az OBH 3352/2005. számú panaszok alapján, ennek eredményeként 2470/2005 (XI. 30.) sz. határozatában a következőket állapította meg:

- az OBH 1044/2005. számú ügyben készült felvétel nem került adásba, így az ORTT az eljárást megszüntette.
- az OBH 2339/2003. és az OBH 3352/2005. számú ügyekben az ORTT „azt az álláspontot alakította ki, hogy a műsorszámokkal a műsorszolgáltató nem sértette meg a Média törvény rendelkezéseit, így a közigazgatási eljárást megszüntette.”

Az ORTT elnökétől kapott tájékoztatás szerint az ORTT-hez, valamint Panaszbizottságához a Mónika Show-val kapcsolatban több panasz érkezett. Ezekben a panaszosok (köztük a szereplőkön kívül egy városi gyámhivatal vezetője) a műsorkészítők – a már leírtakhoz nagymértékben hasonló – megtévesztő magatartását, valamint a felvételen történő

részvételre való rábírás érdekében tanúsított eljárását (zaklató, illetve fenyegető telefonhívások SMS-ek) sérelmezték. Az utóbbi esetben az ORTT – hatásköre hiányában – nem indított eljárást. A Mónika Show miatt korábban érkezett beadványok alapján a műsorszolgáltatóval konzultált.

Az OBH 3166/2004. számú ügyben a Mónika Show főszerkesztője arról tájékoztatót, hogy a panaszos „2004. április 5-én levelet írt a társaságnak azzal, hogy megkeresték őt a kollégák, és felkérték, hogy szerepeljen a Mónika Show c. műsorban. A hölgy leírta levelében, hogy ő visszautasította a felkérést. A kollégák ezt már akkor tudomásul vették, amikor a hölgy szóban jelezte ezt, épp ezért semmilyen hozzátartozója nem lett meghívva a műsorba. Senki nem beszélt tehát a hölgyről távollétében sem. A hölgy levelét azért furcsállják, mert már a szóbeli beszélgetésekkor egyértelmű volt kollégáik számára, hogy nem kíván szerepelni, és ezt jelezték is a hölgynek. A főszerkesztő az ombudsmannak írt levelében azt is kifejtette, hogy a műsor készítői munkájuk során kiemelt figyelmet szentelnek a személyhez fűződő jogok, így különösen a becsület és az emberi méltóság védelmére, ezért nem ért egyet a panaszos műsorkészítést kifogásoló nyilatkozatával. Az RTL-Klubtól kapott tájékoztatás szerint a Mónika Show nem közszolgálati műsorszám.

Az általános helyettes vizsgálata során tanulmányozta több sajtószervecnek a panaszokhoz hasonló ügyeket feldolgozó tudósításait, riportjait is.

I. Az általános helyettes először azt vizsgálta meg, hogy az RTL-Klub eljárására, döntéseire, vagy ezek elmaradására kiterjed-e az ombudsman vizsgálati jogosultsága. Az RTL-Klub Mónika Show című műsora nem minősül közszolgálati műsorszámmal, vagyis jelen ügyben nem volt hatásköre az RTL-Klub eljárásának vizsgálatára. A műsort gyártó cég ugyancsak nem tekinthető közszolgáltatást végző szervnek, így ennek eljárását sem vizsgálhatta az ombudsman.

II. Megállapította viszont, hogy mivel az ORTT a megkeresésre, a biztosított határidőt többször, jelentősen túllépve, ismételt ombudsmani megkeresések ellenére, érdemben csak több mint két és fél év után válaszolt, önmagában a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot eredményezett. Ennek megállapítását annak ellenére nem tartotta melőzhetőnek, hogy a vizsgált ügyben benyújtott panasz tárgya nem ez volt.

III. Az OBH 4247/2003. sz. – az ORTT korábbi elnökének beadványa alapján indult – ügyben az országgyűlési biztos a következőket állapította meg: „előfordult azonban olyan eset is (2002. január 10-i határozat), amikor a »Bár« című műsor kapcsán a médiatörvény 3. § (2) bekezdése – mely szerint a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat – alapján került megállapításra a jogsértés. Ez a döntés kifejezetten az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben vizsgálta a műsorok tartalmát. Megállapította, hogy „a szereplők az alapvető és személyhez fűződő jogaik olyan nagy részéről mondtak le, hogy ezáltal a műsorkészítők eszközeivé kommercializálódtak.” A határozat szerint a műsorkészítő megsértette a szereplők emberi méltóságát, és ezzel társadalmi érdeket veszélyeztetett. Az ORTT megállapította, hogy a szereplőkkel előzetesen aláírt szerződésben a szereplők széles körben voltak kötelesek alapvető jogaikról lemondani, és nem hívták fel figyelmüket a lehetséges súlyos hátrányokra. Kifogásolta azt is, hogy a szerkesztők – a felelősséget az önrendelkezési jogra hivatkozással magukról elhárítva – az egyik szereplő kifejezett kérése ellenére őt megalázó helyzetben mutatták be. Egyetértett azzal a Testület, hogy az önrendelkezési joga alapján mindenki szabadon dönthet arról, hogy mely alapvető jogáról mond le, azonban úgy ítélte meg, hogy a személyi szabadság határait túllépve a szereplők eszközzé váltak a műsorkészítő kezében.”

Az általános helyettes szerint a jelen vizsgálat érintett műsorszámok esetén az ORTT idézett döntése követhető, sőt követendő lett volna.

Az egyén önrendelkezési joga az emberi méltósághoz való alkotmányos jog része. 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 médiatörvény 3. § (2) bekezdésében foglalt, a műsorszolgáltatót terhelő kötelezettségből is.

Az ombudsman már az OBH 4811/2004. számú jelentésében hivatkozottakkal összhangban kifejtette, hogy a panasszal érintett esetekben bárki számára megállapítható volt a szereplők személye, ezzel a felvételek egyedivé váltak. Nem volt azonban kizárható, hogy a szereplők hozzájárulása nem volt önkéntes, hozzájárulásuk megadása más helyzetre vonatkozott, esetleg a szereplőknek megközelítőleg pontos ismereteik nem is voltak a megállapodás tartalmáról, valamint az abban kikötött jogkövetkezményekről.

Több esetben az is egyértelműen megállapítható volt, hogy a panaszosok írásbeli nyilatkozatban kifejezetten visszavonták hozzájárulásukat, ennek ellenére adásba kerültek a felvételek. Ez fogalmilag sértette az emberi méltósághoz, valamint az abból következő önrendelkezési jogot. A műsorszámok emberi méltóságot sértő jellegét azonban nem vette figyelembe az ORTT akkor, amikor közigazgatási eljárásában azt állapította meg, hogy a műsorszolgáltató nem sértette meg a médiatörvény rendelkezéseit. Az ombudsman szerint a műsorszámok ennyire nyilvánvalóan emberi méltóságot sértő jellege önmagában alkalmas lett volna arra, hogy az ORTT a médiatörvény 3. § (2) bekezdésében foglalt megsértését megállapítsa. Az ORTT azzal, hogy közigazgatási eljárása során nem vizsgálta, illetve nem volt figyelemmel arra,

hogy a panaszosok kifejezetten visszavonták korábbi hozzájárulásukat, a jogbiztonság követelményével, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével, valamint az emberi méltósághoz, illetve az abból fakadó önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszasságot okozott.

Az általános helyettes már több jelentésben is kifejtette, hogy az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntető műsorszám súlyos morális bizonytalanságot kelthet a kiskorúakban. Az ilyen tartalmat is bemutató műsorokat a közzététel előtt a műsorszolgáltatóknak kell megfelelően klasszifikálni. Azokat az eseteket pedig, amelyekben a megfelelő minősítésre nem (esetleg nem megfelelően) került sor, vagyis amikor a műsorszám nem a megfelelő jelzéssel, nem a megfelelő időpontban került közzétételre – az erőszakhoz, illetve a szexualitáshoz hasonlóan –, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése érdekében az ORTT-nek felügyeleti és ellenőrzési jogkörében vizsgálnia kell.

Az ORTT a vizsgált műsorszámok tartalmi elemzése során azzal, hogy nem vette figyelembe, hogy a műsorszámok az emberi méltósághoz való jog megsértését semleges színben tüntették fel (ilyen a felvétel érintett tiltakozása ellenére történő bemutatása), a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okozott.

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

Korábbi jelentéseiben az ombudsman már megállapította, hogy az ORTT által alkalmazható szankciórendszer, illetve az alkalmazott szankciók nem alkalmasak arra, hogy a műsorszolgáltatókat a médiatörvényben, valamint a műsorszolgáltatási szerződésben foglalt kötelezettségek maradéktalan teljesítésére kényszerítse. Az ORTT által kezdeményezett konzultáció – amellet hogy annak átütő eredményeiről nem kaptam tájékoztatást – ezt tovább rontotta. [Nem teljesen mellékesen: a „konzultáció” meglehetősen nehezen tekinthető hatósági eljárásnak, sokkal inkább emlékeztet a közigazgatási szerződés történeti kialakulásának legkorábbi (külföldi) szakaszában folytatott egyeztetésekre. Mindez pedig alátámasztja a közigazgatás azon álláspontját, miszerint a műsorszolgáltatási szerződés közigazgatási (bár nem hatósági) szerződés.]

Az ombudsman arra is felhívta már a figyelmet, hogy amint azt az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában is kifejtette, „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.” Ezekre tekintettel vizsgálata során is megállapította az ombudsman, hogy az ORTT alkotmányos kötelezettségét nem teljesítette (objektív alapjogvédelmi kötelezettség) a gyermek fejlődésének védelme érdekében, vagyis nem, illetve nem megfelelően járt el azokban az ügyekben, melyekben a szereplők visszavonták ugyan hozzájáruló nyilatkozatukat, mégis adásba kerültek a velük készült felvételek. Az ORTT ezen mulasztásával ugyancsak az emberi méltósághoz való joggal, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okozott.

A médiatörvény rendelkezései nemcsak megengedik, hanem elő is írják az ORTT számára az eljárást és a meghatározott hátrányok alkalmazását. A vizsgált esetek közül azonban csak néhányban állapította meg az ORTT a Médiatörvény valamely rendelkezésének megsértését, azonban azokban is – meglátásom szerint – meglehetősen aránytalan szankciót alkalmazott. Az ORTT eljárási kötelezettségének nem tett eleget akkor, amikor a műsorszolgáltatóval a szereplői megállapodások tartalmáról pusztán konzultációt kezdeményezett, és nem alkalmazott szankciót. Az a körülmény, hogy az ORTT nem minden törvénysértés esetén járt el, továbbá szankcionálási gyakorlata során nem értékelte az összes törvénysértést és szerződésszegést, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.

VI. Az ombudsman megállapította, hogy a felvételen való részvételre történő rábírás vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, mert az nem hatóság, vagy közszolgáltatást végző szerv eljárása során történt. Az ORTT is helytállóan állapította meg hatásköre hiányát ebben a kérdésben, ugyanis a sérelmezett magatartást nem a műsorszolgáltató fejtette ki. Ezért ezzel összefüggésben jelentés nem tartalmaz megállapításokat.

Az általános helyettes kezdeményezte az ORTT-nél, hogy a jövőben – arra jogosult által előterjesztett panasz alapján a médiatörvény 3. § (2) bekezdésének rendelkezésére figyelemmel – hatósági ellenőrzési jogának gyakorlása során minden indokolt esetben érdemben vizsgálja meg, hogy a műsorszolgáltató tiszteltben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi és a törvény által védett személyiségi alanyi jogokat. Ezen kívül

minden olyan ügyben gyakorolja hatáskörét, amelyben felmerül annak gyanúja, hogy a műsorszolgáltatók megsértették a médiatörvény rendelkezéseit. Minden esetben, amikor megállapítja a médiatörvény megsértését vagy szerződésszegést, a speciális és generális prevenció megvalósulása érdekében, alkalmazzon a jogsértés súlyának megfelelő, arányos szankciót.

Budapest, 2006.

Takács Albert s. k.

#### **OBH 4027/2006.**

#### **Rövidített jelentés a végrehajtók által a zálogjogosultak bekapcsolódására vonatkozó szabályok alkalmazása során követett gyakorlatról.**

Az országgyűlési biztoshoz több panasz érkezett, amelyek – valamint a jogszabályok gyakorlati alkalmazásának tanulságai – alapján felvetődött, hogy a zálogjogosult végrehajtási eljárásba történő bekapcsolódását szabályozó jogszabályi rendelkezések gyakorlatban való érvényesülése során a tulajdonhoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérülhet, ezért a biztos hivatalból indított vizsgálatot. Ennek során megkereste a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát az önálló bírósági végrehajtók általános gyakorlatáról, és a kamara szakmai álláspontjáról tájékoztatást kérve.

A kamara szerint a gyakorlat szükségessé tette a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek (Vht.) a zálogjogosultak végrehajtási eljárásba történő bekapcsolódására vonatkozó szakaszai felülvizsgálatát. Álláspontjuk szerint a zálogjogosult értesítése nem a foglalás, hanem csak az ingatlan becsértékének megállapításával egyidejűleg lenne indokolt. Meggyőződésük, hogy a változtatással a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazásának alapelve jobban érvényesülhet.

Az OBH 1953/2006. számú ügyben a zálogjogosult bekapcsolódása vezetett a tartozás összegének oly nagyságú növekedéséhez és az adós helyzetének kilátástalanná válásához, amely végül az ingatlan árverési értékesítését eredményezte. A végrehajtó a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján volt köteles így eljárni. A bírósági végrehajtás célja, hogy a jogot, az ennek megfelelő jogi szankciót a kötelezettel szemben kényszerrel is érvényre juttassa. Ez a szankció rendszerint a kötelezettség teljesítésére, a követelés kielégítésére, kivételesen a későbbi teljesítés biztosítására irányul. Az eljárásban általában vagyoni kényszer, kivételesen személy elleni kényszer kerül alkalmazásra. A 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.”

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem – a mindenkit megillető – alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A bírósági ítéletek és más bírósági határozatok végrehajtásakor nem lehet ugyanis feltételezni, hogy az adós először akkor szerezne tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. A tipikus esetben az adós már a keresetlevél, fizetési meghagyás kézbesítése során értesül a vele szemben fennálló követelésről. A bírósági eljárásban részt vehet, védekezhet, bizonyítási indítványt terjeszthet elő stb. Az adósnak módjában áll az önkéntes teljesítés is. Ha mégsem teljesít, kiszolgáltatottnak, ártatlannak, emberi méltóságában sértett személynek semmiképpen nem lehet őt tekinteni. Sőt kifejezetten hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az a rendelkezés, hogy a végrehajtó újabb, az önkéntes teljesítésre felhívó felesleges felszólítást már nem küld az adósnak, hanem megjelenik a lakásán és a követelés fejében lefoglalja ingóságait. Az alkotmányos rend védelme a végrehajtási eljárás e fázisában éppen a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.

A biztos megállapította, hogy a bírósági végrehajtásban érvényesülniük kell az Alkotmányban megfogalmazott alapelveknek, az igazságszolgáltatás alapelveinek, valamint – a Vht. 9. §-ának utaló szabályára is tekintettel – a polgári eljárás alapelveinek is. Végezetül a bírósági végrehajtási eljárásnak vannak nevesített sajátos alapvető jogelvei, mint például az arányosság és fokozatosság elve (Vht. 7. §). A Vht. alapvető rendelkezései előírják a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazását. Ezek szerint – ha azonnali beszédési megbízás alkalmazásának lehetősége nem állt fenn – ez azt jelenti, hogy a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban az adós munkabéréből, egyéb járandóságából, illetőleg a pénzügyintézetnél kezelt, őt megillető összegből kell behajtani. Ha azonban előre látható, hogy a munkabérre vagy a pénzügyintézetnél kezelt összegre vezetett végrehajtás viszonylag rövid időn belül nem vezet eredményre, az adós bármely vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki (Vht. 7. §). Ugyanakkor figyelembe kell venni a végrehajtást kérő rendelkezési jogát is, amely szerint a törvény keretei között a végrehajtást kérő

rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását, de a bírósági végrehajtási eljárás folyamán a bíróság a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében eltérhet (Vht. 8. §).

A biztos megállapította, hogy jelenleg a kényszer arányos és fokozatos alkalmazásának alapelve csorbat szenvedhet a zálogjogosult bekapcsolódása esetében, és így a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti a jelenlegi szabályozás. Az erre vonatkozó rendelkezéseket a Vht. több szakaszában határozza meg: 114/A. §, 138/A. §-ától – a 138/B. §-ig, a kielégítést jelzálogjog alapján a Vht. 169. §-ától – a 170. §-ig. E fő szabályok, valamint a bírósági végrehajtási eljárás irányát megszabó többi szabály azt eredményezi, hogy a zálogjoggal biztosított követeléstől (jogosultságtól) eltérő jogalapból származó akár egészen csekély összegű tarozás végrehajtása is eredményezheti az adós tulajdonában álló ingatlan árverési értékesítését. Így amennyiben az adós tulajdonában álló ingatlanra (annak tulajdoni lapjára) az ingatlan-nyilvántartásban jelzálogot jegyeztek be (például bankkal kötött kölcsönszerződés miatt), s valamilyen kisebb összeg (pl. 1-2 havi közüzemi számla, kisösszegű más tartozás) miatt az adós ellen bírósági végrehajtási eljárás indult, a Vht. idézett szakaszai alapján a zálogjogosult is bekapcsolódhat az eljárásba. A hatályos szabályozás szerint a zálogjogosult kérelmére a végrehajtást fogatosító bíróság a soron kívül meghozott végzésével megállapítja a zálogjogosult kielégítési jogának megnyíltát, és engedélyezi, hogy a végrehajtási eljárásba bekapcsolódjék, ha a zálogjoggal biztosított követelés jogalapja és összecszerűsége – önálló zálogjog esetén a jogalap és az összecszerűség – nem vitatott [Vht. 114/A. § (1) bek.]. Amennyiben a bíróság engedélyezte a zálogjogosult bekapcsolódását, akkor a Vht. 114/A. §-ának (10) bekezdése alapján a bekapcsolódó zálogjogosult a végrehajtási eljárás illetékének és egyéb költségeinek előlegezése és viselése, valamint a jogosultat a végrehajtási eljárás során megillető jogok és kötelezettségek tekintetében a végrehajtást kérőre irányadó szabályokat kell alkalmazni.

A zálogjogosult ilyen esetben végrehajtást kérőként szerepel a továbbiakban a végrehajtási eljárásban, így a zálogjoggal biztosított követelés is esedékessé válik, az „új” végrehajtást kérő (zálogjogosult) jogszerűen követelheti a felé fennálló, eredetileg zálogjoggal biztosított követelést. A tartozás összege ekkor rögtön óriásira nőhet, különösen, ha valamilyen nagyobb összegű lakáshitel miatt került jelzálog az adós ingatlanának tulajdoni lapjára. A behajtandó összeg nagysága miatt, az arányosság és fokozatosság elvét is figyelembe véve, jogszerű lesz az ingatlan árverési értékesítése. Így válhat a kisebb összegű tartozás, mely egyébként esetleg az adós munkabéréből való letiltással is kiegyenlíthető lenne rövid időn belül, az ingatlan elvesztésének okává a zálogjogosult bekapcsolódása miatt.

Ilyen esetben a kisebb összegű tartozás miatt bírósági végrehajtást kezdeményező végrehajtást kérő is kerülhet rosszabb helyzetbe, hiszen elvileg előfordulhat az, hogy a zálogjogosult kielégítése után az ő követelésének behajtására nem marad esély, mivel a Vht. 170. §-a alapján a zálogjogosult „végrehajtást kérőt” kielégítési elsőbbség illeti meg a behajtott összegből, ugyanis a Vht. 170. §-a így rendelkezik: „Ha az ingatlan, továbbá a vízi, illetőleg a légi jármű értékesítéséből befolyt összegből jelzálogjoggal biztosított követelést is ki kell elégíteni, az ilyen követelést a 165. § d)–f) pontjában meghatározott követeléseket megelőzően kell kielégíteni. Jelzálogjoggal biztosított több követelés esetén e követeléseket a jelzálogjogok bejegyzésének sorrendjében kell kielégíteni.” Tehát a zálogjogosultat (vagy zálogjogosultakat) megelőzően csak a végrehajtási költséget, a gyermektartásdíjat, illetve egyéb tartásdíjat, valamint a munkavállalói munkabért és a vele egy tekintet alá eső járandóságot lehet kifizetni (Vht. 165. §, Vht. 167. §).

A biztos megállapította, hogy a zálogjogosult végrehajtási eljárásba történő bekapcsolódására vonatkozó szabályokkal vélte többek között elérhetőnek a jogalkotó, hogy a jogbiztonság érvényesülésének biztosítása érdekében a bírósági végrehajtás eredményessége, hatékonysága növekedjék, a zálogjogosult kielégítési elsőbbsége biztosítva legyen. Azonban a szabályozási logika megbicsaklik, és nem biztosítja a végrehajtási eljárásban követendő alapelv, a fokozatosság és arányosság alapelveinek érvényesülését a zálogjogosult bekapcsolódása esetében. Ezzel a Vht. jelenleg hatályos szabályai a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogbiztonság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoznak.

A Kamara véleményére is figyelemmel, az országgyűlési biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a Vht. megfelelő módosításának kezdeményezésével orvosolja a fennálló alkotmányos visszásságot. Terjesszen elő olyan jogszabály-módosítási javaslatot, amely úgy módosítja a Vht. zálogjogosult bekapcsolódására vonatkozó szabályait, hogy a zálogjogosult értesítése csak akkor történjen meg, ha az arányosság és fokozatosság elvének megfelelően fogatosított korábbi végrehajtási cselekmények (letiltás, ingóvégrehajtás stb.) nem vezettek eredményre és az adós ingatlanának árverésével összefüggésben az ingatlan becsértékének megállapítására és közlésére kerül sor. Ennek az értesítésnek a kézhezvételét követő nyolc munkanapon belül kerülhessen sor a zálogjogosult bekapcsolódási igényének előterjesztésére, amelyet a bíróság bírál el.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter számára a válaszadásra nyitva álló határidő a beszámoló szerkesztésekor még nem járt le.

(Kapcsolt ügy: OBH 1953/2006.)

Budapest, 2006.

Lenkovics Barnabás s. k.

### 1.28.3. Állásfoglalás

**OBH 5296/2005.**

#### **Állásfoglalás a pozitív adóslista ügyében**

A Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer (BAR) két rendszerből áll, a vállalkozói rendszerben már megvalósult a teljes hitelszerződés-nyilvántartás, ugyanakkor a lakossági rendszerben csak negatív listás adatbázis található (tehát csak azt tartják nyilván, aki valamely pénzügyi intézménnyel kötött szerződését a törvényben részletezett módon megszegte). A Bankszövetség, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, valamint maguk a bankok is régóta szorgalmazták az ún. „pozitív adóslista” bevezetését, és ehhez kérték az országgyűlési biztos állásfoglalását.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint – az érintettek tulajdonhoz való joga, illetve személyiségi jogainak védelme szempontjából – a pozitív adóslista, vagyis az ún. „jó adósok” nyilvántartása nem okozna alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot.

A magánjog területén évszázadok óta alkalmaznak különféle lajstromokat (pl. ingatlan-nyilvántartás, cégjegyzék, bányatelekkönyv, zálogjogi nyilvántartás, gondnokság alá helyezett névjegyzéke, légi járművek lajstroma, szabadalmi lajstrom, védjegy-lajstrom stb.). Ezeknek a lajstromoknak és nyilvánosságuknak a személyi és vagyoni viszonyok körében alapvető társadalmi és gazdasági jelentősége van, elsősorban a hitelezővédelem és a forgalom biztonsága szempontjából. Ezek az elvek az Alkotmányban ugyan nem nevesítettek, ugyanakkor a piacgazdaságnak, a vállalkozás szabadságának, a tulajdonjog védelmének és a jogbiztonság alkotmányos elvének immanens részét képezik, azokról levezethetők. A hitelnyújtók számára a pozitív adóslista egyértelműen előnyös lenne, hiszen a hitelező bank az eddiginél árnyaltabb képet kaphatna a hitelt felvevőkről, és így lehetővé válna a hitelnyújtás kockázatának pontosabb megítélése, illetve csökkentése, ugyanakkor a betétesek biztonságának növelése.

A problémát a hitelfelvevők oldaláról megközelítve a következőket kell leszögezni. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikke rögzíti: „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához”. A Strasbourgi Bíróság gyakorlata egyértelművé tette, hogy ez a megfogalmazás nem csupán a szűk értelemben vett tulajdon védelmére vonatkozik. A Cikk hatálya alá – tehát a „javak” közé – tartoznak például a vagyoni értékű jogok is. Ezzel összhangban a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága is megállapította, hogy az Alkotmány 13. §-ának (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő más vagyoni értékű jogok biztosítására is vonatkozik (pl. az ún. „vásárolt” társadalombiztosítási jogosultságokra). Az alkotmányos tulajdonvédelem elvét a Ptk. bontja ki, és egyes elemeit alanyi jogokként nevesíti. Tekintettel arra, hogy a Ptk. 2. §-a értelmében a törvény védi a személyek vagyoni és személyhez fűződő jogait, továbbá törvényes érdekeit, a tulajdon védelméhez való jog minden, dologi jogosultsággal kapcsolatos előnyre kiterjed, nem csupán a kifejezetten nevesítettek. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a Ptk. értelmében a személyhez fűződő jogok – így a becsület és a jóhírnév is – a törvény védelme alatt állnak. A becsület és a jó hírnév az adott személy társadalmi megítélése, olyan kedvező értékítélet, amely az adott személlyel kapcsolatban rendelkezésre álló adatokon, információkon alapul. Ennek speciális esete az adós (hitelfelvevő) becsülete és jó hírneve („jó adós”), ami az általános jogvédelem részeként védett jog és törvényes érdek.

A külön is nevesített üzleti jó hírnévnek és a hitelképességnek – amely a piacra lépés és a gazdasági versenyben való részvétel alapvető feltétele – manapság kiemelkedő piaci értéke van, amely gyakran a tényleges, „materiális” vagyonnál is többet ér egy vállalkozás számára. A „jó adós” szakmai jó hírnevének, vállalkozói becsületének a megőrzése és növelése tehát az ő törvényes érdeke, amely – mint ilyen – a törvény védelme alatt áll. A vállalkozói hitelnyilvántartás a jó hitelműlttel rendelkező, megbízható ügyfeleknek megkönnyítheti a további hitelhez jutást: a hitel-elbírálási folyamat egyszerűbb, gyorsabb lehet, a listán szereplők adott esetben kedvezőbb feltételekkel (alacsonyabb kamattal, hosszabb időre, kevesebb biztosítékkal stb.) juthatnak hitelhez. A lakossági rendszerben tervezett pozitív adóslista ugyanilyen előnyöket kínálna a rendszeren törlesztő természetes személy adósoknak, tehát alanyi jogaik és törvényes érdekeik védelmét, illetve azok előmozdítását szolgálná.

A tervezett lista tehát egyaránt hasznos lehet a hitelezőknek és az adósoknak is. Az előnyöknek külön-külön is, de különösen együttesen jelentős vagyoni értéke van, és ez – mint a jogosult javainak egyik eleme – alkotmányos védelem alatt áll. A „jó adósok” társadalmilag összesített értékének pedig közvetve felbecsülhetetlen nemzetgazdasági értéke is van.

Ami a pozitív adóslista gyakorlati megvalósítását illeti, hangsúlyozni kell, hogy a pozitív adóslista szabályainak és a listán szereplők személyes adatai kezelésének összhangban kell állniuk a személyes adatok védelméhez való alkotmányos joggal.

Budapest, 2006. január

Lenkovics Barnabás s. k.

#### 1.28.4. Levelezés

**Gy. 319/2006.**

Dr. Molnár Lajos miniszter úrnak  
Egészségügyi Minisztérium

Budapest,  
Arany J. u. 6–8.  
1051

Tisztelt Miniszter Úr!

Az elmúlt napokban értesültem arról, hogy a kormány egészségügyet érintő reformlépései között szerepel az orvosok, illetve a gyógyszerészek kötelező kamarai tagságának megszüntetése. Az elmúlt esztendőben már több esetben – más-más okokból – szerepelt a kamarai tagsággal kapcsolatos kérdés az országgyűlési biztosok egészségügyet, különösen az orvosok helyzetét elemző vizsgálatainak között. Ezúttal megkeresésem oka a kartársi testület kiemelt szakmai tekintélyét, és az államtól átvett feladatai sikerét is érintő kötelező tagság megszüntetésének terve.

Kérem Miniszter Úr, engedje meg, hogy a tervezett intézkedéssel kapcsolatban, ám a normaváltozást megelőzően kifejtsem álláspontomat, és szíves figyelmébe ajánljam a következőket.

Az állam intézményes alapjogvédelmi feladataként közvetlenül az élethez való jog, közvetve pedig az egészséghöz való jog biztosításának kötelezettsége rögzíthető. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog a magyar jogrendszerben a legalapvetőbb emberi jogok. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az élethez és emberi méltósághoz való jog „anyajog”, azaz a még nem nevesített szabadságjogok forrása. Az egészséghöz való jog biztosításának állami kötelezettsége közvetve, a megfelelő intézményrendszer kiépítésével, az ellátás biztosításával ugyancsak az emberi élet védelmét szolgálja.

Az orvosi ellátás egyik intézményes biztosítója, ha úgy tetszik az államot terhelő intézményes védelem funkcióját is részlegesen átvevő-betöltő köztestület a Magyar Orvosi Kamara. Az Alkotmánybíróság a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény egyes rendelkezéseit támadó indítványok vizsgálata alkalmával a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában több alkotmányossági kérdést is érintett. Így kifejtette a köztestületi jelleg sajátosságait, az állami szerepvállalás szempontjából pedig a kötelező, vagy elvárható feladatok körét.

Ezzel összefüggésben korábbi határozatában az Alkotmánybíróság foglalkozott a kamarák mint köztestületek megalkulásának és működésének kapcsán felvetődő alkotmányossági kérdésekkel. Így rámutatott arra, hogy a szakmai kamara nem az egyesülési szabadság jogán alapított személyegyesülés, egyesület, személyközösség, személyi társulás vagy társadalmi szervezet, hanem köztestület, amelynek létrehozását törvény rendeli el. Kimondta továbbá azt is, hogy „a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületként szakmai kamarát, és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot. A köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát”.

Továbbmenve az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy az orvosi kamara legfontosabb feladatai és jogai között szerepelnek közhatalmi-közigazgatási jellegűek. Közigazgatási jellege miatt közfeladatot lát el a MOK a kamarai tagok felvétele, valamint a tagjaival szemben gyakorolható fegyelmi jogkör kapcsán. Ugyancsak közhatalmi jellegű a MOK egyetértési joga a miniszter döntéséhez külföldi állampolgárságú orvosoknak az Orvosok Országos Nyilvántartásába való felvételre irányuló kérelme tárgyában, valamint orvosi tevékenység engedélyezésekor meghatározott időre a külföldi diploma honosítása nélkül. A MOK jogosítványt kapott az etikai statútum megalkotására és etikai eljárás lefolytatására is.

Az érdekképviselési és önkormányzati jogosítványok szintén nehezen lennének elválaszthatók egymástól: a kamara képviseli és védi az orvosi kar tekintélyét, véleményezési jogot gyakorol az orvosok szakmai tevékenységét érintő jogszabályok megalkotásánál, a magasabb vezető és vezető beosztású orvosok kinevezésénél, az orvosképzés, a szakképzés, a szakmai továbbképzés követelményszintjét illetően, ajánlást ad az orvosi díjtételek alsó határaitól. A MOK legerősebb joga e körben, hogy egyetértési jogot gyakorol az orvosi hivatás gyakorlóinak és az egészségbiztosítás szervei közötti általános szerződési feltételek kialakításában.

A kamarát terhelő közfeladatok és járulékos más jogosítványok egyúttal kifejezik azokat a sajátosságokat is, amelyek a szakmai kamarákat megkülönböztetik más köztestületektől, beleértve a gazdasági kamarákat is. A köztestület fogalmát a Ptk. 65. §-a határozza meg. A köztestületi eszme lényege, hogy számos feladat az érintettek önigazgatása útján az állami közigazgatásnál hatékonyabban látható el. Vannak a társadalomban bizonyos tevékenységfajták, szakmák, érdekcsoportok, amelyekkel összefüggő feladatokat elvileg elláthat az állam is, de gyakorlatilag ésszerűbb és demokratikusabb ezeket magukra az érintettek bízni. Erre a célra szolgálnak évszázadok óta a legkülönbözőbb testületek, melyek hagyományosan, az egyesület mellett, a személyegyesítő jogi személyek másik nagy csoportját alkotják. Az egyesületek és

a testületek bizonyítják leginkább a civilszféra erejét és szervezettségét. A Ptk. fogalom meghatározása kissé még a szocialista állam- és jogfelfogást idézi, amennyiben a közfeladatok ellátását hangsúlyozza és a létrehozás törvényi elrendelését emeli ki. A köztestületek eredetileg és hagyományosan „alulról építkeztek”, a tagok magánérdekeit szolgálták (pl. céhek, hegyközségek), de működésük közvetve a közérdeket (a vevők, fogyasztók érdekeit) is szolgálta.

A köztestület – így a szakmai és a gazdasági kamarák is – egyesületi technikával épülnek fel, ezzel indokolja a törvényalkotó azt, hogy a köztestület mögöttes jogterülete az egyesületi szabályozás. Ugyanakkor a köztestület Ptk. általi szabályozása általános (mögöttes) jellegű, elsődleges a külön törvények szerinti speciális szabályozás. A köztestület valódi lényegét „civil társadalmi” jellege, önkormányzatisága jelenti, az, hogy tagságához, illetve tagsága által végzett tevékenységéhez kapcsolódó (köz)feladatokat lát el önigazgatása útján. Ezen feladatok „közérdekűsége” a magyarázata annak, hogy egyes köztestületek esetében törvényi előírások alapján kényszertagság is előírható.

A szakmai kamarák a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzatai. Ezeket a hivatásokat a magas szintű, speciális képezés, a szolgáltatások személyes teljesítése és az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony, a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik. Ennek felel meg, hogy a szakmai kamaráknak csak természetes személyek lehetnek tagjai; hogy az adott szakma pontosan körülhatárolt, igen részletesen szabályozott, s azt viszonylag kevesen gyakorolják. Mindebből következően a szakmai kamaráknál az önkormányzati szabályozás messzebb mehet, mint más köztestületeknél: úgy is, hogy részletesebb, s úgy is, hogy alapjogokat – különösen a foglalkozás megválasztásához és gyakorlásához való jogot – érinthet. Így dönthet a MOK bizonyos esetekben mérlegelési alapon is a tagfelvételtől; ezért alkothat saját normákat, amelyek megszegésének a fenti alapjogot korlátozó szankciói vannak. E sajátosságok miatt terjedhet a hivatási érdekképviselő adott esetben a vétőjogi.

A kötelező kamarai tagság és az egyesülési jog viszonyával ugyancsak több határozatában foglalkozott az Alkotmánybíróság, mind a szakmai, mind a gazdasági kamarák vonatkozásában. Tény, hogy a köztestület nem az egyesülési jog gyakorlása révén jön létre, ezért önmagában az egyesülési szabadság alapjoga nem érv sem a kamarák törvényi alapításával, sem a kötelező kamarai tagsággal szemben. Mint az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította: „Az orvoskamarai közjogi intézmény, amelyet a törvényhozó létesített és az államszervezetbe kapcsolt be; az orvosi hivatásgyakorlás tekintetében a kamara a közellenőrzést gyakorolja és jelentős jogosítványai vannak. Ezekre tekintettel a kamarát nem lehet egyesületnek tekinteni. ... A kamara és ennek szükségszerű velejárója a kötelező kamarai tagság, valamint a kamara szerveinek való alárendelés sem tárgyukban, sem következményeikben nem érintik az egyesülési szabadságot.”

Tovább idézve az Alkotmánybíróság már felhívott határozatát, a bírói testület azt is kimondta, hogy a hibátlan köztestületi minőségből, a „közfeladat” meghatározásának alkotmányosságából még valóban nem következik automatikusan a kényszertagság alkotmányossága. Ez a kényszer ugyanis az önrendelkezési jogot közvetlenül korlátozza. Azonban alkotmányossága aszerint bírálendő-e, hogy a kamarára rótt „közfeladat” szükségessé teszi-e a kötelező tagságot, és hogy a jogkorlátozás e célhoz képest arányos-e.

Tisztelt Miniszter Úr! Az ország jelenlegi helyzete, egészségügyi intézményeinek működése, az orvos szakma megítélése, elismertsége, jövője vajon nem indokolja-e kellően, hogy az orvos-beteg bizalmi viszony meglehetősen sérülékenysége legalábbis tovább ne fokozódjon?

Egy demokratikus jogállamban a kamarák kiegyensúlyozott viszonya és együttműködése a jogállami intézményrendszeren belül, az önkormányzathoz való jog tekintetében egyfajta speciális hatalommegosztást eredményez. Ugyanakkor pedig „non profit” jogi személyként elsősorban nem saját bevételeikből tartják fenn magukat, hanem valamilyen költségvetési forrásból (állami, önkormányzati, társadalombiztosítási) gazdálkodnak. Ezzel is jelezve a klasszikusan állami-közhatalmi funkciók ellátására szóló jogosítványukat, azaz az államtól magára vállalt és más közérdekű feladatokat teljesítenek. Ez úgy is értelmezhető, hogy e feladatokat a civil (szakmai) társadalom nem engedi ki kontrollja alól (pl. orvos etikai eljárások).

Kétségtelen, hogy a MOK az alkotmányos korlátokon belül az orvosi hivatás egészét, s így az összes orvost érintő alapvető hivatási szabályok megalkotására és szankcionálására jogosult. E normaalkotási tevékenység intenzitása, valamint a kamarának adott, a hivatásgyakorlás felfüggesztéséig elmenő jogosítványok szükségessé teszik, hogy valamennyi orvos az önkormányzat tagjaként például választójoggal is rendelkezzen.

Végül engedjen meg Miniszter Úr egy megjegyzést: a kamara, mint hivatásrendi köztestület egyfajta minőségbiztosítást jelent nem elsősorban a tagok, hanem az orvoshoz forduló páciensek felé. Fentiek analógiája útján értendők és alkalmazandók a gyógyszerész kamarára és az egészségügyi szakdolgozók szakmai kamarájára is.

Mindezekre figyelemmel az orvosok kötelező kamarai tagságának megszüntetését határozottan ellenzem és a jogalkotás valamennyi fórumán (Szociális és Egészségügyi Bizottság, Alkotmányügyi Bizottság, Emberi jogi Bizottság), végső soron a T. Ház plénuma előtt ezen álláspontomat kifejtem. Ugyanakkor tisztában vagyok az egészségügyi reform érdekében végzendő munka mennyiségével és intenzitásával, ezért a fentebb kifejtetteket jelenleg nem hozom nyilvánosságra,

azonban Miniszter Urat további megfontolásra kérem, melyhez felajánlom együttműködésemet, egy szóbeli megbeszélés keretében is.

Bízva sikeres együttműködésünkben várom mielőbbi válaszát.

Budapest, 2006. szeptember 11.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

**Gy. 422/2006**

Dr. Derce Tamás  
polgármester úrnak  
Újpest Önkormányzata

Budapest,  
István út 14.  
1041

Tisztelt Polgármester Úr!

A sajtóban megjelent híradások szerint az Alkotmánybírósághoz kíván fordulni a kilakoltatások téli – december 1-jétől március 1-jéig terjedő – időszakra vonatkozó törvényi moratóriumának alkotmányellenessége megállapítása érdekében.

Abból a célból, hogy ne a sajtó útján üzenessünk egymásnak, mellékelten megküldöm a korábbi években ez ügyben kifejtett álláspontomat, amelyek jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénynek a 2003. évi CXXIII. törvénnyel történt módosítása során ezt a moratóriumot előírták.

Egyetértve azzal a véleményével, hogy nem szerencsés a fűnyíró elvet alkalmazni, azt is a szíves figyelmébe ajánlom, hogy a moratórium idején a lakás elhagyására kötelezett számára is megnyílik a lehetőség, hogy elhelyezéséről ön maga gondoskodik.

Amennyiben a végrehajtási eljárás éppen ebben az időszakban jut a lakás kiürítésének stádiumába, akkor is megvan a lakás kiürítésének a lehetősége, ha a lakásban élő más lakóingatlan használatára jogosult, vagy a végrehajtást kérő másik elhelyezést biztosít számára.

Mindezek azt erősítik, hogy a bérbeadó önkormányzatokat a moratórium ideje miatt nem éri olyan hátrány, amivel arányban állna a gyermekes családok kilakoltatása olyan időszakba, amikor akár egyetlen éjszaka egy fűthetetlen helyiségben is súlyos egészségkárosodással járhat.

Megértem a polgármester úr érveit is, de álláspontom szerint a bérlők élethez való jogát az önkormányzat érdeke nem veszélyeztetheti.

Budapest, 2006. november 30.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

**OBH 5391/2005.**

Papp István elnök úrnak  
Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség

Budapest,  
Margit krt. 85.  
1024

Tisztelt Elnök Úr!

A munkaügyi ellenőrzések során igénybe vehető kényszerítő cselekmények alkalmazásának alkotmányos követelményeiről 2005. december 16-án állásfoglalást tettem az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség felé. Ebben hangsúlyoztam, hogy az igénybe vett eszközök szükségtelen és aránytalan mértékben nem veszélyeztethetik a munkavállalók emberi méltóságát, személyi szabadságát, munkához és szociális biztonsághoz fűződő jogait.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (2) bekezdése alapján kérem tisztelt Elnök Urat, szíveskedjék tájékoztatni arról, hogy a megállapításaimat követően milyen intézkedéseket tett, illetve tervez-e e tárgyban fellépni az esetleges túlkapások ellen.

Szíves együttműködését előre is köszönöm. Válaszát – ügyiratszámunkra hivatkozással – 15 napon belül várom.

Budapest, 2006. február

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

## 1.29. Összefoglaló észrevételek

A 2006. év a 2001-ben megválasztott országgyűlési biztosok hat évre szóló megbízatásának utolsó teljes naptári éve volt. Ugyanakkor ez az év az országgyűlési és helyi önkormányzati választások éve is volt. Ezzel összefüggésben, az elhúzódó kampányidőszakoknak, a költségvetési egyensúly felbomlásának, a konvergencia-programnak és a belőle adódó pénzügyi megszorításoknak, a nagy elosztó rendszerek tervezett, majd megkezdett reformjának, végül – de nem utolsó sorban – a szeptemberi és októberi utcai zavargásoknak köszönhetően a 2006. év politikailag túlszűföldött és elnehezült. Ebben a társadalmi-gazdasági közegben, feszültségekkel terhes politikai és szociális helyzetben, nem volt könnyű biztosítani az ombudsmani intézmény kiegyensúlyozott működését, megőrizni a politikai semlegességet és a higgadt szakszerűséget. Mégis sikerült, részben a fejlett nyugati országok azonos intézményeinek példáját követve és a nemzetközi tapasztalatokat hasznosítva, részben (sőt nagyobb részben) a magyar intézmény most már több mint egy évtizedes gyakorlatához ragaszkodva. Ennek köszönhetjük a beszámolónk parlamenti vitájában elhangzott dicsérő szavakat, miszerint jó tudni, hogy a Magyar Köztársaságnak vannak olyan „megszilárdult” intézményei is, melyek „biztosan” őrzik a jogállamiság és az alkotmányosság eszméjét és értékeit. Ez az értékelés egyúttal irányt mutat és mértéket szab a harmadik hatéves ciklusra megválasztandó ombudsmanoknak is.

Az Alkotmánybíróság, az igazságszolgáltatás, az Állami Számvevőszék, az ombudsmanok nem csupán védelmezik az alkotmányos rendet, a közérdeket, az egyesek alapvető szabadságait és emberi jogait, de egyúttal fejlesztik is az állampolgárok jogtudatát, a civil szféra önvédelmi képességét és magát a demokratikus jogállamot is. Ezeknek az „alkotmányos” intézményeknek a szerepe a „korlátok és ellensúlyok” kifinomult rendszerében, ami az igazán fejlett demokráciákra és jogállamokra jellemző, mindenkor és mindenhol fontos, de nehéz időkben és válsághelyzetekben még sokkal fontosabb. Amíg konszolidált körülmények között a jellemzően kisebb súlyú visszaállások kiküszöböléséhez elegendő lehet az absztrakt alapjogi érvelés és ajánlás, addig a válsághelyzetből adódó jogkorlátozások (leépítések, lefaragások, visszafogások stb.) idején nagyobb aktivitásra, a „mérték tartására” is kiterjedő kezdeményezésekre van szükség. Nincsenek és még hosszú ideig nem lesznek könnyű helyzetben a törvényhozók, a kormányzati döntéshozók és az ombudsmanok, amikor a határvonalat, a helyes mértéket kell megtalálni: az egyéni szabadságjogok gyakorlása és mások szabadságának és biztonság-igényének tiszteletben tartása között; egyesek rászorultsága és gondoskodás igénye, valamint mások közteherviselési képessége és szolidaritási hajlandósága között; az öngondoskodás kényszere és a közösségi gondoskodás lehetősége között; egyes közfunkciók állam általi vagy a civil szféra általi ellátása között; a fejlődés-kényszer haszonelvűség és versenyképesség erőltetése és a fenntarthatóság követelményei között; a jelen ipari-fogyasztói hedonizmusa és a jövő generációk érdekei között. Ezek és ezekhez hasonló nagy súlyú kérdések húzódnak meg egy-egy életviszony mikénti törvényi szabályozása, egy-egy kormányzati intézkedés, az ombudsmanhoz benyújtott sok-sok konkrét állampolgári panasz és az azt lezáró jelentés és ombudsmani ajánlás mögött is.

Minden egyes törvényhozói döntés, végrehajtó hatalmi intézkedés vagy ombudsmani kezdeményezés egyúttal válasz is, része a mindennapi életünk, „jelen valóságunk” által feltett vagy felvetett kérdésekre adott közös válaszunknak. Mert a valóban fontos és nehéz kérdésekre csak közösen lehet jó, azaz helyes (a társadalom által helyeselt) válaszokat találni. Ezekről a választokról, megoldásokról, kiutaktól függ, hogy élhetünk-e (újra? végre?) békében és biztonságban, jólétben és egészségben, harmóniában embertársainkkal és a természettel.

Tőlünk függ, rajtunk, emberségünkön, emberi és állampolgári minőségünkön múlik, képesek vagyunk-e összefogni, közmegegyezéssel olyan döntéseket hozni, amelyek garantálják, hogy lesz közös jövőnk. Nekünk, a gyermekeinknek és az unokáinknak.

A Köztársaság, a demokratikus jogállam, az alapvető szabadságok és az emberi jogok, mint alkotmányos alapértékeink, ezer éve vágyott, történelmi esélyt és lehetőséget nyújtanak számunkra. De ugyanúgy történelmi a felelősségünk (az egyéni és a közös felelősségünk) is, hogy kihasználjuk az esélyt, hogy valóra váltsuk a lehetőséget, hogy ne éljünk vissza vele, ne rontsuk el, ne hagyjuk elveszni. A jogállam csak szervezeti forma, az alkotmányosság csak egy tág keret, nekünk kell megtölteni konkrét tartalommal. A tartalom minősége a mi emberi minőségünket, korszakunkat tükrözi vissza.

Az ombudsmani beszámolóról sok képviselő mondta már, hogy az egy tükör: a panaszokon keresztül társadalmunk aktuális állapotát mutatja meg. Ne a tükörre haragudj, ha nem tetszik, amit benne látsz. Tegyük, ami erőnkől telik, vagy annál is többet a nem tetsző ellen, a tetszőért. Hogy büszkéké lehessünk arra, amit a tükör holnap mutatni fog.

Budapest, 2007. március 31.

Dr. Takács Albert  
az állampolgári jogok  
országgyűlési biztosának  
általános helyettese

Dr. Lenkovics Barnabás  
az állampolgári jogok  
országgyűlési biztosa

## 2. Jogalkotást érintő ajánlások eredményessége

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 visszaállás 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. Javaslat az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 48. § (8) bekezdésének olyan módosítására, hogy 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 számítson be. A javaslat teljesült a 2006. évi CXX. törvényben, amely 2007. január 1-jétől hatályos.

2. Javaslat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény „vagyonnal” kapcsolatos rendelkezéseinek a módosítására. A javaslat teljesült a törvényt módosító 2005. évi CLXX. törvény megalkotásával, amely 2006. január 1-jétől hatályos.

3. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény módosítására irányuló azon ombudsmani kezdeményezés, miszerint a törvény egyenlő feltételekkel biztosítsa a hivatásos állomány tagjai részére a fegyelmi, a kártérítési és a szolgálat ellátásával összefüggő büntetőeljárásokban a jogi védelem költségeit, teljesült a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 339. § (3) bekezdésének, a 2006. évi LI. törvényben való módosításával. A módosító rendelkezés 2006. július 1-jétől hatályos.

#### 2.1.2. Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatok

1. Baja Város polgármesterének, az Önkormányzat távfűtéssel kapcsolatos 26/1992. (X. 22.) Ktr. számú rendelete 14. § 3. pontja felülvizsgálatára és a hátrányos helyzetben lévő fogyasztók távfűtési díjának mérséklése érdekében a hatályos jogszabályokkal való összhang megteremtésére tett javaslat teljesült a 23/2006. (VII. 10.) Ktr. megalkotásával.

2. Jánoshalma Város Képviselő-testületének a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 19/2004. (VI. 24.) számú rendeletének módosítására tett javaslat teljesült a 12/2006. (IV. 27.) számú rendelet megalkotásával, amely 2006. június 1-jén lépett hatályba.

3. Jakabszállás Község Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos tevékenységről, a szervezett hulladékgazdálkodási kötelező szolgáltatás igénybevételéről szóló 13/2003. (XI. 11.) rendelete helyébe új rendelet lépett. A települési szilárd hulladékkal kapcsolatos kötelező közszolgáltatás igénybevételéről és az ingatlanok és közterületek tisztántartásáról szóló 1/2006. (II. 14.) rendelet 2006. február 14-én lépett hatályba. Ezzel a javaslat teljesült.

4. Törökbálint Nagyközség Képviselő-testülete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 4/2003. (II. 25.) rendeletét módosította az ombudsmani javaslat szerint. A 31/2005. (XII. 12.) módosító rendelet 2006. január 1. napján lépett hatályba.

5. Bátya község Képviselő-testülete – az ombudsmani javaslatnak megfelelően – a települési szilárd hulladékok elszállításáról, elhelyezéséről és kezeléséről szóló 5/2003. (IV. 02.) rendeletét módosította a 9/2005. (VII. 27.) rendeletével, amely 2005. július 27-től hatályos.

6. Kécske Község Képviselő-testülete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatás megszervezéséről szóló 8/2003. (XI. 13.) rendeletét módosította a 12/2006. (XI. 14.) rendeletével. Ezzel a javaslat teljesült.

7. Verőce Község Képviselő-testülete a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő szervezett hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező igénybevételéről és a környezet védelméről szóló 4/2004. (I. 13.) rendeletét részben módosította a 9/2005. (IX. 1.) rendeletében, mely 2005. október 1-jén lépett hatályba és a 16/2005. (XII. 14.) rendeletében, amely 2006. január 1-jén lépett hatályba. A javaslat tehát csak részben teljesült.

8. Szolnok Megyei Jogú Város Képviselő-testülete a köztisztasággal, a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásokról, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről, valamint a közterületek tisztántartásáról szóló 29/2002. (XII. 23.) rendeletét hatályon kívül helyezte és új rendeletet alkotott. A települési hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról, valamint a közterületek tisztántartásáról szóló 49/2005. (X. 28.) rendelet 2006. január 1. napján lépett hatályba.

9. Budaörs Város Képviselő-testülete a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 52/2004. (IX. 15.) rendeletét módosította, a 2005. október 1-jén hatályba lépett 51/2005. (IX. 22.) rendeletével.

### **2.1.3. Állami irányítás egyéb eszköze módosítására tett javaslatok**

1. A Magyar Nemzeti Bank elnökének, a pénz- és elszámolás-forgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés azonnali beszedési megbízás teljesítésére vonatkozó előírásainak kiegészítésére tett javaslat teljesült a 21/2006. (XI. 24.) MNB rendelet megalkotásával, amely 2007. március 1-jén lép hatályba.

## **2.2. A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok**

### **2.2.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok**

1. Továbbra is fenntartjuk a postáról szóló 2003. évi CI. törvény és a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet olyan módosítására tett javaslatot, 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.

2. Változatlanul fenntartjuk a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény módosítására irányuló azon kezdeményezéseinket, hogy a törvényalkotó szüntesse meg a szolgálati érdek tág értelmezését, és a törvény 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 kedvezményeiből való kimaradásának lehetőségét pedig kösse határidőhöz. Ezen kívül szüntesse meg a tűzoltók szolgálati rendjének és a törvény hatálya alá tartozó más hivatásos állományú személyek szolgálati rendjének ma létező eltéréseit.

3. Fenntartjuk 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, valamint a törvény biztosítsa, hogy a végrehajtás alól valóban mentesek legyenek a törvény 74. § a)–n) pontjaiban meghatározott ellátások, díjak és járadékok, valamint a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogát, és pontosítsa az adósok bankszámlája ellen adóhatóságok által benyújtott azonnali beszedési megbízásokkal kapcsolatos szabályokat.

Ezen kívül az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény és az 1993. évi LIII. törvény módosuljon, illetve egészüljön ki úgy, hogy a pénzügyintézetnél kezelt összegre vezetett végrehajtás során is legyen lehetőség az érdemi jogorvoslatra.

4. 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 vonatkozó rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket.

5. Változatlanul javasoljuk, hogy az új bv. törvény tartalmazza, hogy a büntetés-félbeszakítási kérelmek miniszteri elutasítása esetén jogorvoslatnak van helye, valamint a vallási előírásoknak megfelelő étkezés és a szabadságvesztésre átváltoztatott pénzbüntetés végrehajtásának egyértelmű szabályait.

### 2.2.2. Kormányrendelet módosítására irányuló javaslat

1. Fenntartjuk a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény 81. §-a (3) bekezdése első mondata szövegéből a „felek közös” szövegrész törlésére és a törölt szövegrész helyébe a „károsult” szövegrész beiktatására tett javaslatot.

2. Fenntartjuk a kisajátításról szóló 1976. évi 24. számú törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet 32. §-a (2) bekezdésében foglalt szabály hatályon kívül helyezésére, valamint egyes rendelkezései módosítására tett kezdeményezést.

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.

4. Fenntartjuk az „egyéb fa és bokor növényzet” ingatlanhatártól meghatározott ültetési (telepítési) távolságra vonatkozó jogszabály megalkotására tett javaslatot.

5. Változatlanul javasoljuk a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy kezdeményezze annak szabályozását, hogy a Natura 2000 listával kapcsolatos kifogásokról ki, milyen eljárási rendben jogosult dönteni, tekintettel arra is, hogy az Alkotmánybíróság megállapította a 33/2006. (VII. 13.) AB határozatában a tárggyal kapcsolatban a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, és kötelezte a jogalkotót a mulasztás 2007. március 31-ig való megszüntetésére.

### 2.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Változatlanul 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 közlekedési és gazdasági miniszternek, a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet módosítására tett azon javaslatot, hogy a megkülönböztető jelzésüket nem használó, halott-szállítást végző szervezetek zavartalan működése érdekében a norma biztosítsa a halott-szállító gépjárművek autóbusz forgalmi sávban való haladását, valamint tartalmazzon olyan rendelkezést, mely a volumenében és gyakoriságában is növekvő, szervezeten vagy spontán módon lezajló járművekkel való összejövetelek formáját – összhangban az európai szabályozással – megteremti és megállapítja ennek szabályait (menetoszlopban motoron hányan, milyen feltételekkel közlekedhetnek együtt, milyen tényezők – meghatározott létszám, mért zajterhelés – fennállása esetén lehet az összejövetelet hatósági eszközzel szétoszlatni stb.).

4. Változatlanul fenntartjuk az IMEI egészségügyi (pszichiátriai) szakfelügyeletének szabályai kidolgozására, valamint a 36/2003. (X. 3.) IM rendeletnek a büntetés-végrehajtási intézetekben érvényes kényszerítő eszközök használatára vonatkozó szabályok és az Eütv.-ben foglalt pszichiátriai fekvőbeteg intézetekben bevezetett, a személyes szabadságot korlátozó eljárások használatára vonatkozó szabályok összehangolására, végül a szóban forgó rendelet 34. §-a hatályon kívül helyezésére vonatkozó javaslatot.

### 2.2.4. Állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett javaslatok

1. Változatlanul sürgetjük „a rendőri hivatás magatartási szabályai” (etikai kódex) kiadását.

### 2.2.5. Önkormányzati rendeletalkotásra, -módosításra tett javaslat

1. Sürgetjük a Fővárosi Közgyűlés elnökének tett azon javaslat teljesítését, hogy a lakossági érdekek, valamint a műemlékvédelem figyelembevételével területek bevonásával közgyűlési rendeletben határozzák meg azokat a fővárosi közterületeket, amelyeken rendezvények tarthatók, továbbá tartalmazzon a rendezvények megtartásának részletes technikai feltételeit is.

2. Továbbra is javasoljuk Pilis Nagyközség Képviselő-testületének a köztisztaságról és szervezett köztisztasági szolgáltatásokról szóló rendelete módosítását.

## **2.3. A korábbi években tett, nem teljesült javaslatok**

### **2.3.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok**

1. Tudomásul vettük, hogy a jogalkotó – bár módosította a jogszabályhelyet – nem kívánta módosítani a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 27. § (3) bekezdését a javaslatunknak megfelelően, ezért azt – esetleges újabb panasz alapján történő ombudsmani vizsgálatot követő javaslatlételt nem kizárva – nem tartjuk fenn.

### **2.3.2. Miniszteri rendelet módosítására irányuló javaslatok**

1. Nem tartjuk fenn 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, tekintettel arra, hogy a témakörben új ombudsmani vizsgálati jelentés készül.

2. Tudomásul vettük az OTÉK olyan kiegészítésére irányuló javaslat elutasítására vonatkozó Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteri választ, hogy az OTÉK tartalmazza az építmények egymás közötti védőtávolságának-, valamint a „kézműipari épület” és a „gazdasági építmény” fogalmának meghatározását, és egységesítsék az így érintett jogszabályok fogalom meghatározásait. A válasz tudomásulvételének oka, hogy a tárgykörben – tekintettel a véleményeltérésre – Kormány előterjesztés készül.

### **2.3.3. Állami irányítás egyéb eszköze kiadására tett javaslatok**

1. Visszavonjuk 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 tett javaslatot.

2. Tudomásul vettük, hogy a volt oktatási miniszternek és az egészségügyi miniszternek tett azon javaslattal, hogy közös rendeletben szabályozzák az egyes fertőző betegségekkel kapcsolatos kötelező ismeretterjesztést és oktatást, az érintettek nem kívántak foglalkozni.

3. Az egészségügyi, továbbá a volt foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi, valamint oktatási miniszternek, az oktatási intézményekben, valamint a munkahelyeken a HIV/AIDS-fertőzés megelőzése érdekében kötelezően alkalmazandó óvintézkedésekre vonatkozó előírások, egységes eljárási szabályok kidolgozására tett javaslatot nem tartjuk fenn, tudomásul vettük, hogy az érintett miniszterek nem kívánnak foglalkozni a témával.

### **2.3.4. Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslat**

1. Tudomásul vettük, ezért nem tartjuk fenn, hogy Mogyoród Község képviselő-testülete a Forma–1 Magyar Nagydíj és a Hungaroringen rendezendő egyéb versenyek idején jelentkező idegenforgalmi, vendéglátási feladatok ellátásáról szóló 15/2000. (VII. 13.) rendeletét nem kívánta módosítani a javaslatunk szerint.

### **2.3.5. Az Országgyűlésnek vizsgálat tartására tett javaslatok**

1. Nem tartjuk fenn az Országgyűlésnek, a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 30. § (2) bekezdése olyan módosítása megvizsgálására tett javaslatot, hogy a „földrészlet” kifejezés helyébe a „termőföld” kerüljön, mivel a Kormány a törvény – 2007. második felére tervezett – átfogó vizsgálata során azt napirenden tartja.

2. Nem tartjuk fenn az Országgyűlésnek, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény zaklatásra vonatkozó szabályokkal való mielőbbi kiegészítése lehetősége vizsgálatára irányuló javaslatunkat, mert a Kormány a kidolgozandó új szabálysértési törvénybe tervezi beiktatni a zaklatás szabálysértési tényállását.

3. A gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény felülvizsgálatára tett javaslatot nem tartjuk fenn, mivel a törvény módosításának előkészítése a Kormány napirendjén van.

4. Nem tartjuk fenn az Országgyűlésnek, az állam által kötött egyes nemzetközi szerződésekből származó tulajdoni sérelmek részleges kárpótlásáról szóló törvényjavaslat előkészítése felülvizsgálatára vonatkozó javaslatot, tekintettel arra, hogy a Kormány 2007. I. félévi munkatervéhez kapcsolódó függelékben – az egyéb időszerű feladatok között – szerepel a törvényjavaslat előterjesztésének megtárgyalása.

5. A hajléktalanná válás megelőzése és a hajléktalanság hátrányos jogkövetkezményeinek felszámolása érdekében a szociális tárca 2007. június 30-ig elkészíti a szükséges szakmai és jogszabályi lépéseket tartalmazó megvalósítási ütemtervet, ezért az Országgyűlésnek szóló ezzel kapcsolatos javaslatot nem tartjuk fenn.

## **2.4. A tárgyévben tett javaslatok**

### **2.4.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok**

1. OBH 3652/2005. javaslat az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszternek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény olyan módosítására, amely a kézbesítési vélelem megdöntésének lehetőségét szabályozza. A miniszterek a törvény módosítása szükségességével egyetértettek, de a módosítás tervezetéről még nincs tudomásunk.

2. OBH 3969/2006. javaslat a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek, hogy törvényben kerüljön szabályozásra az Országos Meteorológiai Szolgálat működése. A válaszadás határideje a Beszámoló lezárásáig még nem telt el.

3. OBH 4203/2006. javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek, valamint a szociális és munkaügyi miniszternek, hogy kezdeményezzék a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény, az 50/2003. (VIII. 14.) GKM rendelet és a 138/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet olyan módosítását, mely szerint a kedvezményes gázellátás igénybevételére azok a háztartási fogyasztók is jogosultak, akik a lakásuk fenntartásához palackos propán-bután gázt használnak. A javaslat részben már teljesült azzal, hogy a 2003. évi XLII. törvény 2007. január 1-jétől kiegészült olyan rendelkezéssel, amely felhatalmazást ad a szociális és családpolitikáért felelős miniszternek, hogy a szociálisan rászoruló személyek egyéb fűtési támogatásának szabályait miniszteri rendeletben meghatározza. Ez utóbbi rendelet tervezete még nem készült el.

4. OBH 4289/2006. javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény olyan módosítására, illetve kiegészítésére, mely az eddiginél egységesebb szabályozását adja a közszolgáltatás szüneteltetésének. A válaszadási határidő a beszámolási időszak végig nem telt le.

### **2.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok**

1. OBH 3943/2006. javaslat az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek, az árvíz- és belvízkárok enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet olyan módosítása kezdeményezésére, hogy a norma feleljen meg a tulajdonjogot érintő korlátozás alkotmányos követelményeinek. A miniszter a javaslatot nem fogadta el, ezért az országgyűlési biztos a Kormányhoz fordul.

2. OBH 3675/2006. javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy mozdítsa elő a hulladékkereskedeleme-re vonatkozó jogszabály (kormányrendelet) mielőbbi megalkotását, valamint hogy a kereskedelmi törvény alapján készülő működési engedélyezési eljárást rendező új kormányrendeletben a környezetvédelmi hatóság a hulladékkereskedelmi tevékenység végzéséhez szükséges működési engedélyezési eljárásban – ismét – szakhatóság legyen. A válaszadási határidő a beszámolási időszak végig nem telt le.

3. OBH 1882/2006. javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek, hogy a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 111. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján rendeletben szabályozza a villanyszerelő nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételeket, eljárási rendet és a nyilvántartást vezető szervezetet. A válaszadási határidő még nem telt el.

4. OBH 1176/2006. javaslat a pénzügyminiszternek a nyugdíjasok távhő-szolgáltatási támogatásáról szóló 212/2005. (X. 5.) Korm. rendelet olyan módosítása kezdeményezésére, mely lehetővé teszi, hogy a nyugdíjas díjfizetők hozzájus-sanak a távhő-szolgáltatási támogatáshoz. A miniszter a javaslatot elfogadta, és az teljesült is a 98/2006. (IV. 25.) Korm. rendelet megalkotásával.

### **2.4.3. Miniszteri rendelet alkotására tett javaslatok**

1. OBH 3969/2006. javaslat az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek, hogy a Kat. 52. § d) pontjában kapott felhatalmazás alapján adja ki az Országos Katasztrófavédelmi Szabályzat részletes szabályairól szóló miniszteri rendeletet. A válaszadás határideje a Beszámoló lezárásáig még nem telt el.

### **2.4.4. Önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatok**

1. OBH 4800/2005. javaslat a Békés Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Körösladány Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének, a települési szilárd és folyékony hulladék gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 4/2002. (III. 14.) sz. rendelete és a lakossági kommunális hulladék szállítási díjáról szóló 22/2005. (XII. 08.) sz. rendelete módosítására. A javaslat teljesült, mindkét rendeletet a testület hatályon kívül helyezte és megalkotta a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 11/2006. (VIII. 31.) rendeletét.

2. OBH 2676/2006. javaslat a Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Polgár Város Önkormányzat Képviselő-testületének, a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 41/2004. (XII. 20.) sz. rendeletének a szemétszállítási díj mértékére vonatkozó előírásai módosítására. A hivatalvezető nem tartotta szükségesnek a módosítást. A választ az ombudsman tudomásul vette.

## 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 visszasságokat, amelyeket vizsgálataik során feltártak, de azok megszüntetésére tett intézkedéseik nem vezettek eredményre. A 2006. évi tevékenységükről szóló beszámolóban ilyen javaslattal nem élnek, de kérik az Országgyűlést, hogy lehetőségeik szerint a jövőben is támogassák az ombudsmani intézkedések megvalósítását.

## 2.6. Jogszabály-véleményezési tevékenység

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 bizonyítékaként 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 visszasságok 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 jogszabály-tervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos és általános helyettese – a vizsgálataik során szerzett jogalkalmazási tapasztalataikra támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos visszasságok veszélyére hívták fel a kodifikációt végzők figyelmét. Azon jogszabály-tervezetek 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 visszasságok megszüntetésére – ajánlásaikban – javaslatot tegyenek azok módosítására. Az országgyűlési biztosok az általuk véleményezett jogszabálytervezetek további sorsát illetően azt tapasztalták, hogy észrevételeiket az érintett szervek megfontolták, és a normaszövegek átdolgozása során többnyire hasznosították.

### Gy. 9/2006.

**A fiatalok lakáskölcsönéhez kapcsolódó állami kezesség vállalásának és érvényesítésének részletes szabályairól szóló 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet és a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításának tervezete**

A tervezetet regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos örömmel nyugtázta, hogy a tervezethez tartozó vezetői összefoglaló szerint, annak előkészítésekor az előterjesztő az OBH 3693/2004. számú jelentésben megfogalmazott javaslatait figyelembe vette. Az országgyűlési biztos kifogásolta, hogy a tervezet továbbra sem biztosítja a jogorvoslati lehetőséget azokra az esetekre, amikor a pénzügyi és a kérelmező eltérően ítéli meg, hogy „a támogatott személy a személyi és egyéb feltételeknek megfelel”, vagy sem. Az országgyűlési biztos sajnálatosnak találta, hogy a tervezet a méltányolható lakásigény mértékének megállapításában szerepet játszó telekár meghatározásakor, a közművesített, illetve a közművel nem rendelkező építési telkek között nem tesz különbséget. Az országgyűlési biztos hiányolta, hogy a tulajdonjog fenntartásával történő ingatlanértékesítések esetén továbbra sem kerülhet sor a támogatás kifizetésének – a kettős tulajdon megszűnésének kétségtelen igazolásáig történő – felfüggesztésére. A módosítások között az országgyűlési biztos örömmel üdvözölte a különböző támogatási formák esetében tapasztalható, eltérő életkori feltételek meghatározásában történő egységesítése való törekvést, és ennek tulajdonította, hogy a 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet módosítása alapján már a 30 évesnél idősebb, de 35 év alatti szülők is igényelhetnek az első lakásuk vásárlásához állami kezességvállalásos hitelt, valamint a hitel mértéke jobban igazodik az ingatlanárak változásához, végül örömmel észlelte, hogy a jövőben a Panel Programba a lakásszövetkezetek is bekapcsolódhatnak. A fiatalok lakáskölcsönéhez kapcsolódó állami kezesség vállalásának és érvényesítésének részletes szabályairól szóló 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet és a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet módosításáról készült tervezetet 22/2006. (II. 3.) Korm. rendelet kihirdette, az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit nem vette figyelembe.

**Gy. 91/2006.****A vidékpolitikai, illetve vidékfejlesztési célok megvalósítását szolgáló források felhasználásának összehangolásáról szóló kormányrendelet tervezete**

A tervezetet a Miniszterelnöki Hivatal Területpolitikai Kormányzati Hivatala küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, aki azt a beszámolási időszakban két alkalommal véleményezte. Az országgyűlési biztos üdvözölte a pillanatnyilag túl sok kézben lévő támogatási formák összerendezését, melynek következtében remélhetőleg a költségvetési források optimálisabb felhasználása várható. Az országgyűlési biztos az OBH 5934/2004. számú vizsgálata során, amikor egy polgármester azt sérelmezte, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) által kibocsátott – „A falufejlesztés és -felújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének védelme és megőrzése támogatására” című – felhívásra benyújtott pályázatokat az MVH Fővárosi és Pest Megyei Kirendeltsége forráshiányra hivatkozva, érdemi vizsgálat nélkül elutasította, már észlelte a pályázati kiírásból adódó bizonytalanságokat. Az országgyűlési biztos azt is észlelte, hogy a jogorvoslati eszközként rendelkezésre álló kifogást elbíráló döntés formailag megismételte a korábbi elutasítás indokait, és ténylegesen nem adott jogorvoslati lehetőséget, mivel nem állapította meg az indokát annak, hogy a pályázat elbírálása a keretösszeg kimerülésén túl miért nem történt meg. Az MVH mulasztása jogbizonytalanságot okozott, eljárása, a jogszabály felülírása, a jogszabály rendelkezésével ellentétes ténykedése nem garantálta az eljárás diszkrimináció mentességét. Az országgyűlési biztos bizakodásának adott hangot, hogy az összehangolt pályáztatás során többé nem fordul elő olyan eset, amikor a kitűzött támogatási céloknak megfelelő pályázatokat, az érdemi vizsgálatot mellőzve utasítják el. Az országgyűlési biztos bizakodásának adott hangot, hogy a tervezete hatálybalépését követően – a kitűzött céllal összhangban – a kistelepülések lakosságmegtartó képessége erősödik, a foglalkoztatási lehetőségek bővülésével javul a falvakban élők megélhetési biztonsága. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy vizsgálataival a tervezetben megfogalmazott célok megvalósítását a jövőben is szorgalmazza, és továbbra is szót emel a kis lélekszámú települések közműfejlesztési nehézségei, a tanyavillamosítás évek óta húzódó felmerülő szükségessége ügyében, továbbá a postahálózat átalakítása illetve a mobilpostai szolgáltatás, valamint az oktatási intézmények és a gyógyszertárak megszüntetése ellen. A terület- és régiófejlesztési célleírányzat felhasználásának részletes szabályairól szóló 90/2004. (IV. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 46/2006. (III. 7.) Korm. rendelet 2006. március 7-én hatályba lépett, az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit a tervezetbe beépítette.

**Gy. 101/2006.****A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (KRESZ) módosításának tervezete**

A tervezetet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium közigazgatási államtitkára küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos egyetértett a módosítások által megfogalmazott célokkal, továbbá kezdeményezte a kórházon kívül, a nyilvános helyen, valamint az otthonukban elhunyt személyeket szállító járműnek buszsávban történő közlekedésének lehetővé tételét. A Miniszterelnöki Hivatal és Budapest főpolgármestere azonban a halottszállító járműveknek a buszsávban történő közlekedését azért nem tartotta indokoltnak, mert ott elsősorban a tömegközlekedési járművek haladását kell biztosítani. A Miniszterelnöki Hivatal és Budapest főpolgármesterének véleménye szerint az elmúlt években fokozatosan bővült az autóbusz forgalmi sáv használatára jogosult járművek köre, ami további fuvarozással foglalkozó szervezeteket is arra ösztönözne, hogy az autóbusszávban való közlekedés engedélyezését kezdeményezzék. Az országgyűlési biztos fenntartja az OBH 4913/2004. számú vizsgálata során megfogalmazott álláspontját, miszerint a mindenki számára nyitva álló kereskedelmi, szolgáltató és egyéb középületben, valamint az otthonukban elhunyt személyek mielőbbi elszállítása és a közegészség védelme érdekében egy haladéktalanul megkezdett és legfeljebb egy órán belül történő elszállítási kötelezettséget elősegítő szabályozás szükséges, amelynek hiánya az emberi méltósághoz, és az ehhez kapcsolódó kegyeleti joggal összefüggésben visszásságot eredményez. Az életveszély, valamint a fokozott balesetveszély miatt az országgyűlési biztos nem támogatta a KRESZ azon módosítását, mely szerint a kerékpárosokat a közutak széleinek rossz műszaki állapota miatt fel kell menteni a szorosan az út szélén történő közlekedés kötelezettsége alól. A tervezet még nem került kiadásra.

**Gy. 201/2006.****Az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet tervezete**

A tervezetet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium államtitkára küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos egyetértett azzal, hogy a tárgyban olyan szabályozás szülessen, amely az üzletekre, valamint üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységre vonatkozó engedélyezési eljárást gyorsítja, ügyfélbaráttá, valamint a kereskedelmi tevékenységet folytatók ellenőrzését hatékonyabbá teszi, továbbá a termékeket megvásárló, szolgáltatásokat igénybe vevő személyek érdekeinek védelmét szolgálja, a tervezettel kapcsolatosan több észrevételt tett. Amint azt az országgyűlési biztos a kereskedelmi törvény tervezetének véleményezésekor már jelezte, szükséges-

nek tartja, hogy a jogszabály a „nagy alapterületű üzlet” fogalmát pontosan meghatározza, ugyanis a jogalkalmazók számára nem közömbös, hogy ezen olyan létesítményt kell érteni, amelynek alapterülete meghaladja a 2500 m<sup>2</sup>-t (pl. egy áruházat), vagy sok üzletet együtt is (pl. egy üzletközpontot). Az említett kérdés tisztázása azért is elengedhetetlen, mert a létesítmény engedélyeztetése során a jogi garanciákra azok hivatkozhatnak, akiket az eljáró hatóság ügyfélnek tekint. Az országgyűlési biztos a tervezet véleményezésekor hangsúlyozta, hogy az ellenérdekű, illetve a kérelmezőn kívüli ügyfelek körének korlátozása a „saját” telekkel és a közvetlen határos telekkel rendelkezni jogosultakra, ellentétesek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 15. § (2) bekezdésében megfogalmazottakkal. A hipermarket, szupermarket, szálloda étteremmel, üzemanyagtöltő állomás, nagykereskedelmi zöldségraktár stb. nem kezelhető a környezetben élők szempontjából azonosan egy trafikkal vagy egyszemélyes virágbolttal, sarki zöldséggel. Az országgyűlési biztos már az OBH 4113/2004. számú jelentésében is elvi éllal rögzítette, hogy alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot okoz, ha rámutatott, hogy a hatóságok nem tekintik ügyfélnek azokat a személyeket, akiknek a panaszolt üzlethelyiséggel szemben lévő ingatlanon van tulajdonosi, birtokosi jogosultsága, mivel ezekben az esetekben a két ingatlan közé egy közterület – általában utca – is beékelődik. Egy adott üzlethelyiség esetlegesen zavaró tevékenysége ugyanis éppen úgy érintheti a vele szemben elhelyezkedő ingatlanok használoit, mint a közvetlen telekszomszédokét. Az országgyűlési biztos javasolta továbbá a tervezet megfelelő szakaszának kiegészítését azzal, hogy pontosításra kerüljön, a vendéglátó üzletekben milyen feltételekkel nyújtható zeneszolgáltatás, illetve rendezhető műsoros előadás, tánc. [A 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet például a formális bejelentési kötelezettséget írja elő.] Ezen kívül szükségesnek tartotta, hogy a jogszabály biztosítson hatáskört a jegyzőnek a fenti szolgáltatások megtiltására a lakosság nyugalmanak zavarása esetén. Így a működési engedély visszavonásának esete lehet, ha az üzlet működésével összefüggő zajhatások miatt a lakosság nyugalmanak sérelme a jegyzői intézkedés ellenére fennáll. Az országgyűlési biztos a fogyasztók védelme érdekében javasolta az automatából történő árusítás esetére szóló előírás – „a kereskedő köteles az automatán nevét és székhelyét feltüntetni” – kiegészítését azzal, hogy az árusító automatakon amennyiben a vásárló a megvásárolt termék – esetleg szolgáltatás – minőségével, mennyiségével elégedetlen, vagy az automata működésével kapcsolatosan egyéb panasa van, hová fordulhat. Az automatából történő vásárlás esetén ugyanis a fogyasztó el van zárva attól, hogy a vásárlással kapcsolatos panaszait közvetlenül – pl. a „vásárlók könyvébe” tett bejegyzéssel – megtegye. Fogyasztói jogainak védelme érdekében azonban a biztos fontosnak tartja, hogy e tekintetben is megfelelő tájékoztatást kapjon. Az országgyűlési biztos nem értett egyet azzal, hogy a rendeletben megjelölt egyes hatóságok szakhatósági állásfoglalásukat a szemle megállapításairól felvett jegyzőkönyvbe mondhatják vagy a szemlét követő harminc napon belül, írásban közölhetik, mivel ez a rendelkezés ellentmond a Ket. 45. § (3) bekezdésében foglaltaknak. A tervezet nem lépett hatályba.

#### **Gy. 256/2006.**

**Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkal és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet és a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető meddőségkezelési eljárásokról szóló 49/1997. (XII. 17.) NM rendelet módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezete**

A tervezetet az egészségügyi miniszter küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a reprodukciós eljárásban életkoruk, valamint egészségi állapotuk okán részt vevő egyedülálló nő esetében indokolt lenne az életkori felső határ bevezetése, továbbá javasolta, hogy a jelölteket a beavatkozás engedélyezése előtt ne csupán szülész-nőgyógyász, illetve andrológus szakorvos, hanem pszichológus vagy pszichiáter szakorvos is vizsgálja. A tervezet nem lépett hatályba.

#### **Gy. 277/2006.**

**Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerekkel kapcsolatos egyes engedélyezési eljárások során fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 32/2005. (VIII. 11.) EüM rendelet, az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek gyártásának személyi és tárgyi feltételeiről szóló 44/2005. (X. 19.) EüM rendelet, továbbá az emberi felhasználásra kerülő vizsgálati készítmények klinikai vizsgálatáról és a helyes klinikai gyakorlat alkalmazásáról szóló 35/2005. (VIII. 26.) EüM rendelet módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezete**

A tervezetet az egészségügyi miniszter küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos korábban az OBH 1466/2006. számú ügyben az egyes gyógyszerek jóváhagyott indikáción túl való rendelkezésével és alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket már vizsgálta. A vizsgálat megállapításaival összefüggésben az egészségügyi miniszter a téma háttérét és következményeit is elemző válaszában, az alkalmazás körülményeit esetleg könnyítő klinikai vizsgálatok díjtételeinek változására vonatkozó ajánlásokra kedvezően reagált. Az országgyűlési biztos üdvözölte, hogy az egyes emberi felhasználásra szánt gyógyszerekkel végzett és engedélyezett klinikai vizsgálat, és az annak díjtételeit rendező jogszabályok módosításai lehetőséget biztosítanak arra, hogy a közfinanszírozású kutatóintézetek, kutatóhelyek, egészségügyi intézetek, sőt orvos-csoportok által a gyógyszeripar bevonása nélkül végzett klinikai vizsgálatok

zökkenőmentessé tegyék az egyes rossz prognózisú onkológiai betegségek tekintetében is – esetleg szükségessé váló – indikációs kör bővítését. Az egyes emberi felhasználásra és alkalmazásra kerülő gyógyszerekkel és vizsgálati készítményekkel összefüggő egészségügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2006. (VIII. 23.) EüM rendelet 2006. augusztus 28-án lépett hatályba.

#### **Gy. 319/2006.**

##### **Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló törvény tervezete**

A tervezetet az Egészségügyi Minisztérium államtitkára küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, aki tiltakozott a kötelező kamarai tagság megszüntetése ellen. Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvényt a Magyar Közlöny 2006. november 29-i száma hirdette ki, a hatálybalépés napja 2007. április 1. Az Országgyűlés az országgyűlési biztos észrevételeit figyelmen kívül hagyta.

#### **Gy. 344/2006.**

##### **A temetőről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet módosításáról készült kormány-előterjesztés tervezete**

A tervezetet az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, aki az OBH 5270/2005. számú ügyben a magas talajvízszint okozta, kegyeleti jogot is érintő temetkezési kérdéseket vizsgálta. Miután a tervezet az országgyűlési biztos jelentésében megfogalmazott javaslatok alapulvételével készült, a biztosnak alapjogokat érintő észrevétele nem tett volt. Az országgyűlési biztos javasolta, hogy az előterjesztő fontolja meg egy olyan időbeli korlát bevezetését, amelyben meghatározza, hogy az eredetileg 160 centiméterre helyezett koporsóra történő rátemetés esetén az első és második betemetés között mennyi időnek kell eltelnie. A tervezet nem lépett hatályba.

#### **Gy. 360/2006.**

##### **A közszerződésekről szóló törvény tervezete**

A tervezetet az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium közjogi helyettes államtitkára küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a tervezetnek az állampolgárokra gyakorolt hatását a kerettörvényt kiegészítő részletszabályok, illetve a részletszabályozást tartalmazó ágazati jogszabályok fogják alapvetően meghatározni. Az új szabályozásnak megfelelő gyakorlat felszínre hozhat majd olyan konkrét állampolgári panaszokat, melyek alapján az országgyűlési biztosok az egyedi ügyeken keresztül tudja megtenni mind az elméleti szabályozásra, mind a gyakorlatra vonatkozó ajánlásait. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy a tervezet szerint az ellátásért felelős szerv mint szerződő fél kezében túl sok többletjogosítvány látszik összpontosulni. Egyszerre szerződő fél, jogviszonyon belül marasztalásra jogosult hatóság, és a saját marasztalását végrehajtó szerv. Mindezt úgy, hogy a tervezet ezen a helyen nem fűz halasztó hatályt az utasítással szemben benyújtott keresethez. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a tervezetet említett rendelkezéseit érdemes lenne újragondolni, mivel hosszú távon az állampolgárok közszerződéseken keresztül megvalósítandó, zavartalan ellátását kizárólag a valamennyi résztvevő jogbiztonságát garantáló szabályozás biztosítja.

#### **Gy. 381/2006.**

##### **A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló kormány-előterjesztések tervezete**

A tervezeteket az Igazságügyi és Rendészeti minisztérium közjogi szakállamtitkára küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének, akik azokat közösen véleményezték. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló kormány-előterjesztés (Htv.) 41. § (2) bekezdése értelmében, amennyiben „a visszairányítás negyvennyolc órán belül nem hajtható végre, a harmadik országbeli állampolgár beléptetését követően kiutasítása érdekében intézkedni kell”. A tervezet nem kívánta fenntartani a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Itv.) 34. (2) bekezdésének azon, kizárólag a légi úton érkezett külföldiekre alkalmazandó rendelkezését, amely szerint az említett körbe tartozó személyek legfeljebb nyolc napig kötelesek a „repülőtér meghatározott helyén tartózkodni”. Az országgyűlési biztosok felhívták az előterjesztő figyelmét, hogy a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény (a továbbiakban: ICAO), illetve függelékei számos olyan, nemzetközi szinten általánosan alkalmazott szabályt is tartalmaznak, amelyek a repülőtereken tartózkodó utasok jogait is érintik. Így például az ICAO 9. mellékletének 3.39.4. pontja kimondja, hogy a „szerződő állam felségterületéről bármely személy elszállítására vonatkozó üzemeltetői felelősség abban a pillanatban azonnal megszűnik, amikor az illető személyt az adott országba egyértelműen bebocsátották”. Az ICAO idézett rendelkezése azt jelenti, hogy az országba beléptetett személyt a légitársaság többé nem köteles ingyen elszállítani. Az esetek többségében a visszairányítás negyvennyolc órán belül végrehajtható. A nagy távolságra lévő, különösen a más földrészen talál-

ható állomáshelyek esetében azonban előfordul, hogy a légitársaság csak heti egyetlen járatot üzemeltet. Így például, ha a légitársaság csak keddenként repül Pekingbe, akkor a szerdai napon érkezett és visszairányított külföldit is csak a következő hét keddi napján tudja elszállítani. Az országgyűlési biztosok felhívták a figyelmet, hogy amennyiben a visszairányított külföldit az idegenrendészeti hatóság beléptetné az országba, a visszaszállításának költségeit már nem az érintett légitársaság, hanem a költségvetés lenne köteles fedezni. Az említett helyzet más országokban sem ismeretlen, vagyis a jelenleg is hatályos nyolcnapos tartózkodási időtartam az Európai Unió gyakorlatának megfelel, azt még az Emberi Jogok Európai Bírósága sem kritizálta. Az országgyűlési biztosok emlékeztették az előterjesztőt az OBH 4172/2005. számú jelentésben megfogalmazott jogalkotási kezdeményezésre. Az országgyűlési biztos általános helyettesének említett javaslata arra vonatkozott, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter kezdeményezze a „repülőtér nemzetközi zónájában visszairányított és elszállításra váró külföldiek magatartási szabályait, valamint az elhelyezésüket és ellátásukat szabályozó kormányrendelet megalkotását”. A kezdeményezést az igazságügyi és rendészeti miniszter elfogadta. Az országgyűlési biztosok észlelték, hogy a Htv. az említett jogszabály megalkotásához szükséges jogalkotási felhatalmazást nem tartalmazza, és jelezték, hogy a tervezet előkészítése során a hiányzó jogalkotási felhatalmazás pótolható. A Htv. 46. § (1) bekezdése szerint a „kiutasítást elsősorban a visszafogadási egyezmény rendelkezései alapján kell végrehajtani”. Az országgyűlési biztosok jelezték, hogy idézett rendelkezésben az „elsősorban” kifejezés használta kodifikációs hibát eredményez, ugyanis a másod, illetve a továbbiakban alkalmazandó szabályokról a tervezet nem tesz említést. A tervezetek nem léptek hatályba.

#### **Gy. 406/2006.**

##### **Az egyes építésüggyel kapcsolatos törvények módosításáról szóló törvényjavaslat az önkormányzati és területfejlesztési miniszter előterjesztésében**

A törvénymódosítás az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben megfogalmazott ügyféli jogállás módosítását tervezte, oly módon, hogy vizsgálni kell az építető, az ingatlanal és a szomszédos telekkel rendelkezni jogosult, valamint meghatározott esetekben a tervező, a felelős műszaki vezető, az építési műszaki ellenőr és a kivitelező ügyféli jogállását.

Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy a három elsőként nevesített személy mindig ügyfélnek tekintendő, ügyféli jogállásuk nem lehet kérdéses, az ügyféli jogállás vizsgálata csak a továbbiakban nevesítettekre vonatkozhat. A tervezett módosítás következménye láthatóan visszasságot okoz majd az állampolgárok alkotmányos jogaival összefüggésben, ezért kérte a tervezet saját hatáskörben történő felülvizsgálatát és megkereste az Országgyűlés Önkormányzati és Területfejlesztési Bizottsága elnökét és alelnökeit is.

Az országgyűlés a törvényjavaslatot elfogadta a 2006. évi CXX törvénnyel, hatályba lépett 2007. január 1-jén, a biztos javaslatát a jogalkotó nem vette figyelembe.

#### **Gy. 408/2006.**

##### **Az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok körének, illetékességi területének, feladat- és hatáskörének, a feladatellátás feltételeinek megállapításáról, valamint a hatósági feladatot ellátó köztisztviselők képesítési követelményeiről szóló kormányrendelet tervezete**

A tervezetet az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos egyetértett az építésügyi hatóságok függetlenségét és döntéseinek minél magasabb szakmai színvonalát szolgáló változtatások irányával, amelyeket éves beszámolóiban, illetve jelentéseiben már ő is szorgalmazott. Az országgyűlési biztos helyesnek tartotta, hogy az önkormányzati testületek függésében lévő jegyzőktől elkerül az építésügyi hatósági hatáskör, de ehhez képest nem látta az új székhely településeken az építésügyi hatóságok képviselőtestülettől való függetlenségének garanciáit, ezért javasolta a székhely települések jegyzői felett a munkáltatói jogkörök átrendezését, ugyanakkor jelezte, hogy a nem székhely települések hatósági ellenőrzésének (engedély nélküli építkezés, építésrendészeti eljárások) rendszere nem megoldott. Az említett hiányosság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos a települések természeti és műszaki adottságainak (településsűrűség, közlekedési viszonyok, szezonális ingadozások) figyelembevételét javasolta. Az országgyűlési biztos felhívta az előterjesztő figyelmét arra, hogy a műemlékek hatósági szervezetéből nem helyes kivenni a műemlékek építésfelügyeletét, azért sem, mert a műemlékek éppen azért tartoznak más eljáró hatósághoz, mert sajátos szakértelmet kívánnak, más anyaghasználattal, több társszakma együttes értéktelével. Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2007. január 1-jén hatályba lépett, az előterjesztő országgyűlési biztos módosító javaslatait figyelmen kívül hagyta.

**Gy. 409/2006.****Az épületek energetikai jellemzőinek tanúsításáról szóló kormányrendelet-előterjesztés véleményezése**

A kormányrendelet tervezetének véleményezése kapcsán a biztos kifogásolta a közhasználatú építmények és a tulajdonnal bíró magánszemélyek vonatkozásában a tanúsítvány érvényességi idejének eltérő megállapítását. Az EU irányelve és a Alkotmányra tekintettel javasolta az érvényességi idő egységes meghatározását és tulajdonformák közötti tervezett különbség megszüntetését.

**Gy. 456/2006.****A 2006. évi árvíz- és belvízkárosultak támogatásáról szóló kormányrendelet tervezete**

A tervezetet a Miniszterelnöki Hivatal küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy a tervezet által érintett tárgykörben, az OBH 3943/2006. számú ügyben, a közelmúltban vizsgálatot folytatott, melynek eredményeként az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez fordulva jogalkotási javaslattal élt, amit 2006. november 21-én a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek is megküldött. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumtól szóban már kedvező visszajelzést kapott, ezért bízik a mielőbbi eredményes intézkedésben, figyelemmel arra, hogy a támogatások megállapítása és a jelzalog bejegyzése az önkormányzatoknál éppen folyamatban van. A Magyarország folyóin 2006 tavaszán kialakult rendkívüli árvíz, valamint az ország egyes területein ezen év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvíz miatt keletkezett károk enyhítéséről szóló 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet 2006. július 29-én hatályba lépett, az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit a tervezetbe beépítette.

**Gy. 457/2006.****Az emberi vér és vérkomponensek gyűjtésére, vizsgálatára, feldolgozására, tárolására és elosztására vonatkozó minőségi és biztonsági előírásokról, valamint ezek egyes technikai követelményeiről szóló 3/2005. (II. 10.) EüM rendelet módosításának tervezete**

A tervezetet az egészségügyi miniszter küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos kifogásolta az önkéntes véradást követő kalória pótló étkezés étkezési utalvánnyal történő felváltását. Az országgyűlési biztos észrevételeire az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékesen reagált. A biztos a kombinált megoldást, vagyis a folyadékvesztést pótló ital biztosítását tartalmazó javaslatot elfogadta. A tervezet nem lépett hatályba.

**Gy. 466/2006.****Az emberen végzett orvostudományi kutatásokról szóló 23/2002. (V. 9.) EüM rendelet módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezete**

A tervezetet az egészségügyi miniszter küldte meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Az országgyűlési biztos kifogásolta, hogy a tervezetben angol nyelvű kifejezések szerepeltek, továbbá aggályosnak találta azt a rendelkezést, amely lehetővé tette volna, hogy a kutatásra megbízást adó és a kutatást végző személye azonos legyen. Az országgyűlési biztos a gondnokság alá helyezés nélkül is cselekvőképtelen állapotban lévő személyek védelme érdekében, a rendelkezési jogukat szabályozó egyes pontatlan, illetve túlságosan általánosan megfogalmazott szövegrészek pontosítását kérte. A tervezet nem lépett hatályba.

### 3. A Hivatal működése és beszámolója

#### 3.1. A Hivatal működése

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 28. § (1) bekezdése alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese, valamint a két külön biztos feladataival kapcsolatos ügyviteli és előkészítési teendőket egy közös hivatal, az Országgyűlési Biztos Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) látja el. A Hivatal munkatársai mind a négy biztost kiszolgáló funkcionális feladatokat látnak el, de a biztosok – eltérő munkamódszerük miatt – különböző mértékben tartanak igényt a Hivatal munkájára.

A Hivatal két főosztálya között 2006-ban átszervezés történt: a Gazdálkodási és Humánpolitikai Főosztály helyett az Informatikai Osztály a Szervezési és Ügyfélszolgálati Főosztály keretében végzi munkáját, amelyhez tevékenysége szervesebben kapcsolódik.

A Gazdálkodási és Humánpolitikai Főosztály teljesíti az OBH-ra mint önálló költségvetési fejezetre, egyúttal költségvetési intézményre háruló pénzügyi tervezési, beszámolási, számviteli és könyvvizelési kötelezettségeket. Teljes körűen ellátja a pénzkézeléssel, eszköz- és vagyongazdálkodással kapcsolatos feladatokat, munkatársa végzi a gondnoki teendőket, s irányítja az épület üzemeltetőjét. A humánpolitikával és illetményszámfejtéssel kapcsolatos feladatok is a Főosztály hatáskörébe tartoznak. A gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok változása miatt adminisztrációs terhelésük évről évre növekszik. 2005-ben a kötelezettségvállalás-nyilvántartás vezetésének előírása kettőzte meg a könyveléssel kapcsolatos adminisztrációt, valamint a társadalombiztosítási- és személyi jövedelemadó-bevallások, illetve a számvitel területén bevezetett új adatszolgáltatási kötelezettségek róttak többletterhet a munkatársakra. 2006-ban kötelezővé vált az elektronikus adóbevallás, de a számítógépes rendszer leterhelése miatt az adatokat rendszerint csak munkaidőn túl lehet továbbítani. A többlet-feladatokhoz a költségvetés többlet-létszámot nem biztosított, így a Főosztály munkatársai (összesen 7 fő) teljesítő képességük határához jutottak. (Ezeket a nehézségeket már az előző évi beszámolóban is jeleztük, de többlet-létszámot nem kaptunk, sőt 2007-ben az OBH létszámát is csökkentették 5%-kal.)

A Szervezési, Ügyfélszolgálati és Informatikai Főosztály – elnevezéséből is kitűnően – szerteágazó feladatokat végez. A Főosztály legtöbb munkatárssal dolgozó szervezeti egysége az Ügyfélszolgálati Osztály, amelynek keretében működik a Panasziroda. Elsődleges feladata az országgyűlési biztosokhoz forduló ügyfelek fogadása, meghallgatása, a személyesen vagy telefonon érdeklődők tájékoztatása. Az osztály munkatársai végzik az iratok kezelésével kapcsolatos teendőket, valamint a statisztikai adatok rögzítését, amelyekből rendszeres és eseti összesítőket készítenek.

A Szervezési Osztály feladata a nemzetközi ügyek, a hazai konferenciák és más rendezvények szervezése, a vendégek fogadásának előkészítése és lebonyolítása, gyakran a Gazdálkodási és Humánpolitikai Főosztály munkatársaival együtt. (Az erről szóló részletes tájékoztatást a beszámoló melléklete tartalmazza.) Koordinálják a szakmai gyakorlatukat az intézményben töltő egyetemi és főiskolai hallgatók képzését. Állandó kapcsolatban vannak az Országgyűlés és a bizottságok tisztségviselőivel, közreműködnek a biztosok és a képviselők találkozásának megszervezésében. Jelentős szerepük van az éves beszámolók megjelentetésében, s a parlamenthez való eljuttatásában. A Hivatal könyvtárának működtetése is az Osztály keretében történik. A beszámolási időszakban is tovább gyarapodott a könyvtárunk állománya részben saját szerzeményezéssel 214 db könyv), illetve 128 db ajándékba kapott könyvvel. Sajnos a dologi kiadásokra fordítható összeg csökkenése miatt a könyvtár állománygyarapodása elmaradt a tervezettől, illetve az előző évektől. Gondot jelent az egyetlen könyvtáros szabadság vagy betegség miatti távolléte idejére a nyitva tartás megoldása. Korábban ilyen esetekben megbízási szerződéssel külső munkatársat alkalmaztunk, a megszorítások miatt azonban ennek fedezetét már nem tudjuk előteremteni. Megoldásként egy más feladatot is ellátó munkatársat iskoláztunk be, aki annak elvégzése után átmenetileg helyettesítheti a könyvtárost.

Az Informatikai Osztály 4 munkatársának fő feladata az OBH informatikai rendszerének üzemeltetése, karbantartása, a fejlesztések előkészítése, esetenként annak kivitelezése is. A 2002. és 2003. évekről szóló beszámolóokban örömmel jeleztük, hogy az intézményben jelentős infrastrukturális fejlesztésre került sor, sikerült az erkölcsileg és műszakilag is teljesen elavult hardver- és szoftver-elemek cseréjével a kor igényeinek megfelelő kommunikációs, kompatibilitási és rendszermenedzselési rendszert kiépíteni. Az azóta eltelt években is szinte minden beruházásra rendelkezésre álló költségvetési összeget az informatikai hálózat fejlesztésére fordítottunk, ennek ellenére egyre gyakoribb a munkaállomások meghibásodása, és az azokon futó alkalmazások és operációs rendszerek erőforrása kezd elégtelen lenni. Beszámolhatunk azonban eredményekről is. Új szolgáltatásként be kellett vezetnünk a kéretlen levelek (spam), illetve a „kémprogramok” (spyware) és „kéretlen” reklámok (adware) szűrését végző rendszert. Az „elektronikus kormányzat” intenzívebb működése miatt egyre több jogszabálytervezet érkezik elektronikus úton, ezért rugalmasabbá kellett tenni az elektronikus levelezés elérését, valamint a postaládák és a küldhető-fogadható levelek méretét növelni kellett. Az informatikai rendszer biztonságának és rendelkezésre állásának növelése érdekében fejlesztettük a szerverek és munkaállomások operációs rendszereinek és felhasználói szoftvereinek frissítését, a hibajavítást végző rendszerkomponenst. A zavartalan

munkavégzés érdekében ezen utóbbi programok telepítését munkaidő után kell elvégezni. Az Osztály munkatársai gondoskodnak a gazdasági folyamatokat támogató informatikai rendszer üzemeltetéséről, ennek keretében új munkaállomásokat és operációs rendszert vezettek be. A megnövekedett feladatok teljesítésére a meglévő létszám elégtelen, azonban a költségvetési megszorítások miatt fejlesztésre nem is gondolhatunk.

Az Informatikai Osztály létszámára tett megállapítások igazak az egész intézményre is. Egyes területeken (pl. az adatvédelmi biztos hatáskörének bővítése, az intézmény gazdálkodására vonatkozó többlet-kötelezettségek) jelentősen nőtték a feladatok mennyiségileg is, de általánosságban is elmondható, hogy az életviszonyok bonyolultabbá válásával az ügyfelek egyre összetettebb problémával fordulnak a biztosokhoz, ezen feladatok ellátásához azonban létszámot nem biztosítanak. Az intézmény létszámának alakulását (a biztosok és a hivatalvezető nélkül) az alábbi táblázat mutatja:

|                 | 1995      | 1996      | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       |
|-----------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| érdemi          | 26        | 68        | 76         | 83         | 86         | 84         | 82         | 85         | 93         | 103        | 106        | 107        |
| üggyviteli      | 17        | 29        | 35         | 41         | 41         | 39         | 41         | 35         | 36         | 38         | 37         | 36         |
| <b>összesen</b> | <b>43</b> | <b>95</b> | <b>111</b> | <b>124</b> | <b>127</b> | <b>123</b> | <b>123</b> | <b>120</b> | <b>129</b> | <b>141</b> | <b>143</b> | <b>143</b> |

A munkatársak létszáma és beosztása szervezeti egységenként:

|                           | állampolgári jogok ogg.-i biztos | általános helyettes | kisebbségi biztos | adatvédelmi biztos | hivatal   | összesen    |
|---------------------------|----------------------------------|---------------------|-------------------|--------------------|-----------|-------------|
| főosztályvezető           | 2                                | 2                   | 3                 | 5                  | 2         | <b>14</b>   |
| főosztályvezető-helyettes | 3                                | 1                   | 2                 | 1                  | 2         | <b>9</b>    |
| osztályvezető             | 1                                | 1                   |                   | 1                  | 2         | <b>5</b>    |
| felsőfokú végz. munkatárs | 19                               | 12                  | 9                 | 30                 | 9         | <b>79</b>   |
| adminisztrátor            | 3                                | 2                   | 2                 | 6                  | 15        | <b>28</b>   |
| fizikai dolgozó           | 1                                | 1                   | 1                 | 1                  | 4         | <b>8</b>    |
| <b>összesen</b>           | <b>29</b>                        | <b>19</b>           | <b>17</b>         | <b>44</b>          | <b>34</b> | <b>143*</b> |

\* A létszám a biztosokkal és a hivatalvezetővel együtt 2006-ban 148 fő volt.

Az engedélyezett létszám a korábbi években is elégtelen volt, ezért szinte minden évben 9–17 fő között alkalmaztunk egy-egy speciális szakmai feladat, illetve az intézmény alapfeladatai közé nem tartozó tevékenység elvégzésére speciális szakértelemmel rendelkező személyeket. 2006-ban az ily módon alkalmazottak száma csökkent. (A beszámoló mellékletében közöljük azoknak a munkatársaknak a névsorát, akik 2006-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, illetve helyettesének irodájában és a Hivatalban dolgoztak.) 2006. szomorú év volt a Hivatal számára, mert két kiváló munkatársát, Szabó Károlyné kézbesítőt és dr. Nagy Erzsébet főosztályvezető-helyettest is elvesztette, akiket a Hivatal saját halottjának tekintett.

A rendelkezésre álló szűkös létszám ellenére az országgyűlési biztosok az őket megválasztó parlamenti képviselők megaláztatására végzik munkájukat, ezt jelzi a 2005. évről szóló beszámolójuk fogadtatása. A 2006. december 13-án a képviselők élénk érdeklődése mellett történt szóbeli beszámolójuk után december 18. napján a képviselők – az adatvédelmi biztos kivételével – egyhangúan elfogadták azt. (Az adatvédelmi biztos esetében is csak 2 ellenszavazat érkezett és 1 képviselő tartózkodott a szavazástól.) A beszámolók fogadtatását az alábbi táblázat mutatja:

|                                                                 | 1995–96                   | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                 | évekről történt beszámoló |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| állampolgári jogok országgyűlési biztos és általános helyettese | 99,6                      | 99,3 | 95,6 | 96,7 | 96,0 | 99,7 | 100  | 100  | 100  | 100  |
| nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztos        | 99,6                      | 98,6 | 95,2 | 89,7 | 95,3 | 97,8 | 100  | 100  | 100  | 100  |
| adatvédelmi biztos                                              | 95,3                      | 88,8 | 82,7 | 87,3 | 90,0 | 100  | 99,7 | 100  | 99,7 | 99,2 |

A plenáris ülést megelőzően több parlamenti bizottság is megvitatta a beszámolókat. Az előző évek gyakorlatához hasonlóan az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság valamennyi biztost meghallgatta, ez utóbbi önálló indítványt is elfogadott és az Országgyűlés elé terjesztett az intézmény által használt székház jogi helyzetének rendezése érdekében. Az Önkormányzati és területfejlesztési, az Ifjúsági és szociális és családügyi, valamint az Oktatási és tudományos bizottság az általános biztost és helyettesét, továbbá a kisebbségi biztost, a Honvédelmi és rendészeti, az Egészségügyi és a Gazdasági és informatikai bizottság az általános hatáskörű biztosokon kívül az adatvédelmi biztos beszámolóját is megvitatta. A Környezetvédelmi bizottság csak az általános biztost és helyettesét, a Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság pedig csak a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát hallgatta meg. A bizottságok és a biztosok találkozása nem korlátozódik az éves beszámoló megvitatására; gyakran meghívják őket egyes törvényjavaslatok tárgyalásakor, vagy egy-egy nagyobb horderejű vizsgálati jelentésről további tájékoztatást kérnek. A képviselők esetenként személyesen is a biztosokhoz fordulnak a választási körzetükben észlelt anomáliák miatt, vagy a hozzájuk forduló választópolgár beadványát továbbítják a biztosnak. 2006-ban 6 beadványt nyújtott be országgyűlési képviselő az általános hatáskörű biztosokhoz.

Az elmúlt évben olyan, a teljes intézményt érintő programok szervezésére nem került sor, mint 2003-as és 2005-ös jubileumi években. Az elmúlt év legjelentősebb rendezvénye az Adatvédelmi Biztos Irodája által szervezett, az európai adatvédelmi biztosok tavaszi konferenciája volt, amelyen több mint 150 magas rangú (miniszterek, államtitkárok) külföldi küldött vett részt. A konferenciát főleg az adatvédelmi biztos munkatársai bonyolították le, de a Hivatal dolgozói is közreműködtek. Itt jegyezzük meg, hogy a konferencia költségeinek viselését a miniszterelnöki hivatal vezető miniszter írásban vállalta, a Hivatal által megelőlegezett költségek viselését azonban utóbb a pénzügyminiszter megtagadta. Ennek következményeként az elmúlt év második felében az intézmény dologi kiadásait minimalizálni kellett. Tervezett bel-, és külföldi utak maradtak el, napi fizetési gondokkal küszködtünk, hiszen a költségek az OBH éves dologi kiadásokra fordítható költségvetési előirányzatának közel 10%-át tették ki. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is szervezett – alapvetően európai uniós projektek keretében – olyan szemináriumot, illetve tréninget, amelyekhez a Hivatal munkatársai is segítséget nyújtottak. Ezekről a programokról részletesen a külön biztosok számolnak be, mint ahogy az egyéb hazai és nemzetközi rendezvényen való részvételükről is. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének hazai és külföldi programjait általában a Hivatal szervezi, azok részletes felsorolását a beszámoló melléklete tartalmazza.

2006-ban is több külföldi delegációt fogadtak a biztosok. Április 19–22 között a Szerb Köztársaság Vajdaság Autonóm Tartományának ombudsmanja látogatott hivatalunkba két munkatársával, akiket mind a négy biztos fogadott. Ugyancsak valamennyi biztos vendégeként látogatott a hivatalba szeptember 8-án dr. Peter Kostelka, az IOI Európai Régiójának elnöke munkatársával. A Hivatal szervezte meg október 24–28 között a Kínai Népköztársaság Ellenőrzési Minisztériumának hétfős delegációjának magyarországi tartózkodásának programját, biztosítva, hogy az ombudsmanokon kívül a közpénzek felhasználását ellenőrző más intézmények képviselőivel is találkozzanak. Mind a négy biztos fogadta az Orosz Föderáció Elnöki Hivatala Ellenőrzési Főigazgatóságának küldöttségét december 6-án. Rajtuk kívül ellátogatott Hivatalunkba szeptember 25-én Sanghaj Város Ellenőrző Bizottságának küldöttsége, október 12-én a szerb Emberi Jogi és Kisebbségi Minisztériumban működő, az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti képviseletet ellátó szakembereivel folytattunk megbeszélését. December 4–8 között – az Európai Tanács felkérésére és pénzügyi támogatásával – a koszovói ombudsmani intézet 6 jogásza tanulmányozta az OBH tevékenységét. Ez utóbbi megbeszéléseken a közös Hivatal, illetve a biztosok munkatársai vettek részt.

A biztosok 2006-ban is több – külföldön tartott – konferencián vettek részt, amelyekre a kiutazást a Hivatal szervezte meg. Mind a négy biztos elutazott január 21-én, illetve április 1-jén Innsbruckba az Európai Ombudsmani Intézet (továbbiakban: EOI) rendes, illetve rendkívüli közgyűlésére, majd június 23-án Zürichbe az EOI elnökségi ülésére. Október 5–7 között viszonzották a Szerb Köztársaság Vajdaság Autonóm Tartománya ombudsmanjának látogatását, 17–18-án pedig részt vettek a hazánk bécsi nagykövetsége által az 1956-os forradalom és szabadságharc 50. évfordulója alkalmából szervezett emlékünnepeken.

Takács Albert több olyan tanácskozáson, konferencián vett részt, amelyen a gyermekek jogaival foglalkoztak. Az április 4–5-én Monacóban, május 4–5-én Dublinban, 12–13-án Párizsban, november 14–16-án Berlinben és a szeptember 29–30-án Athénban rendezett – a Gyermeki Jogok Ombudsmanjainak Európai Hálózata – éves találkozón képviselte hazánkat. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese képviselte a magyar biztosokat június 11–13-án Bécsben a Nemzetközi Ombudsman Intézet Európai Régiójának általános közgyűlésén.

Minden évben számot adtunk az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, illetve általános helyettesének közösen, vagy esetenként külön-külön folytatott ún. megyei munkalátogatásáról. Elmondhatjuk, hogy a kör bezárult: az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2006. május 30–31-én Vas megyében tartott ügyfelfogadással egybekötött munkalátogatást, s ezzel eltűnt az utolsó fehér folt a térképről. Az előző biztosok 1996-ban kezdték az „országjárást”, amely a beszámolás évében vált teljessé. A biztosokat ez az utolsó „utazás” is megerősítette abban a tudatban, hogy a helyszíni látogatások nagyon fontosak, hiszen ennek a viszonylag fiatal intézménynek nincsenek helyi szervei, s a láto-

gatast megelőző sajtóhíradások felhívják a „panaszkodás”, segítségkérés lehetőségére a helyben lakók figyelmét. Ezt a statisztikai adatok is bizonyítják: ugrásszerűen megnő – sok esetben megduplázódik – az érintett megyéből érkező beadványok száma, s az sem utolsó szempont, hogy a közigazgatási szervek vezetőivel, munkatársaival való személyes találkozás a későbbiekben megkönnyíti az ügyintézkést, és ők is szívesebben fordulnak a Hivatal munkatársaihoz tanácsért, tájékoztatásért. Nem egy esetben ezzel megelőzhető, hogy eljárásuk során alkotmányos visszasság keletkezzen. Az sem elhanyagolható szempont, hogy a helyben tapasztalt jó megoldások hírére a biztosok és a munkatársak tovább viszik más megyékbe, más intézményekbe. Ezeket a látogatásokat, találkozókat a biztosok mindenképpen szükségesnek tartják, legfeljebb a lefolytatásuk módján lehet változtatni, mint ahogy arra eddig is volt példa.

Ugyancsak fontosnak tartják a biztosok a Sziget Kulturális Fesztivál Civil Sziget rendezvényén való megjelenést, amire az elmúlt évben negyedik alkalommal került sor. Az egyes programokat, amelyeken esetenként a biztosok is részt vesznek, a biztosok közvetlen munkatársai szervezik, de azok lebonyolításában, a technikai feltételek megteremtésében a Hivatal munkatársainak van jelentős szerepe. A rendezvényen a munkatársak válaszolnak a hozzájuk forduló kérdéseire, illetve játékos feladatokkal az országgyűlési biztosok tevékenységéről, az emberi és állampolgári jogokról, azok védelméről adnak tájékoztatást a sátrukat felkeresőknek. Minden nap kerekasztal-beszélgetéseket szerveznek – gyakran meghívott külső előadókkal – az emberi jogok védelme szempontjából kiemelkedő fontosságú, vagy a mindennapi életben kényesnek tartott témákban. A programnak ebben az évben is nagy sikere volt.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese továbbra is fontosnak tartja a jogi felsőoktatásban való részvételüket, a szakmai kapcsolatok fejlesztését, különböző hazai és nemzetközi fórumokon való előadások tartását, a szakmai tapasztalatok, tudományos eredmények publikálását és azt munkatársaik esetében is szorgalmazza. Ezek részletes felsorolását is a beszámoló melléklete tartalmazza.

Az Országgyűlési Biztos Hivatala székházának több éve húzódó megoldatlan jogi helyzetéről kell továbbra is beszámolnunk. Nagy örömet jelentett 2002-ben, hogy beköltözhettünk a Nádor utca 22. szám alatti épületrészbe, azonban évről évre egyre több problémával kell szembenéznünk. Az Országgyűlés már három országgyűlési határozatban [az 59/2004. (VI. 14.), az 50/2005. (VI. 4.) és a 61/2006. (XII. 25.) OGY határozat] kérte fel a kormányt, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a Hivatal által használt székház jogi helyzetének rendezése érdekében, arra azonban a mai napig nem került sor. Időközben tovább romlott a helyzet. Az épületben „társbérlet” OTP kiköltözött a felső szintekről, s az üresen, szinte teljes ellenőrzés nélkül maradt, tehát egy csőrepedés vagy tetőbeázás súlyos károkat okozhat a Hivatal által használt épületrészben is. Ugyanakkor a Hivatalnak szüksége lenne néhány további helyiségre, mert az adatvédelmi biztos tevékenységének a jogszabályok által történő lényeges bővítése miatt az engedélyezett létszámunk a beköltözés óta csaknem egyötödével emelkedett. Ismét ott tartunk, ahol a régi székházban: minden létező helyiséget – pl. korábban dohányzónak használt, néhány négyzetméteres, világítóudvarra néző helyiséget stb. – irodának rendeztünk be. Többen ülnek egy-egy szobában, mint ahogyan azt tervezték, és a tanácskozássra szánt sötét helyiségben is dolgoznak, de még így sem tudunk minden munkatársat önálló íróasztalhoz leültetni. Az épület felújítása nem volt teljes körű: a nyílászárókat nem cserélték ki, és már több „bezárt” felső ablak kizuhant a helyéről. Csak a szerencsés véletlen múlt, hogy ez az egyik esetben munkaidőn túl történt, máskor pedig a munkatársunk el tudott ugrani, így nem történt végzetes baleset. Rendelkezésünkre áll az összeg, amelyből a legszükségesebb munkálatokat el tudnánk végeztetni, de a költségvetésből származó pénz az idegen tulajdon felújítására nem fordíthatjuk. Mindezt tetézi, hogy a Kormány a 2118/2006. (VI. 30.) határozatával kimondta: 2007. január 1-jei hatállyal végelszámolással meg kell szüntetni azt az XTERRUM IMMOBILIA Ingatlanhasznosító Kft.-t, székházunk bérletjét. Ha a székház jogi helyzetének rendezésére nem kerül sor a végelszámolás befejezése előtt, nem lesz bérletje az épületnek, tehát az sem, aki a bérleti díjat fizesse. Nem valószínű, hogy a tulajdonos kerületi önkormányzat „eltűri”, hogy jogcím nélkül, ingyenesen használjuk a székházat. A beszámoló készítésének időszakában kezdeményezésünkre megindult a párbeszéd a Kincstári Vagyoni Igazgatóság és a Belváros–Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzata között arról, hogy egy ugyancsak vegyes tulajdonú ingatlan elcseréljük jelenlegi székházunk önkormányzati tulajdonban lévő részét. Amennyiben a tárgyalások nem vezetnek eredményre, ismét az Országgyűlés segítségét kell kérnünk.

### 3.2. A 2006. év statisztikai adatai

A beszámoló I. számú mellékletét képező táblázatok számokban mutatják meg az általános hatáskörű biztosok és munkatársaik 2006. évi munkáját. Ebben a fejezetben csak a panaszok formális elemzésével foglalkozunk, de törekszünk arra, hogy a közös Hivatal panaszosokhoz közvetlenül kapcsolódó munkáját is bemutassuk.

A Hivatal Ügyfélszolgálati Osztályán egységesen érkeztenek az Országgyűlési Biztos Hivatalának, vagy név szerint a biztosoknak címzett minden beadványt. Ezek száma 2006-ban meghaladta 15 000-et. A biztosok eltérő munkaszervezéséből adódóan eltérő a küldemények további sorsa is. Az adatvédelmi biztoshoz benyújtott küldeményeket – postabontás után – az Adatvédelmi Biztos Irodájához továbbítják, mert azok iktatása ott történik, mint ahogy a továbbiakban

az iratok kezelése is. Ugyancsak közvetlenül a címzettnek adják át bontatlanul a névre szóló, vagy saját kezű felbontásra jelzéssel ellátott leveleket. A Hivatal központi iktatója érkezteti az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és a Hivatalnak címzett küldeményeket. Külön kerülnek iktatásra a panaszbeadványok és az egyéb iratok, például a véleményezésre megküldött jogszabályok vagy az intézmény működésével kapcsolatos iratok. A továbbiakban a panaszok sorsát kísérik figyelemmel.

A rendelkezésünkre álló adatok szerint 2006-ban az általános hatáskörű biztosokhoz több mint 4000 panaszbeadványt nyújtottak be, a kisebbségi biztoshoz több mint 500-at, az adatvédelmi biztoshoz pedig – a nyilvántartással kapcsolatos kérelmekkel és egyéb iratokkal együtt – közel 2500-at.

Az első ombudsmanok megválasztása, 1995 óta benyújtott panaszok és egyéb beadványok száma meghaladta a százezret. Az általános biztosokhoz csaknem 65 000 panaszbeadvánnyal fordultak, amelyekben közel 80 000 sérelemről adtak számot. A jelenlegi biztosok megválasztásának évétől, 2001-től érkezett ügyek, s az azokban szereplő panaszok számát a következő táblázat mutatja:

|                                   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006  | Összesen |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|----------|
| Érkezett ügyek száma és százaléka | 5264   | 3860   | 4540   | 4992   | 4769   | 4038  | 27 463   |
|                                   | 22,50% | 16,50% | 19,40% | 19,40% | 20,30% | 14,7% | 100%     |
| Panaszok száma és százaléka       | 6416   | 4936   | 6331   | 6781   | 6407   | 5267  | 36 138   |
|                                   | 20,80% | 16,00% | 20,50% | 22,00% | 20,70% | 14,6% | 100%     |

(Az Érkezett ügyek száma azért tér el a panaszok számától, mert az egy ügyként iktatott beadványban több szerv elleni, vagy egy szerv ellen többféle tárgyú sérelem vagy panasz is lehet.)

A fenti táblázatból megállapítható, hogy 2006-ban 731-gyel kevesebb beadvány és 780-nal kevesebb panasz érkezett az általános biztosokhoz. Ez a csökkenés azonban nem volt váratlan, mert korábban is azt tapasztaltuk, hogy az országgyűlési és önkormányzati képviselők választásának évében jelentősen visszaesik a „panaszkodási kedv”. Így volt ez 1998-ban és 2002-ben is. (Ez utóbbi évben a beadványok száma 1404-gyel, a panaszoké 1480-nal volt kevesebb, mint 2001-ben.)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez benyújtott panaszok keletkezési módját mutatja az 1. számú táblázat. Amint azt korábban írtuk, a közös hivatal Ügyfélszolgálati Osztályán működik az ún. Panasziroda, valamint az Információs szolgálat is. 2006-ban az Információs szolgálatot ellátó munkatársat munkaidőben 5226 alkalommal keresték telefonon és 893-an személyesen. (Munkaidőn kívül a portaszolgálat ad felvilágosítást a telefonon jelentkező ügyfeleknek, de ezeknek számáról kimutatást nem vezetünk.) A telefonon vagy személyesen jelentkező ügyfelek többsége általános információt kér a biztosok eljárásáról, a felfogadás rendjéről, illetve időpontot kérnek a személyes meghallgatáshoz. Csaknem ezren érdeklődtek folyamatban lévő ügyükről, s 375 esetben újabb iratot nyújtottak be. 2006-ban valamelyest csökkent, összesen 100 fővel azon ügyfelek száma, akik személyes meghallgatásukat kérték, de ez a szám arányos a beadványok számának csökkenésével (sőt valamelyest növekedett is az előző évhez képest). Az elmúlt hat évben az ügyek kb. 19%-ában a panaszosok személyesen jelentek meg hivatalunkban a Panaszirodán, s kérelmükről a munkatársak vették fel a jegyzőkönyvet. A személyes találkozást nagyon fontosnak tartjuk, s nemcsak azért, mert az esetek közel egytizedében az ügyfelek elfogadják a munkatársunktól kapott tájékoztatást (általában a hatáskörünk hiányáról). Gyakran mondanak köszönetet szóban vagy írásban azért – a közigazgatásban általában még mindig nem mindennapos – figyelemért, amelyet munkatársaink tanúsítanak problémájuk meghallgatása során. A figyelmes ügyfélfogadásra nagy hangsúlyt is fektetünk, hiszen hozzánk már általában olyan emberek jönnek, akik ügyükkel több fórumot megjártak, de vélt vagy valós sérelmük nem került orvoslásra. Gyakran nem tudunk mi sem segíteni, de legalább igyekszünk megérteni őket. A panaszfelvevő munkatársak 2006-ban 954 panaszost fogadtak, s 723 esetben vettek fel jegyzőkönyvet új ügyben, a többi alkalommal pedig a már folyamatban lévő ügyben kérték beadványuk kiegészítését az ügyfelek.

A hivatkozott 1. számú táblázatból az is megállapítható, hogy 2006-ban a hivatalból indult ügyek száma megfelelt a többéves átlagnak, az előző évhez képest azonban valamelyest csökkent. Sor került azonban az elmúlt évben olyan átfogó vizsgálatokra, amelyek több munkatárs kapacitását hosszabb időre lekötötték.

2006-ban is tovább növekedett a civil szervezetek, eseti vagy állandó közösségek által benyújtott beadványok aránya, az utolsó 6 év közül 2006-ban volt a legmagasabb. (Lásd 2. táblázat) Az eltelt 6 év átlaga 4,7%, ez 2006-ban 5,3% volt. Ezzel arányosan csökkentek a magánszemélyektől, illetve családotól érkező beadványok. Ennek a tendenciának az ombudsmanok örülnek, mert az egyes közösségek által benyújtott panaszok nem egyéni sérelemről számolnak be, hanem – közös felelősséget érezve – az állampolgárok kisebb-nagyobb csoportjáérol. Ezt a tendenciát mutatja a 3. számú táblázat is: míg 2001-ben az ügyek 79,1%-a szólt egyéni sérelemről és 20,9%-a az állampolgárok valamilyen csoportjáérol, 2006-ban az egyéni sérelemről már több mint 15%-kal kevesebb, 63,9%, míg az állampolgárok csoportjáérol 36,1%, tehát a beadványok több mint egyharmada. Számszerűleg felére csökkentek az elmúlt évben a más hivataltól

átett ügyek. Valamelyest (26-ról 33-ra) emelkedett 2006-ban a biztosokhoz forduló külföldi, köztük uniós állampolgárok száma, ennek pontos okát azonban a viszonylag kis esetszám miatt nem lehet meghatározni. Hozzájárulhat a növekedéshez, hogy egyre több külföldi telepszik le hazánkban, s a helyi önkormányzatokkal – a magyar állampolgárokhoz hasonlóan – nekik is támadhat vitás ügyük.

A korábbi beszámolókból évről évre azt állapítottuk meg, hogy a városban lakók számarányukhoz képest jelentősen több esetben fordulnak az országgyűlési biztosokhoz, mint a községben élők. Ez a megállapítás ugyan 2006-ra is igaz, de míg a városokban lakók aránya az elmúlt évben 1%-kal emelkedett (66%-ról 67%-ra), az általuk benyújtott beadványok aránya 1%-kal (74%-ról 73%-ra) csökkent. Ezekből a számokból azonban messzemenő következtetést nem lehet levonni. Nem kizárt, hogy a változás abból adódik, hogy az elmúlt években több kisebb települést emeltek városi rangra, ami önmagában nem jelentette az ott élő lakosság mentalitásának megváltozását. (Az országgyűlési biztosokhoz 2006-ban benyújtott panaszok települési típus szerinti megoszlását az 5. számú táblázat mutatja.)

Számszerűségében ugyan csökkent, de arányában – fél százalékkal – tovább nőtt a fővárosból érkező beadványok részesedése a 2006-os évben. A fővárost Pest megye követi, s az elmúlt évben is igazolódott az a korábbi tétel, amely szerint ha az országgyűlési biztos valamelyik megyébe látogat, abban az évben ugrásszerűen megnövekszik a megyéből érkező panaszok száma. 2006-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkatársaival Vas megyében járt, s bár korábbi években a megye a mindig a legkevésbé panaszkodó megyék közé tartozott, ebben az évben az ún. panaszkodási rangsorban – a 100 000 lakosra vonatkoztatott ügyek számát illetően – a harmadik helyre került, százalékosan megduplázódott a megyéből érkező beadványok aránya az előző évhez képest. 2006-ban – a lakosság arányához viszonyítottnak – a legkevesebb panasz Békés, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből érkezett. Ez utóbbi meglepetés, hiszen a korábbi években a megye – számszerűleg és arányában is – mindig az első öt „legpanaszkodóbb” megye közé tartozott. Száz alatt volt a Tolna, Békés, Nógrád, Zala, Somogy és Veszprém megyéből érkező beadványok száma. Jelentős – 1%-ot meghaladó – változás a Fejér és a Jász-Nagykun-Szolnok megyéből érkező ügyek arányában volt: 2005-ben az országgyűlési biztos ebbe a két megyébe látogatott, s abban az évben jelentősen emelkedett az onnan érkezett beadványok száma, míg 2006-ra megkezdődött a több éves átlagra való visszaállás. (Az ügyek számának megyék szerinti megoszlását a 6. számú táblázat tartalmazza.)

Eddig a 2006-ban érkezett 4038 beadványt szinte csak formai jellemzői (keletkezési mód, beadványtevő bizonyos tulajdonságai, állampolgársága, lakhelye, stb.) alapján vizsgáltuk, a továbbiakban már a beadványokban szereplő 5267 panasz tartalmát is, vagyis hogy mi annak tárgya, mely szerv ellen nyújtották be, illetve mit sérelmeztek az eljáró hatóság tevékenységében. A 7. számú táblázat a panaszok típus szerinti megoszlását mutatja be. 2006-ban is egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munkaügyben (11,2%) fordultak a legtöbben az országgyűlési biztosokhoz, fél százalékkal nagyobb arányban, mint az előző évben. Ha csökkenő részesedéssel is, de még mindig a büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek (9,6%) szerepelnek a második helyen. Helycsere történt viszont az ezt követő sorrendben: 2006-ban a polgári jogi, pályázati, társulati és szakértői ügyek megelőzték az építési, helyiség- és lakás, valamint műemlékvédelemmel kapcsolatos panaszokat. Bár csökkenő számban érkeztek panaszok adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti és biztosítási ügyben, de az e tárgyú panaszok kerültek az 5. helyre, szemben az előző évvel, amikor ezt a helyet a közüzemi szolgáltatók elleni panaszok foglalták el. Továbbra is ezen ügycsoportok teszik ki a panaszok kb. 45%-át. Jelentősnek mondható, 2,7, illetve 1,6%-os emelkedés a közlekedési, víz- és hírközlési ügyekben, valamint a közigazgatás, népszavazás, választás, önkormányzatok testületi tevékenysége miatti panaszok számában, illetve arányában történt. Különösen az előző kategóriában bekövetkezett változás figyelemre méltó, mert míg 2005-ben csak 80 ilyen tárgyú panasz érkezett, 2006-ban közel háromszor annyi, 205 darab, nagyobb részben a parkoló-társaságok ellen. 2005-höz képest 1,7%-kal csökkent a különböző közszolgáltatók ellen benyújtott panaszok aránya.

Változatlanul a helyi polgármesteri hivatalok, a bíróságok és a rendőrség ellen nyújtják be a legtöbb panaszt, ha az előző évhez képest valamelyest csökkenő arányban is. A csökkenés a polgármesteri hivatalok esetében a legszembetűnőbb, több mint másfél százalékos. Ezen három szerv „előkelő” helyezésén nem csodálkozhatunk, hiszen az állampolgárok hozzájuk fordulnak a legtöbbször. Számottevő emelkedést csak a gazdálkodó szerveknél tapasztaltunk; bár csaknem ugyanannyi panaszt nyújtottak be ellenük 2006-ban, mint az előző évben, részesedésük 3,9%-ról 4,7%-ra emelkedett. (Lásd 8. számú táblázatot!) Ügyfeleink beadványaikban legtöbbször, az esetek csaknem felében (48,9%) a hatóságok eljárását sérelmezik, s csak mintegy egyötödében (2005-ben 21%-ban, 2006-ban 19%-ban) a meghozott döntést. Az elmúlt évben 1%-kal többen sérelmezték az eljárás elhúzódsát, mint az előző évben, s csaknem fél százalékkal többen érezték úgy, hogy a hatóság eljárása során vagy a miatt kárt szenvedtek. Változatlanul a panaszosok csaknem 7%-a különböző jogszabályok rendelkezéseit kifogásolja. Évről évre nő azon panaszosok aránya, akik felvilágosítást, tájékoztatást kérnek folyamatban lévő ügyükben, vagy éppen arról, hogy hova fordulhatnak, de gyakran kérnek anyagi segítséget is. A felvilágosítást készséggel megadják a munkatársak, hiszen még a panasz elutasítása esetén is – a részletes indoklás mellett – igyekeznek valamilyen támpontot adni az országgyűlési biztosokat megkeresőknek, arra azonban nincs anyagi fedezete a hivatalnak, hogy a szorult helyzetben lévőknek pénzügyi támogatást adjon. (Lásd 9. számú táblázatot!)

A 10. számú táblázatból megtudhatjuk, hogy az intézmény létrejötte óta 2006. december 31. napjával bezáróan 78 163 panasszal fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez. (Ez a szám nem végleges, mert csak a beadványok teljes feldolgozása után állapítható meg, hogy abban egy vagy több sérelemről számol-e be az ügyfél.) Az ügyek 97%-a befejezésre került 2006 végéig. A hivatalban nincs 2005 előtt érkezett elintézetlen beadvány, de sajnos csaknem 500 egy évnél régebbi panaszt nem sikerült elbírálni. Hiába fejeztek be a munkatársak csaknem 500 ügygel többet, mint amennyi a tárgyévben érkezett, a hátralék még mindig 3%. Ezt a mértékű hátralékot nem lehet csupán jobb munkaszervezéssel, hatékonyabb munkavégzéssel feldolgozni, szükség lenne az engedélyezett létszám növelésére. A növelés helyett azonban 2007-ben csökkentették az engedélyezett létszámot, ugyanakkor több, nagy tapasztalattal rendelkező munkatársunk nyugdíjba vonult, vagy azt tervezi, s többen gyermekük születése miatt vannak távol. A pótlásukra határozott időre felvehető új munkatársak nem tudnak velük egyenértékű munkát végezni, hiszen az intézmény speciális feladatait, eljárásának módját, stílusát még egy más területen nagy tapasztalatot szerzett szakembernek is meg kell tanulnia.

A korábbiakban a 2006-ban érkezett beadványok, panaszok jellemzőit néztük meg a számok tükrében, a továbbiakban a 2006-ban befejezett ügyekkel, az 5728 elbírált panasszal foglalkozunk. A 11. számú táblázat bemutatja, hogy 2006-ban is – a sokéves tapasztalatnak megfelelően – a panaszok négyötödét el kellett utasítani, illetve valamilyen okból (például a panaszos kérelmére, vagy mert időközben az eljáró hatóság orvosolta a sérelmet) meg kellett szüntetni az eljárást. (Erre az elmúlt évben 4614 esetben került sor.) Az előző évihez képest 1%-kal több, összesen 1078 panasz ügyében folytattak vizsgálatot a biztosok munkatársai. Ezen ügyek csaknem 65%-ában is – vizsgálati jelentéssel vagy tájékoztatással – el kellett utasítani a panaszokat. 137 esetben más, azonos vagy hasonló ügyben készült jelentés megküldésével nyert befejezést az eljárás, illetve több esetben jelentésben állapították meg, hogy a sérelem orvosolható, vagy időközben megoldódott. A vizsgált panaszok 18,5%-a, 199 ügy fejeződött be oly módon, hogy a biztosok egy vagy több ajánlást tettek az érintett szerveknek.

A panaszokat azért kellett a legtöbb esetben (1102) vizsgálat nélkül elutasítani, mert nem az országgyűlési biztos hatáskörébe tartozó hatóság vagy közszolgáltató intézkedése (mulasztása) ellen nyújtották be. Csaknem ugyanennyi (1015) volt azon panaszok száma, amelyet valamilyen bíróság előtt folyamatban lévő, vagy a bíróság által elbírált ügyben nyújtottak be, s a biztosok a bíróság eljárást a hatáskörükre vonatkozó törvény értelmében nem vizsgálhatják. Jelentős volt azon ügyek száma is, amelyben a biztosok eljárásának más akadálya volt: 450 esetben nem merítették ki a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket, 62 esetben a jogerős határozat meghozatala óta több mint 1 év eltelt, illetve 145 alkalommal a panaszos a korábban már a biztosok által elbírált ügyben úgy nyújtott be ismételt kérelmet, hogy az új adatot vagy tény nem tartalmazott. 15 ügyben az adott okot az elutasításra, hogy a panaszos által sérelmezett alkotmányos visszasságot a biztos csekély jelentőségűnek minősítette. (A panaszok elutasításának okát a 12. számú táblázat tartalmazza.)

A beszámoló I. számú mellékletének további táblázatai az 1078 vizsgált panasz jellegzetességeivel foglalkoznak. A 13. számú táblázatból a panaszok típusa állapítható meg. 2006-ban a vizsgált ügyek tárgya az esetek 12,9%-ában építési, helyiség-, lakás vagy műemlékvédelemmel volt kapcsolatban, s ezt követték a közüzemi szolgáltatással kapcsolatos panaszok alig valamivel lemaradva (12,4%). 2005-ben ez utóbbiak több mint 2%-kal megelőzték az építési ügyeket. 2006-ban több mint másfélszeresére emelkedtek a környezet- és természetvédelmi, mezőgazdasági tárgyú vizsgált panaszok (5,4%-ról 9,1%-ra), s megduplázódta a közlekedési, víz- és hírközlési ügyek. Jelentősen, 7,3%-ról 2,2%-ra csökkentek azok a vizsgált panaszok, amelyeket föld-, kárpótlási, kisajátítási vagy kártérítési ügyben nyújtottak be, és még nagyobb arányú a csökkenés a rendőrségi, ügyészségi ügyekben (3,2%-ról 0,8%). Az országgyűlési biztosok 2006-ban is a legtöbb esetben (23,5%) polgármesteri hivatal és jegyző, valamint önkormányzati testület (10,3%) elleni panaszt vizsgáltak. E szerveket követik 7,2%-kal a különböző közszolgáltatók, közülük is legnagyobb arányban (2,1%) a köztisztasággal és szemétszállítással foglalkozók. (2005-höz képest ez utóbbiak részesedése több mint 2%-kal csökkent.) Számában és arányában is jelentősen, csaknem felére csökkentek a büntetés-végrehajtási intézetek ellen folytatott vizsgálatok. (Lásd 14. számú táblázatot!) A részletes vizsgálattal befejezett panaszok esetében is figyelemmel kísérjük, hogy az ügyfél mit sérelmez a hatóság eljárásában. Megállapíthatjuk, hogy nincs lényeges különbség az összes panaszhoz képest, legfeljebb az arányok változnak. A vizsgált ügyek többségében, 58%-ában a hatóság eljárását, s 15,7%-ban magát a döntést kifogásolják. (A 15. számú táblázat mutatja a vizsgált panaszoknak a panasz jellege szerinti megoszlását.)

Az Obtv. 27. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztosnak évente be kell számolnia tapasztalatairól – többek között –, az alkotmányos jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelem helyzetéről. Ezért is tartjuk fontosnak, hogy kimutassuk: a vizsgált panaszokban mely alkotmányos jogok sérültek. A 16/A. számú táblázat valamennyi olyan alkotmányos jogot felsorolja, amely a vizsgált panaszokban a hatósági eljárás során sérült, a 16/B. számú pedig csak a tíz leggyakoribbat. A hatóság eljárása során több alkotmányos jog is sérülhet, ezért több lényegesen az érintett, azaz sérült alkotmányos jog, mint az észlelt alkotmányos visszasság miatt ajánlással befejezett ügy. A vizsgált ügyekben összesen 30 alkotmányos jog sérült, legtöbbször, 190 esetben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogbiztonság elve, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog. Ennél lényegesen kevesebb esetben (46 vizsgált ügy) kellett megállapítani

a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmét. Ezt követi – szinte azonos számban – az egészséghez, illetve a jogorvoslat-hoz való jog, majd a szociális biztonsághoz, az egészséges környezethez és az élethez, emberi méltósághoz való jog. (Nem volt lényeges az eltérés a sorrendben 2005-ben sem, csupán a szociális biztonsághoz való jogot megelőzte a diszkrimináció tilalma.)

Amint azt korábban már jeleztük, az általános hatáskörű biztosok 199 panasz kivizsgálását fejezték be ajánlással. Előfordult azonban, hogy egy-egy ügyben többféle intézkedést tettek. A 2006. évi ajánlások, kezdeményezések és javaslatok számát, a címzettek arra adott válaszát mutatja be a 17. számú táblázat. Legtöbb esetben (137) az érintett szervnél kezdeményezték az alkotmányos visszasság orvoslását, de 41 alkalommal a felügyeleti szervnél éltek ajánlással. 84 esetben tettek javaslatot jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotására, módosítására, illetve hatályon kívül helyezésére. A táblázatból is látható, hogy a biztosok csak kivételesen kezdeményeznek fegyelmi eljárást vagy ügyészi óvást, s a tárgyévben egyetlen büntető eljárás kezdeményezésére sem került sor. Az ügyek csaknem 60%-ában az érintett szervek elfogadták a biztosok intézkedését, egyharmadukban még nem telt le a válaszadásra nyitva álló határidő, illetve az álláspontok közelítése érdekében egyeztetés folyik a biztos és a címzett között, s csak az ügyek 8%-ában nem fogadták el a biztosok intézkedését.

Az 1995. július 1-je és 2006. december 31. között jogszabályok alkotására, módosítására és hatályon kívül helyezésére tett, összesen 1291 javaslat sorsát, az azokra adott válaszokat részletezi a 18. számú táblázat. Az ombudsmanok a két ciklus alatt összesen 429 törvény alkotására, módosítására, illetve hatályon kívül helyezésére tettek javaslatot, s ebből 282, a javasoltak 66%-a valósult meg eddig. Több mint 1%-kal jobb az arány a kormányrendeletek esetében: a 251 javaslatból 169 megvalósult. Összességében elmondható, hogy a jogszabályokra vonatkozó javaslatok 70%-át a címzettek elfogadták, s csupán azok negyedét utasították el végleg.

Szemléletesen mutatják be a 19. számú ábra hasábjai a 2006-ban befejezett panaszok megoszlását abból a szempontból, hogy milyen módon kerültek elintézésre, és a biztosok ajánlásának milyen volt a fogadtatása. Az 5728 befejezésből 543 esetben az eljárást megszüntettük vagy felfüggesztettük, 272 panaszt pedig áttettünk kivizsgálásra az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez. Az ügyek több mint háromnegyede vizsgálat nélkül elutasításra került, s a fennmaradó 1078 esetben (a panaszok 18,8%-ában) folytatunk le vizsgálatot. Ezeknek a vizsgált panaszoknak több mint 60%-a a vizsgálat során, vagy annak lezárását követően került elutasításra, míg a panaszok kivizsgálása után 226 ügy fejeződött be ajánlás nélkül, s csak 199 esetben, a kivizsgált panaszok 18,5%-ában tettünk összesen 273 ajánlást. Az ajánlások több mint felét, 58,7%-át a címzettek azonnal elfogadták, míg 8%-át elutasították. Az ajánlások egyharmadának sorsa a tárgyév végén még nem volt ismert, mert a címzetteknek a válaszadásra rendelkezésre álló ideje még nem telt el.

Dr. Wolf Erzsébet s. k.  
hivatalvezető

## 4. Példatár

### Válogatás az országgyűlési biztosok jelentéseiből

#### A 2004-ben iktatott ügyek

##### OBH 1121/2004.

**A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza, ha a véleményalkotáshoz szükséges információk nem jutnak el a helyi lakossághoz.**

A hajdúböszörményi alpolgármester sérelmezte, hogy nem fogható a városban a Magyar Televízió Rt. Debreceni Körzeti Stúdiójának műsora.

Az általános helyettes megállapította, hogy a megye területének jelentős részén az MTV Rt. Debreceni Körzeti Stúdiójának műsora valóban nem, de az MTV Rt. Miskolci Körzeti Stúdiójának műsora fogható. E problémáról valamennyi megkeresett szerv hosszabb ideje tud, azt mégsem sikerült megoldani. A megkeresett szervek vezetői kifejtették, hogy mindenképp több hatóság együttműködése szükséges ahhoz, hogy a kérdést, az egyes körzeti stúdiók vételkörzete lakosságának megelégedésére tudják rendezni. A jelenlegi technológia mellett azonban – a frekvenciák elosztására vonatkozó nemzetközi szerződésekre is figyelemmel – nem képesek biztosítani, hogy az MTV Rt. Debreceni Körzeti Stúdiójának műsora Hajdú-Bihar megye teljes területén elérhető legyen. A kívánt színvonal elérésére a földfelszíni digitális televíziós műsorszórás lenne csak alkalmas.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból – mint anyajogból – vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapját szolgálja. A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

Az általános helyettes a 18/2000. (VI. 6.) AB határozatra hivatkozva megállapította, hogy már önmagában az a körülmény, hogy a véleményalkotáshoz szükséges információk nem juthatnak el a helyi lakosság részéhez, a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában. Ezt követően azt vizsgálta, hogy az érintett hatóság és közszolgáltatást végző szervek eljárása összefüggésbe hozható-e a visszásság közvetlen veszélyével.

Az érintett szervek eljárása és a fennálló alkotmányos joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélye közötti okozati összefüggésre utaló körülményt azonban a vizsgálat nem tárt fel, de megállapította, hogy a probléma megoldására alkalmas földfelszíni digitális rádiós és televíziós műsorszolgáltatásra és műsorszórásra vonatkozó szabályokat a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény jelenleg nem tartalmaz, vagyis a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét a törvényi szabályozás hiánya/hiányossága okozza.

A feltárt visszásság közvetlen veszélye megszüntetése érdekében az ombudsman felkérte országgyűlést, hogy a médiatörvény módosításával, kiegészítésével teremtsen meg a földfelszíni digitális televíziós és rádiós műsorszolgáltatás, valamint műsorszórás jogszabályi feltételeit.

##### OBH 3227/2004.

**Nem okoz visszásságot a járművezetők, járművezető-jelöltek egészségi okok, az esetleges kórelőzmények alapján történő megkülönböztetése. A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jogalkalmazó, ha az egészségi alkalmasság elbírálása során a garanciális szabályok mellőzésével hozott „Útmutató” alapján jár el.**

A panaszos a közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet alapján részt vett a 2. egészségügyi alkalmassági csoport számára előírt orvosi vizsgálaton. A gyermekkori kancsalságát korrigáló műtete miatt első fokon alkalmatlannak, másodfokon korlátozottan alkalmasnak minősítették a járművezetésre. A korlátozás értelmében a panaszos „csoportos személyszállítást nem végezhet”, holott elővárosi vasúti járművet kívánt volna vezetni. Az egészségi alkalmassági vizsgálata során „A közúti járművezetői egészségi alkalmasság vizsgálata és elbírálása” című útmutatóra alapozott döntések születtek. Sérelmesnek tartotta, hogy az Útmutató nem tesz különbséget a közúti és a kötöttpályás járművek vezetői, vezetőjelöltjei között.

Az általános helyettes azt vizsgálta, hogy okozhat-e alkotmányos visszásságot a gyermekkori kancsalság miatt műtéten átesett személyek járművezetésre való alkalmatlannak, vagy korlátozottan alkalmasnak minősítése. Elvégezte az

Alkotmánybíróság által is alkalmazott „önkéntes megkülönböztetés tilalma” tesztjét és megállapította, hogy az egészségügyi alkalmasság megállapítása során a járművezető-jelöltek homogén csoportot alkotnak. A jelöltek egészségi okok és a releváns kórelőzmények alapján történő megkülönböztetése az alkalmatlanság, illetve a korlátozottan alkalmasság megállapítása során éppen a járművezető, járművezető-jelölt saját, valamint társadalom többi tagjának élethez, testi épséghez való joga biztosítása érdekében szükséges. Az orvos ekkor olyan szakkérdésben dönt, amely ellen biztosított a felülvizsgálati lehetőség. Az egészségi állapot az egészségügyi alkalmasság megállapítása során a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoknak minősül.

Erre tekintettel az általános helyettes kijelentette, hogy a panasz esetében a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszasság, vagy annak közvetlen veszélye nem merült fel.

Az ombudsman ezt követően az Útmutató jogi jellegét tekintette át. A 60/1992. (XI. 17.) AB határozat szerint a jogalkotási 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, azok sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét.

A miniszter szerint az „Útmutató nem kötelező érvényű előírás, inkább ajánlásnak, vezérfonalnak tekinthető”. Az Útmutató szerint az alkalmasság/alkalmatlanság megállapításának kritériumai az egyes csoportokba tartozó személyekre „általában, de nem feltétlenül érvényesek, azokat minden esetben egyedi mérlegeléssel kell alkalmazni a vizsgált egyénekre”.

Az iratok alapján ugyan nem volt egyértelmű, hogy az eljáró orvosok a döntésüket az Útmutató alapján hozták meg, vagyis azt a gyakorlatban jogi iránymutatásként alkalmazták, de ennek közvetlen veszélye nem zárható ki. Ezért az ombudsman megállapította, hogy az Útmutató esetleges alkalmazásával az eljáró orvosok a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoztak.

Az általános helyettes az egészségügyi miniszternek javasolta, hogy az Útmutató helyett jogszabály, vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadásával rendezze a járművezetői egészségügyi alkalmasság megítélése során alkalmazandó rendelkezéseket.

#### **OBH 4385/2004.**

**A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a kamara békéltető testülete, ha a fogyasztói jogvitával kapcsolatban lefolytatott meghallgatásról nem készít jegyzőkönyvet, és panaszost az eljárás kimenetéről nem tájékoztatja.**

A panaszos a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara Békéltető Testületének eljárását kifogásolta.

A panaszos előadta, hogy egy utazásszervező cég eljárásával összefüggő, fogyasztóvédelmi jellegű panaszával fordult a testülethez. Megjelent a testület által tartott tárgyaláson, ahol az utazási iroda képviselőjében nem jelent meg senki. Előadta a panaszát, majd a tanácsstagok felkérték, hogy a határozat meghozataláig várakozzon a folyósón. Amikor azonban ismét behívták, csak a peres eljárás kezdeményezése iránti szándékáról kértek tájékoztatást, majd a panasz visszavonását javasolták. Újabb várakoztatás után közölték, hogy a kérelmét elutasítják, tekintettel arra, hogy az irodát nem képviselte senki ezért nincs lehetőségük az egyezség létrehozására. Kifogásolta, hogy erről miért nem a meghallgatás elején tájékoztatták, és kérte a jegyzőkönyvet, de közölték, hogy az nem készült.

A biztos panasz tisztázása érdekében a Békéltető Testület elnökétől érdemi nyilatkozatot, és az ügyben keletkezett dokumentumok másolatainak megküldését kérte, de az elnök nem tett eleget a biztos megkeresésének.

Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy a közigazgatás két alrendszerének egyike az önkormányzati igazgatás, amelyek körébe tartoznak az olyan köztestületek is, mint a szakmai kamarák és az ehhez kapcsolódó testületek, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat látnak el, így az eljárásuk során az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (Áe.) hatálya alá tartozó döntéseket hoznak. Az Áe. az ügyfelek számára lehetőséget biztosít arra, hogy bejelentéseiket akár szóban is megtegyék. A szóbeli közléseket írásba, jegyzőkönyvbe kell foglalni. Kötelező jegyzőkönyvet felvenni a szóbeli kérelemről, az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról, a szemle lefolytatásáról és – ha az ügyfél kéri vagy az eljárás érdekében egyébként szükséges – a tárgyalásról. Kötelezően jegyzőkönyvbe kell foglalni a határozat kihirdetését. A jegyzőkönyvet a meghallgatott személy, a köztisztviselő és a jegyzőkönyvvezető írja alá. Az aláírások bizonyítják az abban foglaltak megtörténtét, az elhangzottak valódiságát. A jegyzőkönyvet az aláírást megelőzően fel kell olvasni a meghallgatott személyek előtt. Az ügyfél kérelmére a jegyzőkönyvről másolat adható. A fogyasztóvédelemről szóló törvény is kifejezetten előírja a határozat kihirdetését, továbbá annak kézbesítését is.

A megállapított visszasságok megszüntetése érdekében a biztos felkérte a Békéltető Testület elnökét, hogy szerezzen érvényt a konkrét esetben a megjelölt jogszabályokban foglaltaknak, pótolja a jegyzőkönyv készítését; továbbá intézkedjen aziránt, hogy munkatársai az eljárási jogszabályokat mindenkor maradéktalanul betartsák. Javasolta az ügymenet és iratkezelési szabályzat létrehozását.

Az elnök nem értett egyet a kezdeményezéssel, véleménye szerint nem történt visszasság, mert a fogyasztóvédelemről szóló törvény nem ír elő jegyzőkönyv-vezetési kötelezettséget.

E véleményével összefüggésben a biztos tájékoztatta a testület elnökét, hogy nem csupán a törvény betűje, hanem a tisztességes eljárás Alkotmányban foglalt alapelve követeli meg, hogy egy meghallgatásról jegyzőkönyv készüljön. Minden jogszabály minden esetben az Alkotmány, mint alaptörvény elveinek figyelembevételével értelmezendő. Tehát saját hatáskörében módjában áll eljárását az alkotmányos elvekkel összhangban javítani, ehhez nyújt segítséget az ombudsman intézménye.

#### **OBH 4762/2004.**

**Alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okoz a közigazgatási szerv, ha valamely ügyfélről harmadik személynek írott levél az érintett emberi méltósághoz való jogát sértő kifejezéseket használ.**

Egy barcsi panaszos a helyi ÁNTSZ Intézet vezetőjének eljárását kifogásolta, mivel az a hivatalos formában, harmadik személynek kiadott levelében őt sértő módon minősítő kijelentéseket tett. Az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, és az Intézet vezetőjétől tájékoztatást kért.

A vizsgálat megállapította, hogy a kifogásolt levél nem csak szakmai kérdésekre terjedt ki, hanem az Intézet vezetője szubjektív megállapításokat is tett a panaszosra vonatkozóan harmadik személynek.

A biztos ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a köztisztviselő feladatait a köz érdekében a szakszerűség, a pártatlanság, az igazságosság, a kulturált ügyintézés szabályainak megfelelően köteles teljesíteni, illetőleg köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amely feladatának ilyen eredményű teljesítését megakadályozná. A jogszabályok megsértésével a közszolgálati jogviszonyból származó kötelezettséget szegi meg a köztisztviselő.

Megállapította, hogy az Intézet vezetője által – a hivatalos (‘fejléces’) iraton – használt, a tájékoztatáson túlmutató közlések, illetve az általa használt hangnem bármely ügyféllel szemben sértő lehet, az a modern közigazgatás, illetve a humanizmus elveivel nem egyeztethető össze. A levélnek a szubjektív jellegtől mentesnek kellett volna lennie.

Jelezte, hogy az Intézet vezetője ellenérdekű félnek adott ki tájékoztatást a panaszos személyéről, nem számolt azzal, hogy a panaszost ezzel hátrány érheti korábban tett közérdekű bejelentései miatt. Az intézetvezető által használt szubjektív jellegű fordulatok használata és a levélnek panaszostól teljesen független jogi képviselő részére történő megküldése összeegyeztethetetlen egy köztisztviselőtől elvárható és elvárando feladatellátás során.

A panaszos kifogása miatt a biztos az ÁNTSZ Megyei Intézetéhez is fordult, amelynek vizsgálata nem érintette az ÁNTSZ vezetőjének megítélését. A biztos hangsúlyozta, hogy felelősségre vonás kezdeményezésére az időmúlás miatt nem volt módja. Utalt arra, hogy a panaszosnak lehetősége lett volna szabálysértési feljelentést tennie, és alanyi joga érvényesítésére polgári bírósághoz fordulnia.

Az országgyűlési biztos felkérte az Intézet vezetőjét, hogy a jövőben feladata teljesítése során minden személynek egyformán kijáró tisztelettel, az emberi személyiség értékét szem előtt tartva járjon el. Kérte továbbá, hogy ha bármely ügyfél eljárását, bejelentését, panaszát stb. joggal való visszaélésnek, más személy zaklatásának minősíti, azt a konkrét ügyben hozott határozatában, vele közölje.

A vezető a felhívásban foglaltakat elfogadta.

#### **OBH 4962/2004.**

**A jogbiztonság követelményét sértő visszasságot okoz az illetékhivatal, ha eljárása során a kiértékeltek körének önkényes meghatározásával az értesítési gyakorlat előreláthatóságát, kiszámíthatóságát nem biztosítja.**

A panaszos azt kifogásolta, hogy az illetékhivatal – amely másokat előzőleg írásban figyelmeztetett a feltételes mentesség határidejére, őket kihagyta az értesítettek köréből – az illetékmentesség feltételei teljesítésének elmulasztása miatt a korábban feltételesen felfüggesztett illetékfizetési kötelezettséget előírta számukra. Sérelmezte, hogy ez az eljárás hátrányos megkülönböztetést eredményezett.

Az általános helyettes az illetékmentesség intézményét elemezve megállapította, hogy a visszerhes vagyonaátruházási illetékkötelezettség alól az mentesül, aki lakóház építésére alkalmas telektulajdont vásárolt és vállalta annak 4 éven belüli beépítését, és a használatbavételi engedély bemutatását. Az illetékhivatal az illetékfizetési kötelezettséget előírja, de kérelemre feltételesen felfüggeszti. Az ügyfélnek ez alapján két feltételt kell teljesítenie ahhoz, hogy az illetékhivatal a felfüggesztett kötelezettséget törölje: 4 éven belül lakóházat kellett építenie és ennek megtörténtét a használatbavételi engedéllyel igazolnia az illetékhivatalnál. Ha az ügyfél bármelyiket elmulasztja, az illetékhivatal a felfüggesztett illetékkötelezettséget előírja az ügyfél terhére.

Az általános helyettes az illetékhivatal hivatalvezetőjétől és a pénzügyminisztertől kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy az illetékhivatal minden évben értesítette azon ügyfeleit, akik számára a 4 éves határidő az adott évben jár le. A panaszolt esetben erre azért nem került sor, mert az Illetékhivatal szerint „szervezőtechnikai okokból azok részére került kipostázásra a használatbavételi engedély bemutatási kötelezettségre felhívó értesítés, akiknek a felhívás időpontját követően járt le a 4 éves beépítési határidő”. Az Illetékhivatal 2006-ra tervezte a számítástechnikai rendszeré-

nek korszerűsítését, de az Itv időközbeni módosítása alapján a használatbavételi engedélyek beszerzése is az ő feladatuká vált. Az Illetékhivatal és a Pénzügyminisztérium egyezően nyilatkozott arról, hogy az előzetes értesítés nem jogszabályi kötelezettség, az illetékkötelezettséget és az illetékkedvezmény alkalmazási feltételeit a kibocsátott fizetési meghagyás tartalmazta, ezért nem okozott törvénysértést a panaszos értesítésének elmaradása. A PM szerint az ügyfélbarát értesítési rendszer hibája volt, hogy az értesítés nem jutott el minden kötelezethez, ezzel azonban nem valósult meg hátrányos megkülönböztetés.

A panaszos 4 éves beépítési határideje 2004. március 6-án járt le. Az Illetékhivatal az ügyet méltányossági eljárásban rendezte, az előírt késedelmi pótlékot törölte.

Az általános helyettes megállapította, hogy az adókról, járulékokról szóló törvények módosításáról rendelkező 2005. évi XXVI. törvény hatálybalépésével az Itv. a beépítési kötelezettség teljesítésének igazolását az illetékhivatal feladatává tette, így a jogszabály módosítás a panaszos által felvetett problémát a jövőre nézve megszüntette, ezért az általános helyettes jogalkotásra vonatkozó javaslatot nem tett.

#### **OBH 5014/2004.**

**A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a bíróság által megerősített – kötelezést tartalmazó – határozatát évekig nem hajtja végre. A tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a környezetvédelmi és az állategészségügyi hatóság, ha a tevékenységgel érintett ingatlannal szomszédos ingatlan tulajdonosát nem tekinti őt ügyfélnek.**

A panaszos a szomszédságában működő nagyüzemi állattartást, az abból eredő környezetszennyezést és bűzt, továbbá a tevékenységgel kapcsolatos hatósági eljárást sérelmezte. Előadta, hogy évek óta több hatóságnak jelentette be, hogy a szomszédos ingatlanon működő nagyüzemi állattartás károsítja a családjá egészséget, gyermeke asztmáját károsan befolyásolja, mégsem történt hatékony intézkedés az üzem bezárása, vagy a tartott állatállomány csökkentése érdekében.

Az országgyűlési biztos tájékoztatást kért a kápolnásnyéki jegyzőtől, a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség igazgatójától, a Fejér Megyei Állategészségügyi és Élelmiszerellenőrző Állomás igazgatójától, valamint a közigazgatási hivatal vezetőjétől. Bekérte továbbá a szükséges, vonatkozó előzményi iratokat is a hatóságoktól.

Az iratokból kitűnik, hogy a kápolnásnyéki jegyző az engedély nélkül állattartásra használt épület ügyében évekkel korábban már határozat hozott, amit a bíróság is megerősített, de azóta sem intézkedett az általa előírt kötelezettség teljesítésének kikényszerítésére. Ezzel a mulasztással a tisztességes eljárás követelményét sértette.

A biztos rámutatott arra is, hogy a közigazgatási hivatal is ugyan ilyen visszásságot okozott, mert annak ellenére sem szorgalmazta a végrehajtási eljárást, hogy a jogorvoslati kérelmek elbírálása miatt három alkalommal is át kellett tanulmányozniuk az ügy iratait.

A biztos az önkormányzat honlapjáról származó adatokból megállapította, hogy a panaszolt vállalkozó 2002 óta önkormányzati képviselő, ezért az őt érintő ügyben a helyi jegyző nem járhat el, de sem az építésügyi hatóság, sem a jegyző nem jelezte a kizárási okot. Mivel a közigazgatási hivatal sem hívta fel erre az érintettek figyelmét, e mulasztás is a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértette.

A Felügyelőség rámutatott arra, hogy a vállalkozó- a szakhatóságok hozzájárulásával – 2004-ben kapott engedélyt 40.000 férőhelyes baromfitartásra a családi házas ingatlanára. A határozatról a panaszost nem értesítették.

A biztos kifejtette, hogy a Felügyelőség a panaszos jogorvoslathoz való jogát sértette meg, amikor a tevékenység engedélyezésekor a közvetlen szomszédot a határozatról nem tájékoztatta, és az nem élhetett a jogorvoslati jogával.

Az állategészségügyi állomás igazgatója arról tájékoztatta a biztost, hogy az állomás feladatkörébe nem az élelmiszer-előállító üzem működése hatásának ellenőrzése, vagy szabályozása tartozik, hanem az, hogy a külső körülmények ne zavarják az élelmiszer előállítását.

Az állomás eljárása a működési engedélyt megadó határozat alapjául szolgáló ágazati jogszabály alapján is az Áe. hatálya alá tartozik, ám a panaszost ennek ellenére sem tájékoztatta, aki így a jogorvoslati jogával nem élhetett, ezért a biztos az állomás alkotmányos mulasztását is megállapította.

A mulasztásokból eredő visszásság megszüntetése érdekében a biztos felkérte a jegyzőt, hogy soron kívül járjon el a panaszos végrehajtási kérelme ügyében, és figyelemmel arra, hogy az építésügyi hatóság kötelezettje a helyi önkormányzat képviselője, kérje más eljáró hatóság kijelölését.

A felügyelőség és az állomás vezetőit felkérte, hogy soron kívül küldjék meg a kiadott engedélyeket a panaszosnak, biztosítva részére a jogorvoslat lehetőségét. Valamennyi érintett szerv vezetőjét arra kérte, hogy hivatalukban intézkedjenek a jogszabályok maradéktalan betartatásáról.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta, elfogultság miatt kérte más hatóság kijelölését.

Az állomás igazgatója a határozatot megküldte a panaszosnak, aki benyújtotta ellene a fellebbezését. A felügyelőség arról értesítette a biztost, hogy változatlanul nem tekinti ügyfélnek a panaszost – mert nem terjesztett elő ez irányú igényt, míg a kifogásolt tevékenység elleni bejelentése közérdekű bejelentésnek tekinthető – ezért az Obtv. 21. §-a alap-

ján az álláspontjáról az iratok felterjesztésével egyidejűleg tájékoztatta a felettes hatóságát. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség vezetője egyetértett a hatóság álláspontjával.

A biztos ajánlását fenntartotta és megkereste a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy fejtse ki álláspontját a környezetvédelmi hatósági eljárásokban részvevő ügyfelek köréről, és amennyiben elfogadja az ajánlást, tegye meg a szükséges intézkedéseket.

A rendelkezésre álló határidő még nem telt le.

#### **OBH 6470/2004.**

**A gyermekeket megillető megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges kiemelt védelemhez fűződő joggal összefüggő visszasságot okoz az iskolaigazgató, ha nem tesz eleget értesítési kötelezettségének, és nem kéri a gyermekjóléti szolgálat szakmai segítségét. A jogbiztonság követelményével, és a panasz előterjesztéséhez való joggal összefüggő visszasságot okoz az ORTT Panaszbizottsága, ha az ügyrendjében túlterjeszkedik a média-törvényben kapott felhatalmazás keretein, és új döntés-fajtát („vélemény”) alakít ki, illetve, ha a panaszt a média-törvény és az ügyrend által nem ismert módon – más ügyben született vélemény megküldésével – intézi el.**

A panaszos az egyik kereskedelmi csatornának azt a műsorát kifogásolta, amelyben bemutatták azt a gyermeket, akit általános iskola WC-jében társai fajtalanlásra kényszerítettek.

Az általános helyettes feltárta, hogy két tanuló óraközi szünetben, az iskolai WC-ben öt tanuló társuk fajtalankodásra kényszerített, amiért az egyik sértett gyermek édesanyja feljelentést tett. A történeteket a rendőrség jelezte az iskolát fenntartó önkormányzatnak.

Az elkövetők ellen fegyelmi eljárás indult, őket a tantestület szigorú megrovásban részesítette, 2005. december 31-ig valamennyi iskolai szórakoztató rendezvényről eltiltotta. Az ombudsman megállapította, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatása a közoktatásról törvény rendelkezéseinek megfelelt, visszasságot nem okozott. Az önkormányzat képviselő-testülete az iskola igazgatója ellen fegyelmi eljárást indított.

A fegyelmi eljárás vizsgálóbiztosa megállapította, az iskola igazgatója a történetekről már másnap értesült. Az eseményekről az igazgató nem értesítette sem a rendőrséget, sem az intézmény fenntartóját, nem kérte a gyámhatóság, a gyermekjóléti szolgálat segítségét sem. Az igazgató a problémát saját hatáskörében kívánta megoldani. A képviselő-testület az iskola igazgatóját megrovás fegyelmi büntetésében részesítette. Az ombudsman megállapította, hogy az iskola igazgatója azzal, hogy értesítési kötelezettségének nem tett eleget, nem kérte a gyermekjóléti szolgálat szakmai segítségét, melyre mind a sértett, mind az elkövető gyermekeknek szüksége lett volna, megsértette a jogbiztonság követelményét, továbbá visszasságot okozott a gyermekeket megillető a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges kiemelt védelemhez fűződő jogukkal összefüggésben. Mivel az iskola fenntartója a szükséges intézkedéseket megtette az országgyűlési biztos intézkedést nem tett.

A gyermekjóléti szolgálat tájékoztatása szerint az iskolában történetekről a médiából, továbbá a gyámhatóság jelzéséből szereztek tudomást. A gyámhatóság védelembe vételi javaslatot kért az elkövető kiskorúakra. A gyermekjóléti szolgálat mind az öt gyermek családját alapellátásban már korábban is gondozta. Négy kiskorú esetében védelembe vételi javaslatot tettek. A gyámhatóság a négy gyermeket védelembe vette. A gyermekjóléti szolgálat a sértett gyermekek szüleinek felajánlotta szakmai segítségét, ezzel a lehetőséggel azonban a szülők nem éltek. A sértett gyermekek esetében hatósági intézkedésre nem volt szükség. Az általános helyettes megállapította, hogy az eseményekről való értesülés után mind a gyámhatóság, mind a gyermekjóléti szolgálat a szükséges intézkedéseket megtette, eljárásuk a gyermekek alkotmányos jogainak érvényesülését szolgálta.

A kereskedelmi televízió a történetekről közölt riportjában az egyik kényszerített gyermeket is bemutatta, akinek arca a riportban végig látható volt. Megdöbbentő részletességgel számolt be a vele történetekről. A riport bemutatásához – a csatorna szerint – a gyermek szülei is hozzájárultak, az édesanya pedig személyesen is nyilatkozott a műsorban. A kereskedelmi televízió adott műsora nem minősül közszolgálati műsorszámmak, ezért az ombudsman vizsgálata a műsorra nem terjedt ki.

Az ORTT arról tájékoztatta az általános helytestet, hogy az érintett műsorszámmal kapcsolatban két beadvány érkezett a Panaszbizottsághoz. Az egyik panaszt a Panaszbizottság ún. „egyéb panaszként” bírálta el, a másik panaszost – aki beadványával fordult az ombudsmanhoz is – az első panaszos ügyben hozott „Nyilatkozatról” tájékoztatták. A Panaszbizottság tehát a két panasz közül csak az egyiket bírálta el, a másikat mindennemű törvényi, vagy az Ügyrendből eredő felhatalmazás nélkül mindössze egy egyszerű tájékoztatással intézte el. Az ombudsman szerint a panasz előterjesztéséhez való jog nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szerv elé, hanem azt is, hogy panaszát – a hatáskörrel rendelkező, illetékes szervek – érdemben intézik el. Az érdemi elintézés azt is jelenti, hogy az illetékes szervek a panaszt kimerítik, vagyis minden, a hatáskörükbe tartozó kérdést, sérelmet elbírálnak. A panaszjog ezzel ellentétes értelmezése az alapjog lényeges tartalmának korlátozását eredményezné. A sérelmezett műsorszámra vonatkozó második panasz – bár az elsővel több hasonló, vagy azonos elemet tartalmazott – számos olyan eltérő kérdést is felvetett, amelyeket a Panaszbizottságnak el kellett volna bírálnia, de az nem történt meg.

A Panaszbizottság ezzel a mulasztásával az állampolgár panasz előterjesztéséhez való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgált ügyben a Panaszbizottságánál előterjesztett panaszok nem a médiatörvény 4. § (1) bekezdésének megsértésére vonatkoztak, azokat a Panaszbizottság – Ügyrendje alapján – ún. egyéb panaszként kezelte. Az ombudsman már az OBH 1052/2003, 1458/2003, és 2012/2003 számú jelentéseiben is vizsgálta a Panaszbizottság ún. egyéb panaszokkal kapcsolatos eljárását. Már akkor rámutatott, hogy az ORTT az Ügyrendben egy új típusú, a törvény által nem szabályozott „döntés-fajta” alakított ki. A felhatalmazás kereteit messze meghaladó normatív tartalmú szabályozás eredményeként létrejött jogintézmény önmagában is a jogállamiság elvével összefüggésben visszásságot okoz. Továbbá a Panaszbizottság „véleménye” elleni jogorvoslatnak az Ügyrend 14. § (6) bekezdésében történő kizárása a jogorvoslathoz való alapvető joggal összefüggő visszásságot eredményez. Ezekkel összefüggésben tett megállapításait változatlanul fenntartotta, azokat nem ismételte meg.

Az ORTT – az ombudsmani megkeresés alapján – elrendelte a műsorszám tartalmi vizsgálatát. Ennek eredményeként megállapította a médiatörvény 3. § (2) bekezdésének megsértését, és ezért 30 percre felfüggesztette a műsorszolgáltatási jog gyakorlását.

Az általános helyettes a korábbi jelentéseiben foglaltakat fenntartva a hasonló visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében javasolta Országgyűlésnek, hogy a médiatörvény kiegészítésével állapítsa meg a Panaszbizottság „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárásának főbb szabályait, és a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslat általános szabályait.

#### **OBH 6586/2004.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) eljárása azzal, hogy – a jogi szabályozás (költségvetési törvény) hiányosságára visszavezethető okból – a magyar nemzeti szabványállomány túlnyomó részét nem magyar nyelven vezette be, illetve a bevezetett idegen nyelvű szabványok magyar nyelvű változatát nem készítette el.**

Egy tűzoltó parancsnok beadványa szerint a tűzoltóságnak – hatósági jogkörében eljárva – vizsgálnia kell azt, hogy a benyújtott beruházási tervek megfelelnek-e a hatályos jogszabályoknak, illetve az azok helyett önkéntesen alkalmazható szabványoknak. Egy, az MSZT által magyar nemzeti szabvánnyá nyilvánított európai szabvány magyar nyelven nem hozzáférhető, hanem nemzeti szabványként annak angol nyelvű változatát kell alkalmazni. Ezt alkalmazniuk kellene, azonban azt – mivel magyar nyelven nem hozzáférhető – nem tudják figyelembe venni.

Az MSZT ügyvezető igazgatójától kapott tájékoztatás szerint a szabványok – azok bevezetési módjától és nyelvétől függetlenül – önkéntesen alkalmazhatóak, de nem tehetők kötelezővé. Évente mintegy 1000-1200 európai szabvány kerül kiadásra, melyeket az MSZT-nek 6 hónapon belül be kell vezetnie a magyar szabványrendszerbe. Ezek magyar nyelvű változata azonban csak akkor készülhet el, ha erre költségviselőt találnak. 2005. tavaszára a nemzeti szabványállományban 25%-ra csökkent a magyar nyelvű szabványok részaránya, és az un. harmonizált európai szabványoknak is közel 50%-a csak angol nyelven volt hozzáférhető. A magyar hatósági engedélyezési eljárások során, a kérelmezők által hivatkozott szabványok jelentős része – így a panasszal érintett szabvány is – valóban csak angol nyelven került a nemzeti szabványrendszerbe bevezetésre.

Az MSZT ügyvezető igazgatója szerint: „A szabályozás logikája olyan, hogy a szabványalkalmazó szinte automatikusan választja a műszakilag legmegfelelőbb, költségkímélő szabványos megoldást, amely számára kézenfekvő, ha meg akar felelni a jogszabályi követelményeknek. Nincs szükség a szabvány kötelezővé tételére, mivel a szabvány előírásainak érvényesülése nem külső kötelezettségen, hanem önkéntes jogkövetés folytán, saját meggyőződésen alapul, ami gazdasági előnyökkel is jár. Aki a szabványt alkalmazza, az bízhat abban, hogy a jogszabály által megkívánt módon jár el, a szabványtól eltérő egyéb, költségesebb, bár jogilag ugyancsak megengedett eljárásokkal szemben.”

Az Sztv. 8. § e) pontjának megfelelően az MSZT a nemzetközi és az európai szabványügyi szervezetek teljes jogú tagjaként képviseli a magyar szabványosítás érdekeit, továbbá ugyanezen 8. § b) és c) pontja alapján jogosult átvenni a nemzetközi-, illetőleg – az előírt határidőn, általában 6 hónapon belül – köteles a nemzeti szabványrendszerbe bevezetni az európai szabványügyi szervezetek által kidolgozott és közzétett szabványokat.

A magyar nemzeti szabványállomány az MSZT-től kapott tájékoztatás szerint mintegy 23 000 szabványból áll, amiből mintegy 16 000 szabvány alapját képezi európai szabvány, ezek közül 3000 harmonizált európai szabvány.

A panasszal érintett ügyben un. „Jóváhagyó közleményes (angol nyelvű) bevezetés”-re került sor. Jóváhagyó közleményes módszerrel csak európai vagy nemzetközi szabványt szabad magyar nemzeti szabványként bevezetni. Az ezzel a módszerrel bevezetett szabvány angol nyelven jelenik meg.

Ezt követően az általános helyettes megvizsgálta a magyar nyelvű bevezetés módszerével készült szabványok magyar nemzeti szabványállományban elfoglalt arányát. Az MSZT ügyvezető igazgatójának tájékoztatása alapján megállapította, hogy folyamatos csökkenés mellett 2005. év tavaszára a nemzeti szabványállományban a magyar nyelvű szabványok részaránya 25%-ra csökkent, és a harmonizált európai szabványoknak közel fele is csak angolul hozzáférhető. Az MSZT

tájékoztatása szerint a helyzet arra vezethető vissza, hogy költségviselő hiányában legtöbbször egyáltalán nem tudják a szabványok magyar nyelvű változatát elkészíteni.

Az MSZT eljárása azzal, hogy a magyar nemzeti szabványállomány túlnyomó részét nem magyar nyelven vezette be, illetve a bevezetett idegen nyelvű szabványok magyar nyelvű változatát nem készítette el, – a jogi szabályozás (költségvetési törvény) hiányosságára visszavezethető okból – alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.

Az általános helyettes a visszásság megszüntetése, valamint megelőzése érdekében azt javasolta a pénzügyminiszternek, hogy a mindenkori költségvetési törvény előkészítése során vegyék figyelembe az európai és a nemzetközi szabványok magyar nemzeti szabványként való, magyar nyelvű bevezetése költségvetési fedezete biztosításának szükségességét.

A javaslatot a pénzügyminiszter nem fogadta el, az általános helyettes az ajánlását fenntartotta.

### A 2005-ben iktatott ügyek

#### OBH 1435/2005.

**A jogbiztonsághoz fűződő joggal kapcsolatos alkotmányos visszásságot okoz a hatósági állatorvos, ha a vegyszeres permetezés miatt vándoroltatni kívánt méhállomány vándorlásához szükséges engedély kiadását olyan megbetegedés miatt korlátozza, amelyről jogszabály nem rendelkezik.**

A panaszosok előadták, hogy egyes helyi gazdák vegyszerhasználata következtében méheik pusztulnak. Az állomány védelme érdekében vándoroltatni akartak, a hatósági állatorvos azonban nem adta ki az ehhez szükséges igazolást.

A biztos a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Állomás igazgatójától kért tájékoztatást a panaszosok bejelentései alapján tett intézkedésekről.

A hatályos jogszabályok meghatározzák a háziméhek által látogatott gazdasági növények növényvédő szerrel történő kezelésének szabályait, így a termelő bejelentési kötelezettségét is. Az állományban bekövetkezett kár megtérítése iránt a panaszosok polgári peres eljárást indíthatnak. A vegyszeres permetezés a bírói gyakorlat szerint fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősül. A Ptk. 345. § (1) bekezdése alapján, aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik.

A 70/2003. (VI. 27.) FVM rendelet értelmében a méheket vándoroltatás esetén egy hétnél nem régebbi, a rendelet melléklete alapján kiállított állatorvosi igazolással szabad kivinni. A jogszabály szerint az igazolás kizárólag kedvező eredményű vizsgálat esetén állítható ki. Ellenkező esetben a kérelmet – egyetértve a megyei közigazgatási hivatal álláspontjával – határozatban kell elutasítani. A panaszosok állatorvosi igazolás nélkül hagyták el a települést.

Az állomás a másodfokú határozatában kifejtette, hogy a hatósági állatorvos olyan megbetegedés miatt korlátozta a méhállomány vándorlását, amelyről jogszabály nem rendelkezik, ezért az eljárást jogellenesnek minősítette. Az állomás végül a panaszosok számára kedvező döntést hozott, de intézkedése az időmúlás következtében már nem jelenthetett megoldást.

Az országgyűlési biztos a jelentést a méhek vándoroltatásához szükséges állatorvosi igazolás kiadására vonatkozó szabályozás és a jogalkalmazói gyakorlat esetleges vizsgálata céljából megküldte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek.

#### OBH 1655/2005.

**A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz a jogalkotó, ha a szabályozás során nem fordít kellő figyelmet az egyenlő esélyt biztosító szabályozására, illetve ha a rendelet megalkotására szóló törvényi felhatalmazás nem felel meg maradéktalanul a követelményeknek.**

A panaszosok sérelmezték az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek és klinikai szakpszichológusok számára előírt folyamatos továbbképzési kötelezettséget. Kifogásolták a rendelet szerint öt éves ciklusonként folyamatosan ismétlődő, gyakorlatilag élethossziglan („foglalkozás-hossziglan”) tartó továbbképzést, amely más diplomához kötött foglalkozási ágakban ismeretlen. A panaszosok álláspontja szerint a folyamatos továbbképzés csak az egészségügyben dolgozókra való korlátozása diszkriminatív. Az egyik panaszos példátlanul tartotta, hogy a felsőfokú végzettség és a posztgraduális képzés (szakvizsga) megszerzése után folyamatos, a szakmában történő munkavégzés mellett bármelyik más diplomástól megvonták volna a működés jogát. A másik panaszos azt kifogásolta, hogy a jogszabály alkotmányosértő helyzetet teremt azzal, hogy gyakorlatilag kétségbe vonja az egészségügy területén dolgozó diplomások szakmai önképzésre való képességét és a felsőfokú végzettség értékét. A folyamatos továbbképzés előírása visszamenőleges hatályú, mivel azok-

ra is vonatkozik, akik korábban abban bízva szereztek diplomát, hogy hivatásukat előre nem látható megkötöttségek nélkül gyakorolhatják. A panaszosok aggályosnak tartották, hogy nem megfelelő szintű jogszabállyal történt a kötelezettségek megállapítása. A panaszosok álláspontja szerint rendeleti szinten alapvető jogokat nem csak korlátozni, de egyszerűen szabályozni sem lehetséges, ezért a szabályozásra felhatalmazás sem adható. Ebből az is következik, hogy az egészségügyi miniszter rendeleti úton nem vezethet be kötelező továbbképzést.

Az általános helyettes a jogbiztonság elve sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. Az orvosi, fogorvosi, gyógyszerészeti, illetve klinikai pszichológusi tevékenység a legszorosabb kapcsolatban áll az Alkotmányban biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal. Az egészséghez való jog egyik alapvető garanciája az orvos, a gyógyszerész alapos és korszerű szakmai ismerete, a hivatás magas szintű gyakorlása. A szakmai ismeretek folyamatos megújításának, illetve bővítésének követelménye különös súllyal jelentkezik az egészségügyben, ahol a legalapvetőbb emberi értékek, az élet és az egészség alkotják a szakmai tevékenység tartalmát. Az étellel és az egészséggel kapcsolatban álló szakmai ismeretek kiemelkedő fontossága indokolja, hogy a folyamatos továbbképzés ne csak egy bizonyos életkor eléréséig, hanem mindaddig tartson, amíg valaki e hivatását gyakorolja. Az általános helyettes megállapította, hogy önmagában nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszasságot, ha az orvosokat, fogorvosokat, gyógyszerészeket és klinikai pszichológusokat általános érvennyel arra kötelezik, hogy foglalkozásuk gyakorlásának teljes időtartama alatt folyamatos továbbképzésben vegyenek részt.

A diszkrimináció kérdését csak az orvosok és a gyógyszerészek csoportján belüli alcsoportok (házi orvosok, illetve kórházi orvosok; tudományos fokozattal rendelkező, illetve nem rendelkező orvosok; egészségügyi intézményben működő, illetve ellátási körzetben működő gyógyszerészek stb.) között lehet felvetni. A nagy egészségügyi szolgáltató szervezetekben – főleg a klinikákon és a kiemelt kórházakban – dolgozó orvosok gyakorlatilag a normális munkavégzés menetében tudják teljesíteni a továbbképzési kötelezettségek jórészét. Az ilyen munkahelyeken minden további nélkül van mód részt venni a munkahelyi továbbképzési formákban (oktatási rendezvény, konferencia, folyóirat referálás), és a rendelkezésre álló helyettesítési potenciál miatt a szakmai célú tanulmányúton való részvétel is közeli lehetőség. Ezzel szemben a kis településeken működő házi orvosok és gyógyszerészek számára a továbbképzés lényeges nehézségekkel hozzáférhető, eleve nem adott a munkahelyen szervezett oktatási rendezvények, konferenciák, folyóirat referálások lehetősége. A szakmai célú tanulmányutakon való részvétel esetén a helyettesítés is nehezebb, mint ha ez az egészségügyi intézményben megoldható. Az általános helyettes álláspontja szerint a jogalkotó a továbbképzési formák és a szerzhető pontértékek meghatározásakor nem fordított kellő figyelmet az orvosok és gyógyszerészek azon csoportjára, akik számára a munkahelytől való távollét nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán oldható meg. Azzal, hogy a jogalkotó a ténylegesen nem egyenlő lehetőségekkel rendelkező orvosok és gyógyszerészek kötelezettségeit egyenlően állapította meg – vagyis objektíven nem egyenlő embercsoportokat egyenlőként kezelte –, rejtett diszkriminációt valósított meg. A diszkrimináció mentes bánásmód megkövetelné olyan lehetőségek megfogalmazását, amelyek alkalmasak a továbbképzéshez hozzáférés földrajzi és munkahelyi különbségeinek csökkentésére.

A továbbképzésre vonatkozó jogi szabályozás alakulásának áttekintéséből kitűnik, hogy a sérelmezett rendelet megalkotása előtt is ismert volt a folyamatos továbbképzésre kötelezés. A rendelet új eleme csak a továbbképzés teljesítésének nyilvántartása és ellenőrzése. A hatályos előírások tehát minőségileg új kötelezettséget nem állapítanak meg. Tartósan végzett szakmai tevékenységek esetében nem lehet alkotmányos követelményként megfogalmazni, hogy valamely tevékenység végzője ugyanazon feltételek között folytathassa munkáját, mint ahogy valamikor megkezdte. Így azon feltevést, hogy abban bízva szerzett egy orvos diplomát, hogy hivatását előre nem látható megkötöttségek nélkül gyakorolhatja, nem védi alkotmányos garancia. A feltételek változtatása nem visszamenőleges szabályozás. Az alkotmányossági követelmény ilyenkor annyi, hogy az érintettek lehetőségeit és helyzetét a jogalkotó körütekintően mérlegelje, kellő körütekintéssel alakítsa ki azokat a csoportokat, amelyekre a megváltozott előírások vonatkoznak, és elegendő időt hagyjon a megváltozott követelmények teljesítésére való felkészüléshez. Az általános helyettes álláspontja szerint a jogszabály megfelel az említett követelményeknek, erre tekintettel a jogállami jogbiztonság követelményének sérelme sem önmagában, sem a visszamenőleges hatályú jogalkotás oldaláról nem állapított meg.

Az egyik panaszos szerint alapjogsérelmet okoz az is, hogy a kötelezettség megállapítása nem megfelelő szintű jogszabállyal történt. Az Alkotmány értelmében az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani, alapvető jog lényeges tartalma azonban törvényben sem korlátozható. Abban a kérdésben, hogy mely jogok minősülnek alapvető jogoknak, az Alkotmány I. és XII. fejezetében, illetve az Alkotmánybíróság „kiolvasztás” gyakorlatában találunk útmutatást. E forrásokban sem nevesítve, sem az alkotmánybírósági értelmezésre hagyatkozva nem találunk olyan alapvető jogot, amelyhez szükségképpen hozzá kapcsolható lenne az orvosok, gyógyszerészek folyamatos továbbképzésére vonatkozó szabály. Az alapvető jogok lefedik ugyan a közönséges jogok teljes tartományát, de minden egyes „közönséges” jog és köteletség nem vezethető vissza közvetlenül alkotmányos alapjogra. Ha az alapvető jog és a konkrét „közönséges” jog között túl távoli, túl laza a kapcsolat, akkor az ilyen „közönséges” jog az adott összefüggésben alapjogi értelemben „semleges”. Mindezek alapján az orvosok, gyógyszerészek folyamatos továbbképzésével kapcsolatos jogok és köteleességek szabályozása a törvényen kívül más jogszabályi formában is történhet.

Arra a további kérdésre, hogy a választott szabályozási forma – esetünkben a miniszteri rendelet – teljesíti-e a jogalkotással kapcsolatos alkotmányossági követelményeket, a jogalkotásról szóló törvény (Jat) alapján adható meg a válasz.

A Jat értelmében a miniszter, akkor adhat ki rendeletet, ha szabályozás tárgyköre az adott miniszter feladatkörébe tartozik, illetve ha törvényben vagy kormányrendeletben a szabályozáshoz felhatalmazást kapott. E vonatkozásában a Jat előírásai teljesedésbe mennek. Kérdés az, hogy az egészségügyi törvény (Eütv) felhatalmazó rendelkezése megfelel-e a felhatalmazásra vonatkozó tartalmi és formai kikötéseknek. Az általános helyettes álláspontja, hogy az Eütv konkrét felhatalmazása nem felel meg maradéktalanul a Jat elvárásainak. Ha a képzés és a továbbképzés szabályait a felhatalmazás tárgyának tekintjük, akkor a törvényhely adós marad a felhatalmazás kereteinek meghatározásával. Így tehát az Eütv és a továbbképzés szabályainak meghatározására irányuló végrehajtási rendelet között nincs meg az a hiánytalan normatív láncolat, amelyet a Jat megkövetel. Ha a felhatalmazás kereteinek megjelölése elmarad, akkor ez azt jelenti, hogy a felhatalmazott korlátlan döntési autonómiával rendelkezik a megalkotandó szabály tartalmának meghatározásában. Ha ez így van, akkor a végrehajtási jogszabály tulajdonképpen már nem végrehajtási jellegű, hanem – a szabályozási autonómia folytán – eredeti. Az ilyen esetekben valóban megállapíthatatlan marad, hogy a végrehajtási jogszabály alkotója esetleg nem szabályozott-e olyan kérdést (is), amelynek szabályozását az eredeti felhatalmazó jogalkotó nem is akarta a felhatalmazottra rábízni. A felvetődő kételyeket bizonyos mértékig segíthet tisztázni a történeti jogértelmezés módszere. Az Eütv és a rendelet előírásainak viszonyában tartalmi alkotmányellenesség nincs, ezért annak ellenére, hogy az Eütv kétségtelenül nem maradéktalanul a Jat követelményei szerint adott felhatalmazást végrehajtási jogszabály alkotására, alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság nem keletkezett. Mindemellett szükséges nyomatékosan felhívni a jogalkotó figyelmét a felhatalmazással szemben támasztott követelmények pontos betartására, mert a felhatalmazásra vonatkozó előírások akár részleges mellőzése magában rejti az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság tényleges bekövetkezésének lehetőségét.

Az általános helyettes összességében megállapította, hogy az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek és klinikai szakpszichológusok folyamatos továbbképzéséről szóló rendelet szabályrendszere és azok alkalmazásának gyakorlata általánosságban összhangban áll az alkotmányos alapjogok érvényesülésének követelményével. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatban visszasságot okoz azonban, hogy a jogalkotó nem fordított kellő figyelmet a továbbképzési formákhoz való hozzáférés egyenlő esélyt biztosító szabályozására, s ennek következtében azok a kötelezettek, akiknek helyettesítése nehézségeket okoz, a gyakorlatban ténylegesen hátrányos helyzetbe kerülnek. A rendelet megalkotására szóló törvényi felhatalmazás nem felel meg maradéktalanul a követelményeknek, ám ez a hiba a gyakorlatban alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot nem okoz. Ezért azt javasolta az egészségügyi miniszternek, hogy az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek és klinikai szakpszichológusok a rendeletben meghatározott folyamatos továbbképzésének formáit egészítse ki olyan újabb elismert továbbképzési módokkal, amelyek a helyettesítési nehézségekkel küzdő kötelezettek speciális részvételi, illetve hozzáférési lehetőségeire fokozottan tekintettel van.

Az jogszabály-előkészítésért felelős igazságügyi és rendészeti minisztert pedig arra kérte, hogy fordítson fokozott figyelmet a felhatalmazást tartalmazó jogszabályi rendelkezések törvényi követelményekkel összhangban álló megfogalmazásának biztosítására.

A válaszadásra adott határidő még nem telt le.

(Kapcsolódó ügy: OBH 4904/2005.)

#### **OBH 1812/2005.**

**A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoztak az 1963-ban történt beruházása során a közreműködő állami szervek azzal, hogy tévesen készítették el a telekkönyvezéshez szükséges okiratokat, melynek következtében az épületek a mai napig is tévesen szerepelnek az ingatlan-nyilvántartásban.**

Az országgyűlési biztos egy lágymányosi lakásfenntartó szövetkezetből panasza alapján indított vizsgálatot.

A beadványhoz csatolt iratok szerint a szövetkezeti házak egyike azért nem került a lakásszövetkezet tulajdonába, mert az ingatlan-nyilvántartás szerint a Magyar Állam a tulajdonosa, és a tulajdoni lapon széljegyként a Kincstári Vagyoni Igazgatóság vagyonkezelői jogának bejegyzési kérelme szerepel. A szövetkezet elnöke megkereste a KVI regionális igazgatóságát, ahonnan azt a választ kapta, hogy a szövetkezet zártkörű értékesítés útján – az ingatlanforgalmi értékelésben meghatározott értéknél kedvezőbb áron – vegye meg az épület alatti telket, vagy a fővárosi önkormányzat per útján szerezze meg a KVI -től, és adja át a szövetkezetnek.

A Fővárosi Kerületek Földhivatalának irattárában őrzött dokumentumok szerint a panaszolt ingatlant az 1939. október 28-án közterületből alakították ki, házhely (udvar) megjelöléssel. A házszám nem változott, az ingatlan a telekkönyvi betét szerint és az 1963-ban, majd 1977-ben készült és a jelenleg is hatályos ingatlan-nyilvántartási térkép szerint is az adott szám alatt fekszik. Tulajdonosa Budapest Székesfőváros Közönsége volt, majd az ingatlan-nyilvántartás szerkesztésekor a Magyar Államot tüntették fel tulajdonosként anélkül, hogy ennek alapjául jogszabályt, vagy okiratot megjelöltek volna. Kezelője az ingatlannak nem volt.

A megtekintett iratok alapján következtetni lehetett a téves telekkönyvezés okára. Mivel a tárgyalt ingatlan eleve a Főváros tulajdonában volt, az nem szerepelt a kisajátítási eljárásokról készült dokumentumban, és vélhetően ezért maradt el a FÖBER kezelői jogának feljegyzése is, és ezért nem szerepeltették a közgyűlési jegyzőkönyvben sem.

A lakásszövetkezet a téves telekkönyvi határozatot azért nem fellebbezte meg, mert bízott a közreműködő állami szervek (Tanács VB, FÖBER, Országos Takarékpénztár) hozzáértésében. A lakásszövetkezetnek, illetve jogutódjának a szövetkezetnek ingyenes tulajdonszerzési igényét alátámasztják a beruházás idején hatályban volt 20/1959. (IV. 16.) Korm. rendeletben foglaltak. A kormányrendelet szövegéből következik, hogy a szövetkezeti lakások árát a telek árának figyelembe vételével kellett megállapítani, és az is, hogy a szövetkezeti lakás beruházások elsősorban az állami és tanácsai szervek közreműködésével, és az OTP bonyolításában folytak.

A fenti tényállás és a korabeli jogszabály alapján a biztos megállapította, hogy a lakásszövetkezetnek nem róható fel a kialakult rendezetlen tulajdoni állapot.

Az országgyűlési biztos a rendezetlen tulajdoni állapot előidézésében a földhivatal és más állami szervek mulasztását az idő múlására tekintettel nem állapíthatta meg, de leszögezte, hogy a kialakult helyzet sérti a szövetkezet tagjainak a tulajdonhoz és a jogbiztonsághoz való jogát. A sérelem orvoslása érdekében felkérte a pénzügyminisztert, mint a KVI-t az állami vagyonnal való gazdálkodás körében irányító minisztert, hogy vizsgálja felül a KVI álláspontját, és intézkedjen annak érdekében, hogy a tulajdonjog rendezésére a szövetkezet tagjaira méltányos megoldás szülessen.

A pénzügyminiszter kifejtette, hogy az ingatlan ingyenes átruházására a KVI-nak nincs jogszabályi felhatalmazása, a tulajdonjog rendezésére azonban több megoldást is javasolt. A biztos az egyik megoldást elfogadhatónak találta, és erről – egyeztetést javasolva – értesítette a Főpolgármesteri Hivatalt és a panaszost is.

### **OBH 1830/2005.**

**Nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot az anyakönyvezető, ha a jogszabályellenesen hiányos házassági anyakönyvi bejegyzést a születési anyakönyv adatai alapján az özvegy kérése ellenére is kijavítja.**

A panaszos azt kifogásolta, hogy csak a férje halotti anyakönyvi kivonatából szerzett tudomást arról, hogy férje utóneve nem „Sándor”, hanem „Sándor Mihály” volt, holott a „Mihály” utónevet sohasem használta. A második utónév sem a házasságkötésüket tanúsító anyakönyvi kivonatban, sem más, a birtokában lévő személyi okmányban nem szerepel, ezért sérelmezte, hogy azt neki miért kell használnia.

Az általános helyettes az emberi méltósághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A panaszos és férje 1952-ben Bonnya községben kötöttek házasságot. A panaszos házassági névként a férje nevét vette fel a házasságra utaló „né” toldással. A házassági anyakönyvi másolat szerint, a panaszos férje „Sándor” utónevű, de a születési helye szerinti születési anyakönyvben, a panaszos férjét valójában „Sándor Mihály” néven anyakönyvezték.

A panaszos házasságkötésének időpontjában hatályos, a Magyar Királyi Belügyminiszter 1906. évi 80. 000. számú rendeletével kiadott utasítás alapján „a férjes asszony”... „férje családi és utónevén nevezendő” volt. A hivatkozott korabeli jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel a panaszosnak házassági névként a férje nevét kellett felvennie a házasságra utaló „né” toldással.

A vizsgálat idején hatályos, az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. (Atv.) vonatkozó rendelkezésével megegyező módon, az 1952-ben hatályos anyakönyvi jogszabály is úgy rendelkezett, hogy a születési név az a név, amely az érintettet a születési anyakönyvi bejegyzés alapján megillette. Miután a panaszos férjét születésekor a „Sándor Mihály” utónévre anyakönyvezték, vagyis őt házasságkötésekor is így hívták, a panaszos házassági neve is „Sándor Mihályné” lett. Ezen a tényen az sem változtat, hogy a házasságkötéskor eljáró anyakönyvezető a férj nevét hiányosan, vagyis a második utónevét elhagyva jegyezte be mind a házassági anyakönyvbe, mind a házassági anyakönyvi kivonatba.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 17. § (3) bekezdése értelmében az országgyűlési biztosok vizsgálati jogosultsága csak az 1989. évi XXXI. törvény, vagyis az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki. Figyelemmel arra, hogy a panaszos és férje házasságkötése évtizedekkel az említett időpont előtt történt, az országgyűlési biztos általános helyettese a bonnyai anyakönyvezető eljárását hatáskör hiányában nem vizsgálta.

A panaszos által fénymásolatban csatolt okmányokban a volt férje valóban „Sándor”-ként, illetve az ő házassági neve „Sándorné”-ként szerepelt. A férj egykori okmányaiiban szereplő hiányos névbejegyzések oka az lehet, hogy azokat kézírással töltötték ki és a nyomtatványokban nem volt elegendő hely ahhoz, hogy a teljes nevét beírják. Ezért az okmányokban a panaszos férjének csak az első, vagyis az általa ténylegesen használt utónevét tüntették fel. A panaszos esetében a bonnyai házassági anyakönyvben szereplő hiányos bejegyzés az oka annak, hogy a személyi okmányaiába a házassági nevét tévesen, vagyis „Sándorné”-ként jegyezték be. Az Atv. 27/B. § (1) bekezdése szerint a „házassági név az a név, amely az érintettet a házassági anyakönyvi bejegyzés alapján megillette”. A hiányos bejegyzések, illetve az a körülmény, miszerint a panaszos férje életében a „Mihály” utónevet sohasem használta nem változtatnak azon a tényen, hogy a panaszos házassági neve „Sándor Mihályné”. Az Atv. 27. § (6) bekezdése értelmében a házastársa nevét viselő személy a házasságkötés folytán szerzett nevét (a házastársa nevét) még névváltoztatással sem változtathatja meg. Az idézett jogszabályi rendelkezésre figyelemmel a panaszosnak nincs jogi lehetősége arra, hogy a házassági nevéből a volt férje

„Mihály” utónevét elhagyja, továbbá az erre irányuló kérését a személyi okmányait kibocsátó hatóságok sem teljesíthetik.

Figyelemmel arra, hogy a vizsgálat adatok szerint a bonnyai házassági anyakönyvben szereplő hiányos bejegyzéseket időközben kijavították, az általános helyettes az eljárást intézkedés nélkül lezárta.

#### **OBH 1927/2005.**

**A gyermekeknek az egészséges testi, szellemi erkölcsi fejlődéséhez szükséges, az állam és a társadalom részéről nyújtott gondoskodáshoz, támogatáshoz való jogát, valamint a diszkrimináció tilalmát is sérti, ha eltérő elbírálás alá esnek a házasságban gyermekeket nevelő családok, valamint az élettársi kapcsolatban egymás gyermekeit nevelő szülők, tekintet nélkül arra, hogy a gyermekek száma megegyezik.**

A panaszos előadta, hogy élettársával együtt négy kiskorú gyermeket nevelnek. A gyermekek közül kettő a panaszos, kettő pedig élettársa előző házasságából született. A panaszos méltánytalannak tartotta, hogy csupán azért, mert élettársi kapcsolatban és nem házasságban élnek, sem a családi pótlék, sem a tankönyvtámogatás összegének megállapításakor nem illeti meg őket a nagycsaládosoknak járó kedvezmény.

Az általános helyettes a gyermekek megfelelő fejlődéshez, gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

Az általános helyettes megállapította, hogy a családok támogatásáról szóló törvény nem tartalmaz előírásokat az egymás gyermekeit közösen nevelő élettársi kapcsolatban élők és azok gyermekei támogatására. Az élettársi kapcsolatban élő szülők és egymás gyermekei a hatályos szabályozás szerint nem tekinthetők többgyermekes családnak, csak olyan szülőknek, akik gyermeküket, illetve gyermekeiket nem egyedülállóként nevelik. A jogalkotó a családi pótlékra jogosultak meghatározásánál ugyanis nem vette figyelembe az élettársat. Az ilyen család szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése nem célja a törvénynek. A jogalkotó szerint tehát az élettársi kapcsolatban élő és egymás gyermekeit közösen nevelő szülőket a családi pótlék összegének megállapításánál a kedvezőbb elbírálás nem illeti meg.

Ez a panaszos esetében azt jelenti, hogy ő csak a saját két gyermekére és élettársa is csak a saját két gyermekére igényelhet családi pótlékot, melynek összege kevesebb, mint a házasságban élő négy gyermeket nevelő családok esetében.

A családi pótlékra való jogosultság meghatározza az ingyenes tankönyvben részesülők körét is. A szülő az iskolának nyilatkozik, hogy családi pótlékra jogosult, a családi pótlék összege pedig – a tankönyvpiacon rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény magyarázata értelmében – „igazolja”, hogy a gyermek (tanuló) tartósan beteg, három vagy több gyermekes családban él-e vagy egyedülálló szülő által nevelt.

Összességében az általános helyettes megállapította, hogy a jelenlegi jogi szabályozás szerint eltérő elbírálás alá esnek a házasságban gyermekeket nevelő családok, valamint az élettársi kapcsolatban egymás gyermekeit nevelő „családok”, tekintet nélkül arra, hogy a gyermekek száma megegyezik. Ez a szabályozás pedig sérti gyermekeknek – az Alkotmány 66. § (2) bekezdésében, a 67. § (1) bekezdésében, valamint a 70/A. §-ban deklarált – az egészséges testi, szellemi erkölcsi fejlődéséhez szükséges, az állam és a társadalom részéről nyújtott gondoskodáshoz, támogatáshoz való jogát, és sérti a diszkrimináció tilalmát is.

Az általános helyettes az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi miniszternél kezdeményezte a Cst. olyan módosítását, hogy az élettársi kapcsolatban élő és egymás gyermekét közösen nevelő szülők a családi pótlék összegének megállapításánál egyenlő elbírálás alá essenek a házasságban élő gyermekeket nevelő szülőkkel, illetve gyermekekkel.

A miniszter szerint a családtámogatási törvény javasolt módosítása jelenleg nem indokolt. Az általános helyettes a miniszter válaszát nem fogadta el, és felkérte az időközben kinevezett Szociális és Munkaügyi minisztert, hogy gondolja újra a jelentésben foglaltakat, de miután az új miniszter sem látta indokoltnak a kérdéses jogszabály módosítását, így az általános helyettes a probléma megvitatása érdekében javaslatot tett egy egyeztető tárgyalás megrendezésére, amelyre 2007. január 30-án kerül sor.

#### **OBH 2113/2005.**

**A tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha elmulasztja a határozathozatali kötelezettségét.**

A panaszos a szomszédos ingatlanon lévő borozó zavaró működését sérelmezte és az italbolt megszüntetését, bezárását kérte.

A biztos tájékoztatást kért a jegyzőtől az álláspontjáról és a lakossági bejelentések alapján tett intézkedéseiről. A beszerzett iratok szerint az első- és másodfokú hatóság szerint az ellenőrzések során nem merült fel olyan hiányosság, ami miatt az üzletet be kellene zárni, vagy a működési engedélyét vissza kellene vonni.

Az üzlet működésével összefüggő első lakossági bejelentés 2003 szeptemberében érkezett a hatósághoz. A biztos rendelkezésére bocsátott iratanyagban azonban nem lelhető fel határozat, továbbá a jegyzői válaszban sem volt utalás arra, hogy az ügyben határozatot hozott volna. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

értelmében a közigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozatot hoz. Amennyiben az üzlet bezáratásának, vagy a működési engedély visszavonásának feltételei az első fokú hatóság szerint nem állnak fenn, az erre irányuló kérelmet határozatban el kell utasítani.

A biztos megállapította, hogy a jegyző, mint az első fokú hatóság a tényállást igyekezett körültekintően tisztázni, ennek érdekében megkereste a közegészségügyi hatóságot és a rendőrséget, helyszíni ellenőrzéseket tartott, meghallgatást hívott össze, de a határozathozatali kötelezettség elmulasztásával a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A biztos felhívta a jegyzőt, hogy a panaszos kérelmei alapján hozzon fellebbezéssel megtámadható határozatot. A jegyző elutasító határozatát a közigazgatási hivatal megsemmisítette, az új eljárás során a kijelölt jegyző az üzlet nyitva tartását korlátozta, míg a bezárásra irányuló indítványt elutasította.

#### **OBH 2309/2005.**

**A jogbiztonsághoz való, valamint a szociális biztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha az önkormányzat nem tesz eleget azon kötelezettségének, hogy az ügyfelet jogairól és kötelességéről tájékoztassa.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy a gombai önkormányzat – ismerve családja nehéz anyagi körülményeit, valamint súlyosan beteg gyermeke állapotát – nem adott tájékoztatást a beteg gyermekre tekintettel igénybe vehető támogatásokról, a gépjárműadó mentességről, közlekedési támogatásról, és az ellátási formákról csak véletlenül szerzett tudomást.

Az általános helyettese a jogbiztonsághoz, továbbá a szociális biztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított és tájékoztatást kért a körjegyzőtől. A körjegyző által megküldött iratanyag szerint az önkormányzat 2004 novemberében – a panaszos által bemutatott orvosi igazolás alapján – szerzett tudomást arról, hogy a panaszos gyermeke szemészeti megbetegedéssel született.

Az önkormányzat az orvosi igazolás birtokában a panaszos részére – gyermeke betegségére tekintettel – 2004 decemberétől gépjárműadó mentességet, 2005 januárjában – egy évre – közlekedési támogatást állapított meg, továbbá a családot 2005. évre lakásfenntartási támogatásban részesítette. A panaszos 2003 áprilisában a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekéről kiállított szakorvosi igazolás alapján, alanyi jogon járó közgyógyellátási igazolványt is igényelt az önkormányzattól. A gyermek közgyógyellátásra való jogosultságát az önkormányzat megállapította, majd 2004 áprilisában az igazolvány érvényességét a panaszos kérelmére meghosszabbította.

Erre tekintettel tehát az általános helyettes nem fogadta el a körjegyző azon érvelését, miszerint csak 2004 novemberében értesültek arról, hogy a panaszos gyermeke szemészeti megbetegedéssel született, hiszen erről már az alanyi jogon járó közgyógyellátásra jogosultság megállapításakor, vagyis 2003-ban is tudtak. A hatóság részéről tehát elvárható lett volna, hogy a panaszos segítségére legyen, és a tisztességes eljárás követelményének, valamint a humanizmus alapelveinek megfelelően tájékoztassa az igényelhető egyéb ellátási formákról, így a közlekedési támogatás, a gépjárműadó mentesség kérelmezésének lehetőségéről, és a jogosultsági feltételeiről.

Az általános helyettes megállapította, hogy az önkormányzat a tájékoztatási kötelezettségének elmulasztásával a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonságos fűződő joggal összefüggésben visszásságot okozott. Kifejtette, hogy az önkormányzat nem vette figyelembe a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 2005. január 1-jén hatályba lépett – a lakásfenntartási támogatás mértékének kiszámításához alkalmazandó képletre vonatkozó – módosítását, és az abban előírt 30 napon belül a helyi rendeletét nem vizsgálta felül.

Az általános helyettes felkérte a közigazgatási hivatalt, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy az önkormányzat rendelete megfelel-e az Sztv. előírásainak. A felhívta a polgármestert és a körjegyzőjét, hogy hasonló helyzetben lévő kérelmezők esetében a mindenkori hatályos jogszabályok alkalmazásával segítsék elő a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését, s ezáltal a segítségre szorulóknak lehetőség szerinti támogatását, és tájékoztatását.

A közigazgatási hivatal vezetője tájékoztatta az általános helyettest, hogy felhívására a képviselő-testület a jogszabályi előírásoknak megfelelően módosította a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló helyi rendeletét.

A körjegyző a jelentésben foglaltakat tudomásul vette.

#### **OBH 2326/2005.**

**A panasz benyújtásához való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a fogyasztóvédelmi hatóság, ha egy gazdasági társaság fogyasztóvédelmi panaszát azért nem vizsgálja meg, mert csak a természetes személyeket tekinti fogyasztónak.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy az Invitel Távközlési Szolgáltató Rt. nem azonos mértékben növelte az egyes ADSL csomagok sáv szélességét.

Az országgyűlési biztos eljárása során a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségének igazgatójától kért tájékoztatást.

A szolgáltató arról értesítette a panaszost, hogy más hazai szolgáltatókkal azonos módon üzletpolitikai célból emelte az ADSL csomagok sávszélességét, annak megduplázása hivatalosan nem merült fel. A csomagok új sávszélességének maximális célértékét, nem pedig az emelés mértékét határozták meg.

A biztosok gyakorlatában az Internet szolgáltatás, a létesítés, a működés, a számlázás nem minősül közszolgáltatásnak, ezért az Invitelnek a sávszélesség növelésével kapcsolatos eljárását sérelmező panaszt a biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatta, de a panaszos az újabb beadványaiban a fogyasztóvédelmi felügyelőség döntését is kifogásolta, amely szerv vizsgálatára a biztosnak kiterjed a hatásköre.

A panasz kapcsán azonban a felügyelőség is a hatáskörének hiányát állapította meg, mert álláspontja szerint a szolgáltatás igénybevételére nem a panaszos, mint fogyasztó kötött szerződést, hanem egy cég. A felügyelőség hatásköre pedig csak a fogyasztói forgalomra terjed ki, mely alatt az árunak közvetlenül a fogyasztó, mint végső felhasználó részére történő forgalmazása értendő.

A biztos a bírói gyakorlatot megvizsgálva megállapította, hogy fogyasztónak nemcsak természetes személy, hanem gazdasági társaság is minősülhet. Amennyiben tehát a szolgáltatás végső felhasználója egy kft, a panasz kivizsgálása akkor is a felügyelőség hatáskörébe tartozik. Önmagában arra hivatkozással, hogy az előfizetői szerződést egy cég kötötte, a beadvány hatáskör hiányában nem utasítható el.

Bár a konkrét beadvánnyal kapcsolatban a hatóság hatáskörének hiányát állapította meg, az abban foglaltak alapján áttekintette a közérdekű kereset benyújtásának lehetőségét. A Felügyelőség tehát vizsgálta az Invitel kifogásolt szolgáltatását, vagyis a panaszos ezen keresztül – amennyiben a hatóság szerint a tevékenység (eljárás) jogszabályba ütközik – jogvédelemben részesülhetett volna.

Az országgyűlési biztos szükségesnek tartotta leszögezni, hogy míg a köznapi nyelvben a személy kifejezés az embert jelöli, addig a polgári jogban ez gyűjtőfogalom: az embert és a jogi személyeket is magában foglalja. Fogyasztó az a nem természetes személy is, aki az áru, szolgáltatás végső felhasználója.

#### **OBH 2885/2005.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az adóhatóság, ha a törvényben előírt ügyintézési határidőt nem tartja be.**

A panaszos sérelmezte, hogy közérdekű bejelentésére az APEH Kelet-budapesti Igazgatósága késedelmesen válaszolt. Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnökét vizsgálat tartására kérte fel.

A panaszos 2005. február 21-én magánszemélyt érintő közérdekű bejelentést tett az Igazgatóságon, és kérte a vizsgálat lefolytatását és annak eredményéről írásbeli tájékoztatását. Az Igazgatóság a kérelmet nyilvántartásba vette, de az ellenőrzést revizori kapacitás hiánya miatt nem rendelte el, amiről a panaszost nem értesítette. Mulasztását csak 2005. szeptember 26-án pótolta. A 2004. évi XXIX. törvény értelmében a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított 30 napon belül el kell bírálni. Ha előreláthatólag a vizsgálat 30 napnál hosszabb ideig tart, a panaszost tájékoztatni kell.

A vizsgálat megállapította, hogy a közérdekű bejelentés során ügyintézés indokolatlanul elhúzódott. Késedelmes eljárásával az APEH Kelet-budapesti Igazgatósága a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

Az általános helyettes tekintettel arra, hogy a panasz alapján az APEH elnöke az ügyet megvizsgálta és a hiányosságokat feltárta, továbbá felhívta az Igazgatóság figyelmét a törvényben előírt határidők pontos betartására, illetve annak garanciális jelentőségére kezdeményezést nem tett az ügyben.

#### **OBH 3198/2005.**

**A jogbiztonsághoz és a panasz előterjesztéséhez való jog sérelmét okozza a Pénzügyminisztérium, ha a hozzá előterjesztett panaszt hónapokon keresztül nem vizsgálja ki, és a panaszos beadványaira nem reagál.**

A panaszos a Szarvas és Vidéke Takarékszövetkezet betétkamat számítási gyakorlatát kifogásolva a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez fordult és kérte panaszának kivizsgálását. A felügyelet a panaszt áttette a takarékszövetkezetnek és felhívta annak kivizsgálására. A takarékszövetkezet a felügyeletet arról tájékoztatta, hogy a panaszos kérésének helyt adott. Ezt a PSZÁF elfogadta, a panaszos azonban nem. A panaszos először 2004. szeptember 27-én e-mailben, majd 2005. január 7-én tértivevényes ajánlott levélben kérte a Pénzügyminisztériumtól a PSZÁF eljárásának felülvizsgálatát. Miután a Pénzügyminisztériumtól nem kapott választ, az ombudsmanhoz fordult. Sérelmezte, hogy a minisztérium mintegy 9 hónap elteltével sem válaszol a vizsgálatot kezdeményező levelére. A Pénzügyminisztérium a panaszos beadványát 2005. március 16-án továbbította a felügyelethez és kérte annak vizsgálatát, erről azonban a panaszost nem tájékoztatta. A PSZÁF ekkor bekérte a takarékszövetkezet üzletszabályzatát és a betéti konstrukciókra vonatkozó szabályzatokat. A felügyelet megállapította a takarékszövetkezet szabályzatai részben valóban ellentmondásosak és félreérthetőek voltak a betéti kamatok számítási szabályait illetően. A takarékszövetkezet 2005. június 1-jei hatállyal módosít

totta üzletszabályzatának vonatkozó pontjait. A Pénzügyminisztérium a vizsgálatról először 2005. július 12-én, majd november 15-én tájékoztatta írásban a panaszost.

Az általános helyettese megállapította, hogy a PSZÁF eleget tett a 2004-ben hatályos jogszabályi rendelkezéseknek (1996. évi CXII. törvény 203/A. §), nem okozott alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot azzal, hogy 2004. augusztusában-szeptemberében nem végzett részletes vizsgálatot a panaszos által kifogásolt takarékszövetkezetnél, tekintettel arra, hogy a takarékszövetkezet a panaszt saját hatáskörében kivizsgálta és arról tájékoztatta a felügyeletet, az ügyfél kérésének pedig helyt adott. Ennek nem mond ellent az sem, hogy a 2005. áprilisában lefolytatott újabb, az előzőtől független vizsgálat során a PSZÁF megállapította, hogy a takarékszövetkezet szabályzatai részben ellentmondásosak és félreérthetőek voltak a betéti kamatok számítási szabályaira vonatkozóan. Ez utóbbi vizsgálat eredményeképpen egyébként a takarékszövetkezet módosította kifogásolt általános szerződési kikötéseit.

Az általános helyettes a Pénzügyminisztérium eljárását illetően a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás szabályainak érvényesülését vizsgálta. Megállapította, hogy a Pénzügyminisztérium a hozzá érkezett beadványt fél év elteltével kezdte csak vizsgálni, illetve kivizsgáltatni, de a vizsgálat elhúzódásáról, illetve annak okairól a panaszost nem tájékoztatta. Ezzel megsértette a panaszok és közérdekű bejelentések elintézésére vonatkozó törvényi rendelkezéseket, eljárási határidőket és egyéb kötelezettségeit. A Pénzügyminisztérium eljárása nem felelt meg a jogbiztonság követelményének és sérült a panasz előterjesztéshez való jog is azzal, hogy a Pénzügyminisztérium nem tett eleget panasz elbírálási kötelezettségének, csak miután a panaszos az első beadványa előterjesztését követően eredménytelenül eltelt több hónap után, ajánlott levélben megismételte panaszát.

Az általános helyettes kezdeményezte a pénzügyminiszternél, hogy hívja fel az alárendeltségében működő szervezeti egységei köztisztviselői figyelmét, a panaszok és a közérdekű bejelentések vizsgálatára, elbírálására vonatkozó eljárási szabályok garanciális jelentőségére és azok maradéktalan betartására. A pénzügyminiszter a kezdeményezést elfogadta.

#### **OBH 3297/2005.**

**A bentlakásos intézményekben élők alkotmányos jogaival összefüggő visszásságot okoz, ha az intézményben nem biztosítottak a jogszabályokban előírt tárgyi és személyi feltételek.**

Egy országgyűlési képviselő juttatta el az országgyűlési biztoshoz egy, a zebegényi Időskorúak Otthonában élő asszony panaszbeadványát, aki a személyi térítési díj mértékének emelkedését sérelmezte.

Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot az ügyben, melynek során tájékoztatást kért a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjétől, a megyei önkormányzat főjegyzőjétől, továbbá munkatársai helyszíni vizsgálat keretében megtekintették az intézményt.

Az otthon – négy másik pest megyei otthonnal együtt – korábban a Katolikus Kereszt Alapítvány működtette, mely 2003. májusban csődhelyzet miatt kérte, hogy az általa működtetett szociális intézményekben élők ellátását a továbbiakban a megyei önkormányzat biztosítsa. A biztos egy korábbi jelentésében (OBH 2945/2003) már megállapította, hogy a megyei önkormányzat nem képes a megszűnő otthonokból távozni kényszerülők azonos szintű (1-2 ágyas lakrészekben történő) elhelyezését saját intézményrendszerén belül megoldani, illetve az idősök a korábbi üzemeltetővel kötött megállapodásra hivatkozva nem hajlandók az adott épületekből távozni. Ezért – bár az otthonok közül csak a zebegényinek van működési engedélye, a megyei önkormányzat arra kényszerül, hogy az ellátást ideiglenesen a jelenlegi helyszíneken oldja meg.

A működési feltételek vizsgálata során mind a közigazgatási hivatal, mind az országgyűlési biztos munkatársai több hiányosságot állapítottak meg. Így különösen: az otthon területén az épületen belüli akadálymentes közlekedés nem megoldott, mely az ellátottak szabad mozgáshoz való alkotmányos jogát sérti. A gondozók létszáma és szakképzettsége megfelel a szakmai jogszabályban foglalt előírásoknak, azonban az otthonban nem foglalkoztatnak diétás nővért, mozgásterapeutát, főállású mentálhigiénés szakembert és foglalkoztatás-szervezőt, ami az ellátottak lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát sérti. Ugyanezen joggal összefüggésben okoz visszásságot, hogy az otthonban nem működik nővérhívó rendszer, sem külön orvosi szoba, sem elkülönítő helyiség nem áll rendelkezésre, továbbá az ellátottak gyógyszerhez nem megfelelően megoldott, nincs zárható gyógyszeres szekrény. Az emberi méltóság és a legmagasabb szintű egészséghez való jog sérelmét okozza, hogy a mellékhelyiségekben a falak penészesek, a fürdetést segítő eszközök, az intimtást biztosító zuhanyfüggöny hiányzik. Ugyanezen jogok sérelméhez vezet, hogy a látogatók fogadására és a mentálhigiénés foglalkoztatások lebonyolítására nem áll rendelkezésre külön helyiség, és a mentálhigiénés foglalkoztatás nem biztosított. Az a tény pedig, hogy az otthonban nem működik érdekképviselői fórum, a kérelemhez és a panaszhoz fűződő joggal összefüggésben okoz visszásságot.

A biztos megállapította, hogy az otthonban a feltételek a korábbi vizsgálatához képest javultak, ez betudható a fenntartó folyamatos odafigyelésének és komoly anyagi hozzájárulásának, valamint az intézmény működtetését átvevő Magyar Vöröskereszt szakmai munkájának, ennek ellenére a biztos a fenntartónál kezdeményezte a még meglévő hiányosságok orvoslását, aminek a címzett anyagi lehetőségeire figyelemmel a lehető legnagyobb mértékben eleget tett.

**OBH 3389/2005.**

**Nem okoz a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot az Országos Széchényi Könyvtár, ha a XVIII. századi, egyedi, pótolhatatlan, nemzeti értéket képező kisnyomtatványokat állományvédelmi okokból csak a kérelemben konkrétan megjelölt, valós célból teszi kutathatóvá.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy az Országos Széchényi Könyvtár (OSZK) Kisnyomtatványtárában megtagadták az általa kért latin nyelvű szövegekről fénymásolat készítését arra hivatkozva, hogy a kutatása tárgyakként azt jelölte meg, hogy „unatkozik”.

Az OSZK Kisnyomtatványtárában lévő 1952. előtt megjelent anyagokról – állományvédelmi okokból – osztályvezetői engedéllyel lehet fénymásolatot készíttetni. Ennek feltétele egy kutatási nyilatkozat, amelyben a kutatás céljáról is nyilatkozni kell. A szakkönyvtáros tájékoztatta a panaszost, hogy a kutatás céljának megjelölése nélkül nincs mód sem a kutatás, sem pedig a másolatkészítés engedélyezésére. Ezt követően a panaszos a nyilatkozaton a kutatás céljaként az „Unatkozom” szót használta. Ezt követően az ügyeletes könyvtáros tájékoztatta a panaszost, hogy így nem vállalják a másolást, de a panaszos nem változtatott álláspontján. Ezt követően a panaszos – nyomtatványok másolására irányuló – kérését elutasították. A panaszos az általános főigazgató helyetteséhez fordult. Figyelemmel azonban arra, hogy a panaszos ragaszkodott kutatási célként megjelölt bejegyzéséhez, az egyeztetés is sikertelen volt.

Az általános helyettes megállapította, hogy az OSZK közszolgáltatást végző szerv, ezért eljárása vizsgálatára kiterjed az országgyűlési biztosok hatásköre. Ezt követően azt vizsgálta, hogy az OSZK eljárása a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott-e, vagy azt veszélyeztette-e. Ennek során az általános helyettes figyelemmel volt arra, hogy az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármaskörét határozta meg.

A vizsgált ügyben nem volt kétséges, hogy az OSZK – az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összhangban – éppen a művelődéshez való jog jövőbeni biztosítása egyedi, pótolhatatlan, a nemzeti értéket képező XVIII. századi nyomtatványok megóvása érdekében állapított meg – korlátozókat is tartalmazó – kutatási szabályokat. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás éppen a művelődéshez való jog jövőbeni biztosítása érdekében szükséges. Az országgyűlési biztos általános helyettese szerint a felállított korlátozás arányban áll az elérni kívánt céllal, ugyanis érdemi és valós kutatási cél megjelölése esetén az OSZK engedélyezi a kutatást, illetve másolatok készítését.

A nemzeti értéket képviselő egyedi kisnyomtatványok (valamint valamennyi védett könyv, nyomat, nyomtatvány stb.) megóvásának nem kizárólagos, ám egyik fontos módja az engedélyhez kötött kutatás. Úgy vélem, hogy a művelődéshez való jog – eljövendő generációkra is figyelemmel történő – biztosítása sokkal nehezebben, költségesebben lenne megvalósítható a panaszban érintett korlátozás nélkül.

A biztos kiemelte azt is, hogy a korlátozás természetesen semmilyen körülmények között nem vezethet oda, hogy egy kutató ne férhessen hozzá a kutatásához szükséges dokumentumokhoz, de a lefolytatott vizsgálat során alkotmányos jogal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, a vizsgálatát ezért intézkedés nélkül zárta le.

**OBH 3484/2005.**

**A jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz a végrehajtó, ha az országgyűlési biztos jogszerű megkereséseit nem teljesíti.**

Egy szigethalmi panaszos – mint végrehajtást kérő – fordult a biztoshoz, mert a végrehajtási eljárás elhúzódását és eredménytelenségét sérelmezte. A biztos az eljárása során az 1993. évi LIX. törvény 18. §-a alapján két alkalommal is megkereső levéllel fordult az önálló bírósági végrehajtóhoz, de nem kapott választ.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a végrehajtó a megkeresései teljesítésének megtagadásával sérti a vizsgálati jogosultságát, és korlátozza az alkotmányos feladatának ellátásában, ami a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.

A biztos felszólította közvetlenül a végrehajtót, hogy válaszolja meg a megkeresésekben foglalt kérdéseket, és küldje meg a szükséges iratmásolatokat, de felkérte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát is, hogy szólítsa fel az érintett végrehajtót válaszadási kötelezettségének teljesítésére, s ennek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Sem a végrehajtótól, sem a Kamarától nem érkezett válasz, így a biztos a végrehajtási szervezet feletti általános felügyeletet, valamint a Kamara feletti törvényességi felügyeletet ellátó igazságügyi és rendészeti miniszterhez fordult intézkedést kérte.

A biztos felhívására azonban több mint három hónapig a miniszter sem válaszolt, ezért a biztos újabb levéllel nyomatékosan kérte hathatós fellépését.

Ezt követően a miniszter munkatársa telefonon tájékoztatta az ügy előadóját, hogy a panaszos ügyében eljáró végrehajtó a Kamarának sem válaszolt, amire a Kamara rendkívüli vizsgálatot rendelt el. Annak eredményeképpen a végrehajtó lemondott. A panaszolt ügyet új végrehajtóra osztották ki, aki az ügy iratainak átvételét követően megküldi a biztos részére a kért iratmásolatokat, és megadja a kért felvilágosítást.

Ez követően küldött a Kamara – lényegében az előzőekben írtakkal azonos tartalmú – levelet a biztos részére, amelyben azt nyilatkozta, hogy az új végrehajtótól az iratokat a Kamara megkérte, s azokat, megérkezésüket követően, azonnal továbbítják az országgyűlési biztosnak.

A biztos a fejleményekről tájékoztatta a panaszost.

#### **OBH 3652/2005.**

**A jogbiztonsághoz, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a jogszabály hiánya, ha a határozat kézbesítésének vélelmezett megtörténte ellen a küldemény „nem kereste” jelzéssel történő jogerősítése miatt nem biztosítja az érintettnek a jogorvoslat, azaz a vélelem megdöntésének lehetőségét.**

Egy panaszos azért fordult az általános helyetteshez, mert a szabálysértési hatóság pénzbírságot megállapító határozatról már csak a végrehajtási eljárásban értesült. A határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeit minden szerv azzal utasította el, hogy a jogorvoslati lehetőséget lekeste, mivel a postai küldemény „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza, és azzal szemben a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény alapján három hónapon túl már igazolási kérelem benyújtására sincs lehetőség.

Az általános helyettes arra tekintettel, hogy az ügyben a bíróság már eljár, megállapította, hogy az egyedi ügy nem tartozik a hatáskörébe, de a szabálysértési eljárások lefolytatása során tapasztalt gyakorlatával összefüggésben vizsgálatot rendelt el, mert a panaszból a jogbiztonság sérelmének gyanúja lehetett következtetni.

A vizsgálat feltárta, hogy az Alkotmánybíróság a 46/2003. (X. 16.) AB határozatában megállapította, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy több törvény vonatkozó rendelkezéseiben nem szabályozta a hivatalos irat postai kézbesítéséhez fűződő, bírósági és más hatósági eljárásban általánosan érvényesülő vélelem megdöntésének lehetőségét.

Ezt követően az Országgyűlés elfogadta a 2004. évi LXV. törvényt a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályokat tartalmazó egyes törvények módosításáról, illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, amely rendelkezik a polgári peres eljárás, a közigazgatási eljárás, az adózás rendjéről szóló törvény valamint a bírósági végrehajtásról szóló törvény módosításáról.

A jogalkotó azonban e törvények módosításán túlmenően nem minden eljárási szabályban rendezte a kézbesítési vélelem megdöntésének lehetőségét, így a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény vonatkozó előírásait sem módosította.

Az általános helyettes a panaszos egyedi ügyében az eljárás felülvizsgálatának kezdeményezésére nem jogosult ezért csak a megállapított visszásság jövőbeni előfordulásának megelőzése érdekében kezdeményezett intézkedést.

Felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, valamint az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a 46/2003. (X. 16.) AB határozatában megállapított alkotmányos mulasztás mihamarabbi pótlása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

A miniszterek az ajánlásban foglaltakkal egyetértettek, és az igazságügyi és rendészeti miniszter a 2006. szeptember 7-én kelt levelében jelezte, hogy a törvény módosítását „a lényeges, számottevő halasztást nem tűrő teendői között tartja számon.”

A Beszámoló lezárásáig a törvénymódosítás tervezete az Országgyűlési Biztos Hivatalához nem jutott el.

#### **OBH 3818/2005.**

**Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a szolgáltató, ha a mérőállás leolvasását úgy végzi el, hogy azt egy gyermek teszi lehetővé és az erről készült jegyzőkönyvet aláírja.**

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a Szegedi Vízmű Rt. megbízásából eljáró munkatársak vízmérő-ellenőrzést végeztek és az egyedül otthon tartózkodó 11 éves gyermeke engedte be őket, majd írta alá az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet is.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálata során tájékoztatást kért a szolgáltatótól.

Az Rt. vezérigazgatója szerint az elkészült jegyzőkönyvből nem állapítható meg az aláíró ügyfél kora, illetve az sem, hogy az ellenőrzést végzőket beengedte-e, vagy csak bediktálta az adatokat. A szolgáltató természetesen elfogadta a panaszos állítását és megállapította, hogy valóban hibáztak, amellyel azonban nem állt szándékukban kellemetlenséget okozni. Az életkor ismeretében az aláírás nem bír relevanciával, így a jegyzőkönyv fogyasztói oldala aláírása nélkülének minősül.

A fogyasztó – az együttműködési kötelezettség mellett – köteles a díjfizetés alapjául szolgáló óraleolvasás és más vízhálózat ellenőrzését lehetővé tenni, így jogilag irreleváns az, hogy az adott esetben azt a panaszos 11 éves gyermeke tette lehetővé, hiszen ehhez nem kell akarat, illetve belátási képesség és ezzel a szolgáltató sem kárt, sem érdeksérelmet nem okozott.

A jegyzőkönyv fogyasztó által történő aláírása egyébként nem szükséges, így a gyermek aláírása felesleges és szükségtelen eljárás volt, de nem jogellenes.

A rendelkezésre álló iratokból valószínűsíthető, hogy a megkívánt előzetes egyeztetés nem történt meg, így a Szegedi Vízmű Rt. eljárása nem felelt meg minden tekintetben az előírásoknak, ez a hiba azonban csekély jelentőségű.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság hiányában lezárta.

#### **OBH 4007/2005.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat települési szilárd hulladék kezeléséről szóló rendelete, ha időben korlátozza, illetve a hulladékgyűjtő edényzet méretének esetleges megváltoztatása lehetőségét nehezíti, sőt kizárja ezzel az arányos díjfizetést is.**

Egy tiszaföldvári lakos sérelmezte, hogy 2001-ben ellopták a kukáját, amit jelzett is a szolgáltatónak, de csak 2002. szeptemberében kapott választ. Addig a hulladékgyűjtő hiánya miatt nem tett eleget a díjfizetési kötelezettségének, ezért az elmaradt díjhátralékot a nyugdíjából vonják.

Az általános helyettes a vizsgálat során megkereste az illetékes jegyzőt, valamint tájékoztatást kért a szolgáltatótól.

A jegyző elmondta, hogy az edényzet ellopásakor a tulajdonosnak a rendőrséghez kell fordulnia. A nyomozás lezárásakor kiállított jegyzőkönyv alapján a szolgáltató díjmentesen pótolja azt. A panaszos – annak ellenére, hogy nem tette meg a feljelentést – kapott egy 80 literes edényzetet, és a díjat is ennek alapján kell fizetnie, a fizetési kötelezettségének azonban továbbra sem tesz eleget.

A kötelező közzolgáltatás igénybevételének és az érte járó díj megfizetésének nem feltétele, hogy rendelkezik-e a panaszos edényzettel, hiszen a települési hulladékkezelési közzolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet értelmében nem tagadható meg a közzolgáltatási díj megfizetése, ha a szolgáltató a szolgáltatást felajánlotta, illetve a rendelkezésre állást igazolja.

Az általános helyettes megállapította, hogy a jegyző azon eljárása, hogy az elmaradt díjhátralék behajtása iránt intézkedett összhangban van a jogszabályi előírásokkal, ezzel nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot.

A beadvány vizsgálata során észlelte az általános helyettes, hogy a helyi rendelet értelmében az edényzet méretét évente egy alkalommal, a változást megelőző év december 1. és 31. között lehet írásos bejelentéssel kérni a szolgáltatótól, amely álláspontja szerint nem életszerű az esetleges évközi változások miatt.

Az általános helyettes megállapította, hogy a helyi rendelet időben korlátozza a hulladékgyűjtő edényzet méretének megváltoztatását, és ezzel kizárja az arányos díjfizetés lehetőségét is, ezért nem felel meg a magasabb szintű jogszabályok szerinti szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének.

A megállapított alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az általános helyettes felkérte a megyei közigazgatási hivatal vezetőjét, vizsgálja meg, hogy a helyi rendelet megfelel-e a magasabb szintű jogszabályoknak, és amennyiben szükségesnek tartja, úgy kezdeményezze a rendelet módosítását.

A közigazgatási hivatal vezetője az ajánlással egyetértve és annak megfelelően törvényességi észrevételt tett a képviselő-testület felé.

#### **OBH 4104/2005.**

**A tisztességes eljárással, és a tulajdonjoggal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha a használatbavételi engedély kiadása előtt nem győződik meg arról, hogy az építési munkát az engedélynek megfelelően végezték-e el.**

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a 2004. novemberében átadott egészségházhhoz kevés személygépkocsi parkolót alakított ki az építettő. Az autók a közterületen, a házuk előtt parkolnak, ami számukra hátrányos és kényelmetlenségeket okoz.

A biztos megállapította, hogy az építetű 2002-ben nyújtott be építési engedély iránti kérelmet a Veszprém 6054 hrsz.-ú ingatlanra egészségügyi és rekreációs központ építésére. Az engedélyben szerepelt az a kikötés, hogy 14 gépjármű elhelyezési lehetőségét biztosítani kell, és azok működtetéséről az engedélyes gondoskodik.

A veszprémi önkormányzat a későbbiekben a beruházás megvalósulását pénzügyileg támogatta, és az egészségügyi komplexumban résztulajdont szerzett. Ezért összeférhetetlenség miatt az ügyben – kijelölés alapján – a balatonfüzűi jegyző járt el és folytatta le a használatbavételi eljárást. Ennek során a felépített egészségügyi és rekreációs központra a használatbavételi engedélyt megadta, annak ellenére, hogy az építési engedélyben meghatározott parkolóhelyek szám szerinti kialakítása nem történt meg. Az építési teleknek – a terv szerint – parkoló céljára jelölt részét építési engedély nélkül tömör fakerítéssel bekerítették, a forgalomtól elzárták.

A biztos megállapította, hogy az építésügyi törvény alapján az építetűnek minden olyan építményre stb., amelyre építési engedélyt kellett kérnie – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – annak használatbavétele előtt használatbavételi engedélyt is kell kérnie. A használatbavételi engedélyt meg kell adni az engedélynek megfelelő, rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas módon való építési munka elvégzése esetében. Az országos településrendezési és

építési követelményekről szóló kormányrendelet szerint meghatározott számú személygépkocsi elhelyezését kell biztosítani, a gépjárműtárolóra vonatkozó létesítési szabályok betartásával.

Mindezek alapján feltételezhető, hogy a használatbavételi engedély kiadása előtt a hatóság nem vizsgálta az építéssel létrehozott állapotot. Elmulasztotta annak a vizsgálatát is, hogy keletkezett-e olyan veszélyhelyzet, hiba vagy hiányosság, amelynek megszüntetéséről intézkednie kellett volna. A használatbavételi engedély kiadása miatt fennakadások keletkeztek a közlekedésben és a parkolásban.

A biztos felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg a kijelölt építésügyi hatóság eljárását, és annak eredményétől függően fontolja meg másik első fokon eljáró közigazgatási szerv kijelölését, vagy a már eljáró építésügyi hatóságot kötelezze a jogerős építésügyi határozatok végrehajtásának biztosítására. Javasolta, hogy az érintettekkel való szakmai konzultáció keretében tárja fel a kialakult jogellenes állapotot előidéző jogalkalmazói, jogértelmezési stb. okokat, és intézkedjen azok megszüntetésére.

A hivatalvezető egyetértett az ajánlással és tájékoztatta a biztost, hogy az eljáró építésügyi hatóságot hívta fel a szükséges intézkedések megtételére. A biztos további kérése kapcsán jelezte, hogy a jegyzőt felhívta, hogy negyedéves rendszerességgel adjon tájékoztatást a végrehajtás érdekében tett intézkedéseiről.

Az országgyűlési biztos a kiegészítő választ elfogadta.

#### **OBH 4172/2005.**

**A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését veszélyezteti, ha a nemzetközi repülőtér tranzitszállásának helyiségei, és azok berendezése a kulturált emberi tartózkodásra, főképpen kisgyermekes családok elhelyezésére alkalmatlan állapotban vannak. Az emberi méltósághoz, és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését veszélyezteti a nemzetközi repülőtér tranzitszállón a külföldiek jogait, elhelyezését és ellátását garantáló jogszabályok hiánya. Nem okoz visszasságot a határőrség, ha a sem vízummal, sem tartózkodási engedéllyel nem rendelkező hontalanok magyarországi beléptetését megtagadta, és visszaírányította őket.**

Egy Svájcban élő hontalan személy fordult az ombudsmanhoz, mert egy éjszakát feleségével és három kiskorú gyermekével a Budapest Ferihegy nemzetközi repülőtér tranzitzónájában lévő szálláshelyen kellett tölteniük. Kifogásolta, hogy a szobának nevezett két „cellában” kamera figyelte őket. Az őrségnek fenntartott helyiség takarítatlan, a helyiségben lévő szeméttároló tele volt, és az őrszolgálatot teljesítő határőrök dohányoztak. Mindkét hálólhelyiség piszkos és – különösen az ágyak alatt, valamint a sarkokban – szemetes volt. A hálólhelyiségekben lévő két-két emeletes ágyat erősen elhasználdott matrac fedte, amelyek olyan piszkos, szakadozott, több helyen is lukas „lópokrócokkal” voltak letakarva, hogy azokat még megérinteni is vonakodtak. Ágyneműt nem kaptak. Az összes ablak le volt festve, így azokon nem lehetett kilátni. A család az ágykeretekre írt, olyan személyektől származó feljegyzéseket is felfedezett, akik 2000. évtől kezdődően hosszabb-rövidebb időt töltöttek a szálláshelyen. Az egyik feljegyzés szerint egy menedékkérő több hónapot volt kénytelen a tranzitszálláson tölteni, mialatt bántalmazták, megkínózták, megalázták. Az említett személy azt írta, hogy ügyvédje tanácsára szabadult, aki azt javasolta neki, hogy a menedékkérelmét mielőbb vonja vissza és kérje az azonnali visszaküldését. A panaszos leginkább azt sérelmezte, hogy az őrszemélyzet semmit sem tett annak érdekében, hogy a közel 24 órás tartózkodásuk alatt a családja, különösképpen a kiskorú gyermekei számára élelmet biztosítson. A méltatlan elhelyezési körülmények miatt mindannyian a tranzitterületen lévő várócsarnok székein töltötték az éjszakát.

Az általános helyettes az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot az ügyben. A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében egy külföldi állampolgár beutazása és tartózkodása – főszabályként – akkor engedélyezhető, ha rendelkezik érvényes úti okmánnyal, a beutazáshoz, illetve a tovább- vagy visszautazáshoz szükséges vízummal, esetleg más tartózkodási engedéllyel, valamint a tartózkodásához szükséges anyagi fedezettel, továbbá az Itv. 4. § e) bekezdésében felsorolt beutazási akadályok egyike sem áll fenn. Az Itv. 4. § (4) bekezdése szerint azonban a külföldi nemzetközi szerződés vagy jogszabály alapján vízum nélkül utazhat be, és az első belépés időpontjától számított hat hónap alatt legfeljebb kilencven napig tartózkodhat külön engedély nélkül a Magyar Köztársaság területén, feltéve, hogy rendelkezik a tartózkodáshoz szükséges feltételekkel. A Magyar Köztársaság Kormánya és Svájc Szövetségi Tanácsa között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről szóló, többször módosított 22/1991. (II. 5.) Korm. rendelet (Megállapodás) 1. pontja alapján azok a svájci állampolgárok, akik érvényes útlevéllel vagy érvényes személyi igazolvánnyal rendelkeznek, és nem szándékoznak 90 napnál hosszabb ideig Magyarországon tartózkodni, vagy ott kereső tevékenységet folytatni, vízum nélkül utazhatnak be Magyarországra és tartózkodhatnak ott. A panaszos és családjának tagjai nem svájci állampolgárok, hanem Svájcban élő hontalanok voltak, így esetükben a Megállapodás hivatkozott rendelkezéseit nem lehetett alkalmazni. Miután a hontalan panaszos és családjának tagjai sem vízummal, sem tartózkodási engedéllyel nem rendelkeztek, a beléptetésük megtagadása kapcsán a vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észlelt.

Tekintettel arra, hogy a Magyar Köztársaság területére történő beutazáshoz szükséges vízummal sem a panaszos, sem családjának tagjai nem rendelkeztek, őket a határőrség az Itv. 34. § (1) bekezdése alapján visszairányította Svájcba. Az Itv. 86. § (2) bekezdésének *a)* pontja alapján a külföldi szállító légi jármű üzemben tartója köteles gondoskodni a külföldi haladéktalan visszaszállításától abba az országba, ahonnan hozta, vagy amely köteles őt befogadni, amennyiben a külföldinek a Magyar Köztársaság területére történő beléptetését a törvényben meghatározott valamely feltétel hiánya miatt tagadták meg. Az Itv. 35. § (2) bekezdése értelmében, ha a visszairányítás azonnal nem hajtható végre, a légi úton érkezett külföldi az érkezésétől számított legfeljebb nyolc napig köteles a repülőtér meghatározott helyén tartózkodni. Miután a panaszos és családját Budapestre szállító légitársaságnak csak a következő napon volt Svájcba induló járata, a határőrség a család tartózkodási helyéül elutazásukig a repülőtér területén található tranzitszállást jelölte ki, ami a 2/B terminál földszinti részén, az érkezési oldalon található. A tranzitszállás kialakításának előzménye az volt, hogy a kilencvenes évek közepén megélénkült migráció eredményeként Ferihegy nemzetközi repülőtérén is ugrásszerűen megnövekedett azoknak a külföldieknek a száma, akik a beutazás, a tartózkodás vagy a továbbutazás feltételeinek nem tettek eleget, ezért a határőrség visszairányította őket. A külföldiek elutazásukig – nem egyszer napokig – a repülőtér indulási oldalának tranzitvárójában tartózkodtak. A várócsarnokban gyakran napokig tartózkodó külföldiek – köztük kisgyermekes családok – nem tudtak megfelelően tisztálkodni, étkezni és az éjszakákat kénytelenek voltak a váróterem székein, esetleg a padlón fekvéssel tölteni. A visszaszállításra váró külföldiek elhelyezési körülményei kapcsán számtalan kritika érte a magyar hatóságokat – elsősorban a határőrséget – a hazai, illetve a nemzetközi emberi jogi szervezetek részéről. Ezért, továbbá a világ más nemzetközi repülőterein működő hasonló létesítmények működtetése során szerzett tapasztalatok hatására Ferihegy 2/B terminál építéskor – kifejezetten a visszairányítás alatt álló külföldiek kulturált elhelyezésére – alakították ki a tranzitszállást, ami 1998. december 19-én kezdte meg működését. A létesítményt legfeljebb 8 személy egyidejű elhelyezésére alakították ki, és összesen öt helyiségből áll: az őrszemélyzet tartózkodási helyéül szolgáló helyiségből, jobbra és balra 1-1 hálólhelyiség, azokból, pedig 1-1 fürdőhelyiség nyílik. A tranzitszállás ablakai a repülőtérnek a beszállításra váró gépek parkolási helyéül szolgáló részére néztek. A helyszíni bejáráskor sem a hálólhelyiségek, sem az őrszemélyzet tartózkodási helyéül szolgáló középű helyiség ablakait nem lehetett kinyitni. A helyiségek szellőzését egy központi elszívó berendezés biztosította. Valamennyi ablakot fehér színű, fényáteresztő fólia fedte, amelyeken át nem lehetett kilátni. A jelenlévő határőrök elmondása szerint az ablakok biztonsági okokból voltak lezárva és lefóliázva, így akadályozzák meg, hogy a tranzitszálláson tartózkodó személyek a repülőgépek, illetve a repülőtér személyzetének mozgását megfigyelhessék. Tekintettel arra, hogy a helyiségekben a külső fényviszonyoknak megfelelő, emberi tartózkodásra alkalmas természetes világosság volt a vizsgálat alkotmányos joggal összefüggő visszaszágra utaló körülményt nem észlelt.

A tranzitszálláson 2004. évben 50 személy összesen 135 napot, 2005. évben 44 személy összesen 63 napot töltött. A helyszíni bejárást megelőzően, a tranzitszálláson utoljára 2005. november 29-én helyeztek el 4 személyt, azonban 2005. december 1-jén az utolsó külföldi is elutazott. A tranzitszálló bútorzatát a repülőtér üzemeltetője, a matracokat, a párnákat és a takarókat, valamint az ágyneműt a határőrség biztosította. A helyiségeket a határőrség kijelölt munkatársaink jelenlétében, a repülőtér üzemeltetőjének alkalmazottjai takarítják. A tranzitszállás kulcsa a repülőtér 2/B terminál határforgalmi kirendeltség vezetőjénél volt, a vizsgálat résztvevőit is ő engedte be a létesítménybe. A hálólhelyiségek körülbelül 14 m<sup>2</sup> alapterületűek, egyenként maximum 4-4 személy elhelyezésére voltak kialakítva. A bútorzatuk: 2-2 emeletes vaságy, négy szék, két asztal, valamint beépített szekrények. Az ágyakon pléddel letakart habszivacs matracok, illetve egy-egy párna volt. A matracokon lévő huzatok valóban mocskosak és szakadozottak, a rajtuk lévő pléddek erősen elhasználódott, több helyen lyukas, szakadozott állapotban voltak. A határforgalmi kirendeltség vezetőjének állítása szerint, a tranzitszállás lakói a megérkezésükkor kapnak ágyneműt. Ezzel szemben ágynemű egyik fekhelyen sem volt és a kirendeltség vezető sem a külföldiek ágyneművel történő ellátását szabályozó vagy átvételét igazoló dokumentációt, sem a tranzitszállás következő lakói számára készen álló ágyneműt nem tudta megmutatni. Mindkét hálólhelyiségből 1-1 fürdőhelyiség nyílt, amelyekben illemhely, zuhanyzó, valamint mosdókagyló található a megfelelő csapokkal együtt. A helyszíni bejáráskor mindkét fürdőhelyiségben volt hideg és meleg víz, szappan, papír kéztörölő és WC papír. A falakat borító fehér csempé itt-ott hiányos volt. A panaszosnak a hálólhelyiségekben látott feljegyzésekkel kapcsolatos állításaira figyelemmel, munkatársaim a tranzitszállás bútorzatát közelebbről is megvizsgálták. A hálólhelyiségekben lévő beépített szekrényekben 7-8 darab olyan, papírból készült élelmiszeres dobozt találtunk, amilyenekben a MALÉV járatok fedélzetén szokták az utasoknak a hideg ételmezt kiosztani. Ezek a MALÉV catering szolgáltatótól származtak, és több napos ételmaradékokat, illetve azok használt csomagoló anyagát tartalmazták. Feljegyzések a szekrényeknek sem a külső, sem a belső oldalán, sem a falakon, sem a vaságyak fából készült végein nem voltak. A helyszíni bejárást végző munkatársaim kérésére a jelenlévő határőrök az ágyakat mindkét hálólhelyiségben elmozdították, és alkotórészeikre bontották. Az ágyakat takaró pléddek, a habszivacs matracok, illetve a matracok alatti ágydeszkák elmozdítását követően 9 darab, különböző terjedelmű, kézzel írt feljegyzés is előkerült. A tranzitszálláson tartózkodó személyek közti kommunikációt, így például a levelezést semmiféle jogszabályi rendelkezés sem tiltja, azonban a panaszosnak a beadványában írt állításaira figyelemmel a megtalált feljegyzéseket az Országgyűlési Biztosok Hivatala lefordította. A hálólhelyiségek

tisztántartásának színvonalát jelzi, hogy a helyszíni bejárás résztvevői több ágyban a matracok alatt szétnyomódott, már erősen romlott állapotban lévő ételmaradékokat, így például krémsajtot is találtak. Összességében a tranzitszállás helyiségei, különösen a fekhelyek, a kulturált emberi tartózkodásra, főképpen kisgyermekes családok elhelyezésére alkalmatlan állapotban voltak. Az ágyakban talált és már romlásnak indult ételmaradékok, a megfelelő takarítás, különösen az ágynemű hiánya közegészségügyi szempontból is aggályos helyzetet teremtenek, ami súlyosan veszélyezteti a lehető legmagasabb szintű egészséghez való jog érvényesülését.

Az ágyakban talált feljegyzések közül hetet arabul, a nyolcadikat kurd nyelven írták. A kilencedik feljegyzés egy számsort – vélhetően egy mobil telefon hívószámát – tartalmazott. Mindössze három feljegyzésen tüntették fel, hogy mikor írták azokat, így nem tudni, hogy van-e köztük olyan, amelyet a panaszos és családja is olvashattak. A dátumozás szerint két arab nyelvű feljegyzést, amelyeken ugyanaz az aláírás szerepel, 2005. október 10-én, a harmadik, kurd nyelvű feljegyzést 2005. december 1-jén írták. Az utóbbin hat személy aláírása szerepelt. Négy feljegyzés a szerelemről, a hazaszeretetről, illetve a család utáni vágyódásról szól. Mindössze négy feljegyzésben történik utalás arra, hogy azok írói milyen okból kerültek a tranzitszállásra és az ott tartózkodásuk alatt milyen bánásmódban volt részük. A panaszoshoz hasonlóan, a 4. számú feljegyzés írója is szóvá teszi, hogy csak késve kapott ennivalót, majd elvitték, hogy vegyen magának ezt-azt. Az 5. számú feljegyzés írója megemlíti, hogy nem telefonálhatott. Ennek a feljegyzésnek az írója azt tanácsolja, hogy Magyarországon senki se kérjen menekültstátust, mert nem fog segítséget kapni. A feljegyzés írója azt is megemlíti, hogy ezt a tanácsát nem a saját tapasztalataira, hanem azoknak a személyeknek a beszámolójára alapozza, akik előtte a tranzitszálláson laktak, és öt hónapi őrizetet követően kérték, hogy visszatérhessenek. Miután sem a feljegyzés íróját, sem az általa megjelölt személyeket nem sikerült azonosítani, a vizsgálat ezekre az ügyre nem terjedt ki. A határőrség által rendelkezésre bocsátott iratokból azonban kiderült, hogy a panaszos és családjával egyidejűleg egy személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező, magát pakisztáni állampolgárnak valló férfi is tartózkodott a tranzitszálláson, aki 2005. június 26-án érkezett a repülőtérre és a menedékjogi kérelem előterjesztésére vonatkozó szándékát a határőrségnek jelezte. A határőrség a kérelemről a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal haladéktalanul értesítette, amelynek munkatársa 2005. június 28-án a repülőtéren megjelent és a kérelmezőt meghallgatta. A debreceni menekülteket befogadó állomás igazgatójának tájékoztatása szerint a kérelmező az említett napon az intézménybe megérkezett, és a helyszíni bejárás időpontjában is ott tartózkodott. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa már korábban is foglalkozott a repülőtér nemzetközi területén tartózkodó külföldiek alkotmányos jogainak érvényesülésével. Jelentésében az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon ítéletére, amelyben a külföldieknek a repülőtér nemzetközi – más szóval tranzit – zónájában tartását szabadságkorlátozásnak minősítette. Az ajánlást követően a jogalkotó törvényben szabályozta a repülőtér nemzetközi zónájában tartózkodó külföldiek szabadságkorlátozásának jogcímét és időtartamát. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam alapvető kötelezettsége, amelynek az egyébként alkotmányos jogcímen elrendelt szabadságkorlátozások foganatosítása során is eleget kell tennie. Az állam említett kötelezettsége magában foglalja azt is, hogy az alapvető jogok megsértésétől történő tartózkodása mellett, azok érvényesülésének feltételeiről is gondoskodnia kell. Tekintettel arra, hogy az Itv. 35. § (2) bekezdése értelmében a légi úton érkezett külföldiek – köztük kiskorú gyermekek – a határőrség rendelkezése alapján és az őket elszállítani köteles légi társaság járatának indulásától függően, akár nyolc napot is kénytelenek a repülőtér meghatározott részén eltölteni, az államnak a szabadságkorlátozásuk elrendelésének jogcímén túl, a végrehajtás módjának alkotmányosságát is garantálnia kell. A panaszosnak a tranzitszállás helyiségeiben látott kamerákkal kapcsolatos sérelme is a szóban forgó szabadságkorlátozás foganatosításának módjához kapcsolódik. A tranzitszállás helyszíni bejárása során kamerát csak az őrszemélyzet tartózkodási helyeül szolgáló – középső – helyiségben láttunk. Kérdésre a határőrség jelenlévő munkatársai is megerősítették, hogy sem a hálólhelyiségek, sem a fürdőhelyiségek nincsenek bekamerázva. A kamera arra szolgál, hogy a határőrök a tranzitszálláson tartózkodó külföldiek mozgását ellenőrizzék. Amennyiben a külföldi a hálólhelyiséget elhagyja, azt a határforgalmi kirendeltségen szolgálatban lévő határőr egy monitoron észleli. Egyes esetekben a külföldiek felügyeletével megbízott határőr a hálólhelyiségek előteréül szolgáló helyiségben tartózkodik és ügyel arra is, hogy az elutazásra váró személyek ne hagyják el a tranzitszállót. Az ő feladata, hogy – igény esetén – a külföldit a várócsarnokban lévő telefonhoz, esetleg az emeleten, vagyis a terminál indulási oldalán lévő boltok vagy vendéglátó egységek valamelyikébe elkísérje vásárolni, illetve onnan visszakísérje. A tranzitszállón tartózkodó külföldiek tehát olyan szoros felügyelet, illetve mozgáskorlátozás alatt állnak, ami gyakorlatilag fogva tartásnak tekinthető. Ezzel szemben az Itv. 35. § (2) bekezdése még arról sem rendelkezik, hogy a „repülőtér meghatározott helyén” pontosan mit kell érteni, vagyis a külföldi a közösségi szálláson történő elhelyezést köteles-e elfogadni, vagy dönthet úgy is, hogy az elutazásáig hátralévő idő alatt inkább a várócsarnokban tartózkodik, hiszen ott szabadabban mozoghat. Mivel az elszállítására váró külföldivel szemben nem büntető, hanem az idegenrendészeti – vagyis egy közigazgatási – eljárásban elrendelt szabadságkorlátozást foganatosítanak, semmi sem indokolja, hogy az említett személyek telefonálását bárki korlátozza, esetleg megakadályozza.

A panaszosnak, illetve a 4. sorszámú feljegyzés írójának a tranzitszálláson tartózkodó külföldiek élelmezésével kapcsolatos sérelmei a szabadságkorlátozásuk foganatosításának egy másik aspektusához kötődnek. A helyszíni bejárás

jelenlévő határőrök tájékoztatása szerint, miután az Itv. 86. § (3) bekezdése alapján a visszairányított személyek visszaszállításáig a tartózkodásukkal összefüggésben felmerült költségeket az érintett légitársaság viseli, a határőrök a külföldiek tranzitszállásra kísérését követően a MALÉV catering szolgálatának munkatársait szokták telefonon értesíteni, hogy küldjenek ételmet számukra. Előfordul azonban, hogy az étel csak több órás várakozás, esetleg többszöri sürgetést követően, késve érkezik. Bonyolultabb a helyzet azokban az esetekben, amikor a panaszoshoz hasonlóan, a külföldi nem a MALÉV, hanem egy olyan légitársaság utasa, amely az ételmezését természetben nem tudja biztosítani. Ilyen esetekben a többnyire már órák óta úton lévő, az utazástól és a hatósági eljárástól megviselt, éhes és nyugtalan külföldit a határőrök elkísérik vásárolni. A helyszíni bejáráskor a hálólhelyiségek szekrényeiben, illetve az ágyak matracai alatt talált ételmaradékok arra utalnak, hogy a tranzitszállásról 5 nappal korábban távozott utolsó lakók bizonyosan kaptak ételmet, ami azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a panaszos családja, különösen kiskorú gyermekei, esetleg mások ételmezése viszont koránt sem volt megfelelő. A tranzitszállón tartózkodó külföldiek ételmezése nem függhet attól, hogy melyik légitársaság hozta őket Budapestre. Elvárható, hogy az állam – az alapvető jogok védelmére vonatkozó kötelezettségéből eredően – jogszabályban garantálja, hogy akár nyolc napig is elhúzódó, szigorú szabadságkorlátozásnak alávetett külföldiek – köztük a kiskorú gyermekek – számára milyen elhelyezést és ellátást, különösen ételmezést kell biztosítani, és egyértelműen kell rendelkeznie arról is, hogy azt mely szerv köteles szolgáltatni. Ez a jogszabály a külföldiek alkotmányos jogainak biztosításán túl, a légitársaságok számára is garanciát jelentene ahhoz, hogy a visszairányított és elszállításra váró külföldi tartózkodásával összefüggésben milyen szolgáltatások költségeit kötelesek megfizetni. Évtizedekig Ferihegy nemzetközi repülőtér volt az egyetlen olyan hely, ahol külföldiek a nemzetközi légi utasforgalom keretében hazánkba érkezhettek. Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően azonban Debrecenben és Sármelléken is nemzetközi utasforgalmú repülőterek nyíltak, továbbá nem lehet kizárni, hogy ezek köre a jövőben tovább bővül. A nemzetközi utasforgalmú repülőterek számának növekedésével az államnak a visszairányított és elszállításra váró külföldiek alkotmányos jogainak érvényesülését nem csak Ferihegyen, hanem a többi hazai repülőtéren is biztosítani kell. A nemzetközi repülőtér tranzitszállásán tartózkodó külföldiek jogait, elhelyezését és ellátását garantáló jogszabályok hiánya veszélyezteti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésben biztosított emberi méltósághoz, valamint az Alkotmány 70/D. §-ában biztosított egészséghez való joguk érvényesülését.

A feltárt visszasságok megszüntetése érdekében az általános helyettes az igazságügyi és rendészeti miniszternek javasolta, hogy kezdeményezze a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 94. § kiegészítését, továbbá a repülőtér nemzetközi zónájában visszairányított és elszállításra váró külföldiek magatartási szabályait, valamint az elhelyezésüket és ellátásukat szabályozó kormányrendelet megalkotását.

A határőrség országos parancsnokának javasolta, hogy a kormányrendelet hatálybalépéséig gondoskodjon a nemzetközi légi utasforgalmú repülőtereken visszairányított és elszállításra váró külföldiek kulturált elhelyezéséről és ellátásáról, továbbá arról, hogy a határőr igazgatóságok az általuk nyújtott szolgáltatások költségeinek megfizetésére egységes elvek szerint kötelezzék a légitársaságokat. Az általános helyettes a Budapesti Határőr Igazgatóság igazgatóját arra kérte, hogy intézkedjen a tranzitszálló helyiségeinek tisztasági festéséről és a fürdőhelyiségek csempeburkolatának kijavításáról, az ott elhelyezett személyek ágyneművel történő ellátásának megszervezéséről, a fekhelyeken lévő matracok tisztításáról és a takarók cseréjéről, a helyiségek megfelelő takarításáról, illetve folyamatos tisztántartásáról, a tranzitszállón tartózkodó személyek ételmezéséről, továbbá arról, hogy a tranzitszálláson őrszolgálatot teljesítő munkatársai ne dohányozzanak.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter a javaslatot határidőben elfogadta, a jogszabályok előkészítés alatt vannak. A határőrség országos parancsnoka és a Budapesti Határőr Igazgatóság igazgatója az ajánlásokat határidőben elfogadták, és végrehajtották.

#### **OBH 4209/2005.**

**A jegyző azon mulasztása, hogy a kérelem tárgyában nem hoz érdemi döntést, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, valamint az egészséges környezethez való jogokkal összefüggő visszasságot okoz.**

A panaszos az egri Homok út végén található ipari létesítmények működését kifogásolta. Az országgyűlési biztos több alkotmányos jog sérelmének a lehetősége miatt indított vizsgálatot, és megkereste az egri polgármesteri hivatalt. Az ombudsman megállapította, hogy a kifogásolt telepek jogerős telephelyengedélyek alapján működnek, amelyek jogerőre emelkedésétől már több mint egy év eltelt, így vizsgálatukra nem terjedt ki a hatásköre.

A panaszosok 2003-ban kelt, a Hivatalhoz címzett beadványukban egyértelműen arról nyilatkoztak, hogy a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet alapján kérik a hatóság eljárásának megindítását. A biztos hangsúlyozta, hogy ha a panasz egyértelműen a telepek működésével kapcsolatos, a jegyzőnek a kormányrendelet alapján kell eljárnia. Bár a jogszabály alkalmazásában csak a közvetlen szomszédok minősülnek ügyfélnek a telepengedélyezési eljárásban, ez nem jelenti azt, hogy a nem közvetlen szomszédok a telep működésével kapcsolatban panasszal ne léphetnének fel. Ekkor az eljáró hatóság kötelessége a bejelentésben foglaltak vizsgálata és a szükséges intézkedések megtétele.

A kiadott telepengedélyeket a jegyzők ellenőrzik, ekkor a szakhatóságok bevonásával módjuk van a környezethasználat mértékének vizsgálatára is. Megalapozott lakossági panasz alapján a tevékenység gyakorlóját kötelesek a megfelelő intézkedésre kötelezni, vagy a tevékenységtől eltiltani. Az intézkedés kezdeményezői a közigazgatási eljárásban ügyfelek, így a jegyző köteles a megtett intézkedésekről – vagy azok szükségletességéről – határozatot hozni, és azt velük is közölni.

Az országgyűlési biztos ebben az ügyben is jelezte, hogy a zajos, bűzös tevékenységet folytató telepeknek a településen belüli elhelyezkedését alapvetően határozza meg a helyi önkormányzat szabályozási terve, fejlesztési elképzelése. Az önkormányzati rendelettel jóváhagyott településrendezési tervek tartalma szakmai helytállóságának vizsgálatára nincs hatásköre, az önkormányzat rendeletalkotási jogán belül szabadon dönt a település területének felhasználásáról. Hangsúlyozta, hogy a konkrét esetben a telepek településen belüli kedvezőtlen elhelyezkedése és megközelíthetősége miatt megoldást csak anyagi eszközöket igénylő beruházás – szervizút – jelenthetne, ugyanakkor ez jelentős anyagi erőforrásokat igényel, melynek befolyásolására az országgyűlési biztos eszközei elégtelenek. Utalt arra is, hogy a panaszosok jogsérelmének elbírálása a polgári jog szabályai alapján is lehetséges, valamint az épületekben a lakók megítélése szerint a forgalom hatására bekövetkezett állagromlás miatt az érintettek kártérítési igényrel is felléphetnek.

A biztos felkérte a jegyzőt, hogy a lakossági panaszokkal kapcsolatban a jövőben minden esetben a vonatkozó anyagi és eljárási jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően járjon el, és az érdemi döntését foglalja határozatba. A jegyző közölte, hogy a felhívást elfogadja, és amennyiben új beadvány érkezik, a döntését határozatba fogja foglalni.

A polgármestert arra kérte, hogy tárja a képviselő-testület elé a jelentésben feltárt problémát, és valamennyi érintett bevonásával, együttműködésük szorgalmazásával járuljon hozzá a probléma mielőbbi megoldásához. Az új közgyűlést tájékoztatta a jelentésről, és ennek eredményéről a biztost értesíteni fogja.

#### **OBH 4362/2005.**

**Nem okoz visszasságot a kijelölt építésügyi hatáskörben eljáró jegyző, ha az önkormányzati tulajdonú piacon álló felépítmények bontását a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően elrendeli, és a kötelezettséget végre is hajtja.**

A Szeged, Mars Téri Kereskedők, Kisiparosok, Mezőgazdasági Termelők és Vásárlók Egyesülete szövegírója a piac kereskedői nevében előterjesztett panaszában előadta, hogy a szegedi önkormányzat által elhatározott piac korszerűsítés érdekében olyan felépítmények bontását engedélyezték kártalanítás nélkül az azok tulajdonosaival történt megegyezés hiányában, akik a területet a piac üzemeltetőjétől bérlik. A bontási határozat a piac egyik (a jelentésben „B” jelűnek nevezett) telken valamennyi felépítményre vonatkozik. A beadványban említett másik (a jelentésben „A” jelűnek nevezett) telken álló árusító pavilonok tulajdonosai pedig egyedi bontást elrendelő határozatokat kaptak, akik közül többen már el is bontották a pavilonjukat. Előadta továbbá, hogy a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal az Egyesületet nem tekinti partnernek ezekben az ügyekben, sőt, annak elnökének saját ügyében benyújtott fellebbezését is elutasította.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság alkotmányos elvének érvényesülésével, a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz fűződő, valamint a vállalkozáshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt vizsgálatot indított. Eljárása során tájékoztatást kért a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjétől, valamint Szeged és Makó jegyzőjétől, mint a „B” jelű területet érintő építésügyi eljárásra kijelölt első fokú hatóságtól.

A makói jegyző bontási engedélyt adott a Mars téri piacnak a „B” jelű ingatlanán álló felépítményeire, majd építési engedélyt adott az ugyanezen ingatlanon tervbe vett „Városi piac” építésére, kikötésekkel, mely határozat első fokon jogerőre emelkedett. Az „A” jelű ingatlanon álló pavilonok tulajdonosai által kezdeményezett – a „B” jelű ingatlant érintő – ’építésrendezési eljárást’ a makói építésügyi hatóság elutasította, a határozat fellebbezés hiányában jogerőssé vált. A biztos a makói jegyző eljárást hatáskör hiányában nem vizsgálta.

A vizsgálat során jutott a biztos tudomására, hogy az Egyesület ügyféli jogállása ügyében hozott másodfokú közigazgatási határozat ellen keresetet nyújtottak be (Szegedi Megyei Bíróság azt elutasította), így az Obtv. 29. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, azaz, hogy a bíróság a törvény alkalmazásában nem minősül hatóságnak e kérdéskörben nincs vizsgálati lehetősége.

A biztos a szegedi jegyző tájékoztatásából és a rendelkezésére álló iratokból megállapította továbbá, hogy az 1960-as évek végén olyan feltétellel születtek a piacon való árusításhoz a helykijelölő határozatok, hogy a felépítményt csak úgy helyezhetik el, hogy az a piac átépítése esetén a tér más területére áthelyezhető, vagy a tér területéről eltávolítható legyen. A fellelhető építési, fennmaradási engedélyek is ideiglenes jellegűek. Azokban az engedélyező hatóság kikötötte, hogy felszólításra kártalanítási igény nélkül kell lebontani a pavilonokat. A jelentésben „A” jelű ingatlant érintő építésügyi eljárásokkal kapcsolatban a biztos a rendelkezésére álló iratokból megállapította, hogy a bérlők tisztában voltak azzal, hogy a piac rendezésének évtizedes terve valósul meg a beruházással, és az ideiglenes jellegű felépítményüket el kell a piac területéről távolítani.

A jegyző tájékoztatása szerint valamennyi kereskedő megkapta az erre irányuló felszólítást, és csak az önkéntes teljesítés elmaradása miatt került sor a bontási határozatok kiadására. A kereskedők mindegyike tudatában volt annak, hogy a pavilonja ideiglenes jellegű épület, és hogy az csak kártérítési igény kizárásával épülhetett meg. Ezt a tényt azok

a kereskedők is tudták, akik utóbb, adás-vételi szerződéssel, és így nem egy esetben jelentős vételár megfizetése mellett váltak a felépítmény tulajdonosaivá.

A fentiek alapján arra a következtetésre jutott az országgyűlési biztos, hogy a hatóság döntései a panaszosok által képviselt alkotmányos jogait nem sértették.

#### **OBH 4387/2005.**

**A gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő és a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét sértő visszásságot okoz a gyermekotthon vezetése, ha a működésükre vonatkozó előírásokat nem tartják be.**

A panaszos a kaposvári Zita Gyermekotthonban uralkodó állapotokat és az intézmény igazgatójának vezetési stílusát sérelmezte. Az általános helyettes több – a gondozott gyermekek alkotmányos jogait érintő – sérelem gyanúja miatt vizsgálatot indított. A megyei gyámhivatal vezetőjét kérte fel a panaszban foglaltak vizsgálatára. A megyei gyámhivatal vezetője a vizsgálatba bevonta a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézetet (NCSSZI) és a Dél-dunántúli Regionális és Módszertani Gyermekotthont. A helyszínen vizsgálatot tartottak az általános helyettes munkatársai is.

A munkaviszonnyal kapcsolatos panaszok vizsgálatára az intézményt fenntartó megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét kérte fel az általános helyettes. A megyei önkormányzat revizora a gyermekek teljes körű ellátását és zsebpénzfolyósításának gyakorlatát vizsgálta. A gyermekotthonban vizsgálatot folytatott az ÁNTSZ Kaposvári Városi Intézete. A helyszíni bejárás tapasztalatai, az NCSSZI és a megyei gyámhivatal által rendelkezésére bocsátott vizsgálati anyagok megállapításai alapján az általános helyettes szükségesnek tartotta az intézmény működésének teljes vizsgálatát a gyermekek alkotmányos jogai érvényesülése szempontjából.

A vizsgálat több – alkotmányos jogokkal összefüggő – visszásságot állapított meg.

A gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő és a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét sértő visszásságot okoz a gyermekotthon, ha nem állapítja meg korosztályonként a havi minimális zsebpénzellátás összegét, nem jelöli meg annak forrását, nem határozták meg nyilvántartásának, elszámolásának rendjét, erről az SZMSZ sem rendelkezik, és a gondozottak a zsebpénzüket nem havi rendszerességgel kapják meg. A munkaszüneti napra járó bér szabadnappal való megváltása ellentétes a Munka Törvénykönyvének előírásával, és sérti az elvégzett munka után a munkavállalót megillető jövedelem alkotmányos alapelvét.

A gyermekek tulajdonhoz, továbbá kiemelt gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti, ha a gyermekotthon minden gondozottjának gyámja az intézmény vezetője. A gyermekotthon egészségügyi ellátásának hiányosságai a gondozottak lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkeztetik. A vonatkozó szakmai rendeletben meghatározott képesítésű szakemberek alkalmazásának mellőzése – különös tekintettel a speciális ellátást igénylő gondozottakra – visszásságot okoz a gyermekek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben. Visszásságot okoz az intézmény igazgatója, ha fiktív munkáltatói igazolást állít ki a gyermekotthonnal tanulmányi szerződést kötő közalkalmazott részére. A gyermekek kiemelt védelemhez való jogát sérti, ha az intézmény SZMSZ-e nem követi a gyermekotthonban időközben bekövetkezett változásokat. A gondozottak lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát közvetlenül veszélyezteti, ha gondozási helyük megváltoztatásának kezdeményezésére a gyermekvédelmi törvényben rögzítettekén kívül kerül sor. A tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a gyermekotthonban nincsenek zárható szekrények.

Sérül a gondozottak családi kapcsolathoz való joga, ha nincs a látogatók fogadására alkalmas szoba. A szabadidő teljes szervezetlenségével sérül a gyermekek lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő joga. A jogbiztonság követelményét sérti, ha az intézmény speciális csoportja nem a megyei önkormányzat Egészségügyi és Szociális Bizottsága által jóváhagyott szakmai program szerint működik, a gondozottak elhelyezése, gondozása, nevelése nem a jogszabályban rögzítettek szerint történik. Súlyosan sérti a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő alkotmányos jogát a gyermekotthon speciális ellátást igénylő gondozottak elhelyezésével, továbbtanulásával kapcsolatos „ötletszerű”, következtelen, a kiskorúak érdekeit és a szakmai szempontokat figyelmen hagyó eljárása. A gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, ha az intézmény fenntartója elmulasztja a gyermekvédelmi törvényben előírt ellenőrzési kötelezettségét. Súlyosan sérti a gyermekek kiemelt védelemhez és lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogát, ha gyermekotthon tevékenysége, feladatának teljesítése, működése – különös tekintettel a speciális ellátást igénylő gondozottak vonatkozásában – alacsony színvonalú.

A megyei gyámhivatal a Zita Gyermekotthon működési engedélyét ellátási érdekből – tekintettel arra, hogy a gondozottak elhelyezéséről nem tudnak más módon gondoskodni – 2007. december 31. napjáig meghosszabbította. A megyei gyámhivatal a határozatban felhívta az intézményt fenntartó megyei önkormányzat figyelmét, hogy a gyermekotthon alaptevékenységét az alapító okiratban foglaltak és a hatályos jogszabályok szerint kell kialakítania. A megyei gyámhivatal a gyermekotthonban feltárt hiányosságokról hibajegyzéket készített, azok orvoslására indítványokat, javaslatokat tett. A megtett intézkedésre való tekintettel az általános helyettes a megyei gyámhivatalnak ajánlást nem tett,

de a gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a gyermekotthon működése során feltárt visszasságok orvoslására tett indítványai és javaslatai megvalósulásáról adjon tájékoztatást. A felkérésnek a címzett eleget tett.

Az általános helyettes az ÁNTSZ kaposvári intézetének tisztí főorvosától kért tájékoztatást az egészségügyi hiányosságok orvoslására tett intézkedései teljesítéséről. A tisztí főorvos szerint a feltárt egészségügyi hiányosságok a gyermekotthonban megszűntek.

A megyei főjegyző a gyermekotthonban feltárt hiányosságok pótlására intézkedési tervet készített, az általános helyettes szerint azonban csak részben volt alkalmas az otthon törvényes működésének eléréséhez, ezért a terv kiegészítését kezdeményezte, aminek a főjegyző eleget is tett.

Az általános helyettes a Somogy Megyei Önkormányzat közgyűlése elnökének javasolta, hogy fontolja meg a Zita Gyermekotthon igazgatója vezetői megbízása felülvizsgálatát, végső esetben visszavonását, továbbá gondoskodjon a házirend kifogásolt részeinek kijavításáról, a hiányos dokumentációk pótlásáról, a gyermekek megfelelő elhelyezéséről, a tárgyi és személyi feltételek jogszabály szerinti biztosításáról, a gondozottak szabadidejének szervezéséről és tervezéséről, a jövőben tegyen eleget ellenőrzési kötelezettségének. A közgyűlés elnöke az ajánlást elfogadta, az igazgató vezetői megbízását visszavonta.

Végül az általános helyettes felkérte a Kaposvári Város Ügyészség vezető ügyészét, vizsgálja meg, hogy a Zita Gyermekotthon igazgatója által kiállított fiktív okirattal összefüggésben felmerül-e bűncselekmény elkövetésének gyanúja, és ennek megfelelően tegye meg a szükséges intézkedéseket. A Kaposvári Ügyészség az intézmény vezetője ellen vádat emelt a Kaposvári Városi Bíróságon.

#### **OBH 4510/2005.**

**A jogbiztonsághoz fűződő, továbbá a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a gyámhivatal, ha a felek kérelmére több esetben ügyintézési határidőn túl, nemegyszer csak a felettes szerv utasítására hozza meg döntését, továbbá eljárása során helytelenül alkalmazza a kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseket.**

A panaszos gyermekei apai és nagyszülői kapcsolattartása ügyében illetékes mezőcsáti gyámhivatal kapcsolattartás végrehajtása során hozott intézkedéseit, és döntéseit sérelmezte. A panaszos külön kifogásolta, hogy az apa a gyermekeket az időszakos kapcsolattartásra karhatalmi segítséggel vitte magához.

Az általános helyettes a vizsgálatot a jogbiztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indította, és a beszerzett dokumentumok alapján megállapította, hogy a gyámhivatal az apai kapcsolattartás végrehajtására irányuló – mindkét fél részéről benyújtott – kérelmek egy részében nem járt el, döntést nem hozott, vagy túllépte az ügyintézési határidőt, továbbá nem alkalmazta megfelelően a vonatkozó kormányrendelet kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó szabályait. Emiatt a megyei gyámhivatal az első fokú hatóság apai kapcsolattartási ügyében hozott minden döntését megváltoztatta, és több alkalommal utasította a hatóságot az eljárások lefolytatására, és az érdemi döntések meghozatalára.

A kapcsolattartási ügyben eljáró gyámhivatal eljárását befolyásolta, hogy a felek egymással és a gyámhivatallal sem voltak képesek együttműködni. A megszámlálhatatlan jegyzőkönyvből és hivatalos feljegyzésből nyomon követhető, hogy a szülők minden vélt és valós problémájukkal – az egymással való kommunikáció hiánya miatt – a hatósághoz fordultak. Ez azonban nem alapozhatta meg a sorozatos jogszabálysértéseket.

Az általános helyettes a nagyszülői kapcsolattartás szabályozása és végrehajtása ügyében folytatott gyámhivatali eljárás vizsgálatát mellőzte, mivel az első fokú gyámhivatal törvénysértéseire a megyei gyámhivatal a fellebbezési eljárások során minden esetben rámutatott.

A vizsgálat összességében megállapította, hogy a gyámhivatal az apai kapcsolattartás végrehajtása során – a megyei gyámhivatal vizsgálata szerint a nagyszülői kapcsolattartásra vonatkozó eljárása során is – a felek kérelmeit több esetben az ügyintézési határidőn túl, nemegyszer csak a felettes szerv utasítására bírálta el, és helytelenül alkalmazta a vonatkozó jogszabályokat, ezzel a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszasságot a gyámhivatal azzal, hogy a kapcsolattartás végrehajtásához karhatalmi segítséget vett igénybe, mert arra a jogszabály lehetőséget ad. A konkrét ügyben rendőri beavatkozásra végül nem is került sor.

Az általános helyettes a megyei gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a jövőben fokozottan ellenőrizze, és kísérelje figyelemmel a mezőcsáti gyámhivatalban folyó hatósági munkát, és a gyámhivatali ügyintézőknek szükség esetén nyújtson szakmai segítséget.

A megyei gyámhivatal vezetője válaszában tájékoztatta az általános helyettest, hogy a jelentésben foglaltakkal egyetértett, és azokat tudomásul vette. Már az ajánlás kézhezvételét megelőzően átfogó szakmai ellenőrzést tartott az első fokú hatóságnál, és a feltárt hiányosságokra felhívta az ügyintézők figyelmét, a felmerült kérdésekben pedig szakmai segítséget nyújtott. Mindennek eredményességét egy újabb szakmai ellenőrzést követően fogja vizsgálni.

**OBH 4541/2005.**

**A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz az oktatási-nevelési intézmény, ha visszatartja a bizonyítvány kiadását.**

A panaszos sérelmezte, hogy a tiszacsegei általános iskola azért tartotta vissza gyermekének év végi bizonyítványát, mert ő, mint szülő nem teljesítette gyermeke étkeztetésével kapcsolatos befizetéseket.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. Tiszacsege jegyzője – megkeresés alapján indult – vizsgálata szerint az iskola a bizonyítványt év végén csak akkor adja ki, ha a szülő az étkezési díj hátralékát kiegyenlítette. A jegyző felhívta az iskola igazgatójának a figyelmét, hogy az étkezési díj befizetésére más – nem a gyermeket érintő – törvényes intézkedést alkalmazzon.

Az általános helyettes a jegyző megállapítását és intézkedését elfogadta és megállapította, hogy az iskola eljárása sértette a közoktatásról szóló törvényt, azaz a bizonyítvány közokirat, annak kiadását az iskola semmilyen indokkal nem tagadhatja meg, ezzel a tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A jegyző megtette a szükséges intézkedéseket, az általános helyettes a vizsgálatát intézkedés nélkül lezárta.

**OBH 4553/2005.**

**A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha birtokvédelmi eljárása során nem tartja be az eljárására vonatkozó jogszabályokat.**

A panaszos az ürömi jegyző birtokvédelmi eljárását kifogásolva fordult az országgyűlési biztoshoz, aki a lefolytatott vizsgálat során – a jegyzőtől kapott tájékoztatás alapján – a következőket állapította meg.

A panaszos Ürömon ingatlant vásárolt, amit ekkor az illetékes földhivatal nyilvántartása szerint csak a szomszéd telekre vonatkozó gázvezetési szolgalmi jog terhelt. Később, a panaszos építési engedély kérelme ügyében indult eljárásban – a szomszéd nyilatkozata alapján – kiderült, hogy a telken más közművezetékek is húzódnak, amelyek sem a földhivatal, sem az építésügyi hatóság nyilvántartásában nem szerepelnek. Azokat a szomszéd szolgalmi jog létesítése nélkül építette ki. A jegyző, mint elsőfokú építési hatóság jogellenesen mégis arra kötelezte a panaszost, hogy a kivitelezés megkezdésének bejelentéséig az ingatlanon húzódó közművezetéseket keresztirányú feltárással pontosan határozza meg. A panaszos birtokvédelmi kérelmet nyújtott be a jegyzőhöz, amelyben intézkedést kért a szolgalmi jog létesítése nélkül kiépített közművezetékek megszüntetésére, és a szomszéd által áthelyezett kerítés miatt.

A jegyző az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott határidőt jelentősen túllépve hozott határozatot. Abban a kerítés áthelyezésére vonatkozó kérelemnek helyt adott, a birtokháborítás megszüntetésére – a vonatkozó jogszabályban megszabott háromnapos határidőtől önkényesen eltérve – 15 napos határidőt tűzött, a jogellenesen kiépített közművezetékek ügyében pedig hatáskörének hiányára hivatkozva a kérelmet elutasította, amit nem is indokolt meg.

A kerítés áthelyezésére azonban ekkor mégsem került sor, holott a Ptké. rendelkezése szerint a végrehajtásról a jegyző hivatalból lett volna köteles gondoskodni. Mivel az ellenérdekű fél akként nyilatkozott, hogy a kérdéses földterület több mint tíz éve kizárólagos jelleggel háborítatlanul birtokolja, a jegyző észlve, hogy a birtoksértés egy éven túli, ezért az eljárás hatáskörén kívül esett volna, a birtokvédelmi határozatot visszavonta, annak ellenére, hogy a Ptk. úgy rendelkezik, hogy a birtokvédelmi határozattal szemben államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, a határozat visszavonása azonban jogorvoslatnak minősül.

A határozat visszavonását végül a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal megsemmisítette, a kerítés áthelyezésének végrehajtása iránti intézkedésre Budakalász jegyzőjét jelölte ki. A végrehajtás 2005. október 26-án megtörtént.

A biztos a feltárt visszásságok orvoslására nem tett intézkedéseket, mert a panasz alapjául szolgáló kerítés áthelyezésére vonatkozó határozatot, ha késedelmesen is, de végrehajtották, a közművek vonatkozásában pedig a panaszos végül bírósághoz fordult. Az országgyűlési biztos azonban nyomatékosan felhívta az ürömi jegyző figyelmét arra, hogy a jövőben eljárásai során fokozottan ügyeljen a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek betartására.

A jegyző a figyelemfelhívásban foglaltakat tudomásul vette.

**OBH 4686/2005.**

**A jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a csapadékvíz elvezetés ügyében elmulasztja a jegyzőkönyvbe foglalt kérelem elbírálását és a határozat meghozatalát.**

A panaszos az önkormányzatnak a csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy – a több mint 10 évvel korábban jogerőre emelkedett és önkéntes teljesítéssel zárult ügyben – további végrehajtási cselekmény megtételére már nincs lehetősége. A panaszos 2005-ben személyesen jelent meg a körjegyzőségen, ahol egy munkatárs rögzítette a panaszos kérelmét, és a hatóság által tapasztaltakat is, de intézkedésre nem került sor. A panaszos visszajelzést nem kapott, hiánypótlásra sem szólították

fel, és határozatot sem kapott. Mindezek hiányában a panaszos joggal várta a visszajelzést és annak közlését, hogy ügyében a hatóság milyen döntést hoz.

A biztos megállapította, hogy a körjegyzőség a csapadékvíz elvezetés ügyében a jegyzőkönyvben foglalt kérelem elbírálásának és a határozat meghozatalának elmulasztásával a jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogbiztonsághoz fűződő jogokkal összefüggő visszásságot okozott. Ezért felkérte a körjegyzőt, hogy a panaszos ügyében hozza meg az érdemi határozatot, és annak megfelelő kézbesítéséről is gondoskodjon. Felhívta a körjegyző figyelmét arra is, hogy a hatáskörébe utalt ügyekben, a jegyzőkönyvbe foglalt kérelmekről is mindenkor érdemben döntsön.

A körjegyző a kezdeményezést elfogadva a határozatot kiadta.

#### **OBH 4743/2005.**

**A tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha érdemi döntését az ügyintézési határidőn túl hozza meg, és a jogorvoslathoz való jogot sérti, ha az ügyfél kérelméről nem dönt.**

A panaszos sérelmezte, hogy dunaújvárosi gyámhivatal nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy kisebbik gyermekével – a gyermeket gondozó szülővel kötött egyezség szerint – rendszeres kapcsolatot tudjon tartani.

Az általános helyettes a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a panaszos 2004 augusztusától sorozatosan kérte a gyámhivataltól a kisebbik gyermekével szabályozott kapcsolattartás végrehajtását, tekintettel arra, hogy azt a gondozó szülő nem biztosította számára. A vizsgált időszakban hatályos eljárási törvény nem írta elő, hogy a kapcsolattartásra kötelezett szülőt a végrehajtási eljárásban meg kell hallgatni, ennek ellenére a gyámhivatal az apa végrehajtási kérelmeiről csak 2005 áprilisában hozott érdemi döntést, azt követően, hogy az anyát többszöri sikertelen idézés után 2005. március 18-án nyilatkoztatni tudta. A panaszos szeptember hónapban újabb két kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelmet terjesztett elő a gyámhivatalnál, melyre a hatóság ismét az ügyintézési határidőn túl hozott döntést.

A gyámhivatal ezen túlmenően nem bírálta el a gyermeket gondozó szülő végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmét.

Az általános helyettes vizsgálata során megállapította, hogy a gyámhivatal azzal, hogy az apai kapcsolattartás végrehajtása tárgyában előterjesztett panaszosi kérelmekről a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn túl hozta meg érdemi döntéseit, a gyermeket gondozó szülő végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmét pedig nem bírálta el, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint jogorvoslati joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Az általános helyettes a gyámhivatal vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályban előírt ügyintézési határidők betartására, és minden esetben tegyen eleget határozathozatali kötelezettségének.

Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

#### **OBH 4764/2005.**

**A jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való jogokkal összefüggő visszásságot okoz az építésügyi hatóság, ha bejelentésre nem kellő körültekintéssel jár el, nem észleli az engedély nélküli építési tevékenységet, és a bejelentés ügyében nem hoz határozatot.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóházával szemben található épületet, amely 1996-ban kapott fennmaradási engedélyt, több ízben engedély nélkül bővítették, sőt, jelentősen túllépték a telekre érvényes maximális beépítési százalékot is, a hatóság mégsem tesz semmit.

A panaszos bejelentése nyomán 2002. április 25-én, majd 2003. augusztus 19-én helyszíni szemlét tartottak, de érdemi szabálytalanságot nem tapasztaltak. A 2004-ben lefolytatott vizsgálat alapján viszont azt állapították meg, hogy mégis történt engedély nélküli építési tevékenység, de egyértelműen 1996–2000 között. A hatóság szerint azonban a számára intézkedésre nyitva álló – a szabálytalanság tudomásra jutásától számítandó – egyéves határidő már eltelt.

A biztos a hatóságnak a szabálytalan építési tevékenység idejére vonatkozó megállapítását elfogadta, mert azt nincs lehetősége felülvizsgálni, de megállapította, hogy súlyos mulasztást követett a hatóság, amikor a 2002-es és 2003-as helyszíni szemléin nem észlelte a fennmaradási engedélytől való eltérést. A szabálytalanság tudomásra jutása időpontjának ugyanis a panaszos bejelentése tekinthető, amelyet követően az épített környezet alakításáról és védelméről 1997. évi LXXVIII. törvény 48. §-ában meghatározott, intézkedésre nyitva álló egyéves határidő megindult – és eredménytelenül eltelt.

Mivel a hatóság mulasztásának eredményeképpen a szabálytalan építés tekintetében ma már eljárni nem lehet, az eljárás visszásságot eredményezett a jogbiztonság, és az ezzel szervesen összefüggő tisztességes eljárás követelményével, valamint a tulajdonhoz fűződő joggal kapcsolatban. A mulasztás a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot is okozott, mert a hatóság a panaszos korábbi bejelentései ügyében – 1957. évi IV. törvény előírása ellenére – nem hozott határozatot, és ezzel megfosztotta a panaszost attól a lehetőségtől, hogy a bejelentéseit alaptalannak minősítő döntések ellen fellebbezzon.

A feltárt visszasságok közigazgatási úton már orvosolhatatlan, ezért a biztos a konkrét ügyben kezdeményezést nem tett, és az időmúlásra tekintettek már fegyelmi eljárást sem kezdeményezett, de az illetékes jegyzőt felkérte, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a jövőben hasonló esetek ne fordulhassanak elő.

#### OBH 4765/2005.

**A véleménynyilvánításhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a rendőrség, ha a belső számítógépes fórumához való hozzáférést mások emberi méltóságának védelmére hivatkozva egyes megyékben korlátozzák. A hozzászólások utólagos moderálása nem pusztán joga, hanem kötelessége is a fórum üzemeltetőjének, így amennyiben azt elmulasztja, az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét okozza.**

Egy rendőrszakszervezet titkára sérelmezte, hogy két megyei rendőr főkapitány intézkedése nyomán az érintett megyék rendőri állománya nem fér hozzá a „Holdudvar” nevű teréhez.

Az általános helyettes megkeresésére a belügyminiszter a két megyei rendőrfőkapitány által megszüntetett hozzáférést azzal indokolta, hogy a Holdudvar egyre gyakrabban adott helyet olyan vélemények megjelenésének, amelyek valóságtartalma erősen megkérdőjelezhető volt. A téves információk alkalmasak voltak a hozzászólásokból is tájékozódó állomány félrevezetésére, a hozzászólások gyakran olyan személyeskedő megjegyzéseket tartalmaztak, amelyek esetenként már a becsületsértés, illetve a rágalmazás büntetőjogi tényállásának megvalósítására is alkalmasnak látszottak, vagy mások emberi méltóságát sértették. A Holdudvar többször a rendőri szervezethez méltatlan megnyilatkozások színterévé vált, túlsúlyba kerültek a nem szakmai jellegű témák, amelyeknek a szolgálat hatékony és eredményes ellátásához még áttételesen sem volt köze, sőt az állományt munkaidejében a munkaköri feladatok ellátásától vonta el.

Az országgyűlési biztos már az első, 1996-ban készített beszámolójának „a hatóságok hivatásos állományú tagjainak emberi jogi helyzetéről szerzett benyomások” című fejezetében kifejezte azon meggyőződését, hogy a hatóságok képviselőinek emberi jogi helyzete kihat, illetve visszahat ügyfeleikre.

A Rendőrségi törvény szerint „a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait”. Az ombudsman szerint a rendőrség e kötelezettségének teljesítéséről egy pillanatra sem feledkezhet meg, ebből a szempontból közömbös, hogy az állampolgárok, vagy éppen saját személyi állománya alapvető jogainak megóvásáról van szó. Azt vizsgálta, hogy a rendőrség a konkrét ügyben érintett személyi állományával szemben miként tett eleget a törvényben foglalt kötelezettségének.

A vizsgálat kiterjedt arra is, hogy a megyei rendőr-főkapitányok panaszolt intézkedése a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozott-e. Megállapította, hogy a Holdudvar hozzáféréseinek letiltása nem lehetett arányban az emberi méltóság védelmének elérni kívánt céljával, mert az intézkedések eredményeként nem pusztán az emberi méltóságot sértő hozzászólások nem jelenhettek meg, hanem semmilyen hozzászólás. Ezen túlmenően sérült az egyéni véleményalkotás lehetősége is, mivel az ahhoz szükséges információk meghatározó része nem volt az érintettek részére megismerhető. Az előzőekre tekintettel megállapította, hogy a két megyei rendőr-főkapitány intézkedésével a véleménynyilvánításhoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.

Az ombudsman megjegyezte, hogy a Hszt. meglehetősen pontosan határozza meg a személyi hatálya alá tartozók véleménynyilvánításának korlátait. Az ombudsman szerint a Holdudvar letiltását – a fenti indokokból következően – ez a rendelkezés sem alapozza meg.

Az általános helyettes áttekintette azt is, hogy miként tehetne eleget a rendőrség a Holdudvar üzemeltetése során az emberi méltóság megóvásához kapcsolódó feladatának úgy, hogy közben a véleménynyilvánítást csak a szükségesség, arányosság, alkalmasság követelményeinek messzemenően megfelelő mértékben és módon korlátozzák. Az ombudsman szerint a hozzászólások moderálására kizárólag utólag, indokolt, konkrét alapjoggal összefüggő sérelem megszüntetése, vagy éppen a törvényi követelmény biztosítása érdekében, a törlés tényének valamint okának megjelölésével kerülhet sor.

Az ombudsman hangsúlyozta azt is, hogy az említett moderálás nem pusztán joga, hanem kötelessége is a Holdudvar üzemeltetőjének. Amennyiben ezt elmulasztja, az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét okozza.

Az általános helyettes kezdeményezte az országos rendőrfőkapitánynál, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Holdudvar hozzáféréseinek korlátozására a rendőrség egyetlen szervezeti egységénél sem kerülhessen sor. Javasolta, hogy a moderálás a rendőrség központi, területi és helyi szerveinél ne elvont társadalmi érdekre hivatkozva, hanem indokolt, konkrét alapjoggal összefüggő sérelem megszüntetése, vagy más törvényben foglalt követelmény biztosítása érdekében, a törlés tényének valamint okának megjelölésével történjék.

Az országos rendőrfőkapitány az első kezdeményezést elfogadta, a másodikat pedig az IRM-hez, mint felettes szervhez terjesztette fel. Az igazságügyi és rendészeti miniszter a kezdeményezést elfogadta.

**OBH 4768/2005.**

**A jogbiztonságot sérti az Internetes Pályázatkezelő Rendszer, ha az elektronikus ügyintézés során az ügyfél bejelentkezéseinek időpontjai nem állapíthatók meg, ha nem lehet minden kétséget kizáróan feltárni, hogy ténylegesen elküldték-e és kézbesítették-e az elektronikus üzeneteket és, hogy ezeket a panaszos megkapta-e, illetve ha a pályázati kiírás és a pályázati útmutató nincs összhangban a hatályos jogszabályokkal.**

Egy közhasznú egyesület elnöke fordult a biztosokhoz, mert a Mobilitás Internetes Pályázatkezelő Rendszerében (IPKR) nyújtott be pályázatot, de annak a pályázatkezelését sérelmezte. A pályázat beérkezéséről a panaszos automatikus értesítést kapott az IPKR „üzenőfalán” és e-mailen is. Ezen kívül két további üzenetet is küldtek a panaszosnak az IPKR rendszeréből: 19 nap múlva a hiánypótlási lehetőségről, újabb 13 nap múlva pedig a pályázat érvénytelenségéről.

A panaszhoz mellékelt elektronikus levelezés szerint a panaszos ezt követően 13. napon e-mailen fordult első alkalommal a Mobilitáshoz. „Fellebbezésére”, hiánypótlására, valamint észrevételeire minden esetben elutasító választ kapott. A Mobilitás azzal indokolta a döntését, hogy az Útmutató szerint csak egy alkalommal van mód hiánypótlásra, az erre történő felhívást pedig a panaszosnak elküldték. A panaszos vitatta, hogy hozzá a felhívás megérkezett, a Mobilitástól kérte az üzenetek kézbesítésének igazolását. Ilyen tartalmú iratot azonban sem a panaszos, sem a felügyeletet ellátó miniszter nem juttatott el az általános helyetteshez.

A pályázatok kezelőszervei – a feladatuk, eljárási szabályaik, működésüket szabályozó jogszabályok alapján – általában közszolgáltatónak minősülnek. Közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni valamennyi olyan szervezetet is, amelyekre egy állami támogatásról rendelkező jogszabály, vagy az az alapján hatáskörrel rendelkező szervezet a támogatásokkal kapcsolatos feladatot delegál. Jelen ügyben a Mobilitás a miniszter megbízásával kezelte a pályázatot. Nem mellékes az sem, hogy a vizsgált ügyben egyértelmű a Mobilitás döntésének „kvázi közhatalmi jellege”.

A rendelkezésre álló iratok alapján az ombudsman megállapította, hogy a panaszos a pályázatának benyújtásakor megkapta azt az automatikus üzenetet, amelyben rendszeres bejelentkezésre, és üzenetei figyelésére kérték. A rendelkezésre álló iratok – és az ellentmondásos panaszosi nyilatkozatok – alapján azonban azt nem lehetett megállapítani, hogy ennek a panaszos ténylegesen eleget tett-e. Az IPKR-be való bejelentkezések időpontjára a minisztertől kapott tájékoztatás sem tartalmazott adatot. Amennyiben a bejelentkezések időpontja teljes bizonyossággal nem állapítható meg, az IPKR működése felveti a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét.

Dokumentumok hiányában nem sikerült feltárni, hogy ténylegesen elküldték-e és kézbesítették-e a hiánypótlásra felhívó, majd a pályázatot érvénytelenné nyilvánító elektronikus üzeneteket és azt sem, hogy ezeket a panaszos megkapta-e. Ez önmagában is veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.

Az ombudsman vizsgálata során áttekintette azt is, hogy az érintett miniszter felügyelete alá tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló rendelet (R.), az Útmutató, valamint a pályázati kiírás mennyiben volt egymással összhangban. Ennek során megállapította, hogy sem a pályázati kiírás, sem az Útmutató rendelkezései nem voltak összhangban az R. rendelkezéseivel, hiszen a hiánypótlásra vonatkozó szabályokat attól eltérően állapították meg. Ez is veszélyezteti a jogbiztonság követelményének megvalósulását.

A pályázati eljárás vizsgálata során azt is észlelte az ombudsman, hogy az Útmutató annak ellenére biztosította az elmulasztott hiánypótlás esetén a pályázat – pályázatkezelő általi – érvénytelenné nyilvánításának lehetőségét, hogy az R. az „érvénytelenség” fogalmát nem ismerte. Ezzel ellentétben az R. kifejezetten rendelkezett a hiánypótlás elmulasztása esetén követendő eljárásról akként, hogy pályázatot el kell utasítani. A panasszal érintett ügyben a Mobilitás az Útmutató rendelkezései alapján érvénytelenné nyilvánította a pályázatot, holott erre az R. rendelkezései alapján nem lett volna lehetősége. Ez az eljárása – az Útmutató rendelkezéseire visszavezethető okból – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott. Az új Útmutató már az Új R. rendelkezéseivel összhangban szabályozza a panaszhoz hasonló eseteket.

Az általános helyettes szerint jelenleg már adottak a technikai és jogszabályi feltételek arra, hogy az elektronikus úton előterjesztett pályázatok elbírálása során a jogbiztonság követelményének megfelelő, és a tisztességes eljáráshoz való jogot is szem előtt tartó módon, megnyugtatóan kerüljenek szabályozásra. A panasszal érintett pályázati eljárásra ugyan nem vonatkoznak a Ket., valamint annak felhatalmazása alapján kiadott, az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet szabályai, ez azonban nem lehet akadálya annak, hogy az említett ügyekre vonatkozó jogszabály (szabályzat, pályázati felhívás) a Ket.-ből kisebb változtatással, vagy anélkül átvegyen egyes rendelkezéseket, vagy speciális jogorvoslati lehetőséget biztosítson arra az esetre, ha valaki azt sérelmezi, hogy jogszabálysértő vagy a pályázati kiírásba ütköző módon zárták ki a pályázók közül. Figyelemmel arra, hogy az R. helyébe lépő Új R., az Új Útmutató, valamint az azóta kiírt új pályázatok pályázati kiírásai egymással összhangban vannak, az ombudsman nem tett ajánlást.

A jogrendszer koherenciájának megőrzése, illetve a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság megelőzése érdekében javasolta a szociális és munkaügyi miniszternek, hogy a jövőben a pályázati eljárások szabályait a Ket. rendelkezéseire, az elektronikusan benyújtandó pályázatok szabályait pedig a kormányrendelet szabályaira figyelemmel állapítsa meg. A javaslatot a miniszter elfogadta.

**OBH 5072/2005.**

**A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az önkormányzat, a vízelvezetésre vonatkozó határozat kiadásának elmaradásával.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy a lakóterületükön a csapadékvíz-elvezetés nem megoldott, mert a szemben lévő telkekről érkező víz a közterületen átfolyva az ő telkükön jelentős károkat okoz. Írásban kérte az önkormányzat segítségét a panasz orvoslására, de intézkedés nem történt.

A biztos vizsgálatot rendelt el, és megállapította, hogy a helyszíni szemlét követően, az önkormányzat felszólította azokat az érintett ingatlan tulajdonosokat, akiknek az ingatlanáról kikerülő csapadékvíz a közterületre volt kivezetve. A vizsgálat megállapította, hogy a vízelvezetés megoldására az önkormányzat a jogszabályi előírásokra hivatkozó kötelezést vagy elutasítást tartalmazó határozatot nem hozott. Határozat hiányában az érintettek nem élhettek jogorvoslati jogukkal. Ennek hiányában a közigazgatási eljárás nem fejeződhetett be, és az ügy esetleges bírósági felülvizsgálatának alkotmányos lehetősége is elmaradt. A kötelezést tartalmazó, esetleg elutasító határozat hiánya, a jogorvoslati út igénybevételeének elmaradása éveken át megakadályozta, hogy a vízelvezetés problémája megoldódjon. Ez a panaszos ingatlanának védelmét is érinti.

A községben még hiányzik a szennyvízberuházás, ami megoldást adhatna a közműberuházáson túl a csapadékvíz-elvezetés korszerű megoldására is. A biztos rámutatott arra, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat szabályozó 2004. évi XXX. törvénynek a környezetvédelmet rendező fejezete szerint a települési szennyvíz kezelésére vonatkozó előírásokat Magyarországon fokozatosan, de legkésőbb 2015. december 31-ig kell teljes körűen alkalmazni. A települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv kihirdetésére több hazai jogszabályban sor került, elsősorban a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényben, illetve az ez alapján megalkotásra kerülő alacsonyabb szintű jogszabályokban.

Az irányelv célja a környezet megóvása a szennyvíz kibocsátások káros hatásaitól. A környezetvédelem, mint a különböző jogágak találkozási pontjain elhelyezkedő komplex intézmény, a jogi szabályozás nézőpontjából is számos jogterületet érint, beleértve a magánjogi, a közjogi, s ez utóbbin belül a közigazgatási jogi hivatkozásokat is. A komplexitás azonban nemcsak a jogrendszer szintjén, az egyes jogágak keresztszintjében jelentkezik, hanem a jogi szabályozási kérdések és a jogon kívüli, elsősorban gazdasági-, pénzügyi jellegű intézmények összefüggésének, illetve kapcsolatrendszerének keresztszintjében is.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény a környezet megőrzését, az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítását, környezeti elemeinek és folyamatainak védelmét, s egyben a környezetet megőrző fejlődés biztosítását mondja ki. Alapelvei igénytel deklarálja a törvény a megelőzés elvét, a környezet terhelésének és szennyezésének csökkentését, a károsodott környezet helyreállításának szükségességét, az emberi egészség védelmét, a természeti erőforrásokkal való takarékos és környezetkímélő gazdálkodás kötelezettségét. A környezeti elemek hosszú távú hasznosíthatóságának megóvása, az erőforrások megújuló képességének megőrzése, a természetes környezeti folyamatok zavartalan működése érdekében meghatározza azon feltételeket, amelyek megvalósításának segítségével az alapvető célok elérhetővé válnak, és egyben biztosítja a lakosság részvételét, a környezet védelmét szolgáló közigazgatási eszközök kialakítását.

Az utalásokkal a biztos arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy a településeken kikerülhetetlen feladat a szennyvízberuházás, és az ehhez kapcsolódó csapadékvíz-elvezetés mielőbbi megvalósítása, ami a községben sem elkerülhető. Figyelemfelhívásával a tulajdonhoz, az egészséges környezethez való alkotmányos jogok megóvását és érvényre juttatását kívánta szorgalmazni. Megállapította, hogy az önkormányzat által a két ingatlan tulajdonosnak kiadott „felszólítás” nem felelt meg a határozat tartalmi követelményeinek, így az önkormányzat a vízelvezetésre vonatkozó határozat kiadásának elmulasztásával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott.

A biztos felkérte a jegyzőt, hogy a panaszos korábbi kérelme, illetve szükség esetén ismételt helyszíni megtekintés alapján a vonatkozó jogszabályok figyelembevételével, határozattal döntsön a vízelvezetés megoldásáról. A jegyző a kezdeményezésre hónapokig nem válaszolt, ezért a biztos a közigazgatási hivatal segítségét kérte.

A hivatalvezető jelezte, hogy nem teljesítés esetén legvégső esetben a fegyelmi eljárást is kezdeményezni fogja. A jegyző ezt követően hét hónap elteltével a kívánt határozatot kiadta.

**OBH 5179/2005.**

**A jogbiztonság követelményének sérelmét okozta a PSZÁF, amikor az ombudsmani vizsgálatban érintett bankok részére olyan tartalmú állásfoglalást adott, hogy az ombudsman által vizsgált ügyekben a banktitokra vonatkozó szabályokra hivatkozva – az ügyfél külön felhatalmazása hiányában – tagadják meg az ombudsmani megkeresésekre az érdemi válaszadást.**

A panaszos egy bank eljárását, hitelezéssel kapcsolatos gyakorlatát kifogásolva a PSZÁF-hoz fordult, de a felügyelet a panaszát nem vizsgálta ki megfelelően, hanem érdemi vizsgálat nélkül fogadta el a bank álláspontját. További két panaszos is hasonló panasszal fordult az országgyűlési biztosokhoz.

Az általános helyettes az érintett bankokat megkereste, de két bank a Hpt. 51. §-a, valamint egy PSZÁF állásfoglalására hivatkozva megtagadta, hogy az ügyben bármilyen adatot vagy dokumentumot – a panaszos külön felhatalmazás nyilatkozatának hiányában – kiadjon, ezért a tényállás feltárására sem volt lehetősége.

A harmadik panaszos szerint az érintett bank helytelen elszámolásokat és fizetési felszólításokat küldött a részére. A PSZÁF a panaszát kivizsgálásra megküldte az érintett banknak, ami azonban azt elutasította. A felügyelet a bank álláspontját további vizsgálat nélkül elfogadta. A panaszos emiatt fordult az ombudsmanhoz.

Az általános helyettes megkeresésre a PSZÁF azt a tájékoztatást adta, hogy a felügyelet a bank válasza, az ahhoz csatolt dokumentumok, valamint a rendelkezésére álló egyéb adatok alapján nem látta indokoltnak felügyeleti eljárás megindítását, a panaszügyet ezért lezárta, de a Hpt. 50–55. §-aira, valamint a 189. §-ára hivatkozva megtagadta a banktitok körébe tartozó dokumentumoknak az ombudsman rendelkezésére bocsátását.

Az általános helyettes jelentésében rámutatott, hogy az Obtv. 18. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos a jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosult bármely hatóság – így a PSZÁF – ellenőrzésére. A 18. § (2) bekezdése értelmében pedig 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. Az Obtv. melléklete meghatározza azon iratok körét is amelyekbe az országgyűlési biztos nem tekinthet be. A PSZÁF-nál, valamint a pénzügyi intézményeknél fellelhető iratok nem tartoznak ebbe a körbe.

A felügyelet álláspontja szerint a Hpt. és az Obtv. rendelkezéseinek együttes értelmezésében a Hpt. rendelkezései – így a banktitokra vonatkozó rendelkezések – speciális rendelkezések az Obtv. általános rendelkezéseikhez képest. A bankok és a PSZÁF azért nem kötelesek az ombudsman által kért dokumentumokat megküldeni, mert a Hpt. vonatkozó rendelkezései szerint az országgyűlési biztos nem szerepel azon intézmények között, amelyek – az ügyfél külön felhatalmazása nélkül – jogosultak banktitoknak minősülő információkhoz hozzáférni. Az általános helyettes szerint a helyes jogértelmezés az, hogy a Hpt. és az Obtv. azonos szintű jogszabályok, a Hpt. fogalmilag nem tartalmazhat speciális rendelkezéseket az Obtv. rendelkezéseikhez képest.

Minderre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a PSZÁF, illetve annak iránymutatása alapján az érintett bankok a jogbiztonság követelményének sérelmét okozták azzal, hogy az ombudsman kérése ellenére a panasz vizsgálatához szükséges dokumentumok másolatát nem bocsátották rendelkezésére, valamint azzal, hogy PSZÁF a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban foglaltakkal ellentétben kereskedelmi bank részére állásfoglalást adott.

Az általános helyettes felkérte a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökét, hogy a felügyelet a jövőben tegyen eleget az Obtv. 18. §-ában foglalt kötelezettségének, az őt érintő vizsgálataiban való felhasználására a kért dokumentumokat és felvilágosítást adja meg, továbbá az általa felügyelt intézmények részére ne adjon ki olyan állásfoglalást, amelynek eredményeképpen az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot keletkeztet.

A Felügyeleti Tanács elnöke, bár vitatta az ombudsmani jogértelmezést, utóbb eleget tett a megkeresésnek.

(Kapcsolódó ügyek: OBH 1589/2005., OBH 1040/2005.)

## **OBH 5267/2005.**

A gyermekotthonok átalakítására nyitva álló határidő folyamatos meghosszabbítása sérti a gyermekvédelmi gondoskodásban élők kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogát. A gyermekeket megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogaival összefüggésben okoz visszásságot, ha a gyermekotthon speciális csoportjának munkatévében nincsenek kidolgozva a gondozott gyermekek speciális szükségletének megfelelő konkrét fejlesztési tervek, terápiák, hiányzik a szabadidő kulturált eltöltésének tervezése és szervezése. A gyermekotthonban nevelkedő gyermekek tulajdonhoz, továbbá kiemelt gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti, ha a szakmai vezetők a jogszabályban előírtnál több gyermek felett látják el a gyámi, vagyonkezelői feladatokat. Sérül az ifjúság létbiztonságáról, oktatásáról és neveléséről való gondoskodás elve, ha a gyermekotthonban élők nem kapnak rendszeres tájékoztatást pénzvagyonuk állásáról, nagyságrendjéről, az önálló életkezdés elősegítése érdekében a gondozottakat nem készítik fel pénzüik hasznos és gazdaságos felhasználására, befektetésére.

Egy névtelen beadvány a Megyaszói Gyermekotthon szakmai munkáját, az otthonteremtési támogatás folyósításával kapcsolatos jogsértést, és a gondozottak között folyó fajtalanosságot jelezte.

Az általános helyettes a tulajdonhoz, a gyermekek kiemelt védelméhez, a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A beadványban foglaltakkal kapcsolatban felmerült, hogy sérelmet szenved az ifjúság létbiztonságáról, oktatásáról és neveléséről való gondoskodás elve is. Az általános helyettes felkérésére a megyei gyámhivatal célvizsgálat keretében helyszíni szemlét és meghallgatást tartott, megvizsgálta a gyermekotthon szakmai dokumentumait is.

A megyaszói gyermekotthon területén 2004-ben kialakítottak egy 8 férőhelyes speciális csoportot, amit a volt szolgálati lakásban helyeztek el. A csoport ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik. A csoport éves munkatervében hat

hónapra tervezte feladatait. A rendelkezésükre álló szakvélemények alapján elkészítették a gyermekek egyéni fejlesztési tervét. A munkaterv – bár nagyon sok szakmai, elméleti, gyakorlati kérdést dolgoz fel – sok vonatkozásban általános megfogalmazású. Nincsenek kidolgozva a gondozott gyermekek speciális szükségletének megfelelő konkrét fejlesztési tervek, terápiák, hiányzik a szabadidő kulturált eltöltésének tervezése és szervezése.

Az általános helyettes megállapította, hogy a speciális csoport munkatervének hiányosságai visszasságot okoznak a gyermekeket megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogaival összefüggésbe, ezért a gyermekotthon igazgatójánál kezdeményezte, hogy gondoskodjon a speciális csoport munkatervének átdolgozásáról, kiegészítéséről az átdolgozott munkaterv gyakorlatban való megvalósulásának folyamatos figyelemmel kíséréséről, ellenőrzéséről. Az igazgató a kezdeményezésnek eleget tett.

A gyermekotthon közvetlen irányítását két szakmai vezető látja el, akik a gondozott gyermekek gyámjai, vagyongazdálkodói. Az egyik három „normál”, a speciális csoport és a lakásotthon, a másik négy „normál” csoport és a belső iskola szakmai vezetését végzi. A szakmai vezetők irányítása alatt álló egységekben gondozott gyermekek száma meghaladja a vonatkozó jogszabályban előírt legfeljebb 40, illetve 48 főt.

Mivel a szakmai vezetők a jogszabályban előírtnál több gyermek felett látják el a gyámi, vagyongazdálkodói feladatokat, egy-egy gyermekkel kapcsolatos teendőre kevesebb időt tudnak fordítani. A vizsgálat megállapította, hogy mindez a gondozott gyermekek tulajdonhoz, továbbá kiemelt gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti. Az általános helyettes a gyermekotthon igazgatójánál kezdeményezte, gondoskodjon arról, hogy egy-egy szakmai vezetőre eső gondozottak száma ne haladja meg az NM rendeltben előírt létszámot. Az igazgató a kezdeményezéssel egyetértett.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a gyermekek nem kapnak rendszeres tájékoztatást pénzvagyonuk állásáról, nagyságrendjéről. Az önálló életkezdés elősegítése érdekében a gondozottakat nem készítik fel pénzüik hasznos és gazdaságos felhasználására, befektetésére. Ezen hiányosságok ellentételesek az Alkotmány 16. §-ában foglaltakkal, vagyis sérelmet szenved az ifjúság létbiztonságáról, oktatásáról és neveléséről való gondoskodás elve. Az általános helyettes a gyermekotthon igazgatójánál kezdeményezte, hogy a gondozottak ésszerű pénzfelhasználásához készítsen szakmai tervet. Az igazgató a kezdeményezést elfogadta.

A beadvány azon részét, mely szerint a gyermekotthonban a nagyobb fiúk között évekig folyt a fajtalanzkodás a gyermekotthon igazgatója és a szakmai vezetők egybehangzóan cáfolták. 2004. évben ugyan volt egy esetük, amikor az erről való értesülést követően az intézmény igazgatója a feljelentést megtette. Az elkövetőket a bíróság elítélte.

A vizsgálat nem igazolta a panasz azon részét sem, miszerint a gyermekotthon egy volt gondozottja 18. életéve betöltésekor annak ellenére kapott otthonteremtési támogatást, hogy vagyona meghaladta a jogszabályban meghatározott értékhatárt.

Végül a vizsgálat megállapította, hogy a gyermekotthon a gyermekvédelmi törvényben előírt átalakítása nem fejeződött be. Az épület jelenlegi állapotában nem alkalmas a gyermekek ott tartózkodására, mindez visszasságot okoz a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben.

A jelentés rögzítette, hogy a gyermekvédelmi törvény 2007. november 1-jei hatálybalépése óta a gyermekotthonok átalakítására előírt határidőt már négyszer módosították, a jelenleg hatályos szabályozás szerint az átalakításáról 2007. december 31-éig kell gondoskodni.

Az általános helyettes álláspontja szerint a gyermekotthonok átalakítására nyitva álló határidő folyamatos meghosszabbítása sérti a gyermekvédelmi gondoskodásban élők kiemelt védelemhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jogát. Tekintettel arra, hogy a kérdés megoldatlansága a szülői gondoskodást nélkülöző gyermekek nagyobb csoportját érinti, indítványozta az Országgyűlésnek, hogy tűzze napirendjére a gyermekvédelmi intézmények működésének megtárgyalását és vizsgálja meg, hogy azok átalakítására van-e a 2007. december 31-ét megelőző időben lehetőség.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium nem látott reális esélyt arra, hogy a gyermekotthonok kiváltása 2007. december 31. előtt megtörténjen, ezért a határidő módosítására irányuló törvénymódosítási javaslatot nem támogatta.

Az általános helyettes a választ tudomásul vette.

#### **OBH 5370/2005.**

**A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a gyámhivatal, ha nem teszi meg a szükséges intézkedéseket a hatóság által szabályozott nagyszülői kapcsolattartás végrehajtása érdekében. A jogorvoslathoz való jogot sérti, ha a gyámhivatal a végrehajtási kifogás helyett fellebbezési jogot biztosít a panaszosok számára a kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelmek tárgyában hozott határozat ellen, ezáltal a panaszosok jogorvoslati lehetőségét szűkíti.**

A panaszosok azt sérelmezték, hogy kalocsai gyámhivatal többszöri kérelmük ellenére sem intézkedett annak érdekében, hogy unokáikkal – a gyámhivatal által hozott határozat alapján – kapcsolatot tudjanak tartani.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz fűződő jog gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a gyámhivatal a panaszosok nagyszülői kapcsolattartás végrehajtása iránt benyújtott kérelmeire hozott döntései során nem vette figyelembe a gyámhatóságokról és a gyámügyi igazgatásról szóló kormányrendelet (Gyer.) kapcsolattartásra vonatkozó rendelkezéseit. A Gyer. 27. § (1) bekezdése értelmében a kapcsolattartás célja a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult hozzátartozó közötti családi kapcsolat fenntartása. A nagyszülői kapcsolattartás a panasszal érintett ügyben egyetlen esetben sem zajlott a gyámhivatal határozatában foglaltaknak megfelelően, és a kapcsolattartás jogszabályban megfogalmazott célja egy alkalommal sem valósult meg. Ennek ellenére a gyámhivatal a panaszosok végrehajtás iránti kérelmét rendre elutasította, a 2004-ben elmaradt kapcsolattartások kérdésében pedig nem hozott döntést. A gyámhivatal a végrehajtás során hozott határozatait úgy hozta meg, hogy figyelmen kívül hagyta az eljárás során hatályos eljárási törvény rendelkezését – amely szerint a végrehajtás során hozott határozat ellen nincs helye fellebbezésnek, az érdekeltek a határozat ellen végrehajtási kifogást terjeszthetnek elő – vagyis szemben a végrehajtási kifogás lehetőségével, minden esetben fellebbezési jogot biztosított a felek részére.

A panaszosok éltek a számukra biztosított fellebbezési joggal, ami alapján a megyei gyámhivatal egy esetben megsemmisítette az első fokú gyámhivatal határozatát, és a hatóságot új eljárásra utasította, egy esetben pedig az első fokú döntést megváltoztatta.

Az általános helyettes összességében megállapította, hogy a gyámhivatal a nagyszülői kapcsolattartás végrehajtása tárgyában hozott törvénysértő döntéseivel, illetve azzal, hogy a 2004-ben elmaradt nagyszülői kapcsolattartások végrehajtása kérdésében nem hozott döntést, a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott. Ugyancsak visszásság keletkezett azzal, hogy a gyámhivatal a másodfokú hatóság által elrendelt új eljárást a jogszabályban előírt 30 napos ügyintézési határidőn belül nem folytatta le.

A gyámhivatal megsértette a jogorvoslathoz való jogot is azzal, hogy a végrehajtási kifogás helyett fellebbezési jogot biztosított a panaszosok számára a kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelmek tárgyában hozott határozat ellen, ezáltal a panaszosok jogorvoslati lehetőségét szűkítette.

Az általános helyettes a gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a jövőben a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása során – a Gyer. rendelkezéseit figyelembe véve – valamennyi kérelemről döntsön.

Kezdeményezte, hogy a végrehajtás során hozott határozatok esetében fokozottan ügyeljen – a 2005. november 1-je után indult ügyekben – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályainak betartására. A gyámhivatalának vezetője a kezdeményezést elfogadta.

#### **OBH 5374/2005.**

**Az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a kizárólag passzív ellenállást tanúsító személyekkel szemben, az arányosságot meghaladó módon alkalmaz kényszerítő eszközöket. A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az Ügyészségi Nyomozó Hivatal, ha eljárását nem terjeszti ki az előjárók felelősségének vizsgálatára is.**

H. Csaba miskolci lakost a miskolci DVTK Stadionnál a rendőrök bántalmazták, és ennek következtében nyolc napon túl gyógyuló súlyos sérüléseket szenvedett. Az ügyben az Ügyészségi Nyomozó Hivatal hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége, valamint súlyos testi sértés büntette miatt nyomozást folytatott, de a bűncselekményt elkövető rendőrök kilétét nem sikerült felderíteni, ezért a nyomozást felfüggesztették. A panaszos kártalanítási igényét a főkapitány elutasította. Álláspontját azzal indokolta, hogy a parancsnoki kivizsgálás a rendezőkre és rendőrökre támadó szurkolók megfékezése érdekében tett intézkedéseket jogszerűnek és szakszerűnek minősítette. A panaszos sérelmezte, hogy az Ügyészségi Nyomozó Hivatal nem vizsgálta a bántalmazás helyszínén jelen lévő, parancsnoki feladatokat ellátó rendőrök felelősségét.

A panasz alapján az általános helyettese vizsgálatot rendelt el, és a rendőrkapitányságtól beszerzett iratok alapján a következőket állapította meg: Miskolcon a Diósgyőr–Győr labdarúgó mérkőzés befejeződéskor a diósgyőri szurkolók a kerítésen átugorva bejutottak a pályára, majd visszaszorításukat követően a rendőrök ellen fordultak, és folyamatos kődobálással támadták őket. Az események közelében sok olyan szurkoló tartózkodott – köztük a panaszos is – akik a rendbontásban nem vettek részt, csak kíváncsiságból maradtak a környéken. A panaszost egy sisakos rendőr felszólította, hogy menjen onnan. Visszakérdezte, hogy „miért, én nem csináltam semmit”, mire a rendőr gumibottal ütlegelni kezdte. A panaszos az ütésektől a földre került, ahol tovább ütötték, majd megbilincseltek, és másokkal együtt előállították a kapitányságra. Az ütések elleni védekezés közben bal alkarja eltört.

Az előállított személyek ellen csoportosan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak gyanúja miatt eljárás indult. Az Ügyészségi Nyomozó Hivatal bizonyítékok hiányában megszüntette a nyomozást H. Csabával, és négy másik személlyel szemben, mivel több tanú alátámasztotta azt az állításukat, hogy a dobálásban nem vettek részt, csak a tömegben álltak. H. Csaba feljelentése alapján ugyancsak az Ügyészségi Nyomozó Hivatal folytatta le az eljárást. Beszerezték az egyik kereskedelmi TV csatorna videofelvételeit, amelyen a mérkőzés utáni rendőri intézkedések egyes részleteit – a panaszos és más, támadó magatartást nem tanúsító személyek bántalmazását is – rögzítették. A nyomozás során

a mérkőzés utáni rendbontás megszüntetésére kivezenyelt rendőrök parancsnokai tanúkenti kihallgatásuk során, a felvételen látható rendőröket nem ismerték fel, azt nyilatkozták, hogy azok nem tartoztak a közvetlen beosztottaik közé. A Nyomozó Hivatal a nyomozást felfüggesztette, a határozat elleni panaszt a Legfőbb Ügyészség elutasította.

A futballhuliganizmus megelőzése, illetve visszaszorítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló kormányhatározat felhatalmazta a belügyminisztert, hogy utasítsa a rendőrséget arra, hogy minden rendelkezésére álló eszközzel járjon el a nézőtéri erőszak megelőzése, illetve visszaszorítása érdekében. A rendőrségről szóló törvény szerint a tömegszétosztatására irányuló csapaterő alkalmazása során a rendőrség a helyszínen lévők egyéni felelősségét nem vizsgálja. Ennek figyelembevételével, a panaszossal és társaival szembeni rendőri intézkedés annak ellenére jogszerű volt, hogy az eljárások során nem cáfolt vallomásaik szerint nem követtek el semmit, a rendbontásban, kódobálásban nem vettek részt. A panaszos is elismerte, hogy a rendőrök először felszólították arra, hogy hagyja el a területet. A panaszos az utasításának nem tett eleget, ezért vele szemben – előzetes figyelmeztetés után – jogszerűen kerülhetett sor testi kényszer alkalmazására, amely azonban indokolatlanná és jogtalaná vált attól a pillanattól kezdve, hogy ellenállása megszűnt. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört és a rendőri intézkedés eredményessége enélkül is biztosítható.

Minden szintű előljáró feladata, hogy az alárendeltjeit a rájuk vonatkozó szabályok betartására készítse, és ehhez a hatáskörébe tartozó valamennyi törvényes eszközt igénybe veheti. Az egyik parancsnok a videofelvétel által bizonyíthatóan az esemény közvetlen közelében volt, ezért kötelessége lett volna a közbelépés a bántalmazás megakadályozására, illetve – amennyiben valóban nem ismerte személyesen a rendőrt – az elkövető utasítása neve és szolgálati helye közlésére.

Az általános helyettes felszólította a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy alárendelt szerveinél a jogsértő cselekmények kivizsgálása megfelelő alaposággal történjen, és érvényesüljenek az előljárói felelősségvállalás követelményei. A jelentést tájékoztatásul megküldte a megyei főügyésznek.

A főkapitány az ajánlást elfogadta, a parancsnoki és beosztotti állomány részére kötelezően előírta a jelentésben foglaltak, és a kapcsolódó jogszabályok oktatását. A megyei főügyész előljárói intézkedés elmulasztása bűncselekmény gyanúja miatt eljárást kezdeményezett a Katonai Ügyészségen. A Katonai Ügyészség a nyomozást lefolytatta, de azt – mivel a bűncselekmény nem volt kétséget kizáróan bizonyítható – megszüntette. A megszüntetés elleni panaszt a Katonai Főügyészség elutasította.

#### **OBH 5468/2005.**

**A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a viharkár ügyekben elmulasztja a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő elbírálását és a határozat meghozatalát.**

A panaszos sérelmezte, hogy a család tulajdonát képező, viharkárt szenvedett ingatlan helyreállítása érdekében, Hosszúpályi Nagyközség Önkormányzatától nem kapott segítséget.

Az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el és megállapította, hogy a kárfelmérés a panaszos esetében is megtörtént, de a kárfelmérő jelentése szerint az ingatlan üresen állt. Ezt követően a panaszos ügyében nem történt intézkedés. A panaszos érdeklődésére szóban tájékoztatták, hogy részére nem jár támogatás, mivel a támogatás feltétele, hogy az ingatlan a káresemény idején életvitelszerűen lakott legyen. A panaszos szóbeli kérelméről írásos feljegyzés, jegyzőkönyv nem készült. A jegyző ezt követően sem értesítette a panaszost, hogy – mely jogszabály alapján – miért nem jár támogatás, annak ellenére, hogy a felméréssel az eljárás az ő ügyében is megindult.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos ügyében döntés nem született. Az eljárás során a hatóságnak módja lett volna minden tényt bemutatni, felvonultatni a panaszos által felhozott indokokat. Hivatkozni kellett volna a kormányrendeletben lévő lehetőségekre, és ily módon az összes körülmény figyelembevételével dönteni.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat a kárenyhítési ügyben, a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő elbírálásának és a határozat meghozatalának elmulasztásával a tulajdonhoz, jogorvoslathoz, tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

Felkérte a jegyzőt, hogy a panaszos kárenyhítési ügyében hozzon érdemi határozatot, és gondoskodjon annak megfelelő kézbesítéséről. Felhívta, hogy a hatáskörébe utalt ügyekben mindenkor, érdemben döntsön, illetve ha szükséges, a szóban előadott kérelmekről készítsen jegyzőkönyvet.

A jegyző a kezdeményezést elfogadta, a határozatot meghozta, és a későbbiekben azt is jelezte, hogy a döntése ellen a panaszos nem élt fellebbezéssel.

**OBH 5516/2005.**

**A holttestek megtekintésére vonatkozó jogi szabályozás hiánya súlyos visszásságot okoz a kegyeleti joggal összefüggésben. A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a rendőrség eljárása, ha egy közlekedési balesetben elhunyt személy ellen indítanak eljárást.**

A panaszos a Kalocsai Rendőrkapitányság által a közlekedési balesetben elhunyt édesapja ellen folytatott szabálysértési eljárást, ill. azt sérelmezte, hogy hivatalosan semmit sem tud arról, hogyan történt a baleset. Kifogásolta, hogy az édesapja holttestét sem a kórházban, sem a köztemető halottasházában nem tekinthette meg.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a kegyeleti jogot érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és megkereste a kórház főigazgató főorvosát, a megyei, és az országos rendőrfőkapitányt.

A megállapított tényállás szerint 2005. augusztus 25-én, Kalocsán a panaszos elektromos kerekesszékekkel közlekedő édesapját egy autó elütötte. A baleset helyszínén a Kalocsai Rendőrkapitányság beosztottja tartott szemlét, és megállapította, hogy a panaszos édesapja parkoló gépjárművek közül – feltehetően körültekintés nélkül – hajtott ki az útestre, és nem adott elsőbbséget a szabályosan közlekedő személygépkocsinak. A panaszos édesapját mentővel a bajai kórházba szállították, ahol még aznap délután meghalt.

A közlekedésrendészeti alosztály vezetője 2005. augusztus 25-én kelt határozatában – halálos közúti baleset gondatlan okozása vétség elkövetésének megalapozott gyanúja miatt a panaszos édesapja ellen indított büntetőeljárásban – igazságügyi orvos-szakértőt rendelt ki a holttest boncolására. Az alosztályvezető 2005. szeptember 8-án – közúti közlekedés rendjének megzavarása miatt a panaszos édesapja ellen indított szabálysértési eljárásban – eseti műszaki szakértő kirendeléséről határozott. Az ügy ezt követően az Igazgatásrendészeti Osztályra került át. A szabálysértési hatóság 2005. október 4-én kelt határozatában – az eljárás alá vont személy halálára tekintettel – megszüntette a panaszos édesapjával szemben közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése miatt indult eljárást. A panaszost kérelme nyomán a szabálysértési főelőadó október 4-én kelt levelében arról tájékoztatta, hogy a szabálysértési törvény alapján a szabálysértési határozatot nem kézbesítheti részére.

A kórház főigazgatója szerint a panaszos édesapjának halála rendkívüli halálesetnek minősült, ezért az ügyben a rendőrségnek volt hatásköre az államigazgatási eljárás lefolytatására. A halál bekövetkezésének pillanatától a rendőrhatalóságnak van joga a holttesttel rendelkezni; az egészségügyi intézményt a holttest megőrzésének a kötelezettsége terheli. Az intézmény a hatósági boncolást megelőzően, hatósági felhatalmazás nélkül nem jogosult arra, hogy a holttest bemutatását biztosítsa.

A megyei rendőrfőkapitány álláspontja szerint a szabálysértési hatóság jogszerűen tagadta meg a határozatot kézbesítését a panaszos részére, aki nem minősült résztvevőnek (eljárás alá vont személynek, védőnek, sértettnek) a szabálysértési eljárásban. A szabálysértési ügyintéző szóban tájékoztathatta volna az ügy körülményeiről a hozzátartozót, de az írásbeli kérés csak a határozat megküldésére irányult. Az emberi együttérzés általános követelményeire tekintettel ugyanakkor felhívta a városi kapitányságvezetők figyelmét, hogy a jövőben – az adatvédelmi szempontokra is figyelemmel – adják meg a szükséges tájékoztatást az elhunytak közeli hozzátartozói részére. Utasította továbbá a Kalocsai Rendőrkapitányság vezetőjét a panaszos megkeresésére, és arra, hogy adjon felvilágosítást az elhunyt édesapja ügyében.

Az Eütv. értelmében rendkívüli halál esetén hatósági eljárást kell lefolytatni, és el kell rendelni az elhunyt hatósági boncolását. Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint függetlenül attól, hogy a bekövetkezett halál rendkívüli-e vagy sem, orvos által elvégzett halottvizsgálatot kell tartani. A halottvizsgálati bizonyítvány tartalmazza, hogy az orvos szükségesnek tartja-e a hatósági boncolást. A hatósági boncolás elrendelésétől kezdve a holttesttel az eljáró hatóságon kívül más nem rendelkezhet. A holttest megtekintésének igényéről az egészségügyi intézmény, vagy a halottasház illetékesek értesíti az eljáró hatóságot. A hatósági boncolást végző orvos véleményének kikérése után a hatóság egy tagja megjelenik a holttest tárolásának helyén, és a boncmester, ill. a temetkezési vállalkozó (vagy képviselője) jelenlétében lehetővé teszi a holttest megtekintését a hozzátartozók számára. Ahol megoldható a holttest ablakon keresztül történő bemutatása, ott ezt a hatóság tagjának közreműködése nélkül lehetővé teszik a hozzátartozók számára.

A holttestek megtekintésének ezen szabályai ugyanakkor nincsenek jogszabályban rögzítve. A vizsgált esetben sem az egészségügyi intézmény, sem a halottasház képviselője nem értesítette az eljáró hatóságot a panaszos igényéről, és senki sem tájékoztatta a panaszost arról, milyen körülmények között tekintheti meg az édesapja holttestét.

Az általános helyettes mindezekre tekintettel megállapította, hogy súlyos visszásságot okozott az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti joggal összefüggésben, hogy nem tették lehetővé a panaszos számára az elhunyt édesapja holttestének megtekintését. Javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy – az egészségügyi miniszterrel együttesen, a hatályos rendelet megfelelő kiegészítésével – a közeli hozzátartozók kegyeleti jogának biztosítása érdekében az Eütv. szerinti rendkívüli halál esetén követendő (büntető, ill. közigazgatási) eljárásokban rögzítse a holttestek megtekintésének szabályait. A miniszter többszöri sürgetést követően válaszolt, és a javaslatot elfogadta.

A Kalocsai Rendőrkapitányságon előbb ideiglenes számon büntető, majd általános számon szabálysértési eljárás indult a panaszos elhunyt édesapja ellen. Az eljárások megindításakor figyelmen kívül hagyták azt az alapvető tény, hogy az „elkövető” az eljárás megindításának időpontjában már halott volt. A büntetőeljárás törvény értelmében az

elkövető halála, mint büntethetőséget megszüntető ok, büntetőeljárási akadályt képez. A szabálysértési törvény ugyan a felelősséget megszüntető okok között nem szabályozza az elkövető halálát, de tekintettel arra, hogy az eljárás alá vont, jogokkal rendelkező és kötelezettségekkel terhelt személy csak élő személy lehet, szabálysértési eljárást sem lehet az eljárás megindításának időpontjában már elhunyt személy ellen indítani. Amennyiben az eljárás alá vont személy az eljárás megindítását követően hal meg, akkor van helye az eljárás megszüntetésének.

A cselekmény minősítése sem a jogszabályoknak megfelelően történt, hiszen a közúti baleset okozásának elkövetője csak az a járművezető lehet, aki másnak – legalább súlyos – sérülést okoz. A panaszos kerekesszékes közlekedő édesapja ugyanakkor a KRESZ szabályai szerint gyalogosnak minősült, ráadásul ő maga sérült meg a baleset következtében. A közúti közlekedés rendjének megzavarása szabálysértését pedig azért nem követhette el a panaszos édesapja, mert – a konkrét körülményeket figyelembe véve – nem veszélyeztette más vagy mások életét.

Az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrkapitányság eljárása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, ezért felkérte a megyei rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy az iránítása alá tartozó rendőri szervek a balesetben elhunyt személyekkel szemben ne indítsanak se szabálysértési, se büntetőeljárást; és legyenek figyelemmel az elhunyt személyek közeli hozzátartozóinak kegyeleti és eljárási jogaira.

A rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta.

#### **OBH 5588/2005.**

**Nem okoz visszásságot, ha a temetőben a Halottak Napja környékén érvényes általános gépkocsi-behajtási tilalom alól a rászorultaknak nem a nyitvatartási idő teljes időtartamára, hanem csak meghatározott időszakban engednek kivételt.**

Két mozgásában korlátozott panaszos azt sérelmezte, hogy a Rákospalotai Köztemető biztonsági szolgálata Halottak Napja környékén nem akarta őket autóval beengedni a temető területére. A Budapesti Temetkezési Intézet Rt. (BTI) belső rendelkezése értelmében 2005. október 28. és november 1-je között a Fiumei Úti Sírkert és az Újköztemető kivételével minden, a BTI kezelésében lévő fővárosi temetőbe tilos volt gépjárművel behajtani. Kivételt csak rászorultak esetében tettek, és kizárólag 7.00-12.00 óráig. Az általános gyakorlat szerint, amennyiben a gépjárműben olyan személy tartózkodik, aki érvényes mozgássérült igazolvánnyal rendelkezik, a portaszolgálat a gépjárművet beengedi a temetőbe. Egyéb esetben mérlegelik az idős, esetleg beteg látogató állapotát, és ezt követően döntenek a behajtás engedélyezéséről. A korlátozást a BTI tájékoztatása szerint az indokolja, hogy Halottak Napján, illetve az azt közvetlenül megelőző/követő időszakban a látogatók száma ugrásszerűen megnő, aminek következtében a gépjárművel való közlekedés fizikailag szinte lehetetlenné válik, és veszélyt jelent a gyalogos látogatók biztonságára.

Az országgyűlési biztos szerint a behajtási tilalom, elsősorban nagyobb területű temetők esetén, a rászorultak – mozgáskorlátozottak, idősek, betegek – számára megnehezítheti a halottak nyughelye előtti tiszteletadást, a kegyeleti jog gyakorlását. Különösen akkor, ha az őket szállító gépjármű esetleg csak a temető bejáratától messze tud parkolni. Mindazonáltal a többi látogató is joggal tarthat igényt arra, hogy nyugodt körülmények között róhassa le kegyeletét, és ne zavarja gépjárműforgalom a csendes emlékezést. A temetőben továbbá a gyalogos közlekedés biztonságát is garantálni kell (különösen, hogy a gépjárművek és a gyalogosok ugyanazt a belső úthálózatot használják).

A biztos megállapította, hogy a BTI a különböző érdekek összemérését elvégezte, és azzal, hogy az általános gépkocsi-behajtási tilalom alól a rászorultaknak bizonyos kivételeket engedett, az esélyegyenlőség megteremtésére irányuló intézkedést tett. A panasz ezért lényegében csak a hátrányos helyzet kiegyenlítését célzó pozitív diszkrimináció mértékére irányult (a panaszosok ugyanis a kedvezmény mértékét, az időbeli korlátot tartották szűkösnek). Ennek viszont nincs egyértelmű alkotmányossági mércéje.

Nem állapított meg azonban visszásságot a biztos a tájékoztatáshoz való joggal kapcsolatban, mert álláspontja szerint az évek óta szokásos gyakorlatnak megfelelő korlátozásokról megfelelő módon (média, szórólapok) tájékoztatták a nyilvánosságot, és az elérhető tájékoztatók tartalmának csekély eltérése a gyakorlatban a látogatók számára hátrányos következményekkel nem járt. A biztos felkérte azonban a BTI-t az eltérések megszüntetésére.

Annak felderítésére, hogy a temető alkalmazottai esetleg méltatlanul, udvariatlanul bántak a panaszosokkal, a biztos eszközei nem elégségesek, ezért felhívta a figyelmet az együttműködés és a kölcsönös figyelem fontosságára.

Budapest rendőrfőkapitánya közölte, hogy a rendőrség a jövőben a Halottak Napjával kapcsolatosan a Rákospalotai Köztemető környékét is kiemelt fontossággal kezeli, ott a mozgáskorlátozottak számára külön parkolóhelyeket jelölnek ki, illetve fokozott figyelmet fordítanak a mozgáskorlátozott személyek parkolásának a segítésére.

A biztos az intézkedést üdvözölte, és kérte, hogy azt – a szükségleteknek megfelelően – lehetőleg minden budapesti temetőre terjesszék ki.

**OBH 5624/2005.**

**A kézbesítési vélelem megdöntésével kapcsolatos jogi szabályozás hiánya a szabálysértési eljárásban súlyos visszásságot okoz a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. Visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a rendőrség eljárása, ha nem a törvényes eljárási rendnek megfelelően hívja fel adatszolgáltatásra a gépjármű üzemeltetőjét.**

A panaszos beadványában a vele szemben a VI–VII. kerületi Rendőrkapitányság által folytatott szabálysértési eljárást, illetve a határozat kézbesítésének a körülményeit sérelmezte.

Az általános helyettes az alkotmányos jogokat érintő visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és az érintett hatóság vezetőjétől az eljárási iratok megküldését kérte.

A megállapított tényállás szerint a Fővárosi Kösterület-felügyelet igazgatója egy szabálytalanul parkoló gépjármű vezetőjével szembeni intézkedést követően feljelentést tett a BRFK VI–VII. kerületi Rendőrkapitányságon. A járművezető a helyszíni bírság kifizetését megtagadta. A jármű üzemeltetője a panaszos volt. A rendőrhatalóság 2004. október 25-én a panaszost – szabálysértési eljárás megindítása céljából – adatszolgáltatásra hívta fel, de a panaszos az adatközlő nyilatkozatot tartalmazó levelet nem vette át. Ezt követően az ügyet másik számra iktatták, majd a panaszost meghallgatásra idézték a VI. kerületi bejelentett lakcíméről, de a tértivevény „nem vette át” jelzéssel érkezett vissza. A szabálysértési hatóság 2005. január 19-én kelt határozatában a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése miatt indított eljárást megszüntette, mert kétséget kizáróan nem volt bizonyítható, hogy a szabálysértést a gépjármű üzemeltetője követte el. Közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése – a gépjárművezető személyére vonatkozó adatszolgáltatás elmulasztása – miatt ugyanakkor elmarasztalták a panaszost, és 15 ezer forint pénzbírsággal sújtották.

A határozat sikertelen kézbesítését követően a szabálysértési hatóság 2005. június 9-én elrendelte a pénzbírság adók módjára történő behajtását, és megkereste a VI. kerületi Önkormányzatot. A panaszos – az önkormányzat más címre küldött idézésére reagálva – július 27-én panasszal fordult a rendőrséghez. A panaszt a Pesti Központi Kerületi Bíróság kifogásként bírálta el, és 2005. szeptember 7-én kelt végzésében elutasította. A bíróság megállapította, hogy a határozat 2005. február 8-án szabályszerűen kézbesítettnek minősült, a kifogás előterjesztésére a panaszosnak 8 nap állt rendelkezésre, igazolási kérelmet pedig az elmulasztott határnaptól számított három hónapon túl nem lehet előterjeszteni.

A szabálysértési törvény (Sztv.) 74. § (3) bekezdésében – más bírósági és hatósági eljárásokhoz hasonlóan – megfogalmazott törvényi vélelem alapján az iratokat a kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni, ha a kézbesítés azért volt eredménytelen, mert a címzett az iratot nem vette át, illetőleg az átvételt megtagadta. Az Sztv. 71. § (1) bek. értelmében a határidő elmulasztása esetén igazolási kérelmet lehet előterjeszteni, melynek jogvesztő határideje három hónap.

Az Alkotmánybíróság 46/2003. (X. 16.) AB határozatában megállapította, hogy „a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet idézett elő a mulasztásával, hogy nem szabályozta az erre irányuló törvényekben és más jogszabályokban a hivatalos irat postai kézbesítéséhez fűződő, bírósági és más hatósági eljárásban általánosan érvényesülő vélelem megdöntésének lehetőségét.” Az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotót, hogy feladatának 2004. június hó 30. napjáig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság döntése nyomán az Országgyűlés elfogadta a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályokat tartalmazó egyes törvények módosításáról szóló 2004. évi LXV. törvényt. A törvény módosította az 1952. évi III. törvény (Pp.), az 1957. évi IV. törvény (Áe.) és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) kézbesítésre vonatkozó szabályait, és bevezette a kézbesítési vélelem megdöntésének intézményét. Az 1998. évi XIX. törvény (Be.) szabályait a 2004. évi CXXXII. törvény módosította, lehetőséget teremtve a kézbesítési vélelem megdöntésére. Az Áe.-t felváltó 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szintén rögzíti a kézbesítési vélelem megdöntését. Az Sztv. vonatkozó rendelkezéseit ugyanakkor nem módosították, így a szabálysértési eljárásban – a polgári peres, a büntető és a közigazgatási hatósági eljárással szemben – a kézbesítési vélelem továbbra is megdönthetetlen.

Az általános helyettes megállapította, hogy a szabálysértési eljárásban a kézbesítési vélelem megdöntésével kapcsolatos jogi szabályozás hiánya súlyos visszásságot okoz a jog jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.

Arra tekintettel, hogy az OBH 3652/2005. számú ügyben, 2006. június 20-án kelt jelentésében már javaslatot tett az igazságügyi és rendészeti miniszternek az Sztv. megfelelő módosítására, amit a miniszter elfogadott, új ajánlást nem fogalmazott meg, csupán azt fenntartotta. A miniszter jelezte, hogy az alkotmányellenes helyzetet az új szabálysértési törvénnyel kívánják orvosolni, amelynek kidolgozása a 2007. évi jogalkotási programban szerepel.

A konkrét ügyben a VI–VII. kerületi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztálya folytatott szabálysértési eljárást 2004. október 20-tól, majd december 10-től két különböző szabálysértési ügyszámon, aminek az oka az iratokból nem derült ki. Az adatszolgáltatásra való felhívásban tájékoztatták a panaszost, hogy nyilatkozata a szabálysértési eljárásban tartalmilag tanúvallomásnak tekintendő. Ismertették vele a tanúvallomásra, a kötelező adatszolgáltatásra és a nyilatkozattételre vonatkozó szabályokat. A közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályokat viszont a szabálysértési eljárásban nem lehet alkalmazni. A hatóságnak el kell tudnia döntenie, hogy szabálysértési vagy államigazgatási eljárást folytat egy adott ügyben, és ennek megfelelően kell alkalmaznia a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

Az általános helyettes kifejtette, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a szabálysértési hatóság eljárása, ezért az országos rendőrfőkapitányt felkérte, hogy gondoskodjon arról, hogy – az ismeretlen gépjárművezetők által elkövetett szabálysértések felderítése során – az adatszolgáltatásra való felhívás országosan egységes, törvényes eljárási rendben, a hatályos jogszabályok által megszabott keretek között történjen.

A rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, és elismerte, hogy az egyes hatóságoknál valóban eltérő gyakorlat alakult ki, de 2006 augusztusában új, egységes eljárási rendet dolgoztak ki. Eszerint a szabálysértési eljárást ismeretlen személy ellen, az elkövetés helye szerint illetékes rendőrkapitányságon, szabálysértési számon történő iktatással kell megindítani. Az üzemeltartó az eljárás megindításakor tanú lehet, akit – szóban vagy írásban – nyilatkoztatni kell.

#### **OBH 5874/2005.**

**A jogbiztonsággal, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz a környezetvédelmi hatóság, ha nem szerez érvényt határozatának, intézkedési kötelezettségét elmulasztja, illetve eljárása elhúzódik.**

Egy panaszos a tápiószecsői polgármesteri hivatal elhúzó eljárását kifogásolta egy ún. vályoggödör felszámolásának elmulasztása miatt, amelyet egyes állampolgárok illegális hulladék-elhelyezésre használnak. Az országgyűlési biztos a vizsgálat során a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől kért tájékoztatást.

A biztos jelezte, hogy több panasz is érkezett az ország különböző területeiről, melyekben az illegálisan történt hulladék-elhelyezéssel érintett területekkel kapcsolatos kifogásokról számoltak be. Hangsúlyozta, hogy a közsféra tulajdonában álló, felszámolandó lerakók esetében a települések vezetőinek sok feladattal és problémával kell megbirkózniuk. Ez a helyzet állami segítséget és kidolgozott megoldásokat igényel. Megállapította, hogy a Felügyelőség több hatósági intézkedésével megtiltotta a hulladékbeszállítást, és hatósági kötelezéseiben előírta, hogy ennek további lehetőségét az önkormányzatnak ki kell zárnia, gondoskodnia kell a terület megfelelő bekerítéséről, megfelelő őrzéséről. A felügyelőség többször észlelte, hogy az önkormányzat elmulasztotta a határozata teljesítését, de döntése kikényszerítésére nem tett meg mindent. Utalt arra, hogy a felügyelőség már 2003-ban kötelezte az önkormányzatot a terület környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációjának és rekultivációs tervének benyújtására, a kötelezést azonban csak 2005-ben adta ki.

A biztos azt is megállapította, hogy a tárgyi ügyben nem került sor a felügyelőség részéről a környezetvédelmi normák szerinti közigazgatási jogi felelősség érvényesítésére. Feltárta azt is, hogy a jegyző a hozzá érkezett feljelentések alapján többször indított szabálysértési eljárást a gödörben jogellenesen hulladékot elhelyezőkkel szemben, bírságot azonban nem szabott ki velük szemben. Megállapította, hogy a felelősség érvényesítésére vonatkozó normák előírásai a jegyzői gyakorlatban hiányosan valósulnak meg, a jegyző részlegesen látja el a vizsgálat tárgyát képező környezetvédelmi feladatokat. Kezdeményezte, hogy a felügyelőség igazgatója soron kívül intézkedjen a korábbi határozata végrehajtására, illetve, hogy kötelezéseinek szerezzen érvényt, az azokban foglaltakat hajtassa végre, továbbá, hogy a jövőben munkatársai kísérik figyelemmel a kötelezést tartalmazó határozatok végrehajtását, szükség esetén a felelősségre vonás terhe mellett. Felkérte arra is, hogy munkatársai ügyeljenek az eljárási határidők betartására, a környezeti elemek intézményes védelmén keresztül, a környezetvédelmi közigazgatási jogintézményeket alkalmazzák.

Az ombudsman felkérte a jegyzőt, hogy a jövőben lehetőség szerint alkalmazza a rendelkezésére álló jogintézményeket, így szabjon ki hulladékgazdálkodási bírságot. A polgármestert és jegyzőt arra kérte, hogy dolgozzák ki a probléma kezelésére együttműködésük lehetőségeit, mozgósítsák elő a lakosság aktív részvételét, pl. polgárőrség felállításával, illetve falugyűlés tartásával. Javasolta a polgármesternek, hogy a képviselő-testülettel fontolják meg a környezetvédelmi alap létrehozását, amelynek egyik bevételi forrása a jegyző által kivethető bírság lehetne.

A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli minisztert arra kérte, hogy nyújtson segítséget az önkormányzatnak az előtte nyitva álló finanszírozási eszközökről, pályázatokról. A felügyelőség intézkedett a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációról szóló határozat teljesítéséről, a végrehajtási bírság kiszabhatósága miatt nyilatkozattételre szólította fel az önkormányzatot.

A polgármester értesítette a biztost, hogy az illegális lerakás megakadályozása miatt a polgárőrséggel felvették a kapcsolatot, Az önkormányzat által foglalkoztatott közterület-felügyelő szintén ellenőrzéseket tart a területen.

#### **OBH 6027/2005.**

**A tisztességes eljáráshoz való jogot sértő visszásságot okozott a vámhatóság azzal, hogy hatáskörébe nem tartozó ügyben járt el és így rendelkezett szankció kiszabásáról.**

A Salgótarjáni Fővámhivatal Mobil Ellenőrző Csoportja 2005. augusztus 3-án a 21. számú főúton, a mátraszőlősi parkolónál ellenőrzés alá vonta a panaszos, mint egyéni vállalkozó tulajdonát képező belföldi árufuvarozást végző tehergépjárművet. Az ellenőrzés alkalmával a gépjármű vezetője a pénzügyőrök kérésére nem tudta bemutatni a közúti árufuvarozói engedély kivonatát. A vámhatóság szerint a gépjármű üzemben tartója – a panaszos – megszegte a közúti közlekedésről szóló, többször módosított 1988. évi I. törvényben meghatározott kötelezettségét azzal, hogy a belföldi áru-

fuvarozói engedély kivonatát nem tartotta a gépjárművön. E jogsértés miatt a Salgótarjáni Fővámszolgálat a panaszost 400 000 Ft bírság megfizetésére kötelezte. A panaszos fellebbezését a másodfokon eljáró Vám- és Pénzügyőrség Észak-Magyarországi Regionális Parancsnokság elutasította. A vámhatóság a panaszos méltányossági kérelmét is elutasította.

A panasz alapján felmerült visszásság gyanúja miatt az általános helyettes azt vizsgálta, hogy a vámhatóságnak volt-e hatásköre az ellenőrzés lefolytatására és a bírság kiszabására.

A vizsgálat során megállapította, hogy a vámhatóság valamennyi jármű okmányait ellenőrizheti, hiszen anélkül nem állapítható meg, hogy a jármű belföldi, vagy nemzetközi személy- vagy áruszállítási feladatot lát-e el. Az okmányok ellenőrzése alapján határozható meg, hogy fennáll-e a vámhatóság hatásköre a további ellenőrzésre, intézkedésre, vagy szankcionálásra. Hatáskörének vizsgálatát a vámhatóság minden eljárása során köteles elvégezni. Ha az ellenőrzés alá vont jármű nemzetközi forgalomban vesz részt, akkor minden esetben fennáll a vámhatóság hatásköre, belföldi forgalomban részt vevő járművek esetében azonban csak akkor áll fenn a vámhatóság hatásköre, ha a Kkt. 20. § (7) bekezdése alapján a közlekedési hatóság a belföldi forgalom ellenőrzésébe a vámhatóságot bevonja, vagyis közreműködői szerepet kapott. A Kkt. 20. § (7) bekezdés b) pontja tehát nem jelent automatikus felhatalmazást az eljárásra, szükséges az is, hogy a közlekedési hatóság a vámhatóságot bevonja az ellenőrzésbe. A vizsgálat alapját képező, szóban forgó ellenőrzés során a közlekedési hatóság nem volt jelen, és semmilyen módon nem vonta be a vámhatóságot a közúti forgalom ellenőrzésébe.

Tekintettel arra, hogy az első fokon eljáró vámhatóság hatáskörébe nem tartozó ügyben járt el és így rendelkezett szankció kiszabásáról, a tisztességes eljáráshoz való jogot sértő visszásságot okozott. Ugyanilyen visszásságot okozott a másodfokon eljáró vámhatóság is azzal, hogy hatáskörének hiányát eljárása során nem észlelte.

Az általános helyettes ajánlást tett a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokának, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben a vámhatóság valamennyi egysége a hatáskörének fennállását minden ügyben folyamatosan vizsgálja, és csak a hatáskörébe tartozó ügyekben járjon el. Jelentését megküldte a legfőbb ügyésznek is, javasolva hogy a vámhatóság szóban forgó határozatát 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.

A jelentésben foglaltakra az érintettek még nem reagáltak, a válaszadási határidő még nem telt le.

#### **OBH 6035/2005.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a gyámhatóság, ha a másodfokú hatóság új eljárásra utasítja, de az új eljárást indokolatlanul késedelmesen kezdi meg. A gyermek családi kapcsolathoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal, ha a panaszos tájékoztatása ellenére nem végez érdemi eljárási cselekményt, nem hoz határozatot annak érdekében, hogy a volt feleség ne hiúsíthassa meg a gyermekével való kapcsolattartását.**

A panaszos a sárbogárdi gyámhatóság és a gyámhivatal eljárását sérelmezte. Előadta, hogy a kérelmére lefolytatott eljárásban a gyámhatóság a volt feleségénél elhelyezett tíz éves gyermekét védelembe vette. A határozatot a megyei gyámhivatal eljárási hibákra hivatkozva megsemmisítette, és a hatóságot 2005 júniusában új eljárásra utasította. Az új eljárás során a panasz 2005. novemberi beadásáig még nem született határozat.

A panaszos sérelmezte azt is, hogy 2004 decemberétől több alkalommal jelezte a gyámhivatalnál, hogy gyermekével való apai kapcsolattartása megghiúsult, kérte az elmaradt kapcsolattartások pótlását, de kérelmeire a gyámhivatal csupán egy alkalommal, 2005. február 25-én hozott határozatot.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz való jog, továbbá a gyermek kiemelt védelemhez fűződő joga sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A gyermek védelembe vétele tárgyában indult eljárás vizsgálata során az általános helyettes megállapította, hogy a megismételt eljárásban a gyámhatóság a tényállást teljes körűen tárta fel. A gyermekjóléti szolgálatától javaslatot és környezetanulmányt kért, beszerezte a gyámhivaltól a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában keletkezett iratokat, személyesen meghallgatta az anyát, a családgondozót, a panaszos ügyvédjét, pszichológus szakértőt rendelt ki. A gyámhivatal megítélése szerint a gyermek a konfliktusos apai kapcsolattartások miatt került veszélyeztetett helyzetbe, védelembe vételét emiatt rendelte el.

A vizsgálat megállapította, hogy az első és másodfokon eljáró hatóság a gyermek védelembe vételét a hatályos jogszabályok alapján rendelte el, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott. A gyámhatóság az új eljárást azonban indokolatlanul késedelmesen kezdte meg, ezzel a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A panaszos elsőként 2004 novembere végén jelezte a kapcsolattartás megghiúsulását. Ekkor kérte gyermeke pszichológiai vizsgálatát is. December elején a panaszos kérte, hogy gyermeke anyját a hatóság nyilatkoztassa a karácsonyi kapcsolattartásról. A panaszos volt felesége jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatában kijelentette, hogy nem engedi el a gyer-

meket kapcsolattartásra. A panaszos ekkor kérte gyermeke védelembe vételét is. A gyámhivatal nem hozott határozatot a panaszos gyermeke pszichológiai vizsgálatát indítványozó kérelméről, a védelembe vételi eljárás lefolytatására vonatkozó kérelmet pedig nem tette át a gyámhatósághoz.

A gyermek anyját a gyámhivatal 2004. január 30-án már figyelmeztette magatartása következményeire. Tekintettel arra, hogy az anya jegyzőkönyvbe mondta, hogy nem kíván eleget tenni a bíróság által szabályozott kapcsolattartásnak, a gyámhatóság jogszerűen sújthatta volna bírsággal, illetőleg kötelezhette volna költségtérítésre. A hatóság az anyát azonban csak 2005 februárjában – a panaszos ismételt jelzéseit követően – figyelmeztette, illetőleg ekkor kötelezte költségtérítésre is.

A panaszos folyamatos jelzéseire, amelyekben arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a volt felesége megghiúsította, vagy nem a bírósági ítélet szerint biztosította a kapcsolattartást, a gyámhivatal mindössze annyit tett, hogy jegyzőkönyvben nyilatkoztatta az anyát, amit megküldött a panaszosnak. A gyámhivatal 2005 februárjától az apai kapcsolattartás végrehajtása érdekében egyetlen határozatot sem hozott.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gyámhivatal mulasztása sérti a jogbiztonság követelményét és a gyermek családi kapcsolathoz fűződő jogát, a határozathozatal mellőzése pedig a jogorvoslathoz való alkotmányos jog sérelmét keletkezteti. Felszólította a sárbogárdi jegyzőt és a sárbogárdi gyámhivatal vezetőjét, hogy a határozataikat jövőben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben előírt határidőben hozzák meg, és azt is kérte, hogy a jövőben az ügyfelek kérelméről érdemben döntsenek.

Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

#### **OBH 6097/2005.**

**A jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzat, ha rendeletében magasabb szintű jogszabály felhatalmazása nélkül jelzálogjog kikötését írja elő.**

Egy súlyosan mozgáskorlátozott asszony fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert az óbudai önkormányzat képviselő-testülete az általa reálisnak tartott összeg töredékét, mindössze 238 000 Ft vissza nem térítendő támogatást biztosított lakásának akadálymentesítésére. Azt is kifogásolta, hogy a támogatási megállapodás biztosítására az önkormányzat jelzálogjogot, illetve 5 évre elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztetett be. Álláspontja szerint, ez a tény önmagában is megalázó, és ugyancsak sérti az alkotmányban biztosított szociális biztonsághoz fűződő jogát.

A jelzálogjog alapítással összefüggésben az országgyűlési biztos OBH 3120/1999. számon már folytatott vizsgálatot. Annak megállapításait, valamint a 31/1996. (VII. 3.) AB határozatot figyelembe véve, a biztos a helyzet korrekt feltárása érdekében vizsgálatot rendelt el, és törvényességi ellenőrzésre kérte fel a közigazgatási hivatala vezetőjét.

A hivatalvezető megállapította, hogy a vissza nem térítendő támogatás összegszerűségének vizsgálata nem indokolt, mert a lakásépítés és vásárlás önkormányzat általi támogatása nem jogszabály kötelező előírása alapján történik, hanem az önkormányzat önként vállalt feladatainak egyike. Ebből következően az igénylők magas száma és a rendelkezésre álló pénzügyi forrás függvénye a kérelmek teljesíthetősége. Ez indokolhatta, hogy az önkormányzat a panaszos számára csupán az igényelt összeg alig több mint felét tudta biztosítani. Az önkormányzat rendeletével – a vissza nem térítendő támogatás biztosítékaul – alapított jelzálogjogról azonban megállapította, hogy törvénysértő, annak megalkotására a képviselő-testületnek ugyanis nem volt felhatalmazása. Felszólította a képviselő-testületet, hogy a törvényesség helyreállítása érdekében hatvan napon belül vizsgálja felül a jogszabályi előírásokat és szüntesse meg az alkotmánysértő helyzetet.

A biztos megállapította, hogy a szociális törvény – az adósságkezelési támogatási forma kivételével – a szociális támogatások tekintetében nem teszi lehetővé jelzálog alapítását. Az önkormányzat a konkrét ügyben olyan támogatás biztosítására alapít rendeletével zálogjogot, amely különös méltánylást érdemlő rászorultságon alapuló, továbbá vissza nem térítendő forrás a súlyosan mozgáskorlátozott, rokkant személy számára.

Az alkotmánybírói határozat értelmében az önkormányzat nem jogosult rendeletében zálogjog előírására. Ilyen felhatalmazást törvényi előírás nem tartalmaz, a Ptk. 685. § a) pontja pedig a 251. §-t („zálogjog jogszabály alapján is keletkezhet”) nem említi azok között a rendelkezések között, amelyek tekintetében az önkormányzati rendelet általános értelemben is jogszabálynak minősül.

A vizsgálat szerint a jelzálog alapítását lehetővé tevő rendeleti szakasz alkotmánysértő, de arra tekintettel, hogy a közigazgatási hivatal vezetője ezt megállapította, a biztos további intézkedést nem tartott indokoltnak, mert az alapjog sérelmét a törvényességi kontroll rendezte, és a visszasságot segített a jogszabályoknak megfelelő útra terelve orvosolni.

A biztos a szociális biztonsághoz való alapjog kérdésében azonban nem állapított meg alkotmányos visszasságot, mert az akadálymentesítésre lehetőséget jelentő helyi önkormányzati feladatvállalás nem azonos az állam objektív ellátási kötelezettségével, amely a panasz alapjául szolgált körülményektől függetlenül központi forrásokból, a fogyatékosok jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény alapján pályázati úton ugyancsak igénybe vehető. Az önkormányzati autonómia részét képezi annak eldöntése, hogy az önkormányzat a kötelezően ellátandó feladatai mellett milyen egyéb szociális jellegű támogatást vállal, így ezt a biztos nem vizsgálhatta.

A jegyző a jelentés alapján kezdeményezte a képviselő testületnél a rendelet érintett szakaszának olyan módosítását, hogy a jelzálogjogot nem a rendelet alapján, hanem a Ptk. vonatkozó szakaszára hivatkozva a féllel kötött szerződéssel alapította. A biztos nem értett egyet ezzel a megoldással sem, ezért ismét felhívta a jegyzőt és a közigazgatási hivatal vezetőjét a törvénysértő állapot megszüntetésére.

A panaszos kérelmére a biztos ismételten felkérte a hivatalvezetőt, hogy szerezzen érvényt a törvényességi észrevételének és hívja fel a jegyzőt a törvénysértő állapot megszüntetésére.

A hivatalvezető az Alkotmánybírósághoz fordulva indítványozta a törvénysértő önkormányzati rendelkezés megsemmisítését.

(Kapcsolódó ügy: OBH 3173/2006.)

#### **OBH 6107/2005.**

**Kételeyeket ébreszt a modern és ügyfélbarát közigazgatás és közszolgáltatás nyújtás elve maradéktalan teljesülésével kapcsolatban az, hogy bár kifejezetten ez irányú tájékoztatási kötelezettsége sem a temető fenntartójának, sem pedig a temetkezési szolgáltatást nyújtónak nincs, nem hívják fel a temettető figyelmét, hogy az urnás betemetés a sírhely használati idejét nem hosszabbítja meg. Ez azonban önmagában nem sérti a jogbiztonsághoz való alapjogot.**

Az összevontan kezelt ügyek panaszosai a Budapesti Temetkezési Intézet Zrt. (BTI) rákoskeresztúri temetője három parcellájának lezárásával kapcsolatos eljárását sérelmezve fordultak az országgyűlési biztoshoz. Azt kifogásolták, hogy legkorábban 2005. novemberében kaptak értesítést az eljárás megindításáról, továbbá hogy a temetőben kifüggesztett, a felszámolásról és az exhumálásról szóló hirdetmény mintegy üzleti partnerként kezeli a hozzátartozókat, és nincs tekintettel kegyeleti érzéseikre. Panaszként merült fel egy esetben az is, hogy a parcellába néhány éve történt urnás rátemetés alkalmával nem tájékoztatták a hozzátartozókat arról, hogy a sírhelyek nem lesznek újraválthatók.

A biztos a kegyeleti jogok kapcsán indított vizsgálatot, melyben az illetékes főjegyzőt kérte fel a temetővel kapcsolatban általános vizsgálat lefolytatására, továbbá konkrét vizsgálatot kért arra nézve, hogy a BTI a rá irányadó jogszabályokat betartva járt-e el a kérdéses parcellák lezárása során, és hogy megfelelően tájékoztatta-e a sírhelyet korábban megváltó hozzátartozókat.

Mivel a temetkezési törvényben foglaltak szerint, ha a temetési hely használati ideje lejárt, a temető fenntartója jogosult azt lezárni, így a vizsgált esetben a biztos is azt állapította meg, hogy a parcella felszámolására irányuló döntés jogszerű volt. Hasonlóképpen, jogszerű mind az exhumálás díját, mind pedig az új sírhely megváltásának díját a hozzátartozóval megfizettetni, mivel a fenntartó csak akkor köteles az exhumálás és átemetés költségeit maga állni, ha arra a sírhely használati idejének lejártá előtt, az ő érdekkörében felmerülő ok miatt van szükség, jelen esetben azonban nem erről volt szó.

Bár a biztos elismerte a helyzet jogszerűségét, hangsúlyozta, hogy tekintettel kell lenni egyrészt a hozzátartozók részéről érkező „ellenállás” méretére, illetve a temetkezési törvény alapvető céljaira, az elhunytak emlékének méltó megőrzésére is. Így az erős hozzátartozói ellenállás, valamint a főjegyző állásfoglalására hivatkozással a BTI-t a meghozott döntés revideálására kérte.

Mivel a biztos a hozzátartozóknak küldött tájékoztató levél egy részét aggályosnak találta, a Gazdasági Versenyhivatal közbenjárását kérte, ám a GVH nem találta versenyt sértőnek a levélben foglaltakat.

A BTI a biztos felkérésének eleget téve a parcellákban eltemetettek hozzátartozói számára az átemetésre nyitva álló határidőt 2008. december 31-éig meghosszabbította, továbbá a tájékoztató levél vitatott fordulatát kijavította.

A biztos az intézkedést elfogadta.

#### **OBH 6108/2005.**

**Az eleve zajos lakókörnyezetben újabb zajforrások megjelenése a lakosság jogos panaszát váltja ki.**

A panaszos a lakóhelyéhez közeli parkban késő éjjelig tartott zenés rendezvényeket és egy fővárosi szórakozóhely zajos működését sérelmezte.

A panaszos lakóhelye a főváros legforgalmasabb közlekedési csomópontjai közé tartozik. Közismert, hogy a városi főútvonalak mentén a közúti közlekedésből eredő zajterhelés jelentősen meghaladja a határértéket.

A biztos megállapította, hogy amennyiben a szórakozóhely üzemeltetője a zajkibocsátási határértéket betartja és a programok a helyi rendeletben előírt időpontig befejeződnek, közigazgatási úton nincs lehetőség fellépni. Bár a zenei berendezésbe a határérték betartását biztosító limitert építettek, a helyszínen végzett zajvizsgálat jelentős túllépést állapított meg, ami megkérdőjelezi az eszköz megfelelő működését.

A szabadtéren tartott rendezvényekkel kapcsolatban a biztos utalt a 2004-ben végzett átfogó vizsgálatára, amelyben egyebek mellett megállapította, hogy a lakóházak közelében különösen a közöttük lévő területek alkalmatlanok hang-erősítő zenés szabadtéri rendezvények lebonyolítására.

Az életminőség további romlásának megelőzése, az amúgy is terhelt lakókörnyezet újabb terhelésektől való megóvása, és ezzel együtt a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog védelme érdekében a biztos felkérte a kerületi jegyzőt, hogy a jövőben a 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet által lehetővé tett eseti túllépést csak különösen indokolt esetben engedélyezze. Gondoskodjon a zaj- és rezgésterhelés rendszeres műszeres vizsgálatáról, és túllépés esetén éljen a jogszabályban foglalt hatáskörével. Felkérte a Fővárosi Önkormányzat Várostervezési és Városképvédelmi Bizottságát, hogy a kérelmek elbírálásakor vegye figyelembe az OBH 3071/2003. számú, valamint a mostani jelentés megállapításait. Végül felkérte a Fővárosi Közterület-felügyelet vezetőjét és a budapesti rendőr-főkapitányt, hogy gondoskodjanak a szabadtéri rendezvények kiemelt ellenőrzéséről.

A biztos a válaszokat elfogadta, az abban foglaltakat beépítette a szabadtéren tartott rendezvények lakókörnyezetre gyakorolt zavaró hatásai tárgyában végzett átfogó vizsgálatába.

#### **OBH 6118/2005.**

**A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha birtokvédelmi eljárás keretében felszólító levelet küld a határozat meghozatala helyett.**

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a kápolnai jegyző a szomszédja ellen többször is kezdeményezett birtokvédelmi ügyében érdemi intézkedést nem foganatosított, és az esetleges intézkedéseiről sem adott számára megfelelő tájékoztatást, ezért alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt a biztos vizsgálatot indított és megkereste a jegyzőt.

A panaszos 2003-ban és 2004-ben is kérte a jegyzőtől, hogy járjon el birtokvédelmi ügyükben, és helyszíni ellenőrzést ugyan végeztek, de annak eredményéről nem értesítették. Több alkalommal fordult a közigazgatási hivatalhoz, ahonnan a panaszát a jegyzőnek továbbították azzal, hogy az eljárást folytassa le, hozzon határozatot, és az ügyben eddig történetéről tájékoztassa a kérelmezőt.

A jegyző többször küldött felszólító levelet a panaszos szomszédjának, ez azonban nem pótolja a jogszabályban meghatározott alakszerű határozatot, hiszen a jogokról és kötelezettségekről határozatban kell rendelkeznie, amely ellen biztosított a jogorvoslat. A birtokvédelmi kérdésben hozott határozat ellen az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását.

A biztos megállapította, hogy a határozat meghozatalának elmulasztásával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott a jegyző, ezért felkérte, hogy haladéktalanul hozzon határozatot.

A jegyző elismerte a jelentésben megfogalmazott hiányosságokat, de arra tekintettel, hogy a közigazgatási hivatal vezetője a panaszos kezdeményezése alapján az eljárásból kizárta és az eljárás lefolytatására másik jegyzőt jelölt ki, már nem áll módjában a határozatot meghozni.

A biztos arra hívta fel a jegyző figyelmét, hogy a jövőben az ügyintézési, válaszadási határidőket és hatásköri szabályokat körültekintő alkalmazza, és az ügyek lezárásaként hozza meg a szükséges határozatokat.

#### **OBH 6137/2005.**

**A védelemhez való joggal összefüggő visszásságot okoz a nyomozó hatóság, ha nem biztosítja a tetten ért gyanúsított számára a védővel való kapcsolatteremtés lehetőségét.**

A panaszos ügyvéd sérelmezte, hogy a „bűncselekmény elkövetésén” tetten ért védencével szemben az eljáró rendőrök kényszerintézkedéseket foganatosítottak, és helyszíni szemlét tartottak, de szabályszerű meghatalmazása ellenére nem tették lehetővé, hogy a helyszínen a védői jogait gyakorolja. A védő panaszát a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal elutasította.

Az általános helyettes a panasz kapcsán megkereste a legfőbb ügyészt, ill. az ügyészségi nyomozó hivatal jogutódjának, a Budapesti Nyomozó Ügyészségnek a vezetőjét.

A megállapított tényállás szerint 2005. augusztus 2-án a panaszos védence és a Nemzeti Nyomozó Iroda Bűnügyi Főosztályának két munkatársa között tettelegességgel fajúló konfliktus alakult ki. A területileg illetékes VI. kerületi Rendőrkapitányság járőreinek jelentése szerint a panaszos védencét 16.20-kor – az Rtv. 33. § (1) bek. a) pontja alapján, mivel szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten érték – elfogták, és megbilincseltek. A rendőri jelentés rögzítette, hogy a nyomozó iroda három, civil ruhás munkatársa szolgálati célból, szolgálati gépjárművel közlekedett a Podmaniczky utcában, mikor a panaszos védence által vezetett terepjáró eléjük vágott, majd többször egymás után befékezett előttük. A nyomozó iroda munkatársai ezért úgy döntöttek, hogy intézkedést kezdeményeznek, és keresztbe fordulva a terepjáró előtt megállásra kényszerítették. A nyomozó iroda két munkatársa kiszállt az autóból, és hangosan közölték, hogy rendőrök. A terepjáró vezetője egy ún. viperával (teleszkópos fémbot) a kezében szintén kiszállt, fenyegetőzött, majd mindkét rendőrt megütötte. A közvetlen támadásra tekintettel az egyik rendőr elővette az önvédelmi fegyverét, és a levegőbe lőtt. A figyelmeztető lövés és többszöri felszólítás hatására a támadó végül eldobta a viperát. A járőrök kiérkezéséig

a rendőrök közrefogták és a helyszínen tartották a férfit. Elsődlegesen mindkét rendőr sérülését nyolc napon belül gyógyulónak minősítették.

A helyszínen rövidesen megjelent a VI. kerületi Rendőrkapitányság vezetője, aki átvette a helyszíni intézkedés vezetését. A BRFK Központi Ügyeleti Főosztály Akció Osztályának munkatársai, a BRFK bünyügyi főigazgatója, a nyomozó iroda bünyügyi főosztályvezetője szintén a helyszínre mentek, majd értesítették a nyomozó hivatal osztályvezető ügyészét. A kerületi kapitányság bünyügyi technikusa az osztályvezető ügyész egyetértésével elvégezte a helyszíni szemlét. (A szemlééről készült jegyzőkönyv szerint „hivatalos személy elleni erőszak bűntettének megalapozott gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen folyamatban levő eljárásban” folytattak le helyszíni szemlét 16.50-től 18.00-ig.) A cselekmény során használt viperát a rendőri jelentéshez mellékeltek. A jelentés szerint hivatalos személy elleni erőszak bűntette miatt az eljárás megindítása érdekében az ügyben keletkezett iratokat megküldték a nyomozó iroda főosztályvezetője részére. A terepjáró vezetőjét 18.45-kor szabadon bocsátották.

A BRFK beosztottainak jelentése szerint a nyomozó hivatal osztályvezető ügyészével egyeztetve megállapították, hogy a cselekmény alkalmas a hivatalos személy elleni erőszak bűntettének a megállapítására, mely ügyben az eljárás a nyomozó hivatal folytatja le. A nyomozó iroda főosztályvezetője 2005. augusztus 3-án feljelentést tett a nyomozó hivatalnál a terepjáró vezetőjével szemben, felfegyverkezve elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, súlyos testi sértés kísérlete és közúti veszélyeztetés megalapozott gyanúja miatt.

A gyanúsított – aki korábban szintén az ORFK-nál szolgált – 2005. szeptember 5-i kihallgatása során elmondta, hogy a külső sávban közlekedett, de a sáv megszűnt, ezért besorolt a belső sávba. A mögötte haladó, lesététített üvegű autóból rádudáltak, majd hirtelen elé vágva megállásra kényszerítették. Az autóból kiszálló két férfi egyikénél fegyver volt, ezért ő is magához vette a gépjárműben tárolt viperát, és miután kiszállt, egyszer megütötte a rá célzó férfit, aki erre a levegőbe lőtt. A másik férfi, akit egyáltalán nem ütött meg, ekkor kezdett el kiabálni, hogy rendőrség, és elővette az igazolványát. Mikor kiderült, hogy mindketten rendőrök, letette a viperát a földre.

A védő panaszt tett az ügyben, mert megítélése szerint a bűncselekmény sértettjei és az előjáróik aktívan bekapcsolódtak az eljárásba, megváltoztatták a helyszínt, és megakadályozták, hogy a védői jogait gyakorolhassa. Kifejtette, hogy „a védői státusz nem a meggyanúsítással, hanem az elkövetéssel megalapozottan gyanúsítható személlyel szembeni halaszthatatlan nyomozati cselekménnyel áll be. Az elkövető személye ismert volt, őt és a gépkocsiját motozásnak vetették alá, vele szemben lefoglalást foganatosítottak, megbilincselve korlátozták a személyi szabadságában. A tetten ért elkövetőt nem az idézés kibocsátásától illetik a terhelti jogok.”

A panaszt a nyomozó hivatal elutasította, mert nem merült fel arra utaló adat, hogy a rendőrök hivatali helyzetükkel visszaélve a nyomozás kimenetelét befolyásolták volna. „A rendőri intézkedés alapjául szolgáló cselekmény elkövetésének napján a panaszos védencének az ügyben nem volt semmilyen eljárési pozíciója: nem volt sem gyanúsított, sem tanú. A gyanúsított jogok, ill. kötelezettségek a gyanúsított idézéshez (elfogató parancshoz, körözés kibocsátásához) kötődnek. A védő személye a gyanúsított eljárásjogi pozícióhoz kapcsolódik, ezért a védői jogosultságok a gyanúsított kihallgatás időpontjában nyílnak meg.”

A legfőbb ügyész helyettese 2006 februárjában arról tájékoztatta az általános helyettest, hogy további vizsgálat szükséges a rendőrség, ill. a nyomozó ügyészség hivatali eljárása szakszerűségének megítéléséhez, és felhívta a Fővárosi Főügyészséget, hogy a vizsgálatot soron kívül végezze el.

A fővárosi főügyész 2006. áprilisi tájékoztatása szerint a helyszínen megjelent nyomozó ügyész a szemle folytatásával egyetértett, ugyanakkor észlelte, hogy az eset megítélése a hivatalos személy elleni erőszak megvalósulása szempontjából ellentmondásos. A kapitányságvezető a helyszínen arról tájékoztatta az ügyvédet, hogy részvételét szükségtennek tartja, mert az ügynek nincs gyanúsítottja. Az ügyvéd a 2005. augusztus 2-án kelt védői meghatalmazását augusztus 22-én érkezett levélben juttatta el a nyomozó hivatalhoz. A kísérő levél szerint azt a halaszthatatlan nyomozati cselekmény kezdetekor kapta a védencétől, de az eljárási iratokban nincs olyan adat, hogy a helyszínen sor került volna a védő meghatalmazására. A hivatalos személy elleni erőszak bűntette miatt indult nyomozást a nyomozó ügyészség 2006. február 7-én kelt határozatával megszüntette, azonban a főügyészség hivatalból az eljárás folytatását rendelte el. A fővárosi főügyész végül 2006 júniusában küldte meg a védő panaszával kapcsolatos iratokat. A panaszos védő tájékoztatása szerint a védence ellen folytatott nyomozást – bizonyítottság hiányában – megszüntették.

A büntetőeljárás – ha a törvény kivételt nem tesz – nyomozással kezdődik. A nyomozás rendszerint a nyomozás elrendelésével, ill. kivételesen anélkül indul meg, ha az ügyész vagy a nyomozó hatóság – késedelmet nem tűrő okból – nyomozási cselekményt végez [Be. 170. § (4) bek.]. A Be. 177. §-a szerint halaszthatatlan nyomozási cselekménynek egyes kényszerintézkedések (őrizetbe vétel, házkutatás, motozás, lefoglalás), ill. bizonyítási cselekmények (szemle, bizonyítási kísérlet, felismerésre bemutatás) minősülnek; ezek határozattal való elrendelés nélkül elvégezhetőek, de jegyzőkönyvet kell készíteni.

A halaszthatatlan nyomozási cselekmény elvégzésére gyakran „tettenérést” követően kerül sor, vagyis amikor a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt a rendőr vagy bárki más elfogja. A Be. 127. § (3) bek. szerint a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt bárki elfoghatja, köteles azonban őt a nyomozó hatóságnak haladéktalanul átadni,

vagy a rendőrséget értesíteni. A Be. tehát feljogosítja az állampolgárokat a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogására, és a nyomozó hatóság kiérkezéséig az elkövető visszatartására. A rendőrséget ugyanakkor az Rtv. hatalmazza fel a szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogására és előállítására.

A vizsgált ügyben egy speciális helyzet állt elő: A megítélésük szerint bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt a nyomozó iroda hatóságként fellépő munkatársai – a Be. 127. § (3) bek. szerinti kényszerintézkedéssel – elfogták, és a VI. kerületi Rendőrkapitányság járőreinek kiérkezéséig a helyszínen visszatartották. A járőrök a terepjáró vezetőjét, mint szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt – az Rtv. 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján – előállítás céljából elfogták, és megbilincseltek.

A fővárosi főügyész 2006. áprilisi tájékoztatása szerint a rendelkezésre álló iratok alapján nem állapítható meg, hogy az elfogott személy ruházatának átvizsgálására az Rtv. vagy a Be. szerinti motozás keretében került sor; a gépjárművét a Be. szerinti helyszíni szemle keretében vizsgálták át. A megküldött eljárési iratok között viszont nem volt olyan dokumentum, ami akár a panaszos motozásának, akár a ruházata átvizsgálásának a leírását tartalmazná. A szemléről készült jegyzőkönyvben ugyanakkor szerepel egy lefoglalásról szóló olyan határozat, ami nem tartalmazza, hogy konkrétan milyen dolgot foglaltak le és kitől. Az iratokból az derült ki, hogy a helyszínen meglehetősen nagy számban jelen levő hatósági személyek kezdettől fogva a terepjáró vezetőjét gyanúsították hivatalos személy elleni erőszak elkövetésével. A főügyész álláspontja szerint a bűncselekmény megalapozott gyanújának közlését megelőzően az eljárás rendszerint akkor tekinthető meghatározott személy ellen indítottnak, ha az elkövetőt tetten érték.

A hatóság megítélése szerint bűncselekmény elkövetésén tetten ért személlyel szemben az elfogásakor büntetőeljárás indult. A nyomozó hatóság általi motozására ennél fogva csak a Be. szabályai szerint kerülhetett (volna) sor. A Be. 150. § (1) bek. alapján a motozás során a terhelt ruházata, valamint a rendelkezése alatt álló jármű átvizsgálható. A jármű átvizsgálását – amely tehát szintén kényszerintézkedés – ezért nem a szemle (bizonyítási cselekmény), hanem a motozás keretében kellett volna végrehajtani, és – a motozással együtt – jegyzőkönyvben rögzíteni. Az elkövető által használt viperát le kellett volna foglalni, és a lefoglalásról szintén jegyzőkönyvet kellett volna felvenni. A védői meghatalmazás 2005. augusztus 2-án kelt, azt a terepjáró vezetője írta alá, és a meghatalmazás érvényességét később sem vonta kétségbe. A nyomozó hivatal álláspontjával szemben a gyanúsított jogok nem kötődhetnek kizárólag a gyanúsított idézéshez, hiszen pl. az őrizetbe vett és 24 órán belül kihallgatandó gyanúsított nyilvánvalóan nem kap idézést.

A Be. 43. § (1) bek. értelmében terhelt (a nyomozás során gyanúsított) az, akivel szemben büntetőeljárást folytatnak; a terheltet pedig megilleti a védelem joga. A terhelt védelmét az eljárás bármely szakaszában védő is elláthatja; a nyomozó hatóságnak pedig biztosítani kell, hogy akivel szemben a büntetőeljárást folytatják, a törvényben meghatározott módon védekezhessen [Be. 5. § (3) bek.].

A 23/2003. (VI. 24.) BM–IM rendelet 4. § (2) bek. alapján a gyanúsított védelemhez való jogát a vele szemben a nyomozó szerv által a bűncselekmény miatt elsőként foganasított büntetőeljárás cselekmény időpontjától kell biztosítani. Ez azonban a Be.-hez képest szűkítő rendelkezést tartalmaz, ugyanis a rendelet szerint a nyomozó szerv a nyomozó hatóságnak a nyomozásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervezeti egysége; a halaszthatatlan nyomozási cselekményt viszont a Be. 170. § (5) bek. alapján bármely – hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkező – nyomozó hatóság elvégezheti.

Mindezekre tekintettel az általános helyettes megállapította, hogy a nyomozó hatóságok – a VI. kerületi Rendőrkapitányság, ill. a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal – eljárása súlyos visszasságot okozott a védelemhez való alkotmányos joggal összefüggésben. Kezdeményezte az érintett szervek vezetőinél, hogy a büntetőeljárásokat a törvényes eljárási rendnek megfelelően, a gyanúsítottak védelemhez való alkotmányos jogát mindenkor szem előtt tartva folytassák le. Az ügyben az országos és a budapesti rendőrfőkapitánnyal egyeztetés van folyamatban.

A fővárosi főügyész egyetértett azzal, hogy az eljárás meghatározott személy ellen indítottnak tekintendő, ha az elkövetőt tetten érték, és hogy a tettenérés szabályai kidolgozatlanok (nincs egyértelmű előírás arra, hogy a hatóságnak biztosítani kell, hogy a tetten ért személy meghatalmazás céljából ügyvéddel kapcsolatba léphessen). A konkrét ügyben – miután nem állapítható meg egyértelműen, hogy az ügyvéd rendelkezett-e meghatalmazással – a nyomozó hatóságok eljárását az ügyvéddel szemben nem tartotta kifogásolhatónak. A nyomozó ügyészség vezetője felhívta a munkatársai figyelmét, hogy a tetten ért elkövetők számára biztosítsák a védelemhez való jogot.

Javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek a 23/2003. (VI. 24.) BM–IM rendelet módosítását annak érdekében, hogy a rendelet ne tartalmazzon szűkítő szabályozást a törvénnyel szemben; valamint, hogy fontolja meg a tettenérés jogintézményére vonatkozó szabályok kidolgozását. A válaszadás határideje még nem telt le.

**OBH 6155/2005**

**A jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az építési hatóság, ha az építési engedély kiadásáért „cserébe” szerződés aláírására kényszeríti az ügyfelet, amelyben ingyenesen lemond telkének egy részéről és azt közterület céljára átadja.**

Az országgyűlési biztos vizsgálata során megkereste a Békés Megyei Közigazgatási Hivatalt és az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatalt (OLÉH).

Megkeresésre a közigazgatási hivatal tájékoztatást adott arról, hogy a békéscsabai önkormányzat a Helyi Építési Szabályzatának és a Szabályozási Terv módosításával az építési övezetnek és annak közterületi (utcai) kapcsolatait a szükséges mértéknek megfelelően új szabályozási szélességben határozta meg. Annak célja, hogy az építési övezetbe előírt szükséges közmű és közlekedési (út, járda) fejlesztéseket a későbbiekben meg lehessen valósítani. A közgyűlés azonban anyagi korlátok miatt nem rendelte el az Étv előírásai alapján, hogy az építésügyi hatóság a teleknek a kiszolgáló út céljára szükséges részét a települési önkormányzat javára igénybe vegye és lejegyezze.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv) alapján építési munkát végezni e törvényben foglaltak, valamint egyéb hatósági előírások megtartásán túl csak a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv előírásainak megfelelően, a beépítésre szánt területen kialakított vagy kialakult építési telken szabad. Ha a település egyes területrészeit érintő kiszolgáló- és lakóút létesítése, bővítése vagy szabályozása szükséges, úgy az építésügyi hatóság a teleknek a kiszolgáló út céljára szükséges részét – kisajátítási eljárás nélkül – a telek fekvése szerinti települési önkormányzat javára igénybe veheti és lejegyezheti. A lejegyzéshez az érdekeltek hozzájárulása nem szükséges, de a telek kiszolgáló út céljára igénybevett részéért a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint megállapított kártalanítás jár, amelyről az építésügyi hatóság külön határozatban dönt. Az OLÉH szakmai véleménye is ezt erősítette meg.

Mind az önkormányzat, mind az építési hatóság eljárásával megsértette a panaszosnak az alkotmányban foglalt jogait. Az építési hatóság az engedély megszerzéséhez olyan feltételeket írt elő és olyan ügyben intézkedett, amely nem tartozott a hatáskörébe, ugyan akkor nem járt el hatósági hatáskörében az útlejegyzés érdekében.

A biztos megállapította, hogy ez az ügy is alátámasztja az építési hatóságok sorozatos összeférhetlenségi problémái miatti, korábbi ombudsmani kezdeményezéseket. Az építési hatóság nem független az őt alkalmazó önkormányzattól, ami sok alkalommal vezet az állampolgári jogok megsértéséhez. Kezdeményezte, hogy a közgyűlés tárgyalja meg a terület igénybevételének szükségességét és intézkedjen, ha az építésügyi hatóság a kiszolgáló út céljára a telek meghatározott részét lejegyezze, egyúttal biztosítsa a szükséges kártalanítást.

A jegyző az építésügyi hatósági hatáskörében kizárólag az államigazgatási hatáskörét és eljárását szabályozó jogszabályok alapján járjon el, ha tőle az ügy tárgyilagosa megítélése nem várható el, kérje felügyeleti szervétől másik eljáró hatóság kijelölését. Az építésügyért felelős miniszter kezdeményezze az építésügyi törvény olyan módosítását, amely biztosítja a független építési hatóság működését, megakadályozza az önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök keveredését.

A közgyűlés az ajánlásban megfogalmazottakat elfogadta és teljesítette.

A regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter kezdeményezte a független állami építésügyi hatósági rendszer létrehozását, de javaslatát a kormány és az országgyűlés nem támogatta.

**OBH 6165/2005.**

**A jogbiztonság követelményének sérelmét okozza az önkormányzat, ha a rendelete az adóhatóság engedélyéhez köti az adómentesség igénybe vételét, ha az önkormányzati adóhatóság jogszabályi felhatalmazás nélkül, a helyi iparüzési adóbevallásban a jogszabályban előírtakon felül további adatok, mint a szerződéses partnerek feltüntetését és mellékletek csatolását teszi kötelezővé, illetve, ha a minisztérium iránymutatását vesz figyelembe az adózás során.**

A panaszos azt sérelmezte, hogy a kaposvári önkormányzat adóhatósága a helyi iparüzési adó alanyai számára előírta, hogy a helyi iparüzési adóbevallásukhoz csatolják alvállalkozóik listáját, illetve az alvállalkozókkal kötött szerződéseiket is.

Az általános helyettes a következőket állapította meg. A kaposvári jegyző, mint az önkormányzati adóhatóság a helyi iparüzési adó alanyai részére az iparüzési adóbevallás mellékleteként előírta az alvállalkozói és fővállalkozói szerződésekről szóló kimutatás, valamint a szerződéseknek az adóbevalláshoz való csatolását. Az önkormányzati adóhatóság gyakorlata az, hogy amennyiben a megbízó és a fővállalkozó között létrejött szerződés kifejezetten nem tartalmaz utalást arra, hogy a fővállalkozó a teljesítést alvállalkozókra bízta, úgy annak ellenére, hogy a megbízóknak a teljesítés e formájáról tudomásuk van, a fővállalkozókkal is megfizetteti az alvállalkozókat is terhelő iparüzési adót. A jegyző szerint, hogy csak ezáltal lehet ellenőrizni, hogy az érintett adóalanyok – az adóalap csökkentő – közvetített szolgáltatások értékéként valóban csak a jogszerűen levonható tételeket veszik figyelembe. A vizsgálat feltárta, hogy a kaposvári önkormányzati adóhatóság a jogbiztonság elvét sértette azzal, hogy jogszabályi felhatalmazás nélkül, a helyi iparüzési adó

bevallásban a jogszabályban előírtakon felül további adatok (szerződéses partnerek) feltüntetését és mellékletek (szerződések) csatolását teszi kötelezővé.

Az általános helyettes szerint az a gyakorlat, hogy az iparüzési adóbevalláshoz csatolni rendeli az adóalanyok által kötött fő- és alvállalkozási szerződéseket, összemossa az önadózással történő adómegállapítást az adóellenőrzéssel, ami ellentétes az Art. rendelkezéseivel, ezáltal a jogbiztonság elvének sérelmét okozza.

A vizsgálat kitért arra is, hogy az önkormányzati adóhatóság az adóbevallások feldolgozása keretében annak megállapítása során, hogy egy szolgáltatás közvetített szolgáltatásnak minősül-e, akkor jár el az alkotmányos követelményeknek megfelelően, ha minden esetben az ügy összes körülményét figyelembe véve és a vonatkozó jogszabályi döntéseket önállóan értelmezve hozza meg döntését. Az adóhatóság ennek során a minisztériumi állásfoglalásra, mint normatív előírásra nem hivatkozhat, azt legfeljebb csak mint véleményt veheti figyelembe. Azzal, hogy a jegyző ezzel ellentétes gyakorlatot követ, és a minisztériumi állásfoglalást, mint normatív iránymutatást veszi figyelembe a jogállamiság elvével összefüggő visszasságot okoz.

A helyi iparüzési adómentességgel kapcsolatos önkormányzati eljárást és az arra vonatkozó szabályozást illetően az általános helyettes megállapította, hogy a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz az, hogy az önkormányzat rendelete az adómentesség igénybe vételének feltételeit nem egyértelműen határozza meg, tág teret enged a jogalkalmazói, adóhatósági mérlegelésnek. Sérti a jogbiztonság elvét az is, hogy a vonatkozó önkormányzati rendelet az adóhatóság engedélyéhez köti az adómentesség igénybe vételét. Az adómegállapítás fogalmába beletartozik az esetleges adókedvezmények és mentességek megállapítása, érvényesítése. Az önadózás esetén fogalmilag kizárt bármilyen adóhatósági közreműködés – így esetlegesen az adómentesség igénybe vételének engedélyezése – az adómegállapítás során.

Az általános helyettes a feltárt visszasságok kiküszöbölése érdekében felkérte Kaposvár jegyzőjét, hogy az önkormányzati adóhatóság az iparüzési adóztatás során a gyakorlatban is válassza el egymástól az önadózás keretében megvalósuló adómegállapítást és az adóellenőrzést. Szüntesse meg azt a gyakorlatát, ami az adóalanyokat arra kötelezi, hogy szerződéses partnereik listáját és a velük kötött szerződéseket az iparüzési adóbevallási nyomtatvány mellékleteként csatolják. Az adóhatóság a bevételek tartalmának ellenőrzését az Art. szabályainak szem előtt tartásával, külön eljárásban tegye. Kezdeményezte a jegyzőnél, hogy az önkormányzati adóhatóság annak vizsgálata során, hogy egy szolgáltatás közvetített szolgáltatásnak tekinthető-e, az eset összes körülményét mérlegelve döntsön, és más állami szervek állásfoglalására, mint normatív rendelkezésre eljárása, döntései során ne hivatkozzon. Az önkormányzat képviselő-testületét arra kérte, hogy az alkotmányos követelményeknek megfelelően módosítsa a helyi iparüzési adóról szóló rendeletét. Felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy vizsgálja meg a megye területén működő önkormányzatok helyi iparüzési adóztatásra vonatkozó szabályozását és az ezzel kapcsolatos gyakorlatát, abból a szempontból, hogy a jelentésben jelzett alkotmányos követelményeknek eleget tesznek-e.

Az érintettek a kezdeményezéseket, a javaslatot és az ajánlást elfogadták és végrehajtották.

## **OBH 6212/2005.**

**Nem okoz alkotmányos visszasságot az autópálya kezelője a használati díj, valamint a pótdíj megfizetésével kapcsolatos jogszerű eljárásával, a jelenleg létező ügyfélszolgálati rendszer működtetésével. Ugyanakkor a telefonos ügyfélszolgálat működtetése során az autópálya kezelőjének is figyelemmel kell lennie az országgyűlési biztos által megállapított elvekre.**

A panaszos az autópálya kezelő ügyintézési gyakorlatát és szerződéskötési eljárását sérelmezve fordult a biztoshoz. Kifogásolta, hogy az autópálya kezelő annak ellenére bírságot szabott ki rá, hogy az autópálya használatáért a díjat megfizette. A bírságolás közvetlen oka az volt, hogy a gépjármű rendszámának egy karakterét a négy napos matrica megváltásakor a matricát értékesítő eladó elírta, s ezt a panaszos sem vette észre. A tévedés kiküszöbölése és a bírság törlése aránytalan ügyintézési terhet és anyagi költséget jelentett.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében a közúthálózat kezelése és fenntartása közszolgáltatás, a 9/B. § (1) bekezdése alapján az autópályák működtetése állami feladat, így az országgyűlési biztosok az e célra létrehozott szervezetet az Obtv. 16. § (1) bekezdésében szabályozott vizsgálati jogkörük tekintetében közszolgáltatónak minősítenek.

A biztos megállapította, hogy a matrica megvásárlásával, majd a gépkocsira való elhelyezésével jön létre a szerződés, amely az autópálya – használati díj fejében történő – használatára irányul. Az ügy megtörténtének idején hatályban volt 26/2004. (III. 11.) GKM rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a matrica az ellenőrző szelvénnel vagy a vásárlás tényét igazoló bizonylattal együtt érvényes. Ugyanezen jogszabályhely szerint az ellenőrző szelvényre vásárláskor – a vásárlónak való átadás előtt – letörölhetetlenül rá kell írni a gépjármű forgalmi rendszámát. A matrica átvevőjének az értékesítéskor kinyomtatott bizonylatot alá kell írnia az ellenőrző szelvényre felírt, valamint a bizonylaton megjelenő rendszám helyességének és egyezőségének igazolásaként. Ugyancsak megállapította a vizsgálat, hogy a szerződéskötés folyamatában tanúsítandó együttműködési kötelezettség olyan formában jelentkezik ebben az esetben, hogy a matrica megvásárlása során is kötelesek a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve

eljárni. Ez vonatkozik a rendszám feltüntetésének mozzanatára is. E kötelezettséget a matrica átvevője tekintetében nevesíti a 26/2004. (III. 11.) GKM rendelet már említett 3. § (1) bekezdése.

Ebben az ügyben megállapítható volt, hogy a matrica eladója és az átvevő panaszos is mulasztott, mivel a rendszám elírását nem vették észre, és a matrica átvevője (panaszos) a bizonylatot a rendszám elírásának ellenére aláírta. Az említett GKM rendelet határozta meg a fizetendő díjakat, pótdíjakat is, melyek megállapítása gazdaságpolitikai kérdés.

Az ügyintézésrel kapcsolatban rámutatott a biztos, hogy a nyújtott szolgáltatás miatt az ügyfelekkel való kapcsolattartás megfelelő módja lehet a telefonos ügyfélszolgálat működtetése, a személyes ügyintézést lehetővé tevő ügyfélszolgálati irodák létesítésével kiegészítve. A telefonos ügyfélszolgálatok működését általánosságban vizsgálta a biztos az OBH 1918/2004. számú jelentésében, melyben a következő megállapításokat tette: „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”.

A biztos megállapította, hogy az autópálya kezelője kék számon (helyi hívásnak megfelelő díjért) elérhető telefonos ügyfélszolgálatot üzemeltet, melynek menürendszere érthető és egyértelmű. A személyes ügyintézést biztosító ügyfélszolgálati irodák létesítése az autópálya kezelője esetében érthetően az autópályák vonalához kapcsolódik, teljes országos lefedettség egyelőre nem várható, de az irodák ésszerű területi elhelyezésére törekedni kell (esetlegesen ügyfélszolgálati irodák nyitásával a megyeszékhelyeken).

A vizsgálat során nem merült fel olyan adat, ami arra utalt volna, hogy a panaszos alkotmányos jogait sérelem érte, ezért ajánlás vagy kezdeményezés megfogalmazására nem került sor. A biztos felhívta az autópálya kezelőjének figyelmét arra, hogy a telefonos ügyfélszolgálat működtetése során a jelentéseiben ismertetett elveket lehetőleg vegyék figyelembe.

#### **OBH 6270/2005.**

**A jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a körzeti földhivatal, ha nem kellő körültekintéssel tesz eleget adatszolgáltatási kötelezettségének, és csak a törvényes határidőn túl intézkedik a meghosszabbított haszonbérleti szerződések földhasználati nyilvántartásba vételéről.**

A panaszos sérelmezte, hogy a földhivatal a földhasználati bejelentésével érdemben nem foglalkozott, ügye több mint egy éve húzódott. Nem volt tudomása arról, hogy az ingatlanra szóló haszonbérleti szerződést a korábbi tulajdonosok 2013-ig meghosszabbították, és ha ez a földhasználati nyilvántartásból kiderült volna, az adásvételi szerződéseket nem köti meg. A földhivatal mulasztása miatt súlyos kára keletkezett, ezért kérte az ügy kivizsgálását és anyagi veszteségeinek megtérítését.

A biztos a körzeti földhivatal vezetőjének tájékoztatása és a panaszhoz csatolt iratok alapján megállapította, hogy a körzeti földhivatal által kiadott részleges földhasználati lap a termőföldről szóló törvényben foglaltaknak megfelelően tartalmazta a földhasználat kezdetét, lejáratí idejét. Nem tartalmazta azonban azt a lényeges adatot, hogy a haszonbérleti szerződést a felek 2003. március 15-én meghosszabbították, és ennek tényét 2003. július 9-én a körzeti földhivatalhoz bejelentették.

A körzeti földhivatal a vizsgált esetben a nyilvántartásba vételről a bejelentéstől számított közel egy év elteltével intézkedett a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvényben meghatározott 30 napos határidő helyett.

A biztos megállapította a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszasságot amiatt, hogy a körzeti földhivatal nem kellő körültekintéssel tett eleget adatszolgáltatási kötelezettségének, és a törvényes határidőn túl intézkedett. Ugyanakkor felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy a Ptk. 205. § (4) bekezdése alapján a felek a szerződés megkötésénél együttműködni kötelesek, és figyelemmel kell lenniük egymás jogos érdekeire. A szerződéskötést megelőzően is tájékoztatniuk kell egymást a megkötendő szerződést érintő lényeges körülményről. A kár megtérítésének, illetve a haszonbérleti szerződések érvényességének kérdésében kizárólag a bíróság jogosult dönten. A bíróság jogerős határozata a körzeti földhivatalra nézve kötelező.

A biztos a visszasság megszüntetése érdekében felkérte a körzeti földhivatal vezetőjét, hogy a földhasználati bejelentéseket a hivatal a törvényes határidőben vegye nyilvántartásba. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek javasolta a földhasználati nyilvántartás részletes szabályozásáról szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet olyan módosítását, amely előírja a földhivataloknak, hogy a földhasználati nyilvántartásból történő adatszolgáltatás terjedjen ki a már bejelentett, de még nyilvántartásba nem vett változásokra is.

A miniszter kifejtette, hogy a földhasználati szerződések nyilvántartásba vételének lemaradása időközben megszűnt. A késedelmes intézkedés miatt – a megyei földhivatal tájékoztatása szerint – a körzeti földhivatal vezetője figyelmeztetésben részesült. A miniszter a jogszabály módosítását nem tartotta szükségesnek. A Ptk. 367. §-a ugyanis kimondja,

hogy az eladó köteles a vevőt a dolog lényeges tulajdonságairól, a dologgal kapcsolatos esetleges jogokról és terhekről tájékoztatni. Ha az eladó ezt a kötelezettségét elmulasztotta, akkor függetlenül a földhivatal által vezetett nyilvántartás tartalmától, az eladó tartozik felelősséggel.

A biztos tudomásul vette a miniszter válaszát és tekintettel arra, hogy a földhasználati nyilvántartással, és adatszolgáltatással kapcsolatban több panasz nem érkezett, a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatát nem tartotta fent.

#### **OBH 6314/2005.**

**A jogbiztonság követelményével, valamint a panaszos családjának a szociális biztonsághoz való jogával összefüggő visszásságot okoz a polgármester, ha a jogszabály szerint járó rendszeres gyermeknevelési támogatást elutasítja.**

A panaszos előadta, hogy a szajoli önkormányzat 2004 szeptemberéig a 3 kiskorú gyermeke után rendszeres gyermeknevelési támogatást, beteg édesapja után pedig ápolási díjat folyósított részére, de amikor Kőtelek községbe költözött, és kérelmezte a támogatás, kérelmeit a kőteleki önkormányzat folyamatosan elutasította. Azt is sérelmezte, hogy a 2005/2006-os tanévben három gyermekes szülőként is fizetnie kellett a tankönyvekért.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz, és a szociális biztonsághoz fűződő jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A panaszos ápolási díj folyósítása iránt benyújtott kérelmét az illetékes bizottság 2004. december 14-én kelt határozatával elutasította. A panaszos a határozat ellen nem nyújtott be jogorvoslati kérelmet, ezért az általános helyettes – hatásköre hiányában – a beadvány ezen részét nem vizsgálta.

A panaszos két iskoláskorú gyermeke tankönyveinek és munkafüzeteinek ára a 2005/2006-os tanévben 20 220 forint lett volna. A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény szerint a három- vagy többgyermekes családban élő gyermekek számára a tankönyveket ingyenesen kell biztosítani, a tankönyvcsomaghoz tartozó munkafüzetek árának megtérítését az iskola abban az esetben nem kéri a szülőktől, ha annak ingyenes rendelkezésre bocsátására van anyagi erőforrása. A kőteleki általános iskolában erre nem volt lehetőség, ezért az ingyenes tankönyvellátásra jogosult gyermekek szüleinek – így a panaszosnak is – a munkafüzetek árát meg kellett térítenie. A panaszos két iskoláskorú gyermeke munkafüzeteiért 5820 forintot fizetett. A vizsgálat megállapította, hogy az iskola a panaszos gyermekinek biztosította az ingyenes tankönyveket, így eljárása a jogszabálynak megfelelt, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

A panaszos 2004 szeptemberében kérte a kőteleki önkormányzattól három kiskorú gyermeke után a rendszeres gyermeknevelési támogatás megállapítását. Kérelméhez a jövedelemnyilatkozatát mellékelte, amely szerint a hétagú családban az egy főre jutó havi nettó jövedelem 17 220 Ft. A panaszos férje a legkisebb gyermekkel gyesen van, a panaszos tíz éven keresztül ápolási díjat kapott édesapja után, a panaszos édesapja nyugdíjas, az apa felesége nem részesül nyugellátásban, jövedelme nincs.

A polgármester a kérelmet elutasította, a következő indoklás szerint: „A család most költözött a községbe. A beadott kérelmekből és igazolásokból megállapítottam, hogy a családban senki nem dolgozik és ez már a korábbi lakóhelyükön is így volt. A gyermekekről való gondoskodás elsősorban a szülő kötelessége. Az iratok igazolják, hogy a szülők semmit nem tesznek annak érdekében, hogy munkát vállaljanak és gyermekeiknek jobb életkörülményeket biztosítsanak, ezért a kérelmet elutasítottam.” A panaszos a határozatot megfellebbezte, azt Kőtelek Községi Önkormányzata – a polgármester határozatának indoklását elfogadva helyben hagyta.

A panaszos 2005 augusztusában ismét kérte a rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapítását. A kérelmet a polgármester – nem vitatva, hogy a panaszos a feltételeknek megfelelt – ismét elutasította.

Tekintettel arra, hogy a panaszos ezen határozat vonatkozásában a közigazgatási jogorvoslati lehetőséget nem merítette ki, azt hatásköre hiányában az általános helyettes nem vizsgálhatta.

A panaszos 2004 szeptemberében rendszeres gyermeknevelési támogatás megállapítása tárgyában benyújtott kérelmét elutasító első és másodfokú határozatokkal kapcsolatban az általános helyettes a következőket állapította meg: A polgármester a határozat meghozatalakor nem vitatta a panaszos által benyújtott jövedelemnyilatkozat valódiságát. A panaszos családjában az egy főre jutó havi jövedelem összege alapján jogosult volt a rendszeres gyermeknevelési támogatásra. A gyermekvédelmi törvény szerint a rendszeres gyermeknevelési támogatás odaítélésénél a döntéshozó csak a családban az egy főre eső havi jövedelem összegét, továbbá azt vizsgálhatja, hogy a gyermek érdekében nem ellentétes-e a családban való nevelkedése. Ezen feltételek fennállása esetén a döntéshozónak nincs mérlegelési joga, a támogatást meg kell állapítania, azt folyósítania kell. Ha a jövedelemnyilatkozat valóságtartalmával kapcsolatban kétség merül fel, az környezettanulmány készítésével vizsgálható. A konkrét ügyben jövedelemnyilatkozat valódiságát azonban sem az első, sem a másodfokú határozatban nem vitatták, a család „önhibájára hivatkozva” utasították el a panaszos kérelmét.”

Az általános helyettes megállapította, hogy mind az első, mind a másodfokon hozott határozat jogszabálysértő, egyúttal visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz, valamint a panaszos családjának a szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben.

Az általános helyettes felkérte a polgármestert és a Szociális és Egészségügyi Bizottság elnökét, hogy a jövőben határozataikat a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően hozzák meg, a polgármester a jogszabálysértő határozatát vizsgálja felül és hozzon a hatályos jogszabályoknak megfelelő új határozatot a panaszos ügyében. Az érintettek a kezdeményezést elfogadták, de a rendszeres gyermekvédelmi támogatás 2006. január 1-jével megszűnt, a helyébe lépett rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény megállapítása jegyzői hatáskörbe került, ezért a polgármester a gyermekvédelmi támogatás ügyében hozott elutasító határozatát nem vizsgálta felül.

Az önkormányzat a panaszost tájékoztatta a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésének feltételeiről. A panaszos új kérelmet nem nyújtott be, a család időközben a településről elköltözött.

#### **OBH 6330/2005.**

**A jogbiztonság követelményével, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat közigazgatási osztálya, ha nem tájékoztatja a gyermektartásdíj megelőzését engedélyező gyámhivatalt arról, hogy a gyermektartásdíj fizetésre kötelezettnek van végrehajtás alá vonható jövedelme.**

A panaszos előadta, hogy volt férje nem fizetett részére gyermektartásdíjat, a bíróság által a tartásdíj alapösszegeként megállapított havi 8000 forintot 2005 augusztusáig is az állam előlegezte meg számára. 2005 augusztusában jutott tudomására, hogy volt férje jövedelméből 2005 februárjától a zalaegerszegi polgármesteri hivatal havi 17 ezer forintot levon. A közigazgatási osztály azonban nem tájékoztatta a gyámhivatalt arról, hogy a panaszos volt férjének végrehajtás alá vonható jövedelme van.

Az általános helyettes a vizsgálatot jogbiztonsághoz, továbbá a szociális biztonsághoz való sérelmének gyanúja miatt indította.

A zalaegerszegi gyámhivatal 2002. szeptember 24-től, 2005. szeptember 23-ig a gyermektartásdíjat a panaszosnak 8000 Ft/hó összegben előlegezte meg. A gyámhivatal a határozatban megkereste a közigazgatási osztályt, hogy intézkedjen a megállapított összeg panaszos részére való havonkénti folyósítása iránt. A gyámhivatal a közigazgatási osztályt arra is kérte, hogy a panaszos volt férje terhére megelőlegezett tartásdíj összegének, késedelmi kamatának és a folyósítással felmerült költségeknek adók módjára történő behajtása érdekében negyedévente intézkedjék. A gyámhivatal a határozathozattal egyidejűleg felhívta a hivatalból értesítetteket (a közigazgatási osztályt is), hogy a gyámhivatalnak haladéktalanul jelezzék, ha „tudomást szereznek a kötelezettnek az előlegezés feltételeire kiható jövedelméről, vagyonáról, ha a kötelezett rendszeres jövedelmére, vagy egyéb vagyonára vezetett végrehajtás eredménnyel járt.”

A zalaegerszegi önkormányzat adóosztályának vezetője 2004. december 13-án a Zala Megyei Egészségbiztosítási Pénztártól tájékoztatást kért a kötelezett munkáltatójára vonatkozó adatokról. A polgármesteri hivatalnál 2005. január 5-én iktatott válasz szerint a kötelezettnek munkaviszonya volt egy zalaegerszegi kft.-nél.

Az adóosztály ezt követően a kötelezett munkabére – gyermektartási díjhátralék címen – letiltást bocsátott ki. A kötelezett munkáltatója az adóosztályt – 2005. január 17-ei keltezéssel – tájékoztatta arról, hogy 2005. február 4-étől, havi 16 530 forint összegben a letiltást foganatosítják.

A panaszos a levonásról való tudomásszerzést követően – 2005 augusztusában – a közigazgatási osztály vezetőjét az ügy kivizsgálására, a szükséges intézkedés megtételére, illetve anyagi kárpótlásra kérte. Az osztályvezető panaszosnak adott válasza szerint a behajtás tekintetében a panaszos volt férje az ügyfél, így a behajtással kapcsolatos adatok vonatkozásában a közigazgatási osztálynak nincs adatszolgáltatási kötelezettsége sem a panaszos, sem a gyámhivatal felé.

A panaszos volt férje időközben munkanélküli lett. A panaszos és a megyei Munkaügyi Központ zalaegerszegi kirendeltsége is jelezte a gyámhivatalnál, hogy bírósági ítélet alapján a gyermektartásdíjat a kötelezett munkanélküli ellátásából levonják, azt a panaszosnak folyósítják. Előzőekre figyelemmel a gyámhivatal a gyermektartásdíj folyósítását 2005. augusztus 1-jétől felfüggesztette, majd 2005. október 3-án megszüntette.

Az általános helyettes megállapította, hogy a közigazgatási osztály a gyámhivatal gyermektartásdíj megelőlegezését engedélyező határozata rendelkező részét figyelmen kívül hagyva, nem tájékoztatta a gyámhivatalt arról, hogy a kötelezettnek 2005 januárjától munkaviszonyból származó jövedelme volt, illetőleg hogy a rendszeres jövedelmére végzett végrehajtás eredménnyel járt. A közigazgatási osztály ezzel a mulasztásával a jogbiztonság követelményével, valamint a panaszos gyermekének szociális biztonsághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Az általános helyettes ezért a zalaegerszegi jegyzőt arra kérte, hogy hívja fel a hivatal dolgozóinak figyelmét arra, hogy a jövőben a gyámhivatal által határozatba foglalt értesítési kötelezettségüknek tegyenek eleget.

A jegyző a kezdeményezésnek eleget tett.

**A 2006-ban iktatott ügyek****OBH 1054/2006.**

**A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz, ha az oktatási nevelési intézmény a tanulókat nem megfelelően tájékoztatja.**

A panaszos az Eötvös Loránd Tudományegyetem Apáczai Csere János Gyakorló Gimnázium és Kollégium előrehozott nyelvi érettségi vizsgák jelentkezésére vonatkozó eljárását sérelmezte. A panaszos szerint az iskola mulasztása miatt gyermeke elesett a 2005-ben még kérelmezhető, legalább C típusú, középfokú államilag elismert nyelvvizsgáért adható azon kedvezménytől, amely alapján mentesülhetett volna idegen nyelvi érettségi vizsga letételi kötelezettsége alól.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos gyermeke az előrehozott érettségi vizsgára angol nyelvi jelentkezését júliusban leadta. az iskola azonban a szeptemberi számítógépes adatfeldolgozásakor azt nem rögzítette. Az adategyeztetés céljából kiosztotta ugyan a tanulóknak a jelentkezési lapot, de nem hívta fel a figyelmüket arra, hogy azon valamennyi vizsgatanárgynak szerepelnie kell, így a panaszos és gyermeke aláírta azt az űrlapot, amelyen az angol nyelvi vizsgatanárgy nem szerepelt. 2005 decemberében aztán arról értesítették, hogy angol nyelvből érettségi vizsgát kell tennie, mert nem jelentkezett angol nyelvből előrehozott érettségi vizsgára.

Az általános helyettes megállapította, hogy az adatfeldolgozás során, még a legteljesebb körűtekintés mellett is előfordulhat, hogy adatok elvesznek, ezért – éppen az esetleges hibák kiszűrésére érdekében – szükséges a széleskörű, mindenre kiterjedő tájékoztatás. Önmagában ugyanis az, hogy minden tanuló számára egyértelmű volt, hogy a nyelvi jelentkezésnek szerepelnie kell a számítógépes jelentkezési lapon, még nem helyettesíti/helyettesítheti a tájékoztatási kötelezettséget. Az iskola eljárása során adategyeztetésre ugyan felhívta a tanulókat, az azonban nem jelentette, illetve nem igazolta a teljes körű, több oldalú, minden részletre kiterjedő tájékoztatás gyakorlati megvalósulását, vagyis a tájékoztatás nem felelt meg a tisztességes eljárás követelményeinek.

Az általános helyettes felkérte az iskola igazgatóját, hogy az érettségi vizsgákra való jelentkezés feltételeiről, az azzal kapcsolatos tudnivalókról, teendőkről a tanulókat, szülőket minden részletre kiterjedően, lehetőleg írásban tájékoztassa, aminek fontosságát és gyakorlati megvalósulását a pedagógusok körében is ismertesse.

A címzett a kezdeményezéssel egyetértett.

**OBH 1131/2006.**

**A tisztességes eljárás követelményével, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az önkormányzat, ha a szociális ellátásra irányuló kérelem elbírálása során a vagyoni helyzet vizsgálatakor a lízingelt dolog értékét és nem az azon fennálló vagyoni értékű jog forgalmi értéket állapítja meg.**

Az országgyűlési biztos egy tisztalúci panaszos beadványa kapcsán, a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzat a rendszeres szociális segély megállapítása iránti kérelmét arra hivatkozva utasította el, hogy olyan értékű vagyonnal – egy személygépjárművel – rendelkezik, ami kizárja a jogosultság megállapítását. A panaszos előadta, hogy a gépjárművet csupán lízingelik, az nem áll a tulajdonukban és arra a házastársa egészségi állapota miatt, rendszeres gyógykezelése okán mindenképp szükségük van.

A biztos felvilágosítást kért a jegyzőtől, valamint az ügy kapcsán felmerült jogértelmezési probléma tisztázása érdekében kikérte a szakminisztérium véleményét is.

Az eldöntendő kérdés az volt, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény (Szt.) alapján vagyonnak kell-e tekinteni azt a gépjárművet, amelyet a kérelmező vagy családja csupán lízingel. Az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter kifejtette, hogy a lízingelt, azaz még nem tulajdonolt gépjármű vonatkozásában az Szt. idézett vagyon-fogalmának a vagyoni értékű jogra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók, mivel a jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem irányulhatott arra, hogy olyan vagyontárgyak kerüljenek a vagyoni helyzet vizsgálata során beszámításra, amelyekre nézve a vagyontárgy birtokosa rendelkezési joggal nem bír.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos aggályosnak találta azt is, hogy az önkormányzat egyik határozatából sem derült ki, hogy az adott gépjárművet milyen értékűnek tekintette, holott ettől függött a rendszeres szociális segély iránti kérelem sorsa. A közigazgatási eljárás szabályairól szóló jogszabályok alapján a tényállás tisztázása, az ügy eldöntése szempontjából releváns tények és körülmények feltárása az önkormányzat feladata lett volna. Jogszabálysértő, ha a hatóság ennek hiányában hoz határozatot. A biztos rámutatott arra is, hogy abban az esetben, ha az önkormányzat vitatja a kérelmezőnek a megjelölt jármű becsült értékére vonatkozó nyilatkozatát, akkor a forgalmi értéket az irányadó jogszabály értelmében a vám- és pénzügyőrség vagy független szakértő bevonásával kellett volna megállapítania.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság kiküszöbölése érdekében, a biztos kezdeményezte, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül határozatát. A szakminisztert pedig felkérte, hogy fontolja meg az Szt. vagyonnal kapcsolatos rendelkezéseinek a lízingre vonatkozó szabályok pontosításával összefüggő módosításának kezdeményezését.

A címzettek a biztos jelentésében foglalt kezdeményezéseket elfogadták.

**OBH 1236/2006.**

**A jogbiztonság követelményével, valamint a panasz előterjesztéséhez való jog sérelmével összefüggő visszásságot okoz a PSZÁF és a Pénzügyminisztérium, ha a jogszabály nem megfelelő értelmezése miatt hatáskörük hiányát, illetve a másik szerv hatáskörének fennállását állapítják meg.**

A panaszos szerint a Magyar Államkincstár (MÁK) a 2008/E államkötvény tájékoztatójában megtévesztő információkat közölt a kötvény hozamáról, ezért ő kedvezőtlen befektetési döntést hozott. Emiatt panaszt terjesztett elő a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél (PSZÁF), de az a panaszt – hatáskörének hiányára hivatkozva – a Pénzügyminisztériumhoz (PM) áttette. A PM azonban szintén hatáskörének hiányát állapította meg az ügyben, így sem a PSZÁF, sem a PM nem folytatott le érdemi vizsgálatot.

Az általános helyettes megállapította, hogy a MÁK a szóban forgó ügyben bizományosi tevékenységet folytatott. Az értékpapírokkal folytatott bizományosi tevékenység – mint befektetési szolgáltatás – ellenőrzésére a PSZÁF-nak van – a rá vonatkozó törvény alapján – hatásköre. E hatáskörét a MÁK tekintetében nem korlátozza az Áht. 18/A. § (2) bekezdése, amely szerint a Kincstár a pénzügyminiszter szakmai és törvényességi felügyelete alatt áll, mivel a befektetési szolgáltatások nyújtása, valamint a befektetési szolgáltatást nyújtók tekintetében speciális felügyeleti, ellenőrzési jogköre a PSZÁF-nak van. A Tpt. – a szóban forgó állampapír kibocsátásakor hatályos – 390/A. §-a szerint a befektetési szolgáltatásokat érintő fogyasztói panaszok esetében is a PSZÁF jogosult eljárni. Nem zárja ki a felügyelet utólagos ellenőrzési hatáskörét a Tpt. 22. §-a, amely szerint az állampapír kibocsátásához készült ismertetőt a felügyelethez csak tájékoztatásul kell benyújtani.

Mindezek alapján az általános helyettes megállapította, hogy a PSZÁF a jogbiztonság követelménye, valamint a panasz előterjesztéséhez való jog sérelmével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a panaszos ügyében a jogszabály nem megfelelő értelmezése miatt hatáskörének hiányát állapította meg, aminek következtében a panaszos beadványára érdemben nem reagált. Ugyancsak a jogbiztonság követelménye, és a panasz előterjesztéséhez való jog sérült a PM azon magatartása miatt, hogy miután a PSZÁF által hozzá áttett ügyben megállapította, hogy az ügy a PSZÁF hatáskörébe tartozik, az ügy érdemi rendezése érdekében nem tett semmilyen intézkedést. Végül ugyanezen alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okozott a PSZÁF és a PM azzal, hogy a köztük fennálló hatásköri összeütközés miatt nem kérték az Alkotmánybíróság döntését a hatásköri összeütközés tárgyában. Az ombudsman a MÁK és az ÁKK Rt. tevékenységét hatáskör hiányában nem vizsgálta.

A megállapított alkotmányos joggal összefüggő visszásságokra tekintettel az általános helyettes kezdeményezte a pénzügyminiszternél és a PSZÁF főigazgatójánál, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket a panaszos ügyének érdemi elintézésére, ha pedig a hatáskör kérdésében nem tudnak megállapodni kérik az ügyben az Alkotmánybíróság döntését.

A hatáskörrel kapcsolatos megállapításokat a PSZÁF nem fogadta el, a PM pedig nem válaszolt. Az ombudsman a kezdeményezését ennek ellenére fenntartotta.

**OBH 1449/2006.**

**A jogbiztonság követelményével és a szabad véleménynyilvánítási joggal összefüggő visszásságot okoz a választási eljárásról szóló törvény azzal, hogy a politikai hirdetés fogalmát, valamint közzétételének általános szabályait nem határozza meg, továbbá, hogy a törvény és a médiatörvény fogalomrendszere nem egységes.**

Több egyesület sérelmezte, hogy helyi népszavazás-kezdeményezésük támogatóinak szóló, közös köszönetnyilvánító közleményüket a kerületi lap a Civil Hírek rovatában nem tette közzé. A szerkesztőség a panaszosok közleményének ingyenes közzétételére vonatkozó kérését azért nem teljesítette, mert abban támogatóként számos politikai párt is fel volt tüntetve. A főszerkesztő erre hivatkozva jelezte is a panaszt előterjesztő egyik szervezet vezetőjének, hogy a közleményt csak fizetett hirdetésként jelenhet meg, ezzel azonban a panaszosok nem kívántak élni.

Figyelemmel arra, hogy a panaszosok beadványában foglaltak, és a főszerkesztő válasza között a közlemény közzétételével kapcsolatban előadottak jelentős eltérés volt, az általános helyettes a tényállást nem tudta minden kétséget kizáró módon tisztázni, a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő visszásságot, vagy annak veszélyére utaló körülményt megállapítani, de annak nem volt akadálya, hogy a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben a következőket emelje ki:

A panaszolt esetben a véleménynyilvánítási szabadság áll szemben a véleménynyilvánítási szabadságból levezetett sajtószabadság részjogosultságát képező (sajtó)szerkesztési szabadsággal. A médiatörvény a rádiózás-televíziózás területén követelményként fogalmazza meg a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát. A sajtótörvény azonban nem tartalmaz hasonló rendelkezést. Ennyiben tehát a szerkesztői döntés, mint a véleménynyilvánítás egyik esete önmagában kizárja a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő visszásság veszélyét.

Az ombudsman megjegyezte azt is, hogy egy helyi önkormányzat által jelentősen támogatott sajtószervtől – úgylis, mint a helyi közösségi tér egyik biztosításának egyik lehetséges formájának – elvárható a lehetőségeihez mérten sokrétű és tárgyilagos tájékoztatás a választópolgárok helyi közösségét érintő kérdésekről. Amennyiben azonban a helyi lap ennek mégsem tenne eleget, a választópolgároknak – a közvetett demokrácia eszközeit kivéve – nincs érdemi lehetőség-

gük arra, hogy a tájékoztatás kiegyensúlyozottságát „kikényszerítsék”. Figyelemmel azonban a lapalapítás gyakorlatilag teljes szabadságára, sokkal inkább a szerkesztési szabadság korlátozása eredményezne alkotmányos joggal összefüggő visszasságot, nem pedig az, ha egy – mégoly fontos – kérdésről szerkesztői döntés alapján nem történik tájékoztatás. (Alapvetően más a helyzet a „helyi kábeltévé” esetében, ott ugyanis adottak a médiatörvényben biztosított eszközök.) Mindez azonban semmiképp sem jelentheti azt, hogy a sajtószervek elfeledkezhetnének arról, hogy a sajtótörvény értelmében a sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás!

A panaszosok és a főszerkesztő közötti vita döntő részben a „politikai hirdetés” fogalmának alapvetően eltérő értelmezésére volt visszavezethető. A választási eljárásról szóló törvény (Ve.) nem határozza meg a politikai hirdetés fogalmát, és annak közzétételére vonatkozó általános szabályokat sem állapít meg. Mindössze a politikai hirdetések ingyenes közzétételének, valamint a 44/A. §-ában a médiakampánnyal kapcsolatos jogorvoslat szabályait állapítja meg. Nem tiltja azonban kifejezetten, a politikai hirdetések választási kampányidőszakon kívül történő közzétételét. Az ombudsman megállapította, hogy önmagában tehát az a tény, hogy a politikai hirdetés fogalmát, valamint azok közzétételének általános szabályait a Ve. nem határozza meg, – kizárólag a szabályozás hiányosságára visszavezethető okból – a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot eredményez. Mivel a panasszal érintett esetben a politikai hirdetés fogalmának értelmezése a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vetődött fel, a szóban forgó szabályozás hiányossága a szabad véleménynyilvánítási joggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét is eredményezte.

A médiatörvény 11. §-a szerint „választási időszakban az országgyűlési képviselők, illetőleg a helyi, területi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, továbbá a kisebbségi önkormányzatok választásáról szóló törvények szabályai szerint lehet politikai hirdetést műsorszolgáltatásban közzétenni. Választási időszakon kívül politikai hirdetés kizárólag már elrendelt népszavazással összefüggésben közölhető.” A médiatörvény – szemben a választási eljárásról szóló törvénnyel – meghatározza a politikai hirdetés fogalmát is. A médiatörvény és a Ve. fogalomrendszere nem egységes. Amíg a Ve. „kampányidőszakról” rendelkezik, a médiatörvény „választási időszakra” állapít meg szabályokat. Mindez nem felel meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (3) bekezdésében a jogszabályokkal szemben támasztott általános követelményeknek, ezért – a nem egyértelmű rendelkezések miatt – alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság közvetlen veszélyét okozza.

Az Obtv. 25. §-a alapján az ombudsman az Országgyűlésnek javasolta, hogy a Ve. módosításával, illetve kiegészítésével határozza meg a politikai hirdetés fogalmát, valamint az annak közzétételére vonatkozó alapvető szabályokat, továbbá, hogy a médiatörvény módosításával teremtsen meg a médiatörvény és a Ve. fogalomrendszerének összhangját, egyességét, hogy az mindenki számára egyértelművé váljon.

#### **OBH 1454/2006.**

**A jogbiztonság elvét sérti az állami adóhatóság, ha nem hívja fel az adózók figyelmét az adó 1%-áról rendelkező nyilatkozat munkáltatónak történő leadási határideje módosulására, illetve ha ezzel kapcsolatban az APEH honlapjáról és az ahhoz kapcsolódó honlapokról is egymásnak ellentmondó információk tölthetők le.**

Egy civil szervezet beadványa szerint az APEH csak 2006. január 12-i sajtótájékoztatóján tájékoztatta az adózókat és köztük a személyi jövedelemadó felajánlott 1%-ában részesülő nonprofit szervezeteket arról, hogy azon személyi jövedelemadó adóalanyok, akik személyi jövedelemadóját a munkáltatójuk számolja el, az 1% felajánlásáról szóló nyilatkozatot a 2005. tavaszi bevallási időszak szabályaival ellentétben nem május 22-ig, hanem február 20-ig adhatják át munkáltatóiknak. Az érintett nonprofit szervezetek az 1%-os felajánlásokra vonatkozó sajtókampányukat a korábbi határidőhöz igazítva szervezték, így nem volt lehetőségük az új határidőhöz igazodó kampány megszervezésére.

Az általános helyettes megállapította, hogy az Országgyűlés 2005. május 2-i ülésnapján fogadta el az adókról, járulékokról szóló törvényeket módosító 2005. évi XXVI. törvényt, amely egyebek mellett módosította a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvényt. A módosítás 2005. május 10-én lépett hatályba. A módosítás szerint a rendelkező nyilatkozatot tartalmazó borítékot az adóbevallást helyettesítő munkáltatói elszámolást készítő munkáltató részére a korábbi (2005-re vonatkozó) április 25-i határidő helyett február 20-ig kell átadni. E változásról az APEH 2006. január 12-én adott tájékoztatást, amely – egyéb adózási információkkal együtt – még aznap felkerült az APEH honlapjára.

Az 1%-os felajánlásokkal kapcsolatban az APEH honlapja – mint fontos információ-forrást megjelölve – tartalmazott egy linket a Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítvány által fenntartott [www.nonprofit.hu](http://www.nonprofit.hu) honlapra. E honlapon fellelhető információk szerint a nyilatkozatok munkáltatók részére történő átadásának határideje 2006. május 22. napja. Mindemellett az APEH honlapján fellelhető Információs füzetek 2005/16–17. száma szerint a rendelkező nyilatkozatot tartalmazó borítékot az adóbevallást helyettesítő munkáltatói elszámolást készítő munkáltató részére április 25-ig kellett átadni. Az Információs füzetek hivatkozott 2005/16–17. száma azonban nem tartalmazott utalást arra, hogy az abban foglaltak pontosan milyen időszakban hatályos jogszabályi rendelkezéseken alapulnak, vagy hogy az abban foglaltak alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések esetleg már módosul(hat)tak, vagy hatályukat veszít(het)ték.

Az általános helyettes megállapította, hogy az APEH a honlapján 2006. január 12-ét megelőzően nem hívta fel az adózók figyelmét egyértelműen, kétséget kizáró módon az adó 1%-áról rendelkező nyilatkozat munkáltatónak történő leadási határideje módosulására, és ezzel sérült az adózók tájékoztatáshoz való joga.

Az általános helyettes felkérte az APEH elnökét, hogy az adózók számára lényeges jogszabályváltozásokról a jövőben a változások hatályba lépésekor is adjanak a jelenleginél részletesebb és a lényeges változásokat jobban kiemelő tájékoztatást, gondoskodjon arról, hogy – tekintettel az igen gyakori adójogszabály változásokra – az APEH honlapján közzétett adózási információkból mindig egyértelműen, pontosan megállapítható legyen a jogszabályi rendelkezések időbeli hatálya. Amennyiben az APEH honlapja más – nem hatósági és az APEH által nem teljes körűen ellenőrzött információkat tartalmazó – honlapra is utal, az APEH-honlap egyértelműen hívja fel az adózók figyelmét a külső honlapon lévő információk nem hivatalos jellegére, és arra, hogy azon információk tartalmáért az APEH felelősséget nem vállal.

#### **OBH 1502/2006.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha nem nyújt segítséget a sértett jogos érdekeinek érvényesítéséhez, bár erre a rendelkezésére álló adatok alapján lehetősége lenne. Az érintettek jogorvoslathoz való jogát sérti meg a hatóság, ha a szabálysértési eljárást megszüntető határozat kézbesítését elmulasztja.**

A panaszos járművében közlekedési baleset következtében kb. 500 ezer Ft kár keletkezett, mert egy motorkerékpáros – szabálytalanul végrehajtott közlekedési manőver miatt – nekiütközött. A panaszos a kárigényét a balesetet követő kb. másfél év eltelte után sem tudta a biztosító intézet útján megtéríttetni, mert a szabálysértési eljárást folytató rendőri szerv az eljárást lezáró és a vétlenségét igazoló határozatot nem küldte meg a részére. A kiadott igazolás pedig nem tartalmazta a biztosító által kért adatokat.

Az általános helyettes vizsgálatot rendelt el, és az elsőfokú szabálysértési hatóságtól beszerzett iratok alapján megállapította, hogy az eljárást lezáró határozatot egy jogszabály-módosítás téves értelmezése miatt nem küldték meg a károsult részére.

Az Alkotmánybíróság – mivel személyes adatok kezeléséről csak törvény rendelkezhet – megsemmisítette a szabálysértésekről szóló törvény végrehajtásáról szóló BM rendeletnek azt a bekezdését, amely lehetővé tette a határozat kézbesítését a sértett részére. A kárrendezési eljáráshoz szükség van a baleset körülményeinek, a balesetben részes személyeknek és járműveknek az adataira, ideértve a felelősségbiztosítási szerződés kötésére kötelezett üzembentartó (tulajdonos) adatait is. A balesettel összefüggő rendőri intézkedés, vagy az azt követő szabálysértési eljárás során ezek az adatok a rendőrség birtokába kerülnek.

A közlekedési balesetek vétklen károsultjainak joguk van a kárigényük érvényesítéséhez szükséges pontos és gyors adatszolgáltatáshoz. Ezt a jogot a rendőrségről szóló törvény közvetlenül érvényesíthetővé teszi. A jogszabály szerint „a rendőri intézkedéssel járó közúti baleset során az érintett kérheti a balesetben érintett többi személy név és lakcím adatait, jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megnevezését, székhelyének (telephelyének) címét, a jármű hatósági jelzésének adatait, a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási kötvény számát és a biztosítóintézet megnevezését. Az intézkedő rendőr az adatokat az érintettel a helyszínen közli”.

A vizsgált ügyben a szabálysértési hatóság – annak ellenére, hogy a kért adatok a rendelkezésükre álltak, sőt a panaszos részére küldött leveleikben hivatkoztak is az Rtv. idézett szakaszára – nem teljesítette sem a panaszos, sem a biztosító kérését. A panaszost nem tájékoztatták arról sem, hogy érdekeltségére hivatkozva a szükséges adatok közlését közvetlenül is kérheti a nyilvántartótól a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény alapján.

A szabálysértési eljárást megszüntető határozattal szemben a törvény panaszjogot biztosít a sértett részére. A megszüntető határozatot a szabálysértési hatóság nem kézbesítette, ezáltal a panaszos az eljárás jogerős befejezéséről nem értesült, és panaszjogával sem élhetett.

A rendőrhatalóság a jogbiztonság alkotmányos követelményével összefüggő visszásságot okozott, amikor nem nyújtott segítséget a sértett jogos érdekeinek érvényesítéséhez, bár erre a rendelkezésre álló adatok alapján lehetősége lett volna. A megszüntető határozat kézbesítésének elmulasztása a jogorvoslathoz való jogot sértette.

Az általános helyettes felhívta a budapesti rendőrfőkapitányt, hogy a panaszos sérelmének konkrét orvoslásán túl, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy a közlekedési ügyekben eljáró elsőfokú szabálysértési hatóságok egységesen, és az ügyfelek jogos érdekei szem előtt tartásával alkalmazzák a hatályos jogszabályokat.

Az országos rendőrfőkapitányt arra kérte, hogy a Magyar Biztosítók Szövetségével együttműködve alakítsák ki a felek, illetve a biztosítók olyan együttműködési és tájékoztatási módját, amely lehetővé teszi a közlekedési balesetek károsultjai kártalanításának gyorsítását és egyszerűsítését.

A budapesti rendőrfőkapitány a javasolt intézkedéseket végrehajtotta, a panaszos sérelmét orvosolta. Az országos rendőrfőkapitány a jelentéssel egyetértett, de válasza szerint az ORFK érintett szakterülete a javasolt megoldás helyett

a szabálysértési törvény módosítását kezdeményezte. A tervezett módosítás szerint a határozatot a sértett részére is külön kérés nélkül kézbesíteni kell. A válaszokat az általános helyettes elfogadta.

A törvény módosítására még nem került sor.

#### **OBH 1601/2006.**

**A tisztességes eljárás követelményével összefüggő visszasságot okoz a gyámhivatal, ha az ügyintézője nem kellő gyorsasággal és hatékonysággal intézkedik a kiskorú öröklését érintő vagyonkezeléssel kapcsolatos teendőkhöz mihamarabb történő befejezése érdekében. Szintén visszasságot idéz okoz a közjegyző is, ha a jogerős hagyatékátadó végzést – gyámhivatal írásbeli kérését figyelmen kívül hagyva – több hónapos késéssel küldi meg a gyámhivatal részére a további szükséges intézkedések megtétele céljából.**

A panaszos a kiskorú gyermeke hagyatéki ügyében a nyíregyházi gyámhivatal és az eljáró közjegyző eljárását sérelmezte. A biztos a vizsgálata során a gyámhivaltól kapott tájékoztatás alapján megállapította, hogy a 2005. december 28-án jogerőre emelkedett hagyatékátadó végzést csak 2006. október 2-án kapták kézhez. Ha azonban a gyámhivatali ügyintéző a 2006. május 15-i sürgetésének érvényt szerzett volna, akkor az akár sokkal hamarabb is megérkezhetett volna a gyámhivatalhoz. A jogerős hagyatékátadó végzés kézhezvétele után azonban a gyámhivatal megtette a szükséges intézkedéseket, a különböző számlák, biztosítások, befektetési jegyek megszüntetése, a gyermeket megillető összegek gyámhatósági fenntartásos takarékbetétbe történő elhelyezése iránt hozott határozatával.

A Miskolci Közjegyzői Kamara elnöke – az érintett közjegyző válaszeleveléből és fénymásolatban is megküldött hagyatéki irataiból – megállapította, hogy az eljárás elhúzódásának indoka egyrészt a pénzügyi számlán keletkezett hagyatéki rész folyamatos tisztázása, másrészt az volt, hogy az ügyfelek a közjegyző előtt az ügy lezárását elősegítő elbíráható egyezségi ajánlatot nem tettek. A kamara elnöke azt is megállapította, hogy a közjegyző a tényállás alapos feltárása és az ügy megnyugtató egyezséggel való lezárása érdekében folytatta a hagyatéki eljárást – indokolt eljárási cselekmények megtételével – hosszabb határidő alatt, amely 2005. december hó 28. napján jogerőre emelkedett hagyatékátadó végzéssel fejeződött be.

A biztos megállapította, hogy a jogalkalmazási magatartásnak – a gyámhatóság feladat- és hatáskörébe tartozó törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama tekintetében is – előre kiszámíthatónak kell lenni, különösen kiskorú gyermek esetében. A biztos a közjegyző eljárásával kapcsolatban pedig az állapította meg, hogy nem járt el különös gondnal a panaszos kiskorú gyermeke örökösödési ügyében, ellenkező esetben ugyanis a 2005. december 28. napján jogerőre emelkedett hagyatékátadó végzést nem 2006. október 2. napján küldte volna meg a gyámhivatalhoz. Eljárása ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okozott visszasságot.

Tekintettel arra, hogy a jogsértést később orvosolták, a biztos nem tett ajánlást, de a feltárt visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében nyomatékosan felhívta a gyámhivatal vezetőjének, valamint a kamara elnökének figyelmét arra, hogy fokozottan gondoskodjon hivatalában, illetve a területén működő kamarai tagok tevékenységével összefüggésben a jogszabályokban rögzített eljárási szabályok és a bennük testet öltő garanciák maradéktalan betartásáról.

#### **OBH 1643/2006.**

**A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a jegyző, ha a szabálysértést elkövető gyermek és fiatakorúak szüleinek azonos tartalmú, illetve a vonatkozó jogszabályi előírásokat figyelmen kívül hagyó, kivonatos jogszabályi tájékoztatást tartalmazó levelet küld.**

A panaszos beadványában Bakonszeg Község Önkormányzatának – a panaszos gyermekét is érintő – „hirdetménnyel kapcsolatos szabálysértés elkövetése kiskorúak részéről” tárgyban írt levelét sérelmezte.

Az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A jegyzőnek 2006. január 3-án a településen lakók közül többen jelezték, hogy szilveszterkor a polgármesteri hivatal melletti területen gyermek- és fiatakorúak a nyilvános hirdetőtábláról letépték a hirdetményeket, az autóbusz megálló váróhelyiségének falát sáros cipővel, kerékpárral beszennyezték. A bejelentők megnevezték azokat a gyermekeket, akiket szilveszterkor a rongálás helyén láttak.

A jegyző szabálysértési eljárást nem kezdeményezett, de a bejelentők által megnevezett gyermekek szüleit értesítette az eseményekről. A jegyző a szülőket arra kérte, hogy ha gyermekük valóban részt vett a szóban forgó rongálásban, szemetelésben büntessék meg az abban részt vevőket. Önmagában azt, hogy a jegyző nem hatósági eljárással, hanem a szülők bevonásával próbálta rendezni az ügyet az általános helyettes nem kifogásolta, álláspontja szerint a gyermek és/vagy fiatakorúak által elkövetett szemetelés, rongálás esetén a hatósági eljárásnál célravezetőbbek lehetnek a pedagógiai módszerek.

A jegyző azonban arról is tájékoztatta a szülőket, hogy „kivételesen mellőzi” a szabálysértési eljárás lefolytatását, egyúttal jelzésértékűen tájékoztatta a szülőket arról, hogy az eljárás lefolytatása esetén milyen hátrányok érhetnék az eljárás alá vont gyermekeket és szüleit (a gyermekek és a szülők idézése, bizonyítási eljárás lefolytatása, az iskola értesítése, nyilvántartásba vétel). A jegyző tájékoztatta a szülőket arról is, hogy a gyermekük milyen szabálysértést követett

el, és az milyen összegig terjedő pénzbírsággal sújtható. Bár a jegyző ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a szabálysértési bírság kérdése – bár jelentős anyagi kihatása lehetne – nem vetődik fel.

A jegyző azonban nem adott tájékoztatást arról, és a jogban járatlan szülőnek arról nyilvánvalóan nem is volt tudomása, hogy a szabálysértési törvény szerint a szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, aki a cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be. Ha az elkövető gyermekkorú az eljárást határozattal kell megszüntetni. A hivatkozott törvény szerint a szabálysértési hatóság csak a szabálysértés miatt felelősségre vont elkövetők adatait tartalmazhatja nyilván, gyermekkorúét nem. A 14. életévét betöltött – fiatakorúval szemben pénzbírságot csak akkor lehet kiszabni, ha önálló keresete (jövedelme) vagy megfelelő vagyona van.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző a gyermek és fiatakorúak szüleinek küldött, azonos tartalmú, illetve a vonatkozó jogszabályi előírások figyelmen kívül hagyásával, kivonatos jogszabályi tájékoztatást tartalmazó levél kiadásával visszasságot okozott a tisztességes eljáráshoz, való joggal összefüggésben.

A jogsértés jövőbeli elkerülése érdekében az általános helyettes felkérte a jegyzőt, hogy amennyiben a szabálysértést gyermekkorú követi el – gyámhatósági jogkörben eljárva – az iskolát és/vagy a gyermekjóléti szolgálatot tájékoztassa az elkövetett szabálysértésről. Fiatakorú elkövető esetén, ha szükségesnek tartja a szabálysértési eljárás lefolytatását és annak eredményeként intézkedés tételét, – ugyancsak gyámhatósági jogkörben eljárva – intézkedjen a fiatakorú védelme vételére.

A jegyző – bár a kezdeményezéssel nem értett egyet – azt elfogadta.

#### **OBH 1651/2006.**

**A tulajdonhoz, a gyermekek kiemelt védelméhez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogával összefüggésben okoz visszasságot, ha a lakásotthonban uralkodó állapotok nem alkalmasak a gyermekek nevelésére, gondozására, a gondozottak zsebpénzének kifizetése és nyilvántartása szabálytalan, a gyermekek étellel és ruházattal való ellátása hiányos.**

A panaszosok egy mezőfalvi lakásotthonban tapasztalható állapotokat sérelmezték. A lakásotthon vezetője alkoholist, a gondozására bízott nagyobb fiúkkal együtt jár kocsimba, játékgépezni. A gyerekek rendszertelenül kapják meg a zsebpénzüket, az étkezés, a gyermekek ruházata nem megfelelő. A lakásotthonná átalakított családi házban a falak beáznak, a fűtés nem mindenhol működik, csöpögnek a csapok, repedezettek az ablaküvegek. A szülők által küldött pénzösszeget a házvezető csak részben fordítja a gyermekekre.

Az általános helyettes a tulajdonhoz, a gyermekek kiemelt védelméhez és a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő joga sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak a lakásotthonban. A panaszosok a megyei gyámhivatal vezetőjének is jelezték a problémát, aki az ombudsmani vizsgálatot megelőzően tartott helyszíni vizsgálatot. Az általános helyettes a megyei gyámhivatal vezetőjétől kért tájékoztatást a vizsgálatuk eredményéről, aki tájékoztatta, hogy a lakásotthonban öt leány és hét fiú, összesen tizenkét 8–18 év közötti gyermek él négy lakószobában. A lakásotthonban nemeként egy-egy fürdőszoba, étkezős konyha, nappali található. Az emeleten lévő – fiúk által használt – fürdőszobában a radiátor nem működött, a WC csésze el volt törve, nem volt tükör, piperepolc. Az emeleten az egyik szoba beázott, a másikban hiányoztak a falvédők. A szekrények zárhatatlanok voltak, némelyiket még becsukni sem lehetett. A nappaliból nyíló teraszajtó repedt volt.

A vizsgálat feltárta a zsebpénz kifizetésének és nyilvántartásának szabálytalanságait, a gyermekek étellel és ruházattal való ellátásának hiányosságait is. A vizsgálatot végzők a gyermekek között feszült, olykor ellenséges viszonyt tapasztaltak.

A megyei gyámhivatal vezetője a vizsgálati anyagot, a feltárt hiányosságok orvoslására tett javaslatával ellátva megküldte a Fejér Megyei Lakásotthon-hálózat igazgatójának, az érintett szakmai egység vezetőjének, az intézményt fenntartó megyei közgyűlés elnökének, és a szociális és gyermekvédelmi bizottság elnökének. A lakásotthonban kialakult helyzet kivizsgálására a fenntartó e bizottságot bízta meg.

A közgyűlés elnöke tájékoztatta a megyei gyámhivatal vezetőjét a lakásotthoni hálózat igazgatójával közösen megtett következő intézkedéseiről; A lakásotthon vezetőjének munkaszerződése – közös megegyezéssel – 2006. február 1-jén, közalkalmazotti jogviszonya pedig 2006. április 1-jén szűnt meg, addig szabadságát töltötte. A munkáltató 2006. február 2-i hatállyal a lakásotthon ideiglenes vezetésével egy olyan gyermekfelügyelőt bízott meg, aki felsőfokú tanulmányait 2006 júniusában fejezte be. A dunaújvárosi gyámhivatal az egyik gondozott gyermek ügyében a volt házvezető ellen feljelentést tett kiskorú veszélyeztetése büntett alapos gyanúja miatt, az eljárás folyamatban van.

A lakásotthon tisztasági festése megtörtént. A radiátorokat légtelenítették, a bojler kicserélték, a fürdőszobába piperepolcot, tükröt szereltek fel, az ablakot beüvegezték, a szekrényeket zárhatóvá tették, a szobában felszerelték a falvédőt. A gondozottaknak járó zsebpénz kifizetésének, és a ruházattal való ellátásuk nyilvántartásának módját az igazgató körlevél kibocsátásával szabályozta. A fenntartó munkatársai a helyszíni ellenőrzéskor nyomatékosan felhívták a gyám figyelmét a zsebpénz kezelés szabályainak jogszabályban előírtak szerinti betartására, az intézmény vezetőjét annak fokozott ellenőrzésére kérték.

Az éléskamrát és a hűtőszekrényeket étellel feltöltötték, a gyermekek élelmezése mennyiségi és minőségi szempontból javult. A gyermekek között kialakult feszült viszony oldására a lakóotthon hálózat igazgatója klinikai szakpszichológusát kérte fel. Az intézkedések megvalósulásáról az általános helyettes munkatársai és a megyei gyámhivatal vezetője helyszíni vizsgálaton meggyőződtek.

A vizsgálat megállapította, hogy a lakóotthonban – a vizsgálat megindítását megelőzően – uralkodó állapotok, a gondozottak zsebpénzének kifizetésével és nyilvántartásával kapcsolatos szabálytalanságok, a gyermekek étellel és ruházattal való ellátásának hiányosságai a tulajdonhoz, a gyermekek kiemelt védelemhez, és a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoztak. Tekintettel arra, hogy a fenntartó és a lakóotthoni hálózat igazgatója az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslására a szükséges intézkedéseket saját hatáskörükben megtette, biztonsági intézkedés szükségelt volt.

Az általános helyettes felkérte Fejér Megye Közgyűlésének elnökét, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Bizottság jelentését, valamint a testület által az ügyben hozott határozatát küldje meg részére. A felkérésnek a közgyűlés elnöke eleget tett.

Kapcsolódó ügy: OBH 1922/2006.

#### **OBH 1771/2006.**

**A jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a vadászati hatósági ügyben másodfokon eljáró Megyei FM Hivatal vezetője, ha a határozata és az azt megelőző eljárása előre ki nem számítható, továbbá ha az ügyféli jogállást megtagadó határozatával annak bíróság által való felülvizsgálhatóságát kizárja.**

A panaszos – aki P.-i Sz. vadásztársaság tagja – az első fokon eljáró megyei FM Hivatal Vadászati és Halászati Felügyelősége vezetőjének (felügyelő), illetve az ügyben másodfokon eljáró megyei FM Hivatal vezetőjének határozatát és e határozatokat megelőző eljárást sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a panaszbeadvány alapján a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A vizsgálat feltárta, hogy panaszos 2004. február 5-i keltezéssel ellátott és a felügyelőhöz küldött levelében kérte a vadásztársaság vadőre egyéni vadászatának vizsgálatát, amely szerint egyebek mellett a vadőr sem a vadászatot, sem a vad elejtését nem dokumentálta megfelelően, veszélyeztette a biztonsági zónában jogosan tartózkodók biztonságát, jogosulatlanul vadászott.

A felügyelő az első fokú eljárás lefolytatása során panaszost nem hallgatta meg, az eljárást a 2005. március 7. napján kelt határozatával megszüntette, és a megszüntető határozatát – ügyféli jogállás híján – panaszos részére nem kézbesítette. A határozatot csak a vadásztársaság, a panaszolt, és a vadgazdálkodási adattár részére kézbesítette. A panaszolt az első fokú határozat ellen fellebbezéssel nem élt, a panaszos viszont az első fokú határozatot fellebbezéssel támadta meg. A fellebbezést a másodfokon eljáró közigazgatási szerv 2005. augusztus 9. napján kelt határozatával elutasította, és e határozat ellen a bírósági felülvizsgálat lehetőségét kizárta arra hivatkozással, hogy az ügyben panaszos ügyféli jogállással nem rendelkezik.

A biztos megállapította, hogy a panaszos kérelmét a tartalma szerint kellett volna elbírálni, és indokolt lett volna a bejelentő tanúként való meghallgatása, esetleg a vadőrrel való szembesítése is. Erre azonban nem került sor, és nem történt meg a tényállás tisztázása sem. Elmaradt annak feltárása is, hogy a hivatásos vadász megsértette-e a vadászat rendjét.

A panaszos fellebbezésnek nevezett beadványát a másodfokú szerv fellebbezésként bírálta el, amely az Áe. szabályai-val ellentétes. A másodfokú szerv a határozatot nem tekintette érdemi határozatnak, s annak bíróság által való felülvizsgálhatóságát jogalap hiányára hivatkozással kizárta. Figyelmen kívül hagyta a 3/1998. számú közigazgatási jogegységi határozatban foglaltakat, miszerint: bíróság által felülvizsgálható a közigazgatási szervnek a hatáskör hiányát megállapító határozata, ha az közigazgatási jogviszony hiányán alapul. Ilyennek minősül jelen ügyben a másodfokú közigazgatási szerv vezetőjének az ügyféli jogállást megtagadó közigazgatási határozata is, ami a bíróság által felülvizsgálható érdemi határozat.

Összegezve; a vizsgálat megállapította, hogy az első fokú határozatot hozó szerv eljárása során elmulasztotta a tényállás tisztázását, és helytelen tájékoztatást adott a jogorvoslati jog gyakorlására vonatkozóan is. Ez a megállapítás vonatkozik a másodfokú szerv határozatára és az azt megelőző eljárására is. Mind az első fokú határozatot hozó, mind a másodfokon eljáró közigazgatási szerv a tényállás tisztázásának elmulasztásával jogbizonytalanságot idézett elő, amivel megsértette a panaszos jogbiztonsághoz való jogát. E szervek határozataiban adott helytelen tájékoztatás a panaszos jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot idézett elő.

A biztos a visszásságok megszüntetése érdekében felkérte a másodfokú határozatot hozó közigazgatási szerv vezetőjét a 1225-2/2005. számú határozatának visszavonására, és az első fokon eljáró közigazgatási szerv határozatának – az új eljárás lefolytatására való kötelezés mellett történő – megsemmisítésére.

A címzett a kezdeményezést nem fogadta el, az álláspontját is tartalmazó ügy iratait azonban – az országgyűlési biztos felhívására – a felügyeleti szervéhez terjesztette fel. A felügyeleti szerv vezetője egyetértett a biztos azon megállapításai-

val, hogy „a hatóság – így a vadászati hatóság – eljárása nem csorbíthatja a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz való jogot”, ezért az FM Hivatal vezetőjének eljárásával szemben felügyeleti intézkedést tett. Ennek kapcsán az FM Hivatal vezetője a biztos által feltárt hiányosságok kiküszöbölése érdekében – korábbi határozatát módosítva – újabb határozatában jogorvoslati jogot biztosított a panaszosnak.

A biztos a kezdeményezésének azt a részét, amely az első fokú határozat megsemmisítésére vonatkozott – a felügyeleti szerv álláspontját figyelembe véve – visszavonta. Az ajánlás elérte célját; a panaszos a részére biztosított jogorvoslati jogával élve a másodfokú határozat bírósági felülvizsgálatát kérte.

#### **OBH 1879/2006.**

**Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, ha a szabadságvesztés végrehajtásának kezdő napjával a rendszeres szociális járadék folyósítását megszünteti, és az ügyfelet a jogosulatlanul felvett ellátás visszafizetésére kötelezi.**

Egy fegyház büntetését töltő panaszos a Nyugdíjfolyósító Igazgatósággal (NYUFIG) fennálló vitája – ellátásra jogosultsága, a 2004. februárban esedékes soros orvosi felülvizsgálata elmaradása és a jogtalanul felvett ellátása visszafizetése – rendezésében kért segítséget. Az ügy összes körülményeire, valamint arra is tekintettel, hogy a panaszos beadványához nem csatolta a tényállás megállapításához szükséges okmányokat, a biztos vizsgálatot tartott szükségesnek, aminek a lefolytatására a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatóját kérte fel.

A panaszos 2000. július 3-tól rendszeres szociális járadékban részesült. Munkaképesség-csökkenése 67%-os volt, de csak 5 év 9 nap szolgálati idővel rendelkezett a jogszabályban életkorához előírt 10 év helyett, ezért nem kerülhetett sor rokkantsági nyugdíj megállapítására. Rendelkezett azonban a rendszeres szociális járadékra jogosító feltételekkel, ezért a panaszos kérelmére ez az ellátás került megállapításra és folyósításra.

A 2002. január 23-án megtartott soros felülvizsgálaton az orvosi bizottság a panaszos munkaképesség-csökkenésének mértékét 50%-ban állapította meg, így továbbra is jogosult volt rendszeres szociális járadékra, azonban 2002. június 15-étől jogerős ítélettel elrendelt szabadságvesztés büntetését töltötte.

A NYUFIG jogszerűen járt el, amikor a szabadságvesztés végrehajtásának kezdő napjával, melyről utólag szerzett tudomást, a rendszeres szociális járadék folyósítását megszüntette és határozatában 2002. június 15-étől 2002. október 31-éig jogtalanul felvett ellátás visszafizetésére kötelezte, majd kérelmére méltányossági alapon 2007. október 31-éig – a panaszos szabadulásáig – fizetési halasztást engedélyezett. Továbbá a 2004. februárban esedékes felülvizsgálatra azért nem kerülhetett sor, mert a panaszos járadéka folyósítása megszüntetésre került.

A NYUFIG a panaszost az ellátása folyósításának megszüntetésével egyidőben és azt követően többször is tájékoztatta, hogy a szabadságvesztés büntetés letöltését követő naptól a NYUFIG-tól kérheti rendszeres szociális járadéka új igényként történő elbírálását. A kérelemhez csatolni kell a szabaduló levelet és a rehabilitációs bizottság véleményét, miszerint nem rehabilitálható, és foglalkoztatása nem oldható meg.

Tekintettel arra, hogy a soros orvosi felülvizsgálat ideje a szabadságvesztés büntetés idejére esett – amikor az ellátás folyósítása már megszüntetésre került – a járadékot az egyéb jogosultsági feltételek fennállása esetén csak az Országos Orvosszakértői Intézet szakvéleménye beérkezése után lehet újból folyósítani. A soros felülvizsgálatot a szabadságvesztés büntetés tartama alatt kell elvégeztetni. Ennek nyilvántartásáról a NYUFIG a folyósítás megszüntetésekor fokozott gondot fordít (Nyugdíjfolyósító Igazgatóság 49. számú ügyviteli utasítása). Az igénylő által csatolt rehabilitációs javaslat alapján a NYUFIG határozatot hoz az ellátás folyósítását megszüntető határozat visszavonásáról és a rendszeres szociális járadék újbóli folyósításáról.

Az országgyűlési biztos a fentiek alapján alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot nem állapított meg, a vizsgálatot lezárta.

#### **OBH 1880/2006.**

**A bentlakásos intézményekben élők lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez fűződő jogával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz, ha az intézményben nem biztosítottak a jogszabályokban előírt tárgyi és személyi feltételek.**

Az országgyűlési biztos a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat fenntartásában álló „Viktória” Ápoló-Gondozó Otthon egyik dolgozójának névtelenül előterjesztett beadványa alapján az otthon működésével kapcsolatosan indított vizsgálatot, melynek során a megyei szociális és gyámhivatal vezetőjét soron kívüli helyszíni vizsgálat lefolytatására kérte fel.

A gyámhivatal munkatársai megállapították, hogy az otthon három épülete közül kettőben a foglalkoztató helyiségeket, egyben pedig a betegszobát nem a rendeltetésüknek megfelelően használják, hanem az ellátottak állandó jelleggel laknak ott. Az egyik épületben a lakószobák közül néhány ötágyas szobaként működik, holott vonatkozó jogszabály alapján a bentlakásos intézményi lakószobákban legfeljebb négy személy helyezhető el, ennél több személyt csak kivételesen indokolt esetben, ilyenkor is biztosítani kell azonban egy ellátottra legalább 6 m<sup>2</sup> lakóterületet.

A vizsgálat megállapította, hogy az intézmény ideiglenes működési engedély alapján végezte a tevékenységét, a működési engedély azonban a „kötelezően alkalmazandó szakmai létszámban mutatkozó hiányosságok miatt 2005. decemberben lejárt, a személyi és szakképzettségi feltételek felülvizsgálata a gyámhivatal soron kívüli vizsgálatának időpontjában is folyamatban volt, illetve a soron kívüli ellenőrzés során a gyámhivatal munkatársai megállapították, hogy a szakmai létszámot tekintve az intézmény továbbra sem felel meg a jogszabály előírásainak.

A biztos felhívta az intézmény igazgatóját, hogy gondoskodjon a foglalkoztató helyiségek, valamint a betegszobák rendeltetésszerű használatáról, a fenntartót pedig arra kérte, hogy dolgozzon ki egy ütemezett intézkedési tervet az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek biztosítására.

A kezdeményezésben foglaltakat mindkét címzett elfogadta.

#### **OBH 1968/2006.**

**A jogbiztonsághoz, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha a szolgálati viszony átszervezés miatti megszűnése esetén az érdekelt személy nem részesül az elvárható szakszerű és humánus eljárásban.**

Egy volt hivatásos határőr a rokkantsági nyugdíja megállapításához kérte az országgyűlési biztos segítségét. A Belügyminisztérium Humánpolitikai Főcsoportfőnökség főcsoportfőnöke javaslatára még a hivatásos jogviszonya tényleges megszűnése előtt kérte a Fegyveres Szervek I. fokú Felülvizsgáló Orvosi Bizottság (FÜV) vizsgálatát, de az orvosi vizsgálatra csak több hónap után, a szolgálati viszonya megszűnését követően került sor. Az 50%-os munkaképesség-csökkenése ellenére nem történt meg a rokkantsági nyugdíjigénye elbírálása, és határozat hiányában nem volt lehetősége jogorvoslatra sem. A panaszos már korábban is kérte a FÜV felülvizsgálatát, de vezetője azt nem engedélyezte.

A biztos a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot és annak lefolytatására a belügyminisztert kérte fel, majd a hatáskörök megváltozása miatt az igazságügyi és rendészeti minisztert.

A panaszos 1999. december 1-jétől került hivatásos állományba a Szombathelyi Határőr Igazgatóságon. Egészségi állapotára tekintettel többször kérte az évek alatt orvosi felülvizsgálatát. Beosztása 2005. július 31-től átszervezés miatt szűnt meg, így jogviszonya felmentéssel és végkielégítéssel megszűnt. A panaszos felmentési ideje megkezdését követően méltányossági nyugdíjkérelmet terjesztett elő, amit a Belügyminisztérium azzal a tájékoztatással utasított el, hogy a jogviszonya tényleges megszűnése előtt kérheti a FÜV Bizottság vizsgálatát, amire azonban csak 2005. augusztus 10-én, a jogviszonya megszűnését követően került sor.

A megtartott orvosi vizsgálat szerint a panaszos munkaképesség-csökkenése 50%, ami bizonyára 2005. július 31-ét megelőzően, még jogviszonya megszűnése előtt is fennállt. Ennek tisztázására – a panaszos fellebbezésének elbírálására – nem került sor a jogviszonya megszűnésére hivatkozással. A munkaképesség-csökkenés kezdő napjának pedig nem csupán az esetleges fegyveres rokkantsági nyugdíjra jogosultsága, hanem a továbbiakban a rendszeres szociális járadékra jogosultsága szempontjából van jelentősége, amiről a panaszos nem kapott tájékoztatást.

A panaszos jogviszonya megszűnését követően táppénzben és munkanélküli segélyben részesült, majd a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz rokkantsági nyugdíjigényt nyújtott be, aminek az elbírálása a vizsgálat ideje alatt folyamatban volt.

A biztos megállapította, hogy a jogbiztonsághoz, és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjoggal összefüggésben visszásságot okozott a Szombathelyi Határőr Igazgatóság igazgatója, amikor a panaszos ismert egészségi állapotára tekintettel sem indítványozta a panaszos beosztása megszűnését megelőzően a FÜV felülvizsgálatát. A Belügyminisztérium Humánpolitikai Főcsoportfőnökség főcsoportfőnöke, amikor a felmentési idejét töltő panaszost tévesen arról tájékoztatta, hogy jogviszonya megszűnése előtt kérheti a FÜV Bizottság elé állítását. A Fegyveres Szervek I. fokú Felülvizsgáló Orvosi Bizottság elnöke, amikor a panaszos Országos Orvosszakértői Intézet (OOSZI) Bizottsághoz idézését a kérelem beérkezését követően több hónappal, jogviszonya megszűnését követő időpontra, 2005. augusztus 10-ére tűzte ki, a további eljárást pedig a panaszos jogviszonyának megszűnésével utasította el.

A miniszteri vizsgálat megállapításai szerint azonban a hatósági eljárás során az előírt ügyintézési határidőket az eljáró szervek minden esetben betartották, azokat nem lépték túl. Nem zárható ki az sem, hogy – az időbeni átfedések miatt – az intézkedések a panaszossal kapcsolatos humánus eljárásra törekedtek. Természetesen az eljárásban résztvevők számdéka már nem tárható fel.

A biztos a konkrét panasszal összefüggésben feltárt alkotmányos visszásság utólagos orvoslására nem látott jogi lehetőséget, illetőleg arra is tekintettel, hogy a panaszos a Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz benyújtott rokkantsági nyugdíjigénye elbírálás alatt van, ajánlást nem tett.

Felkérte azonban az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy – különös tekintettel a további tervezett létszámcsökkentésekre is – a hasonló alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében vizsgálja meg a szakszerűség érvényesülését és a felelősség kérdését.

A miniszter a javasolt vizsgálatot nem tartotta szükségesnek, de a rendészeti szervek felügyelete során a jövőben is fontosnak tartja az emberséges, alapos és körültekintő eljárás biztosítását.

A biztos a választ elfogadta, a vizsgálatot lezárta.

#### **OBH 2068/2006.**

**A tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz a jegyző, ha a birtokvédelmi ügyben elmulasztja a döntést.**

A panaszos az élettársa tanyaingatlanát érintő, belvízelvezetéssel és birtokvédelemmel kapcsolatos ügyben az izsáki önkormányzat eljárását sérelmezte.

A polgármester – az országgyűlési biztos megkeresésére – közölte, hogy a kérdéses tanya ingatlanon a tulajdonos úgy alakított ki idegenforgalmi szálláshelyet, hogy a földnyilvántartás adatai szerint nem vezet oda út. Az ingatlant csak a szomszédos mezőgazdasági ingatlanokon keresztül lehet megközelíteni, amelyhez a szomszédos tulajdonosok 2005. év végéig ugyan hozzájárultak, de később, amikor a panaszosnak vitája keletkezett a szomszédokkal, azok az átjárást már nem engedték meg.

A biztos megállapította, hogy a tanyatulajdonos már egy évvel korábban is panaszolta az önkormányzatnál, hogy az ingatlan megközelítését biztosító utat időnként lezárják, és a behajtását akadályozzák, ezért az önkormányzat segítségét, intézkedését, és az út meghosszabbítását kérte. Az önkormányzat a kérelemre levélben adott választ, amelyben azt közölte, hogy az út kialakítását nem tudják vállalni, és jelezték, hogy az ingatlanokat kell úgy kialakítani, hogy ahhoz út legyen biztosítva.

A biztos kifejtette, hogy a hatóságnak az összes körülmény figyelembevételével döntést kell hoznia, és a kérelmezőt – akár elutasítás, akár kérelemnek való helyt adás esetén – a jogorvoslati lehetőségről tájékoztatni kell. Sem a Ptk. sem a közigazgatási eljárási törvény nem teszi lehetővé, hogy amennyiben a birtokvédelmi ügyben a jegyzőnek nincs hatásköre, úgy eljárást sem kell lefolytatnia. A kérelmező csak a határozatból értesülhet a további jogorvoslati lehetőségről és mindarról a teendőről, amely kérelme érdekében megoldásra vezethet.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat, panaszos ügyében a döntés elmulasztásával a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okozott, ezért a biztos felkérte a jegyzőt, hogy a birtokvédelmi ügyben határozattal döntsön, és erről az érdekelteket értesítse.

A jegyző közölte, hogy a biztos megállapításait elfogadja, és az eljárást lefolytatja „amennyiben ezt a panaszos kérni fogja, tekintettel arra, hogy 2004-ben nem birtokvédelmi eljárást kért”.

A biztos jelezte, hogy a kezdeményezésében foglaltakat továbbra is fenntartja, de a jegyző válaszát – az időmúlásra tekintettel – tudomásul veszi. Felhívta azonban a figyelmet arra, hogy a panaszos alapkérelme nem kívánt külön értelmezést, mivel a panaszos az útelzárás miatt kérte a segítséget, és a kérelem benyújtásakor a birtoksérelem még feltételezhetően egy éven belül történt, így a jegyző hatásköre is megállapítható lett volna.

#### **OBH 2077/2006.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet, ha a törvényen alapuló ügyészi döntést felülbírálvá, egy módszertani útmutatóra hivatkozva nem engedélyezi a fogvatartott kapcsolattartását.**

A Fővárosi Bv. Intézetben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy a bv. intézet a rendelkezési jogkört gyakorló ügyészség döntésével és a vonatkozó jogszabályokkal szemben egy módszertani útmutatóra hivatkozva nem engedélyezte a hozzátartozóival való kapcsolattartását. Az általános helyettes vizsgálatot indított, és megkereste a Fővárosi Bv. Intézet parancsnokát.

A rendelkezési jogkört gyakorló ügyész a 2005. december 22-én kelt ügyészi rendvényen a fogvatartott kapcsolattartási jogát nem korlátozta. A fogvatartott december 23-án kérte az V. és XIII. Kerületi Ügyészségtől az édesanyjával, a barátnőjével és az unokatestvérével való kapcsolattartás engedélyezését. A kerületi vezető helyettes ügyész 2006. január 4-én kelt levelében arról tájékoztatta a bv. intézet parancsnokát, hogy a fogvatartott kapcsolattartási jogát az ügyészi rendvényben nem korlátozta. A fogvatartott kérelmén található, 2006. január 25-i feljegyzés szerint a bv. intézet ismételtén kérte az ügyészségtől az engedélyezett kapcsolattartók konkrét megnevezését és a kapcsolattartás módjának megjelölését. A kerületi ügyészség csoportvezető ügyésze 2006. február 22-én engedélyezte, hogy a fogvatartott az édesanyjával és a barátnőjével kapcsolatot tartson.

A Fővárosi Bv. Intézet parancsnoka válaszában a Legfőbb Ügyészség Bv. 606/2004. számú módszertani útmutatójára hivatkozott, ami kimondja, hogy „a rendelkezési jogkör gyakorlójának az 1998. évi XIX. törvény (Be.) 43. § (3) bekezdés b) pont rendelkezése szerint a hozzátartozóval való kapcsolattartásról is döntenie kell, ezért az olyan gyakorlat, mely szerint a hozzátartozóval való kapcsolattartást az ügyész általános jelleggel – a konkrét személyek megjelölése nélkül – engedélyezte, a továbbiakban nem folytatatható.” Az intézetparancsnok erre tekintettel nem engedélyezte az általános jellegű kapcsolattartást.

A Be. 43. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint a fogva levő terhelt jogosult arra, hogy – a büntetőeljárás szakaszától függetlenül – az ügyész, ill. a bíróság döntése alapján szóban és írásban érintkezzen a hozzátartozójával vagy más személlyel. A Be. 2006. július 1-jétől hatályos módosítása értelmében a fogva levő terhelt külön ügyészi, ill. bírói rendelkezés (engedély) nélkül jogosult arra, hogy a hozzátartozójával kapcsolatot tartson. A hozzátartozóval való kapcsolattartás csak a büntetőeljárás eredményessége érdekében korlátozható vagy tiltható meg.

A konkrét esetben a rendelkezési jogkört gyakorló ügyész 2005 decemberében úgy döntött, hogy a fogvatartott panaszos kapcsolattartási jogát nem korlátozza. Az intézetparancsnok – egy módszertani útmutatóra hivatkozva – felülbírált az ügyész döntését, és nem engedélyezte a panaszos kapcsolattartását. A fogvatartott így – az ügyész engedélye ellenére – több mint két hónapon keresztül nem tarthatott kapcsolatot a hozzátartozóival. A Be. hivatkozott pontját értelmező módszertani útmutató sem az állampolgárokról nézve kötelező érvényű jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem tekinthető.

Az általános helyettes megállapította, hogy a bv. intézet eljárása visszasságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben, és felhívta a Fővárosi Bv. Intézet parancsnokának a figyelmét a fogvatartottak jogait és kötelességeit meghatározó jogszabályok maradéktalan betartására.

#### **OBH 2277/2006.**

**A szabad védőválasztás jogát sérti meg a nyomozó hatóság, ha arra hivatkozva, hogy a védő a fiatalkorú gyanúsított hozzátartozója megtagadja a védői meghatalmazás átvételét.**

Dr. B. Mária ügyvéd panasza szerint, 15 éves fia, K. M. ellen rablás büntettének gyanúja miatt büntetőeljárás indult, és az ügyben eljáró nyomozók nem tették lehetővé, hogy védőként vegyen részt az eljárásban. A rendőrségre előállított, és szüleitől elkülönített fiatalkorút azzal próbálták megfélemlíteni, hogy, ha nem tesz vallomást, a fogdába helyezik.

A panasz alapján az általános helyettes vizsgálatot rendelt el, és az ügyben érintett rendőr-főkapitányság vezetőjétől kapott tájékoztatás alapján a következőket állapította meg: K. M., édesanyja tudta nélkül elvitte annak autóját, és vele egykorú barátjával a lakóhelyük környékén autóztak, és játék pisztollyal, valamint a fejükre húzott sísapkával ijesztgettek az arra járókat. Egy megijesztett nő betelefonált a rendőrségre. A rendőrök az autóval hazaérkező fiút elfogták, és az esti órákban előállították a kapitányságra. A nyomozó hatóság védőt rendelt ki az előállított fiatalkorú védelmére, de a kirendelt védő nem jelent meg. A panaszos meghatalmazott védőként kívánt részt venni az eljárásban, de a nyomozók álláspontja szerint csak törvényes képviselőként vehetett volna részt a kihallgatáson. A nyomozók először azt kifogásolták, hogy nincs a panaszosnál az ügyvédi bélyegzője, majd miután a bélyegzőt a panaszos férje behozta a rendőrségre, azt mondták, hogy saját magának nem adhat meghatalmazást. Ezt követően a jelen lévő édesapa, mint törvényes képviselő, írt egy meghatalmazást a panaszos részére, de ezt a nyomozók nem vették át. Nem engedélyezték azt sem, hogy a szülők a fiatalkorúval beszéljenek, és ki akarták küldeni őket a kapitányság épületéből. A vitatott helyzet miatt a nyomozók felhívták a bűnügyi osztály vezetőjét, majd a konzultációt követően a megkezdett kihallgatást elhalasztották.

A panaszos fel akarta hívni az ügyeletes ügyészt, de a nyomozók nem adták meg az elérhetőségét. A Pest megyei főügyész álláspontja szerint, a nyomozó hatóság nem sértette meg a fiatalkorú védelemhez való jogát, tekintettel arra, hogy a megkeresésünkre adott válaszában elküldéséig a fiatalkorú gyanúsított kihallgatására – mivel K. M. az eset után egészségi panaszokkal kórházba került, ahol néhány napig megfigyelés alatt tartották – nem került sor.

Az Alkotmánybíróság szerint „A védelemhez való jog tartalmát képezik a védő azon eljárási jogosítványai, illetve a hatóságok azon kötelezettségei, amelyek részéről a védelem ellátását lehetővé teszik.” A fentiekből következően, nem csak az eljárás alá vont személy védelemhez való jogai, hanem a védői jogosítványok is alkotmányos védelem alatt állnak.

A védő részvétele különösen fontos azokban az ügyekben, ahol az eljárás alá vont személy fiatalkorú, ezért a Be. kötelezővé teszi a védő részvételét a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban. A nyomozó hatóság képviselőinek álláspontja jogsértő volt abban a kérdésben, hogy az ügyvédként dolgozó szülő elláthatja-e fia védelmét. Az adott esetben a védelemhez való jog a jelen nem lévő (a kirendelésről valószínűleg nem is tudó) ügyvéd formális kirendelésével ténylegesen nem volt biztosított. A Be. szerint, ha a terhelt, vagy más erre jogosult a terhelt védelméről meghatalmazás útján gondoskodik, a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság a védő kirendelését visszavonja. A kirendelés a visszavonással hatályát veszti. A Be. taxatív módon felsorolja, hogy ki nem lehet védő. A felsorolás a szülőt, vagy más hozzátartozót nem zárja ki a védői feladatok ellátásából.

A fiatalkorú törvényes képviselője – az édesapja – az eljárásjogi szabályoknak megfelelő meghatalmazást adott a panaszosnak a védelem ellátására. A nyomozó hatóság munkatársai megsértették a büntetőeljárás szabályait, továbbá a szabad védőválasztásnak az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében foglalt jogát azzal, hogy a meghatalmazás átvételét megtagadták.

Az általános helyettes felkérte a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az alárendelt szerveinél folyó eljárásokban semmilyen módon ne akadályozzák a védelem

hez való jog érvényesülését. A főkapitány az ajánlást elfogadta, elrendelte a jelentésben foglaltak oktatását az alárendelt állomány részére, és gondoskodott a védői jogok betartásának rendszeres ellenőrzéséről.

#### **OBH 2313/2006.**

**A jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot okoz a Megyei FM Hivatal, ha földkiadási ügyben első fokon eljárva a határozata és az azt megelőző eljárása kiszámíthatatlanná válik, ha nem adja a panaszos tulajdonába a részarány-tulajdonának megfelelő aranykorona értékű termőföldet, illetve ha a jogorvoslathoz való jog gyakorlására vonatkozóan helytelen tájékoztatást ad.**

A panaszos az FM Hivatal eljárását kifogásolva fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz. Előadta, hogy 2000. november 22-én, és 2001. év áprilisában adásvétel útján szerzett összesen 12.62 aranykorona értékű részarány-tulajdonnal rendelkezett. Az első fokon eljáró földkiadást teljesítő FM Hivatal határozatával – a 2000. november 7. napján megtartott sorsolásra hivatkozással – adott ki a panaszosnak 12.62 aranykorona értékű termőföldet. Az első fokú határozatot az ellenérdekű fél fellebbezésének elbírálása során az FM Hivatal visszavonta, s megkereste a földhivatalt a panaszos részére kiadott részarány-tulajdonnak megfelelő termőföld ingatlan-nyilvántartásból való törlése iránt. A földhivatal a törlés iránti kérelmet teljesítette. A korábbi határozatát visszavonó újabb határozatában az FM Hivatal arról tájékoztatta panaszost, hogy a földkiadást teljesítő határozatát visszavonó határozata ellen fellebbezésnek helye nincs. A panaszos e tájékoztatás ellenére a határozatot fellebbezéssel támadta meg, a felülvizsgálat eredményeképpen a másodfokon eljáró szerv mind a földkiadást teljesítő, mind az ezt visszavonó első fokú határozatot is megsemmisítette az új eljárás lefolytatására való kötelezés mellett. Az új eljárást az arra kötelezett első fokon eljáró FM Hivatal még nem folytatta le.

A vizsgálat feltárta, hogy az első fokú határozatot hozó FM Hivatal eljárása során elmulasztotta a tényállás feltárását. A panaszos ugyanis a 2000. november 7-én megtartott sorsolás napján még nem rendelkezett részarány-tulajdonnal, így a sorsolás nem szolgálhatott alapul a panaszos által később megvásárolt részarány-tulajdonnak megfelelő aranykorona értékű termőföld kiadását elrendelő első fokú határozat meghozatalához. Az első fokú határozat egymásnak ellentmondó megállapításokat is tartalmaz, mivel a határozat értesítési záradékában a panaszost „kérelmezőként” is feltünteti, és „kérelemmel nem rendelkezőként” is meghatározza.

A vizsgálat megállapította, hogy az első fokú határozatot hozó FM Hivatal földkiadást teljesítő határozatát visszavonó határozatában helytelenül tájékoztatta a panaszost jogorvoslati joga gyakorlásának lehetőségéről, amikor az érdemi határozatát „érdemi döntést nem tartalmazó határozatnak” tüntette fel. A földkiadás során az államigazgatási eljárás általános szabályait kell alkalmazni – köztük a határidőket megállapító szabályokat is – e követelménynek az FM Hivatal azonban nem tett maradéktalanul eleget, amikor a panaszos által 2000-ben és 2001-ben vásárolt részarány-tulajdonnak megfelelő termőföldet még 2005. évben sem adta ki, és elmulasztotta a másodfokon eljáró közigazgatási szerv által az ügyben elrendelt új eljárás lefolytatását is.

A biztos megállapította, hogy az FM Hivatal mulasztása sértette a panaszos jogbiztonsághoz való jogát, mert eljárása kiszámíthatatlanná vált, a tulajdonhoz való jogát is, mert a részarány-tulajdonának megfelelő értékű termőföld határidőben való kiadásának elmulasztása kizárja, hogy a termőföldön a tulajdonosi jogait gyakorolja és a jogorvoslathoz való jogát is azáltal, hogy a helytelen tájékoztatással gátolta a jogorvoslathoz való jogának gyakorlásában.

A biztos a visszásság megszüntetése érdekében felkérte a Megyei Földművelésügyi Hivatal vezetőjét, hogy intézkedjen a panaszos részarány-tulajdona kiadását jelentő eljárás lefolytatása és a szükséges döntést tartalmazó határozat meghozatala iránt, indítson fegyelmi eljárást a mulasztást elkövető köztisztviselő ellen.

Az FM Hivatal vezetője tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a vizsgálat megállapításaival egyetért, intézkedik a határozat meghozataláról, de jelezte, hogy a mulasztás miatt a köztisztviselővel szemben már nem áll módjában fegyelmi eljárás indítani, mert a kötelezettség szegésének felfedezése óta már több mint három hónap telt el.

A biztos válaszokat tudomásul vette, a kezdeményezése elérte célját.

#### **OBH 2476/2006.**

**A gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre való jogával összefüggő visszásságot okoz a bv. intézet, ha a 14 év alatti gyermekek számára is lehetővé teszi tanóra keretében a börtönlátogatást.**

Az adatvédelmi biztos hívta fel az általános helyettes figyelmét egy sajtócikkre, amely szerint a kecskeméti II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola igazgatója szervezett börtönlátogatással próbált hatni a nehezen kezelhető diákokra.

Az általános helyettes a gyermekeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre való jogát érintő visszásság gyanúja miatt hivatalból vizsgálatot rendelt el, és megkereste az érintett iskola igazgatóját.

Az interneten 2006. március 16-án megjelent cikk szerint „kötelező börtönlátogatáson vettek részt a kecskeméti II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola nehezen nevelhető diákjai.” Az igazgató megmutatta a nehezen kordában tartható 7–8. osztályos tanulóknak, mi lesz azokkal, akik képtelenek betartani a társadalmi együttélés legalapvetőbb szabályait, a gyerekeket azóta mintha kicserélték volna. Az igazgató a tapasztalatok alapján elhatározta, hogy ezentúl minden évben szervez ilyen látogatást.

Az iskolaigazgató tájékoztatása szerint 2006. február 16-án az iskola 32 tanulója 4 pedagógus kíséretében látogatta meg a Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézetet. A program alapötlete az volt, hogy az iskola 850 tanulója között található, 8–10 nehezen nevelhető gyermeket érzelmi úton próbálják pozitív irányba terelni. A 7–8. osztályos tanulóknak meghírdették a látogatás lehetőségét, melyre az „érintett” gyermekek – a szülők tudtával – önként jelentkeztek. Az igazgató csalódottságát fejezte ki a vizsgálat megindítása miatt, és leszögezte, hogy továbbra is a gyermekek érdekében fog dolgozni, vállalva annak minden következményét.

A 2001. január 1-jétől hatályos 1-1/65/2000. OP intézkedés szabályozza az oktatási intézmények tanulói, hallgatói csoportos, bűnmegelőzési célú intézetlátogatásának előkészítését, ill. lebonyolítását. Az intézkedés szerint a bv. országos parancsnoka engedélyezi az oktatási intézmények tanulói, hallgatói számára, hogy a bv. intézetekben bűnmegelőzési célú látogatásokat tehessenek. Az intézetbe való belépés nem engedélyezhető 13 éven aluli személy részére. A látogatók nem találkozhatnak fogvatartottakkal, csak üres zárkát lehet bemutatni.

A „börtönök megnyitása” nagymértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy az általánosan elfogadottnál jóval árnyaltabb kép alakuljon ki a bv. intézetekről, az ott dolgozók, ill. a fogvatartottak helyzetéről, sőt akár visszatartó hatása is lehet. Megkérdőjelezhető ugyanakkor, hogy a vizsgált ügyben alkalmazott „pedagógiai módszer” minden esetben megfelelően (pozitívan) hat-e a 13–14 éves diákok szellemi, erkölcsi fejlődésére. A büntethetőség alsó korhatára tizennégy év. A büntető eljárásról szóló törvény pedig kimondja, hogy a tárgyaláson nem vehet részt hallgatóként a 14. életévét be nem töltött személy.

Az általános helyettes megállapította, hogy visszásságot okoz a gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre való jogával összefüggésben, ha a 14 év alatti gyermekek számára is lehetővé teszik a bv. intézetek – tanítási óra keretében történő – látogatását. Javasolta a bv. országos parancsnokának az OP intézkedés megfelelő módosítását. Az országos parancsnok a javaslatot elfogadva módosította az intézkedését.

Felhívta az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét arra, hogy fontolja meg – pszichológus szakértő bevonásával – a bv. intézetek tanítási óra keretében való látogatására vonatkozó feltételek átgondoltabb, törvényi szabályozásával a készülő bv. kódexben.

#### **OBH 2487/2006.**

**A választójoggal összefüggő alkotmányos visszásságot okoz a helyi választási iroda vezetője, ha a választás napján az állandó lakhelyétől való távolléte miatt a választópolgár által kért igazolást, a tartózkodási helyére nem térítvevényes, hanem csak ajánlott postai küldeményként továbbítja.**

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a 2006. évi országgyűlési választások első fordulójában a budapesti tartózkodási helye szerinti szavazó körzetben nem tudta leadni szavazatát. A panaszos a lakcíme szerinti helyi választási iroda vezetőjétől – levélben – igazolás kiadását kérte az általa megjelölt budapesti címre, de azt a választás napjáig nem kapta meg.

A biztos megállapította, hogy az igazolást a polgármesteri hivatalnál, ajánlott küldeményként adták fel a budapesti címre, amit a postás a levélszekrénybe „kézbesített”. A panaszos azonban a küldeményt a levélszekrényében nem találta.

Az Országos Választási Hivatal arról tájékoztatta a panaszost, hogy újabb igazolást számára nem adhatnak ki, mert a választási törvény ezt nem teszi lehetővé.

A biztos kifejtette, hogy a jogalkotó a választójogi törvényben meghatározta a választójog gyakorlásának egyik törvényi biztosítékát, ami az igazolás jogintézményéhez fűződik. Eszerint az a választópolgár, aki a szavazás napján lakcímétől távol, de Magyarország területén tartózkodik – a lakcíme szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől kért igazolással – azon település helyi választási irodájának vezetőjétől, vagy a szavazás napján a szavazatszámláló bizottságtól kérheti a névjegyzékbe való felvételét, ahol a szavazás napján tartózkodik. Az igazolás ajánlott levélben is kérhető, feltéve, ha az az illetékes helyi választási irodához legkésőbb az első fordulót megelőző 5. napon megérkezik.

A levélben kért igazolást a polgár számára az általa megjelölt címre térítvevéennyel kell megküldeni.

A postai szolgáltatások ellátásáról szóló kormányrendelet alapján csak a térítvevény különszolgáltatással feladott postai küldeménnyel kell feltüntetni – az átvétel napjának, illetve időgarantált küldemény esetén pontos idejének egyidejű feltüntetése mellett – a címzett nevét és aláírását. Az ajánlott különszolgáltatással feladott küldemény ugyanakkor levélszekrény útján is kézbesíthető.

A biztos szerint éppen a fentiekre tekintettel iktatta be a jogalkotó a választójogi törvény 2005. VII. 16-tól hatályos módosítását, amely a térítvevéennyel történő megküldését rendeli el az igazolásnak a választópolgár számára.

A biztos megállapította, hogy a helyi választási iroda vezetője a választójoggal összefüggő alkotmányos visszásságot okozott, és amennyiben ez a gyakorlat más választási irodák működésében is fennállhat, a lehetőség önmagában a visszásság veszélyét rejt magában. A konkrét ügyben ugyanakkor megállapította, hogy az alkotmányos jogsérelem már nem orvosolható.

Az alkotmányos alapjog veszélyeztetettsége miatt a biztos javasolta az Országos Választási Bizottság elnökének, hogy az üggyel érintett rendelkezések egységes értelmezésére – az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében – adjon ki állásfoglalást, és fontolja meg további intézkedésének szükségességét.

Az elnök válaszában egyedi jogsértésnek tekintette az igazolás jogellenes megküldését a választópolgárnak, amiért a választási iroda vezetője figyelmeztetésben részesült. Az OVB állásfoglalásának kiadására az elnök nem látott lehetőséget.

A biztos a választ elfogadta, mivel nem rendelkezett további információkkal az igazolások kézbesítéséhez kapcsolódó egyéb kifogásokról.

#### **OBH 2532/2006.**

**A gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez való jogával összefüggő visszasságot okoz a gyermekvédelmi szakellátás, ha a gyermek éveken keresztül nem az állapotának megfelelő gondozási intézményben van elhelyezve, így magatartási problémái kezeletlenek maradnak, és az emberi méltósághoz való jogát is sérti az intézmény igazgatója, ha magatartási problémák miatt a gyermeket arra kényszeríti, hogy az egyik gyermekfelügyelővel vívjon boxmeccset.**

A panaszosok előadták, hogy a Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat egyik gyermekotthonában 2005. november 14-én az egyik gyermekfelügyelő – az intézmény igazgatójának utasítására -boxmeccsen súlyosan bántalmazott egy gyermekvédelmi gondoskodásban lévő, középsúlyos értelmi fogyatékos, magatartászavaros 16 éves gondozottat. Az eset vizsgálatára a megyei főjegyző törvényességi vizsgálatot, a rendőr-főkapitányság pedig súlyos testi sértés büntettének megalapozott gyanúja miatt nyomozást rendelt el. Az általános helyettes a gyermeki jogok, továbbá az élethez és emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A gyermek 2002-ben került az intézménybe. Egy 2005 augusztusában kelt pszichológiai vélemény rögzíti, hogy a gyermek az intézményben való tartózkodása alatt agresszívvá vált, magatartási problémáit csak folyamatos gyógyszeres kezeléssel lehetett némileg kezelni. Az egyik gyermekgondozó bántalmazása után az intézmény vezetője 2005 augusztusában feljelentést is tett ellene. A szakemberek éveken át nem javasolták, hogy a gyermeket állapotának megfelelő intézménybe helyezték át.

A gyermek 2005. november 14-én, a késő délutáni órákban összeverekedett az egyik társával, majd az őt számon kérő gyermekfelügyelőre is rátámadt. A gyermekfelügyelő az eseményt jelezte az intézmény igazgatójának, aki – a gyermek tiltakozása ellenére – elrendelte, hogy a fiú a gyermekfelügyelővel a tornateremben, boxmeccs keretében mérje össze erejét. Az igazgatónő állítása szerint a mérkőzést pedagógiai célból rendelte el, ezzel kívánta az agresszív fiút megtörni. A meccsen a gyermek, az igazgatónő és a gyermekfelügyelő volt jelen. A meccs után az igazgatónő, már a többi gondozott jelenlétében kihirdette, hogy a gyermekfelügyelő győzött. A gyermek arca a meccs során megsérült, szemei véraláfutások lettek, vért hányt. Az eseményről a gyermekjogi képviselőt egy magát megnevező személy november 15-én telefonon értesítette. A gyermekjogi képviselő a gyermek gyámját tájékoztatta a fiatakorúval történekről. A gyám és a gyermekjogi képviselő még aznap felkeresték a gyermekotthonban a fiút, kórházba vitték, látéletet vetettek fel. Az orvosi vélemény szerint a sérülés nyolc napon belül gyógyuló volt. A gyermek gyámja ismeretlen tettes ellen feljelentést tett a rendőrségen. A történetet az igazgató és a gyermekjogi képviselő is jelentette a fenntartónak.

A megyei főjegyző november 16-án azonnali törvényességi ellenőrzést rendelt el. Az ellenőrzést végzők meghallgatták az intézmény igazgatóját, igazgatóhelyettesét, a kollégium vezetőjét, az intézményben dolgozó két ápolónőt, a gyermekkel boxoló gyermekfelügyelőt, a gyermek hivatásos gyámját, a gyermekjogi képviselőt, a gyermeket, a gyermek osztályfőnökét és két nevelőt. Az elhangzottakról jegyzőkönyvet vettek fel.

A törvényességi ellenőrzésről készült jelentés összegzése szerint az eseménnyel kapcsolatban felmerült az intézményvezető és a gyermeket bántalmazó gyermekfelügyelő fegyelmi felelősségre vonásának szükségessége. A jelentés tartalmazta azt is, hogy a fiú korához és állapotához igazodó gondozása, nevelése, egészséges személyiségfejlődése érdekében szükséges a gyermek gondozási helyének megváltoztatása.

A gyámhivatal a gyermeket 2005. december 2-án speciális lakásotthonba helyezte.

A Bács-Kiskun Megyei Közgyűlés fegyelmi eljárást rendelt el az intézmény igazgatójával szemben. Tekintettel arra, hogy az igazgatónő ellen büntetőeljárás is indult, annak jogerős befejezéséig a megyei közgyűlés a fegyelmi eljárást felfüggesztette. Az intézmény vezetője magasabb vezetői beosztásáról lemondott, közgyűlés a lemondást elfogadta, az intézmény vezetésével az igazgatóhelyetteset megbízta, az igazgatói állás betöltésére pályázatot írt ki.

A rendőrség a gyermekfelügyelőt kényszerítés büntette és könnyű testi sértés vétségének gyanúja miatt gyanúsítottként hallgatta ki. Az igazgatónőt mindkét bűncselekmény felbujtójaként ugyancsak gyanúsítottként hallgatták ki. A rendőrség a nyomozás iratait vádemelési javaslattal küldte meg a Kecskeméti Városi Ügyészségnek.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyermek boxmeccsre kényszerítése és bántalmazása sértette emberi méltóságához, továbbá kiemelt védelemhez való jogát.

Tekintettel arra, hogy az intézmény fenntartója és a rendőrség a szükséges intézkedéseket megtette, az általános helyettes biztos intézkedést nem tartott szükségesnek. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a gyermek éveken keresztül nem az állapotának megfelelő gondozási intézményben volt elhelyezve, így magatartási problémái kezeletlenek maradtak. Mindez visszasságot okozott a gyermek lehető legmagasabb szintű, testi, lelki egészséghez, továbbá őt az állam és a társadalom részéről megillető megfelelő szintű testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemmel összefüggésben.

Az általános helyettes az intézmény igazgatójánál kezdeményezte, hogy ha megítélése szerint az intézményben elhelyezett gyermeknél felmerül a speciális ellátás szükségessége, kezdeményezze a gyermek szakértői bizottság általi személyiségvizsgálatát.

A kezdeményezést az igazgató elfogadta.

#### **OBH 2561/2006.**

**A jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okoz az ÁNTSZ, ha a vízkorlátozással kapcsolatos ügyben elmulaszt határozatot hozni. Az alkotmányos feladatának ellátásában korlátozza az országgyűlési biztost a közszolgáltató, ha a panaszbeadvány alapján feltett kérdések egy részére mellőzi a választ.**

A panaszos az ivóvíz-korlátozással, illetve a vezetékes vízszolgáltatással kapcsolatos panaszával fordult a biztoshoz, aki a vizsgálat során megkereste a vízi-közmű szolgáltatót, de az a kérdések egy részére nem reagált, így az új bekötéssel járó munkadíjfizetés pontos körülményeinek feltárását akadályozta.

A panasz egy része épp erre vonatkozott, mivel a panaszos szerint a munkadíjat megfizette a szolgáltatónak. A biztos megállapította, hogy a panaszos több ízben fordult az ÁNTSZ-hez, ahonnan csak az országgyűlési biztos megkeresését követően, levél formájában kapott választ. A levélben úgy foglalták össze a panaszossal, illetve élettársával való kommunikációt, hogy részükről a tájékoztatás „minden esetben szóban, részletesen, és mindenre kiterjedően megtörtént”.

A vizsgálat megállapította, hogy az ÁNTSZ Mosonmagyaróvári Városi Intézete a vízkorlátozással kapcsolatos ügyben a benyújtott kérelem elbírálásának és a határozat meghozatalának elmulasztásával a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okozott.

Megállapította továbbá, hogy az AQUA Szolgáltató Kft.-hez intézett megkereséséhez mellékelt panaszbeadvány egy részére vonatkozó válasz mellőzése sérti az országgyűlési biztos vizsgálati jogosultságát, korlátozza az alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogbiztonsággal összefüggő visszasságot okoz.

Felkérte az ÁNTSZ-t, hogy a panaszost érintő vízkorlátozással kapcsolatos ügyben határozattal döntsön, és erről az érdekeltet értesítse. Az AQUA Szolgáltató Kft.-t arra kérte, hogy a megválaszolatlanul maradt vízbekötési körülményekre reagáljon, és a megfelelő dokumentumok másolatával (pl. szolgáltatási igénybejelentő) adjon tájékoztatást a közszolgáltatás időbeni kezdeményezéséről, létrejöttének időpontjáról, továbbá minden olyan adatról, ami a vizsgálati jelentésben felvázolt panaszra vonatkozik. A vizsgálati jelentést tájékoztatás és esetleges segítségnyújtás céljából megküldte Mosonmagyaróvár Város Önkormányzat jegyzőjének.

Az ÁNTSZ a kezdeményezéssel egyetértve a panaszos ügyében határozattal döntött, amivel a panaszos számára megnyílt a jogorvoslat lehetősége. A szolgáltató részletes választ adott, és egyben a panaszos részére jelentős kedvezményekről is döntött, de a kért iratanyagot csak hiányosan küldte meg. Az iratok utaltak a panaszos és a közszolgáltató közötti bírósági eljárás megindítására, ami permegszüntetéssel zárult. A bíróság így nem foglalt állást a panaszos által sokszor hangoztatott többletköltség, feketemunka stb. kérdésében.

A biztos az ügy lezárásaként felhívta a közszolgáltatót a munkatársaiknak a bekötések során tanúsított magatartása felülvizsgálatára és a hasonló esetek elkerülésének fontosságára.

#### **OBH 2705/2006.**

**A jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz fűződő jogokat sértik az első és másodfokon eljáró gyámhivatalok, ha a végrehajtási kérelmet nem a jogszabálynak megfelelő indoklással utasítják el, és ha a végrehajtási eljárás során nem a jogszabály szerinti jogorvoslati lehetőségről tájékoztatják az ügyfeleket.**

A panaszos anyja a kiskorú gyermekei apai kapcsolattartása végrehajtása ügyében eljáró gyámhivatal és a fővárosi gyámhivatal eljárását sérelmezte. Az általános vizsgálata feltárta, hogy a panaszos volt férje 2005 májusától többször jelezte, hogy a gyermekeivel való kapcsolattartás elmaradt, végrehajtást kért. Az ügyintéző a bizonyítási eljárás során megállapította, hogy az apa a kapcsolattartási időpontokban a gyermekekért elment, a gyermekek kimentek hozzá, de néhány perc beszélgetés után közölték, hogy nem mennek el vele, majd visszamentek a házba. Az apa ezt követően távozott.

A gyámhivatal a panaszost 60 000 Ft pénzbírsággal sújtotta, de azt a panaszos megfellebbezte, amire a fővárosi gyámhivatal az első fokú határozatot megváltoztatva az apa végrehajtási kérelmét elutasította. A másodfokon eljáró gyámhivatal a gyermekekről készült pszichológiai véleményből szerzett tudomást arról, hogy az apa felhatalmazta a gyermekeket arra, hogy döntsék el, akarnak-e vele kapcsolatot tartani, vagy sem. A fővárosi gyámhivatal úgy foglalt állást, hogy

amíg az apa egyértelműen nem hozza gyermekei tudomására, hogy a közöttük korábban született megállapodás érvénytelen, szeretne gyermekeivel – az édesanyjukkal kötött egyezség szerinti időben – találkozni, addig az apa nem jogosult végrehajtási eljárást kezdeményezni.

Az apa a folyamatos kapcsolattartási időpontokat követően ezután is jelezte a gyámhivatalnál, hogy a gyermekekért elment, azok nem kívántak vele menni, végrehajtást kért. A kérelmeket a gyámhivatal a fővárosi gyámhivatal indoklását átvéve elutasította.

Az általános helyettes megállapította, hogy az első és másodfokon eljáró gyámhivatalok az apa végrehajtási kérelmeit nem a jogszabálynak megfelelő indoklással utasították el, eljárásuk a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a gyámhivatal a végrehajtás során hozott határozat ellen fellebbezési jogot biztosított a végrehajtási kifogás helyett, és azt a másodfokon eljáró hatóság érdemben el is bírálta. A hatóságok eljárása a jogorvoslati jog ilyen szűkítésével visszásságot okozott.

Az apai kapcsolattartás ezt követően is folyamatosan megghiúsult, az apa továbbra is végrehajtást kért. A végrehajtási kérelmet az első fokon eljáró hatóság a fővárosi gyámhivatal korábbi másodfokú határozatainak indoklását átvéve azzal utasította el, hogy amíg az apa egyértelműen nem hozza gyermekei tudomására, hogy a közöttük korábban született megállapodás érvénytelen, szeretne gyermekeivel találkozni, addig a gyermekek nem kötelesek az apjukkal elmenni. Az anyától csak az várható el, hogy a gyermekeit a kapcsolattartási időpontokban „átadja”.

Az apa a határozatot megfellebbezte. A fővárosi gyámhivatal az első fokon hozott döntést megváltoztatta, a panaszost 70 000 Ft pénzbírsággal sújtotta. A másodfokon eljáró hatóság rendelkezett a határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségéről. A panaszos jogi képviselője a határozat bírósági felülvizsgálatát kérte. A fővárosi gyámhivatal korábbi határozatát módosította, a bírói út igénybevételét az eljárási törvény vonatkozó rendelkezése alapján kizárta. A vizsgálat megállapította, hogy a másodfokú gyámhivatal helyesen észlelte, hogy a bírósági határozat végrehajtásáról döntő határozat bíróság által nem vizsgálható felül, a módosított határozat jogszabályi hivatkozása viszont téves volt.

Az általános helyettes megállapította, hogy a módosított határozattal a másodfokon eljáró gyámhivatal az eljárás idején hatályos eljárási törvény szabályozásának megfelelően kijavította az alaphatározatot. A téves jogszabályi hivatkozás technikai jellegű (elírás) volt, azzal kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásság nem keletkezett.

Az általános helyettes az első és másodfokon eljáró gyámhivatalok vezetőit felkérte, hogy a jövőben a határozataik meghozatalakor ügyeljenek a hatályos jogszabálynak megfelelő indoklásra, az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségről az ügyfelet a mindenkori eljárási törvény előírásainak megfelelően tájékoztassák. Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

## **OBH 2820/2006.**

**A tisztességes eljáráshoz és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és az Egészségbiztosítási Pénztár, ha az ügyfélszolgálaton nem biztosítják a váróhelyiségtől elkülönített ügyfélfogadás lehetőségét.**

Az országgyűlési biztos és munkatársai 2006. májusban Vas megyében általános vizsgálatot végeztek, amelynek keretében került sor a megyei nyugdíjbiztosítási igazgatóság és a megyei egészségbiztosítási pénztár ügyfélszolgálati munkájának ellenőrzésére. A vizsgálat a tisztességes eljáráshoz, valamint az emberi méltósághoz való jog érvényesülése érdekében folyt.

A biztos a helyszíni vizsgálat alapján megállapította, hogy jól szervezett, magas színvonalon működő ügyfélszolgálati munka folyik a Vas Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és a Vas Megyei Egészségbiztosítási Pénztár ügyfélszolgálatain. A kihelyezett ügyfélszolgálatok pedig az elégtelen körülmények – nem biztosított a számítógépes háttér, az adatvédelem, az akadálymentes megközelítés – ellenére is az ügyfelek tájékoztatását, kényelmét szolgálják. A központi ügyfélszolgálatok egy légterű megoldása, és a kihelyezett ügyfélszolgálatok jelenlegi körülményei miatt azonban sérül az állampolgárok tisztességes eljáráshoz, valamint az emberi méltósághoz való alkotmányos joga.

A biztos a visszásságok megszüntetése érdekében felkérte az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatóját, hogy vizsgálják meg a jelenlegi egy légterű ügyfélszolgálatot kiváltó, korszerű szolgáltatás megteremtésének, valamint a megye lakosságának jobb körülmények között történő, eredményesebb kiszolgálásának lehetőségét.

Az ONYF és az OEP főigazgatója a kezdeményezést elfogadta, az anyagi lehetőségek, illetve a 2007. évi költségvetés függvényében teljesítik az abban foglaltakat.

(Kapcsolódó ügy: OBH 2821/2006.)

**OBH 2854/2006.**

**A jogbiztonsághoz és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz a panaszos megfelelő tájékoztatásának elmulasztása, továbbá kétszeri – megalapozatlan és indokolatlan – hiánypótlásra való felszólítása.**

A panaszos 2006. januárjában kérte a beteg gyermeke után folyósított méltányossági gyermekgondozási segély ismételt megállapítását. A Magyar Államkincstár (MÁK) Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területi Igazgatósága Családtámogatási és Szociális Ellátási Irodája levélben tájékoztatta a panaszost arról, hogy a méltányossági gyés igénylésének feltételeiben változás történt. A panaszost a területi igazgatóság két alkalommal is arra kérte, hogy saját kézzel írt nyilatkozatot nyújtson be arra vonatkozóan, hogy rendszeres pénzellátásban nem részesül.

A panaszos kérelmét – jogszabályváltozás miatt – mint időn túl benyújtottat a MÁK elutasította. A panaszos előadta, hogy a jogszabályváltozástól nem tudott, mivel arról senki nem tájékoztatta, kérelmét ezért nyújtotta be késedelmesen. A panaszos sérelmezte, hogy kérelme elutasításáról a MÁK annak benyújtását követő mintegy három hónap múlva hozott érdemi döntést, ezért a panaszos több havi ápolási díj összegétől esett el.

Az általános helyettes a jogbiztonsághoz és a szociális biztonsághoz fűződő jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és annak lefolytatására a MÁK Családtámogatási, Jogi és Ellenőrzési Osztály vezetőjét kérte fel.

A MÁK 2005. március 1-jén kelt határozatával 2004. december 18-tól, 2005. december 15-ig megállapította a panaszos méltányossági gyermekgondozási segélyre való jogosultságát. A panaszos 2006. január 5-én kérte a méltányossági gyermekgondozási segély 2005. december 16-ától való ismételt megállapítását. A területi igazgatóság 2006. január 12-én kelt levelében tájékoztatta a panaszost arról, hogy a méltányossági gyés igénylésének feltételeiben változás történt. A területi igazgatóság a változás tartalmáról nem tájékoztatta a panaszost, de arra kérte, hogy saját kézzel írt nyilatkozatot nyújtson be arra vonatkozóan, hogy rendszeres pénzellátásban nem részesül. A kérelmet a területi igazgatóság 2006. február 1-jén megismételte.

A panaszos kérelmét a területi igazgatóság – 2006. március 1-jei érkeztetéssel – megküldte a MÁK elnökének, aki azt, mint időn túl benyújtottat 2006. április 5-én kelt határozatával elutasította. A határozatban tájékoztatták a panaszost arról, hogy – a jogosultsági feltételek megléte esetén – 2006. január 1-jétől a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél ápolási díjat igényelhet. A panaszos a határozat kézhezvétele után benyújtotta a kérelmet. Az önkormányzat a panaszos részére megállapította az ápolási díjat, azt 2006. április 14-étől kezdődően folyósítják részére.

A vizsgálat megállapította, hogy a MÁK 2006. április 5-én kelt határozata, amellyel a panaszos méltányossági gyés tovább folyósítására vonatkozó kérelmét elutasította, megfelelt a vonatkozó jogszabálynak, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

A területi igazgatóság a panaszos 2006. január 5-én postára adott kérelmére két alkalommal is indokolatlanul szólította fel hiánypótlásra a panaszost. Jogszabályváltozás miatt ugyanis a panaszos részére a 2006. januárjában benyújtott kérelmére méltányossági gyés megállapítására már nem volt lehetőség. A területi igazgatóságtól elvárható lett volna, hogy a panaszost az ápolási díj igénylésének lehetőségéről tájékoztassa. A területi igazgatóság ezen mulasztása miatt a panaszos csak a MÁK 2006. április 5-én kelt határozatának kézhezvétele után tudta benyújtani ápolási díjra vonatkozó igényét. A panaszos beteg gyermeke után 2005. december 16-tól 2006. április 14-éig sem méltányossági gyest, sem ápolási díjat nem kapott.

Az általános helyettes megállapította, hogy a tájékoztatás elmulasztásával, továbbá a panaszos kétszeri – megalapozatlan és indokolatlan – hiánypótlásra való felszólításával a területi igazgatóság visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével, valamint a panaszos gyermekének szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben.

Az általános helyettes a területi igazgatóság vezetőjét felkérte, hogy jogszabályváltozás esetén a jövőben az ügyfeleket tájékoztassák annak tartalmáról, hiánypótlásra pedig akkor szólítsák fel az ügyfelet, ha annak megvalósítása esetén van jogszabályi alapja az állampolgár kérelme teljesítésének.

Az érintett a kezdeményezést elfogadta.

**OBH 3079/2006.**

**A jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő, ha az azonos társadalmi viszonyokra vonatkozó jogszabályok változása igen gyakori és a jogalkotásra a folyamatos módosítások jellemzők. A munkavégzés személyi és tárgyi feltételei alapvetően meghatározzák a közigazgatási szolgáltatás színvonalát és az ügyfélbarát ügyintézés megvalósításának sikerét.**

A biztos munkatársai 2006. május 10-én ellenőrzést végeztek szombathelyi önkormányzat körzetközponti okmányirodáján. A korábbi években történt helyszíni vizsgálatokhoz hasonlóan az volt a cél, hogy a gyakorlat megismerésén keresztül a biztos Vas megyében is feltérképezhesse az alkotmányos jogok érvényesülésének helyzetét, és amennyiben ez indokolt, intézkedésével elősegítse a fennálló alkotmányos visszásság orvoslását.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján a biztos – többek között – megállapította, hogy az okmányiroda az ügyfelek kiszolgálása szempontjából igen kedvező adottságokkal rendelkezik. Elhelyezése egy helyszínen megoldott, a volt banképületnek az ugyancsak ügyfélfogadásra kialakított pultrendszer és munkahelyei alkalmasak az ügyfelek kiszolgálására.

lására. A helyiség klimatizálására, a nyílászárók, valamint a padozat cseréjére azonban jelentős pénzügyi forrást kellett biztosítania az önkormányzatnak.

Az épület akadálymentesített. A szombathelyi okmányirodán gondoskodtak az országban elsőnek arról, hogy a kerekesszékekben közlekedőkről a fényképfelvétel elkészítésére akadálymentesen megközelíthető és a beállásra alkalmas fotóhelyiség álljon rendelkezésre. Az általuk terveztetett műszaki megoldást alkalmazzák azóta az ország több okmányirodájában.

A technikai feltételek, a számítógépes ellátottság mára már több kívánnivalót hagy maga után. A feladatok ellátására a számítógépes gépparkot teljes egészében a Belügyminisztérium biztosította. A néesség-nyilvántartás adatbázisának kezelésére és egyéb – a polgármesteri hivatalhoz kötődő – feladatok ellátására további 3 számítógépet az önkormányzat biztosított az okmányirodának. A gépek erősen elhasználódtak, a tapasztalat szerint a technikai ellátottság kifogásolható helyzetéből adódóan nőtt a feszültség az ügyfelek várakoztatása miatt.

Az egyes ügytípusokra fordított ügyfélfogadási időt tekintve – alapul véve a vizsgálatot segítő tájékoztatóanyag számításait – a legmunkaigényesebbek a közlekedésigazgatási ügyek voltak, míg a személyi okmányokkal kapcsolatos ügyintézés kevesebb időráfordítást igényelt.

A jogalkalmazói munkát nehezítette – és ez döntően a közlekedésigazgatási feladatok ellátásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet esetében volt így – a sorozatos, nyomon követhetetlen jogszabályváltozás, amelyről sok esetben nem is szereztek tudomást az ott dolgozók (a közlönyök még nem voltak a birtokukban, illetve szakmai egyeztetésről sem értesültek).

A jelentésben a biztos a feltételek hiányosságaira való utalással együtt – a korábbi OBH 3674/2005. számú jelentésében foglaltakhoz hasonlóan – ismételten felvetette a közlekedésigazgatási jogalkotásban tapasztalt alkotmányos aggályokat. Megállapította, hogy a jogszabály gyakori változása a jogbiztonság követelményével összefüggő alkotmányos visszásságot okoz. Álláspontját az érintett megyében akkor lezárult megyei főügyészségi vizsgálat is alátámasztotta.

A biztos felhívta az önkormányzati és területfejlesztési miniszter figyelmét a személyi és tárgyi feltételek hiányosságaira, egyúttal kérte, hogy segítse elő az elhasználódott számítástechnikai eszközök cseréjét, és szorgalmazza a munkaadások bővítését, a rendszerhibák megszüntetését, kísérvje figyelemmel a szakmai előkészítés jogi megfelelőségét.

Felkérte a szombathelyi önkormányzat polgármesterét, hogy a munkavégzés feltételeinek javítása érdekében tekintse át a rendelkezésre álló önkormányzati lehetőségeket. A közigazgatási hivatal vezetőjét arra kérte, hogy továbbra is kísérvje figyelemmel az okmányirodai eljárások alakulását, és nyújtson szakmai segítséget a szerteágazó jogalkalmazói tevékenységhez.

A miniszter nevében a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetője elemezve a technikai, munkaszervezési, jogi, informatikai problémák okait, és közölte azokat a megoldási elképzeléseket, konkrét intézkedéseket, amelyekkel a szakmai támogatás hatékonysága folyamatosan javítható.

A biztos a választ elfogadta, és azt tájékoztatásul megküldte az önkormányzat jegyzőjének.

#### **OBH 3402/2006.**

**A kiskorúakat az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz a rendőrség, ha a gyermekek veszélyeztetettségét elmulasztja jelezni a gyermekjóléti szolgálatnak. A jogbiztonsághoz való jog sérelmét okozza, ha a rendőrség a fellebbezés lehetőségéről téves tájékoztatást ad. A jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz. A védelembe vett gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogát veszélyezteti a gyámhatóság, ha családgondozó személyében bekövetkezett változásról késedelmesen tájékoztatja a gyámhivatalt. A gyermekek védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz a gyámhivatal és a gyermekjóléti szolgálat, ha a kiskorúak sorsát nem az adott élethelyzetnek megfelelően rendezi, és ha nem észlelik, hogy a kiskorúak gyermekvédelmi szakellátásba vételét az alapellátási ellátásnak meg kellett volna előznie.**

A panaszost 2006. április 20-án – egy családi veszekedés során – a felesége késsel megsebesítette, aminek a házaspár két kiskorú gyermeke is tanúja volt. A panaszos előadta, hogy az Újbudai Humán Szolgáltató Központ Gyermekjóléti és Családsegítő Szolgálat családgondozója 2006. április 28-án rendőri kísérettel ment el lakásukra és a rendőrség a panaszos 1999-ben született leányát és a 2002-ben született fiát ideiglenes hatállyal Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatánál (TEGYESZ) helyezte el.

Az általános helyettes a gyermeki jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amit a Budapesti Rendőr-Főkapitányság XI. kerületi Rendőrkapitányság, a jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság, a gyermekjóléti szolgálat, a TEGYESZ, és a gyámhivatal eljárására terjesztett ki.

A rendőrség intézkedésére 2006. április 20-án családon belüli erőszak miatt került sor. Egy országos rendőr-főkapitányi intézkedés szerint, ha a rendőri intézkedés, során a kiskorú veszélyeztetettsége állapítható meg a rendszeresített adatlap megküldésével haladéktalanul jelzést kell adni a gyermekjóléti szolgálatnak. A vizsgálat megállapította, hogy a rendőrség nem tett eleget a jelzési kötelezettségének, amivel a kiskorúakat az állam és a társadalom részéről megillető kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott.

A gyermekjóléti szolgálat 2006. április 28-án azért kérte a rendőrség közreműködését a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséhez, mert a családgondozó álláspontja szerint az apa nem volt alkalmas a gyermekek ellátására, élelmezésük is veszélyben volt. A rendőrség a szakmai véleményt nem bírálta felül, a kérésnek eleget téve határozott a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről. A határozat rendelkezett a jogorvoslati jogról. A határozat figyelmen kívül hagyta, hogy a gyermekvédelmi törvény (Gyvt.) 2005. november 1-jén hatályba lépő módosítása szerint a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntő határozat ellen fellebbezésnek helye nincs. A fellebbezés lehetőségéről való téves tájékoztatással a rendőrség a jogbiztonsággal való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság a gyermekeket – családi konfliktusok miatt – 2004-ben védelembe vette. A gyermekjóléti szolgálat a gyámhatóságot a 2005-ben és a 2006-ban esedékes felülvizsgálati eljárás során arról tájékoztatta, hogy a gyermekek védelembe vételét követően a család együttműködött a szakemberekkel, a védelembe vételi határozatban előírtakat teljesítették. A család életében bekövetkezett pozitív változások miatt a családgondozó elegendőnek tartotta a család alapellátásban való gondozását, javaslatára a gyámhatóság a gyermekek védelembe vételét 2006. április 18-án megszüntette.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhatóság eljárása a kiskorúak védelembe vétele, majd annak megszüntetése során a jogszabályoknak megfelelt, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem okozott.

A gyermekjóléti szolgálat csak 2005 márciusában tájékoztatta a gyámhatóságot arról, hogy a kiskorúak védelembe vételekor kirendelt családgondozó személye 2004 augusztusában változott. A védelembe vételi határozat nevesíti azt a személyt, aki a család gondozásáért felel, rajta kérhető számon az egyéni gondozási-nevelési tervben foglaltak teljesítése. 2004 augusztusától 2005. április 4-ig a család gondozását nem a kirendelt családgondozó látta el.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gyámhatóság családgondozó személyében bekövetkezett változásról való késedelmes tájékoztatása a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozott, továbbá a védelembe vett gyermekek kiemelt védelemhez fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkeztette.

A család mindenben együttműködött a gyermekjóléti szolgálattal, életvitelükben pozitív változás állt be, gyermekeik fejlődtek, a szülők és a gyerekek között erős volt a kötődés. Utalás nem volt arra, hogy a szülők gyermekeik nevelésére alkalmatlanok lennének.

A családi veszekedés – amely során az anya késsel támadt a panaszosra – 2006. április 20-án volt. A Gyvt. szerint a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére akkor kerülhet sor, ha súlyos veszélyeztetettségük miatt azonnali elhelyezésük szükséges. A családi veszekedést követő rendőri intézkedés során a rendőrség nem tartotta indokoltnak a gyermekek azonnali, ideiglenes hatályú elhelyezését.

A családgondozó – az alapellátás keretében – 2006. április 28-án a reggeli órákban látogatta meg a családot. Ekkor értesült a családon belüli erőszakról, arról, hogy az anya kérte kórházi kezelését. A családgondozó tapasztalta, hogy a lakás elhanyagolt állapotban van, nincs élelem, úgy ítélte meg, hogy az apa akkori állapotában alkalmatlan volt a gyermekek ellátására. A családgondozó a gyámhatósággal egyeztetett a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről. A rendőri intézkedés szükségességét ezzel ellentétben a szolgálat azzal indokolta, hogy az a gyámhivatal hivatali idején kívül vált szükségessé. A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének felülvizsgálata tárgyában tartott tárgyaláson viszont a családgondozó úgy nyilatkozott, hogy április 28-án délután döntöttek úgy, hogy a rendőrség segítségével mennek el a panaszos lakására élelmet vinni. Akkor meggyőződtek arról, hogy a gyermekek nem ellátatlanok, a panaszos felnőtt fia és a szomszédok már vittek élelmet nekik.

A családgondozó miután azt tapasztalta, hogy a gyermekek az anya kórházi kezelése és az apa állapota miatt ellátatlanok, nem tett kísérletet arra, hogy a négy napos ünnep alatt a gyermekek ellátását a család, esetleg a szomszédok segítségével megoldja. Ha az erre tett kísérlet sikertelennek bizonyult volna, és a családgondozó szerint a gyermekek élelmezését az apa nem tudta volna a négy napos ünnep alatt megoldani, akkor az adott élethelyzetben nem a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése, hanem átmeneti gondozásuk megoldása lett volna az adekvát intézkedés.

A gyermekek átmeneti gondozását a kerület gyermekek átmeneti otthonában, esetleg helyettes szülőnél – a szülők helyzetének rendezéséig – lehetett volna biztosítani.

Az általános helyettes megállapította, hogy a gyermekjóléti szolgálat azon eljárása, mely során a kiskorúak sorsát nem az adott élethelyzetnek megfelelően rendezte (ideiglenes hatályú elhelyezés, majd átmeneti nevelésbe vétel, átmeneti gondozás helyett) visszásságot okozott a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggésben.

Az átmeneti nevelésbe vételre nem kerülhet sor, ha a veszélyeztetettség megszüntetése és a gyermek gondozása megfelelően biztosítható más módon. A gyámhivatal nem vizsgálta, hogy a gyermekek veszélyeztetettsége megszüntethető lett volna-e az alapellátás keretében (pl. átmeneti gondozásukkal), mulasztása a gyermekek kiemelt védelemhez való joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkeztette.

A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését követően a gyámhivatal átmeneti nevelésbe vételi eljárást indított, melyet a vonatkozó jogszabály előírásainak megfelelően folytatott le. A TEGYESZ a gyermekek személyiségvizsgálatát elvégezte, átmeneti nevelésbe vételükre és gondozási helyükre javaslatot tett, elhelyezési értekezletet tartott.

A szakvéleményekben foglaltakat, miszerint a szülők gyermekeik nevelését átmenetileg nem képesek biztosítani, az általános helyettes nem vitatta. A kiskorúak érdekét azonban jobban szolgálta volna, ha szakellátás (átmeneti nevelésben vétel, gyermekotthoni elhelyezés) helyett, elsőként gyermekek átmeneti otthonába, vagy helyettes szülőhöz kerültek volna. Csak az átmeneti gondozás eredménytelensége esetén merülhetett volna fel a gyermekek szakellátásban való ellátása.

Az általános helyettes megállapította, hogy sem a gyámhivatal, sem a TEGYESZ szakemberei nem észlelték, hogy az adott élethelyzetben, körülmények között a szakellátást az alapellátásnak meg kellett volna előznie, mely ugyancsak a kiskorúak kiemelt védelemhez való joga sérelmének közvetlen veszélyét keletkeztette.

Az általános helyettes kezdeményezte a rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezéséről szóló határozat fellebbezési jogról rendelkező részét hozza összhangba a Gyvt. 72. § (4) bekezdésével, vagyis a formanyomtatványt javítsa ki. A jövőben kiskorú veszélyeztetettsége észlelése esetén haladéktalanul értesítse a gyermekjóléti szolgálatot. A kapitányságvezetője a kezdeményezésnek eleget tett.

A gyermekjóléti szolgálat vezetőjénél, hogy a jövőben haladéktalanul jelezzék, a gyámhatóságnak, ha a védelemben vételi határozatban kirendelt családgondozó személyében változás történik. A jövőben az ideiglenes hatályú elhelyezés kezdeményezése, illetve az átmeneti nevelésbe vételre tett javaslat előtt mérlegeljék, hogy a gyermekek sorsa elsődlegesen rendezhető-e alapellátás keretében.

Az érintett a kezdeményezést elfogadta. A TEGYESZ igazgatójánál és a gyámhivatal vezetőjénél, hogy a gyermekek átmeneti nevelésbe vételére akkor tegyenek javaslatot, illetőleg akkor hozzanak arról határozatot, ha a kiskorúak veszélyeztetettsége az alapellátás keretében nem szüntethető meg.

Az érintettek a kezdeményezést elfogadták.

#### **OBH 3417/2006.**

**A jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő alkotmányos visszasságot okoz az elsőfokú építésügyi hatóság, ha az előterjesztett kérelemről nem határozattal dönt, a közigazgatási hivatal felhívására meghozott határozatát nem szabályszerűen közli az érintettekkel, valamint ha a fellebbezést a jogszabályban előírt határidőt túllépve terjeszti fel a másodfokú építésügyi hatósághoz.**

A panaszos az M. Kft. képviseletében a bogácsi jegyző elhúzódo építésügyi hatósági eljárását kifogásolta.

A biztos megállapította, hogy a panaszos a szomszéd tulajdonában lévő háza bontásából visszamaradt házfal-részlet műszaki állapotát kifogásolta a helyi építésügyi hatóságnál. A helyszíni szemle alkalmával, a természetben fellelhető állapot alapján az építésügyi hatóság azt állapította meg, hogy az épület bontásából meghagyott falszakaszt a telekhatáron a szomszéd megerősítette, majd annak vonalában, folytatólagosan, helyi termésköböl továbbépítve kerítést létesített. A helyben szokásos kökerítés magassága nem éri el az 1,2 m-t. A terület mindkét oldalról növényzettel beültetett.

A hatóság levélben tájékoztatta a kérelmezőt, hogy a jogszabály értelmében a telek oldal- és hátsó telekhatárán történő kerítés építése nem építési engedélyköteles tevékenység. Ettől eltérő szabályozást a helyi önkormányzati rendelet sem tartalmaz, ebből következően a szomszéd kerítése építésével kapcsolatban hatósági kötelezés kiadására nincs lehetőség.

A panaszos által kezdeményezett felügyeleti eljárásban a közigazgatási hivatal érdemi döntés meghozatalára utasította a helyi hatóságot.

A határozat közlésével kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a szabályszerű kézbesítés csak a többszöri korrigált kézbesítéssel valósult meg és a panaszos fellebbezésének elbírálásához a közigazgatási hivatalnak utasítania kellett az elsőfokú hatóságot az iratok felterjesztésére, mivel arról nem gondoskodott határidőben.

A közigazgatási hivatal a fellebbezést elutasította, és jogi indokolásában kifejtette, hogy a ügy tárgya szerinti anyagi jogszabályok alapján az építésügyi hatóság engedélyezési hatáskörrel a kerítés építésében nem rendelkezik, és az sem tartozott hatáskörébe, hogy az építési törvényben előírt jókarbantartási kötelezettségnek érvényt szerezve, bármilyen munkálatok elvégzésére kötelezze a tulajdonost. Ennek szükségességét egyébként sem támasztották alá a helyszíni szemle megállapításai.

A jogalkalmazási, illetőleg a jogértelmezési kérdéseket tekintve a biztos álláspontja szerint a hatóság érdemi döntései megfeleltek a vonatkozó jogszabályoknak. Az elsőfokú építésügyi hatóság eljárási mulasztásai ugyanakkor alkotmányos visszasságot okoztak, az ügy érdemére azonban nem voltak kihatással. Ezért a jövőre nézve, a hasonló esetek elkerülésére a biztos felkérte a jegyzőt, hogy a hatósági eljárásokban minden esetben biztosítsa a közigazgatási hatósági eljárási jogszabályok betartását.

Felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési felügyeleti jogkörében eljárva szakmai útmutatásaival segítse az elsőfokú építésügyi hatóság jogalkalmazói tevékenységét.

**OBH 3982/2006.**

**A szociális ellátásokra vonatkozó kormányrendelet és a gyermekvédelmi eljárásokra vonatkozó törvény illetékeségi szabályainak eltérése a jogbiztonság és a szociális biztonság sérelmével összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.**

Egy gyermekét egyedül nevelő anya fordult az országgyűlési biztoshoz, mert rendkívüli szociális segély iránti kérelmével kapcsolatosan mind a lakóhelye, mind a tartózkodási helye szerint illetékes önkormányzat hatáskörének hiányát állapította meg.

A biztos megállapította, hogy a lakóhely szerint illetékes önkormányzat a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának szabályairól szóló kormányrendelet szabályait alkalmazta illetékességének megállapításakor. A tartózkodási hely szerinti önkormányzat pedig, mivel az asszony egyedül neveli gyermekét, a kérelmet gyermekvédelmi támogatásként értelmezte, és illetékességét a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény rendelkezései alapján vizsgálta.

Igy fordulhatott elő, hogy noha a panaszos mind szociális, mind gyermekvédelmi ellátásra jogosult lett volna, végül az eljáró hatóságok illetékességi vitája miatt mindkét ellátástól elesett.

Vizsgálata során a biztos megállapította, hogy mindkét önkormányzat a jogszabály betűje szerint járt el, azonban a hasonló jellegű jogszabályok különböző illetékességi rendelkezéseket tartalmaznak. Ez az összeütközés bizonytalanosságot okoz egyrészt abban a tekintetben, hogy adott élethelyzetben lévő – gyermeket nevelő – család mely ellátásra jogosult, és ezt hol veheti igénybe. Másrészt, ha egy adott élethelyzetben a család nem csak az ellátások, hanem az azt nyújtó hatóságok között is választhat, az szélsőséges esetben oda vezethet, hogy azonos körülmények esetén az egyik család minden támogatástól elesik, a másik pedig akár több támogatást is igénybe vehet.

A visszásság kiküszöbölése érdekében a biztos felkérte a szociális és munkaügyi minisztert, hogy kezdeményezze a szociális és a gyermekvédelmi támogatások megállapítására és folyósítására vonatkozó jogszabályok illetékességi rendelkezései összhangjának megteremtését.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el.

**OBH 4561/2006.**

**A jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoggal összefüggő visszásságot okoz, ha a nyugellátás pontos megállapítására, folyósítására és elszámolására a nyugdíjmegállapító és folyósító szerv eljárása összhangjának hiánya és hibája miatt csak több mint 5 év elteltével, a panaszos kérelmére indított vizsgálat eredményeként kerül sor.**

A több évtizede beteg panaszos alacsony összegű nyugellátását, a jogalap nélkül felvett ellátása visszafizetésre kötelezését, valamint nehéz anyagi körülményeit sérelmezve kért segítséget.

A biztos a panasz alapján az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatóját kérte fel vizsgálatra, majd a tényállás pontos megállapítása érdekében a biztosnak kiegészítő vizsgálatot is végzett. A vizsgálat eredményeként megállapította, hogy súlyosan sérült a panaszosnak a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, továbbá a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoga a következők miatt: A panaszos a magyar–csehszlovák szociálpolitikai egyezmény és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény (Tny.) alapján 1999. április 12-étől volt jogosult rokkantsági nyugdíjra, de az csak 2001. szeptember 7-én került megállapításra. A határozathozatal késedelme főleg a szlovák fél elhúzódo adatszolgáltatásával magyarázható, de annak hibái miatt a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságnak 2001. december 7-én módosító határozatot kellett hoznia.

Bár ismét a szlovák fél utólagos igazolása miatt kellett a megyei igazgatóságnak 2003. augusztus 11-én határozatot hoznia, ez a határozat is hibás volt, amelynek rendezésére csak a megyei igazgatóságnak a 2004. február 10-én kelt levele, továbbá a 2006. július 10-én és a 2006. augusztus 17-én kelt módosító határozatai alapján kerülhetett sor a Nyugdíj-folyósító Igazgatóságnál (NYUFIG).

A NYUFIG azonban tévesen kötelezte a panaszost a többszöri módosítás alapján – a Tny. 84. § (1) bekezdésére hivatkozással – visszafizetésre. Ugyanis az ügyfelet a jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetésére 90 napon belül nem kötelezték, és annak keletkezése az ügyfélnek nem volt felróható, továbbá a 2006. augusztus 17-én, a 2006. szeptember 5-én, majd a 2006. október 3-án kelt módosító határozatában tévesen hivatkozott a Ket. szabályaira.

A panaszos 2004. szeptember 1-jétől havi 2500 Ft méltányossági emelésben részesült, szociális körülményeire tekintettel a vizsgálat lezárásakor részére újabb havi 3000 Ft méltányossági emelés ügyintézése volt folyamatban, melyről részletes elszámolást kapott. Tájékoztatást kapott a panaszos arról is, hogy az 1959. évi 41. tvr.-rel kihirdetett magyar–csehszlovák szociálpolitikai egyezmény alapján megállapított nyugellátásának felülvizsgálatát kérheti – Magyarország és Szlovákia uniós tagságára tekintettel – a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló 1408/71/EGK rendelet alapján.

Tekintettel azonban arra, hogy a feltárt alkotmányos visszásságok részben a vizsgálatot megelőzően, részben a vizsgálat alatt megszüntetésre kerültek, a biztos az ügyben nem tett ajánlást, de felhívta az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatóját, hogy a feltárt alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot lezárta.

## I. számú melléklet

## Statisztikai táblázatok

## 1. számú táblázat

Az ügyek száma a keletkezés módja szerint a 2001–2006. években

| Az ügyek                 |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |               |            |
|--------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|---------------|------------|
| keletkezésének módja     | száma        |             |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |               |            |
|                          | 2001.        | %           | 2002.        | %           | 2003.        | %           | 2004.        | %           | 2005.        | %           | 2006.        | %           | összes        | %          |
| szóbeli panasz felvétele | 876          | 16,9        | 747          | 14,4        | 931          | 18,0        | 1 082        | 20,9        | 823          | 15,8        | <b>723</b>   | <b>14,0</b> | 5 182         | 100        |
| beadvány                 | 4 344        | 19,8        | 3 083        | 14,0        | 3 547        | 16,1        | 3 865        | 17,6        | 3 878        | 17,6        | <b>3 271</b> | <b>14,9</b> | 21 988        | 100        |
| hivatalból indult        | 44           | 15,0        | 30           | 10,2        | 62           | 21,2        | 45           | 15,4        | 68           | 23,2        | <b>44</b>    | <b>15,0</b> | 293           | 100        |
| <b>Összesen</b>          | <b>5 264</b> | <b>19,2</b> | <b>3 860</b> | <b>14,1</b> | <b>4 540</b> | <b>16,5</b> | <b>4 992</b> | <b>18,2</b> | <b>4 769</b> | <b>17,3</b> | <b>4 038</b> | <b>14,7</b> | <b>27 463</b> | <b>100</b> |

## 2. számú táblázat

Az indítványozók számának alakulása a 2001–2006. években

| Az ügyek                  |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |               |            |
|---------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|---------------|------------|
| indítványozója            | száma        |             |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |               |            |
|                           | 2001.        | %           | 2002.        | %           | 2003.        | %           | 2004.        | %           | 2005.        | %           | 2006.        | %           | összes        | %          |
| magánszemély, család      | 4 860        | 19,5        | 3 609        | 14,4        | 4 123        | 16,5        | 4 519        | 18,1        | 4 238        | 17,0        | <b>3 621</b> | <b>14,5</b> | 24 970        | 100        |
| országgyűlési képviselő   | 2            | 4,9         | 0            | 0,0         | 6            | 14,6        | 7            | 17,1        | 18           | 43,9        | <b>8</b>     | <b>19,5</b> | 41            | 100        |
| más hivatal               | 26           | 15,9        | 23           | 14,0        | 19           | 11,7        | 38           | 23,3        | 38           | 23,4        | <b>19</b>    | <b>11,7</b> | 163           | 100        |
| civil szervezet, közösség | 254          | 19,7        | 151          | 11,7        | 204          | 15,8        | 233          | 18,0        | 236          | 18,3        | <b>213</b>   | <b>16,5</b> | 1 291         | 100        |
| egyéb                     | 122          | 12,2        | 77           | 7,7         | 188          | 18,8        | 195          | 19,5        | 239          | 24,0        | <b>177</b>   | <b>17,8</b> | 998           | 100        |
| <b>Összesen</b>           | <b>5 264</b> | <b>19,2</b> | <b>3 860</b> | <b>14,0</b> | <b>4 540</b> | <b>16,5</b> | <b>4 992</b> | <b>18,2</b> | <b>4 769</b> | <b>17,4</b> | <b>4 038</b> | <b>14,7</b> | <b>27 463</b> | <b>100</b> |

## 3. számú táblázat

A sérelmet szenvedettek számának alakulása a 2001–2006. évi ügyekben

| Sérelmet szenvedett     | Ügyszám      |             |              |             |              |             |              |             |              |             |              |             |               |            |
|-------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|---------------|------------|
|                         | 2001.        | %           | 2002.        | %           | 2003.        | %           | 2004.        | %           | 2005.        | %           | 2006.        | %           | összes        | %          |
| egyén                   | 4 165        | 21,3        | 3 137        | 16,0        | 3 201        | 16,3        | 3 426        | 17,5        | 3 071        | 15,7        | <b>2 581</b> | <b>13,2</b> | 19 581        | 100        |
| állampolgárok csoportja | 1 099        | 13,9        | 723          | 9,2         | 1 339        | 17,0        | 1 566        | 19,9        | 1 698        | 21,5        | <b>1 457</b> | <b>18,5</b> | 7 882         | 100        |
| <b>Összesen</b>         | <b>5 264</b> | <b>19,2</b> | <b>3 860</b> | <b>14,0</b> | <b>4 540</b> | <b>16,5</b> | <b>4 992</b> | <b>18,2</b> | <b>4 769</b> | <b>17,4</b> | <b>4 038</b> | <b>14,7</b> | <b>27 463</b> | <b>100</b> |

## 4. számú táblázat

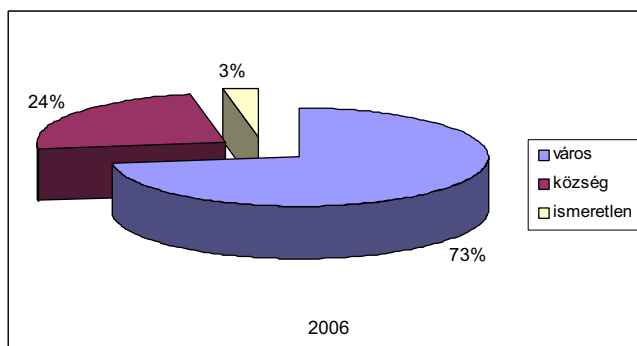
## Az ügyek megoszlása a magánszemély állampolgársága szerint

| Állampolgárság      | 2005.       | %            | 2006.       | %            |
|---------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| magyar              | 4010        | 99,2         | 3417        | 98,8         |
| külföldi            | 26          | 0,6          | 27          | 0,8          |
| unios állampolgár   | 0           | 0,0          | 6           | 0,2          |
| nem állapítható meg | 7           | 0,2          | 6           | 0,2          |
| <b>Összesen</b>     | <b>4043</b> | <b>100,0</b> | <b>3456</b> | <b>100,0</b> |

## 5. számú táblázat

## Az ügyek megoszlása településtípusok szerint

| Település típusa | Érkezett ügyek |            |              |            | Összlakosság megoszlása |            |                   |            |
|------------------|----------------|------------|--------------|------------|-------------------------|------------|-------------------|------------|
|                  | 2005.          |            | 2006.        |            | 2005.                   |            | 2006.             |            |
|                  | száma          | %          | száma        | %          | száma                   | %          | száma             | %          |
| város            | 3 506          | 74         | 2 929        | 73         | 6 676 080               | 66         | 6 751 500         | 67         |
| község           | 1 112          | 23         | 981          | 24         | 3 421 469               | 34         | 3 325 081         | 33         |
| ismeretlen*      | 151            | 3          | 128          | 3          | 0                       | 0          | 0                 | 0          |
| <b>Összesen</b>  | <b>4 769</b>   | <b>100</b> | <b>4 038</b> | <b>100</b> | <b>10 097 549</b>       | <b>100</b> | <b>10 076 581</b> | <b>100</b> |



\* Pl. ha ismeretlen cím, névtelen beadvány esetén a település nem azonosítható.

## 6. számú táblázat

## Az ügyek megoszlása megyénként

| Megye                | Érkezett ügyek |      |       |      | Lakosságszám és % |      |           |      |
|----------------------|----------------|------|-------|------|-------------------|------|-----------|------|
|                      | 2005.          |      | 2006. |      | 2005.             |      | 2006.     |      |
|                      | száma          | %    | száma | %    | száma             | %    | száma     | %    |
| Budapest             | 1 586          | 33,3 | 1 361 | 33,7 | 1 697 343         | 16,8 | 1 698 106 | 16,9 |
| Bács-Kiskun          | 168            | 3,5  | 143   | 3,5  | 400 313           | 4,0  | 537 862   | 5,3  |
| Baranya              | 129            | 2,7  | 112   | 2,8  | 540 499           | 5,4  | 398 355   | 4,0  |
| Békés                | 99             | 2,1  | 68    | 1,7  | 389 590           | 3,9  | 385 847   | 3,8  |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 203            | 4,3  | 185   | 4,6  | 731 854           | 7,2  | 725 779   | 7,2  |

| Megye                  | Érkezett ügyek |              |              |              | Lakosságszám és % |              |                   |              |
|------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
|                        | 2005.          |              | 2006.        |              | 2005.             |              | 2006.             |              |
|                        | száma          | %            | száma        | %            | száma             | %            | száma             | %            |
| Csongrád               | 182            | 3,8          | <b>152</b>   | <b>3,8</b>   | 424 849           | 4,2          | <b>423 585</b>    | <b>4,2</b>   |
| Fejér                  | 266            | 5,6          | <b>166</b>   | <b>4,1</b>   | 428 798           | 4,2          | <b>428 332</b>    | <b>4,3</b>   |
| Győr-Moson-Sopron      | 119            | 2,5          | <b>112</b>   | <b>2,8</b>   | 439 922           | 4,4          | <b>441 606</b>    | <b>4,4</b>   |
| Hajdú-Bihar            | 196            | 4,1          | <b>167</b>   | <b>4,1</b>   | 549 372           | 5,4          | <b>547 357</b>    | <b>5,4</b>   |
| Heves                  | 128            | 2,7          | <b>101</b>   | <b>2,5</b>   | 322 756           | 3,2          | <b>320 886</b>    | <b>3,2</b>   |
| Jász-Nagykun-Szolnok   | 179            | 3,8          | <b>106</b>   | <b>2,6</b>   | 410 823           | 4,1          | <b>407 232</b>    | <b>4,0</b>   |
| Komárom-Esztergom      | 117            | 2,5          | <b>106</b>   | <b>2,6</b>   | 315 544           | 3,1          | <b>314 783</b>    | <b>3,1</b>   |
| Nógrád                 | 95             | 2,0          | <b>68</b>    | <b>1,7</b>   | 216 501           | 2,1          | <b>214 824</b>    | <b>2,1</b>   |
| Pest                   | 609            | 12,8         | <b>520</b>   | <b>12,9</b>  | 1 143 629         | 11,3         | <b>1 157 564</b>  | <b>11,5</b>  |
| Somogy                 | 91             | 1,9          | <b>75</b>    | <b>1,9</b>   | 331 802           | 3,3          | <b>329 399</b>    | <b>3,3</b>   |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 160            | 3,4          | <b>131</b>   | <b>3,2</b>   | 581 623           | 5,8          | <b>578 573</b>    | <b>5,7</b>   |
| Tolna                  | 59             | 1,2          | <b>60</b>    | <b>1,5</b>   | 245 350           | 2,4          | <b>242 946</b>    | <b>2,4</b>   |
| Vas                    | 60             | 1,3          | <b>107</b>   | <b>2,6</b>   | 265 229           | 2,6          | <b>264 361</b>    | <b>2,6</b>   |
| Veszprém               | 126            | 2,6          | <b>88</b>    | <b>2,2</b>   | 366 555           | 3,6          | <b>365 009</b>    | <b>3,6</b>   |
| Zala                   | 59             | 1,2          | <b>75</b>    | <b>1,9</b>   | 295 197           | 2,9          | <b>294 175</b>    | <b>3,0</b>   |
| Külföld                | 35             | 0,7          | <b>33</b>    | <b>0,8</b>   | 0                 | 0,0          | <b>0</b>          | <b>0,0</b>   |
| Nem állapítható meg    | 103            | 2,2          | <b>102</b>   | <b>2,5</b>   | 0                 | 0,0          | <b>0</b>          | <b>0,0</b>   |
| <b>Összesen</b>        | <b>4 769</b>   | <b>100,0</b> | <b>4 038</b> | <b>100,0</b> | <b>10 097 549</b> | <b>100,0</b> | <b>10 076 581</b> | <b>100,0</b> |

### Az adott évben keletkezett összes panasz adatai

#### 7. számú táblázat

#### A panaszok típusonkénti megoszlása

| Panaszok                                                                        |       |      |            |             |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------|------|------------|-------------|
| típusa csoportosítva                                                            | száma |      |            |             |
|                                                                                 | 2005. | %    | 2006.      | %           |
| Adó-, illeték-, vám-, pénzintézet, biztosítási ügyek                            | 449   | 7,0  | <b>320</b> | <b>6,1</b>  |
| Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekültstátusz ügyek               | 57    | 0,9  | <b>44</b>  | <b>0,8</b>  |
| Büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek                                         | 643   | 10,3 | <b>507</b> | <b>9,6</b>  |
| Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek                             | 722   | 11,2 | <b>610</b> | <b>11,7</b> |
| Egészségügyi ellátás                                                            | 189   | 2,9  | <b>171</b> | <b>3,2</b>  |
| Építési, helyiség-, lakásügyek, műemlékvédelem                                  | 562   | 8,8  | <b>422</b> | <b>8,0</b>  |
| Gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek                               | 216   | 3,4  | <b>161</b> | <b>3,1</b>  |
| Gyermekevédelem, gyermek jogok, fiatalok, gondnoksági, hadigondozási, gyámügyek | 316   | 4,9  | <b>281</b> | <b>5,3</b>  |
| Esélyegyenlőség, fogyatékkal élők ügyei                                         | 0     | 0,0  | <b>48</b>  | <b>0,9</b>  |
| Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek         | 125   | 2,0  | <b>138</b> | <b>2,6</b>  |
| Föld-, kárpótlási, kisajátítási, kártérítési ügyek                              | 259   | 4,0  | <b>200</b> | <b>3,8</b>  |
| Birtokvédelmi ügyek                                                             | 175   | 2,7  | <b>131</b> | <b>2,5</b>  |
| Kamarai, köztestületi, alapítványi, ügyvédi, végrehajtási ügyek                 | 176   | 2,7  | <b>154</b> | <b>2,9</b>  |

| Panaszok                                                                  |             |              |             |              |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| típusa csoportosítva                                                      | száma       |              |             |              |
|                                                                           | 2005.       | %            | 2006.       | %            |
| Környezet- és természetvédelem, mezőgazdaság                              | 182         | 2,8          | <b>148</b>  | <b>2,8</b>   |
| Közigazgatás, népszavazás, választás, önkormányzati testületi tevékenység | 253         | 3,9          | <b>288</b>  | <b>5,5</b>   |
| Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek                                       | 80          | 1,2          | <b>205</b>  | <b>3,9</b>   |
| Közüzemai szolgáltatás                                                    | 460         | 7,2          | <b>292</b>  | <b>5,5</b>   |
| Oktatás, kultúra, művészet, tudomány, sajtó, média ügyek                  | 189         | 2,9          | <b>167</b>  | <b>3,2</b>   |
| Polgári jogi, pályázati, társulati, szakértői ügyek                       | 518         | 8,1          | <b>455</b>  | <b>8,6</b>   |
| Szociális, hajléktalan-ügyek                                              | 367         | 5,7          | <b>281</b>  | <b>5,3</b>   |
| Egyéb                                                                     | 469         | 7,3          | <b>244</b>  | <b>4,6</b>   |
| <b>Összesen</b>                                                           | <b>6407</b> | <b>100,0</b> | <b>5267</b> | <b>100,0</b> |

## 8. számú táblázat

## A panaszok érintett szervenkénti megoszlása

| Érintett szerv                                                                      | Érkezett panaszok száma |      |            |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------|------------|-------------|
|                                                                                     | 2005.                   | %    | 2006.      | %           |
| Adóhatóság                                                                          | 86                      | 1,3  | <b>85</b>  | <b>1,6</b>  |
| Bevándorlási, menekültügyi szervek                                                  | 40                      | 0,6  | <b>34</b>  | <b>0,6</b>  |
| Bíróság                                                                             | 589                     | 9,2  | <b>460</b> | <b>8,7</b>  |
| Biztosító                                                                           | 52                      | 0,8  | <b>22</b>  | <b>0,4</b>  |
| Bv. intézmény                                                                       | 120                     | 1,9  | <b>113</b> | <b>2,1</b>  |
| Civil szervezet, egyház                                                             | 43                      | 0,7  | <b>38</b>  | <b>0,7</b>  |
| Egészségbiztosító                                                                   | 59                      | 0,9  | <b>45</b>  | <b>0,9</b>  |
| Egészségügyi ellátó szerv                                                           | 164                     | 2,6  | <b>130</b> | <b>2,5</b>  |
| Egyéb dekoncentrált (területi) szerv                                                | 70                      | 1,1  | <b>60</b>  | <b>1,1</b>  |
| FÁK (Föv., Ter. Államháztart. és Közig. Inf. Szolg.),<br>TÁH (Ter. Államházt. Hiv.) | 20                      | 0,3  | <b>33</b>  | <b>0,6</b>  |
| Fogyasztóvédelem                                                                    | 16                      | 0,2  | <b>5</b>   | <b>0,1</b>  |
| Földhivatal, földművelésügyi hivatal                                                | 150                     | 2,3  | <b>92</b>  | <b>1,7</b>  |
| Gazdálkodó szerv (kft., rt.)                                                        | 248                     | 3,9  | <b>246</b> | <b>4,7</b>  |
| Gyermek- és ifj.véd. int., gyámhivatal                                              | 207                     | 3,2  | <b>189</b> | <b>3,6</b>  |
| Határőrség, honvédség, helyőrség                                                    | 16                      | 0,2  | <b>9</b>   | <b>0,2</b>  |
| Helyi önkormányzati testület                                                        | 293                     | 4,6  | <b>269</b> | <b>5,1</b>  |
| Helyi polgármesteri hivatal                                                         | 1119                    | 17,5 | <b>837</b> | <b>15,9</b> |
| Illetékhivatal                                                                      | 39                      | 0,6  | <b>23</b>  | <b>0,4</b>  |
| Ingatlankezelő szervezet                                                            | 11                      | 0,2  | <b>11</b>  | <b>0,2</b>  |
| Kárrendezési iroda                                                                  | 17                      | 0,3  | <b>4</b>   | <b>0,1</b>  |
| Kormány, miniszterelnök                                                             | 93                      | 1,5  | <b>99</b>  | <b>1,9</b>  |
| Környezet- és term.védelmi felügy., vízügy, katasztrófavéd. ig.                     | 32                      | 0,5  | <b>23</b>  | <b>0,4</b>  |
| Közigazgatási hivatal                                                               | 60                      | 0,9  | <b>56</b>  | <b>1,1</b>  |
| Közjegyző                                                                           | 14                      | 0,2  | <b>21</b>  | <b>0,4</b>  |
| Közlekedési, hírközlési felügyelet, közútkezelő                                     | 20                      | 0,3  | <b>24</b>  | <b>0,5</b>  |
| Közterület-felügyelet                                                               | 10                      | 0,2  | <b>7</b>   | <b>0,1</b>  |
| Köztisztviselői (kamara)                                                            | 45                      | 0,7  | <b>25</b>  | <b>0,5</b>  |

| Érintett szerv                                         | Érkezett panaszok száma |              |             |              |
|--------------------------------------------------------|-------------------------|--------------|-------------|--------------|
|                                                        | 2005.                   | %            | 2006.       | %            |
| <b>Közüemi szolgáltatók összesen, ebből:</b>           | <b>361</b>              | <b>5,6</b>   | <b>284</b>  | <b>5,4</b>   |
| Áramszolgáltató                                        | 81                      | 1,3          | 57          | 1,1          |
| Díjbeszedő                                             | 6                       | 0,1          | 6           | 0,1          |
| Gázmű                                                  | 38                      | 0,6          | 25          | 0,5          |
| Közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)                           | 35                      | 0,5          | 46          | 0,9          |
| Köztisztaság                                           | 21                      | 0,3          | 20          | 0,4          |
| Távhő                                                  | 24                      | 0,4          | 11          | 0,2          |
| Hírközlés, telefonszolgáltató, posta, műsorszolgáltató | 82                      | 1,3          | 60          | 1,1          |
| Vízmű                                                  | 48                      | 0,7          | 34          | 0,6          |
| Temetkezés                                             | 9                       | 0,1          | 10          | 0,2          |
| Egyéb közüemi szolgáltató                              | 17                      | 0,3          | 15          | 0,3          |
| Külföldi hatóság, külképviselet                        | 18                      | 0,3          | 19          | 0,4          |
| Miniszterelnöki Hivatal                                | 6                       | 0,1          | 4           | 0,1          |
| Minisztérium                                           | 165                     | 2,6          | 155         | 2,9          |
| Munkaügyi központ                                      | 20                      | 0,3          | 16          | 0,3          |
| Nyugdíjbiztosító, nyugdíjfolyósító                     | 244                     | 3,8          | 188         | 3,6          |
| Oktatási intézmény                                     | 117                     | 1,8          | 115         | 2,2          |
| Országgyűlés                                           | 235                     | 3,7          | 227         | 4,3          |
| Országos hatáskörű szervek, központi állami szervek    | 165                     | 2,6          | 161         | 3,1          |
| Pénzügyintézet                                         | 133                     | 2,1          | 93          | 1,8          |
| Rendőrség (ORFK, BRFK, helyi)                          | 427                     | 6,7          | 342         | 6,5          |
| Sajtó, média                                           | 31                      | 0,5          | 31          | 0,6          |
| Szociális ellátást nyújtó intézmény                    | 68                      | 1,1          | 45          | 0,9          |
| Szövetkezet                                            | 45                      | 0,7          | 26          | 0,5          |
| Társasház, magánszemély                                | 187                     | 2,9          | 128         | 2,4          |
| Ügyészség                                              | 151                     | 2,4          | 97          | 1,8          |
| Ügyvéd                                                 | 44                      | 0,7          | 33          | 0,6          |
| Vámhivatal                                             | 28                      | 0,4          | 22          | 0,4          |
| Végrehajtó                                             | 86                      | 1,3          | 59          | 1,1          |
| Nincs, nem állapítható meg                             | 228                     | 3,6          | 227         | 4,3          |
| Egyéb                                                  | 15                      | 0,2          | 35          | 0,7          |
| <b>Összesen</b>                                        | <b>6407</b>             | <b>100,0</b> | <b>5267</b> | <b>100,0</b> |

## 9. számú táblázat

## A panasz jellege szerinti megoszlás

| A panaszok             |       |      |       |      |
|------------------------|-------|------|-------|------|
| jellege                | 2005. |      | 2006. |      |
|                        | száma | %    | száma | %    |
| Eljárás elhúzódtása    | 176   | 2,7  | 199   | 3,7  |
| Hatóság hallgatása     | 261   | 4,1  | 204   | 3,9  |
| Sérelmes döntés        | 1344  | 21,0 | 1003  | 19,0 |
| Károkozás              | 100   | 1,6  | 109   | 2,1  |
| Jogszálló kifogásolása | 442   | 6,9  | 361   | 6,9  |
| Sérelmes eljárás       | 3157  | 49,3 | 2573  | 48,9 |

| A panaszok                                   |             |              |             |              |
|----------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| jellege                                      | 2005.       |              | 2006.       |              |
|                                              | száma       | %            | száma       | %            |
| Nincs jellege                                | 7           | 0,1          | 6           | 0,1          |
| Egyéb                                        | 149         | 2,3          | 157         | 3,0          |
| Segítség-, tájékoztatás, felvilágosításkérés | 771         | 12,0         | 655         | 12,4         |
| <b>Összesen</b>                              | <b>6407</b> | <b>100,0</b> | <b>5267</b> | <b>100,0</b> |

## 10. számú táblázat

## A panaszok száma az eljárás stádiuma szerint

| Az eljárás stádiuma | Panasz származási éve |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             | Össz.        | %          |
|---------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|------------|
|                     | 1995.                 | 1996.       | 1997.       | 1998.       | 1999.       | 2000.       | 2001.       | 2002.       | 2003.       | 2004.       | 2005.       | 2006.       |              |            |
| Befejezett          | 3421                  | 8530        | 8359        | 7846        | 6496        | 7437        | 6416        | 4917        | 6299        | 6768        | 5952        | 3715        | 76156        | 97         |
| Befejezetlen        | 0                     | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 455         | 1552        | 2007         | 3          |
| <b>Összesen</b>     | <b>3421</b>           | <b>8530</b> | <b>8359</b> | <b>7846</b> | <b>6496</b> | <b>7437</b> | <b>6416</b> | <b>4917</b> | <b>6299</b> | <b>6768</b> | <b>6407</b> | <b>5267</b> | <b>78163</b> | <b>100</b> |

| A panasz származási éve            | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | Összes |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 2006-ban befejezett panaszok száma | 28    | 326   | 1659  | 3715  | 5728   |

## A 2006-ban vizsgálattal befejezett panaszok adatai

## 11. számú táblázat

## A befejezések megoszlása az elintézés módja szerint

| Befejezés módja                                | A panasz származási éve |       |       |       | Összesen | %     |
|------------------------------------------------|-------------------------|-------|-------|-------|----------|-------|
|                                                | 2003.                   | 2004. | 2005. | 2006. |          |       |
| Elutasítás                                     |                         |       |       |       |          |       |
| jelentéssel                                    | 0                       | 0     | 1     | 0     | 1        | 0,02  |
| tájékoztatással                                | 18                      | 166   | 987   | 2663  | 3834     | 66,93 |
| áttétellel                                     | 0                       | 1     | 27    | 244   | 272      | 4,75  |
| Elutasítás összesen                            | 18                      | 167   | 1015  | 2907  | 4107     | 71,7  |
| Megszüntetés                                   |                         |       |       |       |          |       |
| névtelen beadvány                              | 0                       | 3     | 8     | 18    | 29       | 0,5   |
| panaszos kérelmére                             | 0                       | 6     | 26    | 103   | 135      | 2,4   |
| panaszos halála miatt                          | 0                       | 0     | 0     | 4     | 4        | 0,1   |
| egyéb okból                                    | 2                       | 23    | 43    | 108   | 176      | 3,1   |
| vizsgálat előtt/során orvosolt panasz          | 1                       | 13    | 79    | 70    | 163      | 2,8   |
| Megszüntetés összesen                          | 3                       | 45    | 156   | 303   | 507      | 8,9   |
| Felfüggesztés (eljárás, vizsgálat szünetelése) | 0                       | 16    | 14    | 6     | 36       | 0,6   |

| Befejezés módja                                            | A panasz származási éve |       |       |       | Összesen | %     |
|------------------------------------------------------------|-------------------------|-------|-------|-------|----------|-------|
|                                                            | 2003.                   | 2004. | 2005. | 2006. |          |       |
| Vizsgálattal befejezett                                    |                         |       |       |       |          |       |
| országgyűlési biztos állásfoglalásával                     | 0                       | 0     | 2     | 9     | 11       | 0,2   |
| alkotmányos visszasság hiányának megállapítása jelentésben | 1                       | 4     | 21    | 5     | 31       | 0,5   |
| vizsgálat utáni elutasítás jelentés nélkül                 | 4                       | 51    | 295   | 298   | 648      | 11,3  |
| vizsgálat utáni elutasítás jelentéssel                     | 0                       | 0     | 3     | 2     | 5        | 0,1   |
| jelentés ajánlással                                        | 1                       | 23    | 91    | 84    | 199      | 3,5   |
| jelentés orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül           | 0                       | 2     | 1     | 2     | 5        | 0,1   |
| jelentés megoldódott panaszra tekintettel ajánlás nélkül   | 0                       | 0     | 14    | 2     | 16       | 0,3   |
| más ügyben készült jelentéssel elintézve                   | 1                       | 15    | 38    | 83    | 137      | 2,4   |
| jelentés ajánlás nélkül, figyelemfelhívással               | 0                       | 3     | 9     | 14    | 23       | 0,4   |
| Vizsgálat összesen                                         | 7                       | 98    | 474   | 499   | 1078     | 18,8  |
| Mindösszesen                                               | 28                      | 326   | 1659  | 3715  | 5728     | 100,0 |

## 12. számú táblázat

## Az elutasított panaszok száma, megoszlása

| Elutasítás oka                                                                                  | Elutasítás módja |                             |                                  | Összesen     |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|----------------------------------|--------------|--------------|
|                                                                                                 | jelentéssel      | vizsgálat nélkül áttétellel | vizsgálat nélkül tájékoztatással | 2006.        | %            |
| elutasítás csekély jelentőség miatt                                                             | 0                | 0                           | 15                               | <b>15</b>    | <b>0,4</b>   |
| bíróságon folyó ügy                                                                             | 0                | 40                          | 1015                             | <b>1055</b>  | <b>25,7</b>  |
| az 1989. évi XXXI. tv.-nél régebbi                                                              | 0                | 0                           | 18                               | <b>18</b>    | <b>0,4</b>   |
| egy éven túli panasz                                                                            | 0                | 5                           | 57                               | <b>62</b>    | <b>1,5</b>   |
| jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása                                               | 0                | 73                          | 377                              | <b>450</b>   | <b>11,0</b>  |
| nyilvánvalóan alaptalan bejelentés, vagy a sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal | 0                | 17                          | 1227                             | <b>1244</b>  | <b>30,3</b>  |
| ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány                                                     | 0                | 0                           | 145                              | <b>145</b>   | <b>3,5</b>   |
| nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése elleni panasz                                       | 1                | 133                         | 968                              | <b>1102</b>  | <b>26,8</b>  |
| nem a jogosulttól származó beadvány                                                             | 0                | 4                           | 12                               | <b>16</b>    | <b>0,4</b>   |
| <b>Összesen</b>                                                                                 | <b>1</b>         | <b>272</b>                  | <b>3834</b>                      | <b>4107</b>  | <b>100,0</b> |
| %                                                                                               | <b>0,02</b>      | <b>6,63</b>                 | <b>93,35</b>                     | <b>100,0</b> |              |

## 13. számú táblázat

## A vizsgált panasztípusok csoportosítása

| A panaszok típusai                                                 | Összesen |     |           |            |
|--------------------------------------------------------------------|----------|-----|-----------|------------|
|                                                                    | 2005.    | %   | 2006.     | %          |
| Adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek              | 58       | 4,9 | <b>62</b> | <b>5,8</b> |
| Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült, státus ügyek | 4        | 0,3 | <b>3</b>  | <b>0,3</b> |
| Büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek                            | 94       | 7,9 | <b>60</b> | <b>5,6</b> |

| A panaszok típusai                                                                       | Összesen    |              |             |              |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
|                                                                                          | 2005.       | %            | 2006.       | %            |
| Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási és munkaügyek                                    | 48          | 4,0          | 54          | 5,0          |
| Egészségügyi ellátás                                                                     | 33          | 2,8          | 35          | 3,2          |
| Építési, helyiség-, lakásügyek, műemlékvédelem                                           | 144         | 12,1         | 139         | 12,9         |
| Gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek                                        | 76          | 6,4          | 39          | 3,6          |
| Gyermekvédelem, fiatalok, gondnoksági, gyámügyek                                         | 45          | 3,8          | 52          | 4,8          |
| Esélyegyenlőségi ügyek                                                                   | 0           | 0            | 10          | 0,9          |
| Föld-, kárpótlási, kisajátítási, kártérítési ügyek                                       | 87          | 7,3          | 24          | 2,2          |
| Birtokvédelmi ügyek                                                                      | 46          | 3,9          | 24          | 2,2          |
| Kamarai, köztestületi, alapítványi, ügyvédi, végrehajtási ügyek                          | 26          | 2,2          | 28          | 2,6          |
| Környezet-, természetvédelem, mezőgazdaság                                               | 64          | 5,4          | 98          | 9,1          |
| Közigazgatás, népszavazás, választás, szabálysértés, önkormányzati testületi tevékenység | 68          | 5,7          | 40          | 3,7          |
| Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek                                                      | 36          | 3,0          | 71          | 6,6          |
| Közüzemek szolgáltatás                                                                   | 171         | 14,2         | 134         | 12,4         |
| Oktatás, kultúra, művészet, tudomány, sajtó, média                                       | 66          | 5,5          | 56          | 5,2          |
| Polgári jogi, pályázati, társulati, szakértői ügyek                                      | 10          | 0,8          | 24          | 2,2          |
| Rendőrségi, ügyészségi ügyek                                                             | 38          | 3,2          | 9           | 0,8          |
| Szociális, hajléktalanügyek                                                              | 92          | 7,7          | 64          | 5,9          |
| Egyéb                                                                                    | 33          | 2,8          | 52          | 4,8          |
| <b>Összesen</b>                                                                          | <b>1193</b> | <b>100,0</b> | <b>1078</b> | <b>100,0</b> |

## 14. számú táblázat

## A vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint

| Panasszal érintett szerv                                         | Összesen |     |       |     |
|------------------------------------------------------------------|----------|-----|-------|-----|
|                                                                  | 2005.    | %   | 2006. | %   |
| Országgyűlés (bizottság, tisztségviselő)                         | 29       | 2,4 | 17    | 1,6 |
| Alkotmánybíróság                                                 | 1        | 0,1 | 0     | 0,0 |
| Legfőbb Ügyészség                                                | 1        | 0,1 | 0     | 0,0 |
| Egyéb (Legf. Bír., OIT stb.)                                     | 0        | 0,0 | 4     | 0,4 |
| Kormány, kormánybiztos, kormány bizottsága                       | 29       | 2,4 | 28    | 2,6 |
| Miniszterelnöki Hivatal                                          | 1        | 0,1 | 2     | 0,2 |
| Belügyminisztérium/Önkorm. és Területfejl. Minisztérium          | 16       | 1,3 | 3     | 0,3 |
| Honvédelmi Minisztérium                                          | 1        | 0,1 | 1     | 0,1 |
| Igazságügyi Minisztérium                                         | 2        | 0,2 | 2     | 0,2 |
| Egészségügyi Minisztérium                                        | 3        | 0,3 | 5     | 0,5 |
| Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium                 | 4        | 0,3 | 2     | 0,2 |
| Gazdasági és Közlekedési Minisztérium                            | 3        | 0,3 | 4     | 0,4 |
| Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium | 1        | 0,1 | 1     | 0,1 |
| Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium                         | 3        | 0,3 | 4     | 0,4 |
| Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma                         | 0        | 0,0 | 2     | 0,2 |
| Oktatási Minisztérium                                            | 16       | 1,3 | 6     | 0,6 |
| Pénzügyminisztérium                                              | 0        | 0,0 | 5     | 0,5 |
| Szociális és Munkaügyi Minisztérium                              | 0        | 0,0 | 1     | 0,1 |
| Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal                             | 7        | 0,6 | 3     | 0,3 |

| Panasszal érintett szerv                                    | Összesen |     |       |     |
|-------------------------------------------------------------|----------|-----|-------|-----|
|                                                             | 2005.    | %   | 2006. | %   |
| Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal                     | 2        | 0,2 | 1     | 0,1 |
| Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BvOP)         | 1        | 0,1 | 5     | 0,5 |
| Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség                             | 4        | 0,3 | 1     | 0,1 |
| Gazdasági Versenyhivatal                                    | 1        | 0,1 | 0     | 0,0 |
| Határőrség Országos Parancsnoksága                          | 1        | 0,1 | 1     | 0,1 |
| Hírközlési Felügyelet                                       | 1        | 0,1 | 1     | 0,1 |
| Környezet- és Természetvéd. és Vízügyi Főfelügyelőség       | 4        | 0,3 | 2     | 0,2 |
| Közlekedési Főfelügyelet                                    | 0        | 0,0 | 3     | 0,3 |
| Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal | 2        | 0,2 | 1     | 0,1 |
| Köztestületek, kamarák (országos)                           | 2        | 0,2 | 1     | 0,1 |
| Kulturális Örökségvédelmi Hivatal                           | 2        | 0,2 | 4     | 0,4 |
| Magyar Energia Hivatal                                      | 8        | 0,7 | 1     | 0,1 |
| Országos Egészségbiztosítási Pénztár                        | 7        | 0,6 | 18    | 1,7 |
| Országos műsorszolgáltatók                                  | 0        | 0,0 | 1     | 0,1 |
| Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség          | 0        | 0,0 | 1     | 0,1 |
| Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság                   | 3        | 0,3 | 1     | 0,1 |
| Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)                        | 1        | 0,1 | 0     | 0,0 |
| Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete                     | 4        | 0,3 | 5     | 0,5 |
| Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága                | 0        | 0,0 | 2     | 0,2 |
| Egyéb országos hatáskörű szerv, közp. állami szerv          | 13       | 1,1 | 16    | 1,5 |
| <i>Területi, dekoncentrált, regionális szervek:</i>         |          |     |       |     |
| APEH igazgatóságai megyei (főv.)                            | 4        | 0,3 | 9     | 0,8 |
| Állategészségügyi és Élelm. ellenőrző állomások             | 1        | 0,1 | 2     | 0,2 |
| ÁNTSZ helyi intézete                                        | 5        | 0,4 | 3     | 0,3 |
| Bevándorlási és Állampolgársági Hiv. regionális igazg.      | 2        | 0,2 | 2     | 0,2 |
| Egészségbiztosítási Pénztár megyei (főv.)                   | 3        | 0,3 | 6     | 0,6 |
| Egyetem, főiskola                                           | 11       | 0,9 | 6     | 0,6 |
| FÁK (főv. államháztartási szolgálat)                        | 0        | 0,0 | 1     | 0,1 |
| Fogyasztóvédelmi felügyelőség megyei (főv.)                 | 2        | 0,2 | 4     | 0,4 |
| Földhivatal megyei (főv.)                                   | 4        | 0,3 | 3     | 0,3 |
| Földművelésügyi Hivatal megyei (főv.)                       | 3        | 0,3 | 6     | 0,6 |
| Gyámhivatal megyei (főv.)                                   | 4        | 0,3 | 3     | 0,3 |
| Gyermekevédelmi szakszolgálat                               | 1        | 0,1 | 2     | 0,2 |
| Határőr igazgatóságok                                       | 0        | 0,0 | 1     | 0,1 |
| Illetékhivatal megyei (főv.)                                | 2        | 0,2 | 5     | 0,5 |
| Kamara, köztestület megyei                                  | 6        | 0,5 | 5     | 0,5 |
| Katasztrófavédelmi igazgatóság megyei (főv.)                | 2        | 0,2 | 2     | 0,2 |
| Környezetvéd., term.véd. és vízügyi felügyelőség            | 9        | 0,8 | 8     | 0,7 |
| Közigazgatási hivatal megyei (főv.)                         | 26       | 2,2 | 18    | 1,7 |
| Közlekedési felügyelet                                      | 1        | 0,1 | 5     | 0,5 |
| Közútkezelő közhasznú társaság                              | 0        | 0,0 | 6     | 0,6 |
| Munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőség                   | 1        | 0,1 | 1     | 0,1 |
| Nemzeti park igazgatóság                                    | 2        | 0,2 | 2     | 0,2 |
| Növény-egészségügyi és Talajvédelmi Állomás                 | 1        | 0,1 | 3     | 0,3 |
| Nyugdíjbiztosítási igazgatóság megyei                       | 12       | 1,0 | 10    | 0,9 |
| Nyugdíjfolyósító igazgatóság megyei                         | 3        | 0,3 | 1     | 0,1 |

| Panasszal érintett szerv                          | Összesen |      |       |      |
|---------------------------------------------------|----------|------|-------|------|
|                                                   | 2005.    | %    | 2006. | %    |
| Önkormányzat, polgármesteri hivatal megyei (főv.) | 9        | 0,8  | 13    | 1,2  |
| Rendőr-főkapitányság megyei (főv.)                | 9        | 0,8  | 10    | 0,9  |
| TÁH (Területi Államháztartási Hivatal)            | 3        | 0,3  | 4     | 0,4  |
| Területi hírközlési hivatal                       | 1        | 0,1  | 0     | 0,0  |
| Ügyészség megyei                                  | 1        | 0,1  | 3     | 0,3  |
| Vám- és Pénzügyőrség területi szerve              | 5        | 0,4  | 4     | 0,4  |
| Területi szerv, egyéb                             | 10       | 0,8  | 8     | 0,7  |
| <i>Helyi, települési szervek:</i>                 |          |      |       |      |
| biztosító                                         | 10       | 0,8  | 10    | 0,9  |
| büntetés-végrehajtási intézet                     | 74       | 6,2  | 40    | 3,7  |
| civil szervezet, egyház                           | 6        | 0,5  | 7     | 0,6  |
| egészségügyi intézmény                            | 18       | 1,5  | 16    | 1,5  |
| földhivatal körzeti                               | 21       | 1,8  | 8     | 0,7  |
| gazdálkodó szerv                                  | 28       | 2,3  | 25    | 2,3  |
| gyámhivatal                                       | 20       | 1,7  | 29    | 2,7  |
| gyermekjóléti szolgálat                           | 1        | 0,1  | 5     | 0,5  |
| ingatlankezelő szervezet                          | 1        | 0,1  | 1     | 0,1  |
| környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság           | 0        | 0,0  | 1     | 0,1  |
| közjegyző                                         | 1        | 0,1  | 1     | 0,1  |
| közterület-felügyelet                             | 1        | 0,1  | 4     | 0,4  |
| külföldi hatóság, szervezet                       | 1        | 0,1  | 1     | 0,1  |
| média (sajtó, rádió, TV)                          | 4        | 0,3  | 5     | 0,5  |
| oktatási intézmény                                | 26       | 2,2  | 23    | 2,1  |
| otthont nyújtó gyermekintézmények                 | 2        | 0,2  | 8     | 0,7  |
| önkormányzat (testület) (községi, városi)         | 82       | 6,9  | 111   | 10,3 |
| polgármesteri hivatal, jegyző (községi, városi)   | 310      | 25,1 | 253   | 23,5 |
| polgárjogi, közműtársulás, társulat               | 0        | 0,0  | 2     | 0,2  |
| pénzügyintézet                                    | 17       | 1,4  | 17    | 1,6  |
| rendőrkapitányság                                 | 54       | 4,5  | 27    | 2,5  |
| szociális ellátást nyújtó intézmény               | 28       | 2,3  | 16    | 1,5  |
| szövetkezet                                       | 25       | 2,1  | 2     | 0,2  |
| társasház                                         | 3        | 0,3  | 6     | 0,6  |
| ügyészség                                         | 1        | 0,1  | 2     | 0,2  |
| végrehajtó                                        | 18       | 1,5  | 12    | 1,1  |
| egyéb szerv                                       | 14       | 0,9  | 24    | 1,8  |
| <i>Közüzemai szolgáltatók:</i>                    |          |      |       |      |
| áramszolgáltató                                   | 14       | 1,2  | 8     | 0,7  |
| díjbeszedő                                        | 1        | 0,1  | 2     | 0,2  |
| gázmű                                             | 12       | 1,0  | 8     | 0,7  |
| hírközlés, telefonszolgáltató, posta              | 24       | 2,0  | 12    | 1,1  |
| kéményseprő                                       | 1        | 0,1  | 3     | 0,3  |
| közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)                      | 9        | 0,8  | 16    | 1,5  |
| köztisztaság, szemétszállítás                     | 18       | 1,5  | 23    | 2,1  |
| műsorszolgáltató                                  | 6        | 0,5  | 9     | 0,8  |
| távhő                                             | 3        | 0,3  | 2     | 0,2  |
| temetkezés                                        | 0        | 0,0  | 15    | 1,4  |

| Panasszal érintett szerv                  | Összesen    |              |             |            |
|-------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|------------|
|                                           | 2005.       | %            | 2006.       | %          |
| víz- és csatornamű                        | 19          | 1,6          | 12          | 1,1        |
| egyéb közüzemi szolgáltató, közműtársulás | 4           | 0,3          | 1           | 0,1        |
| <b>Összesen</b>                           | <b>1193</b> | <b>100,0</b> | <b>1078</b> | <b>100</b> |

## 15. számú táblázat

## A vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

| Panasz jellege                                | Összesen    |              |             |              |
|-----------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
|                                               | 2005.       | %            | 2006.       | %            |
| eljárás elhúzódnása                           | 42          | 3,5          | 40          | 3,7          |
| hatóság hallgatása                            | 81          | 6,8          | 71          | 6,6          |
| jogszabály kifogásolása                       | 98          | 8,2          | 58          | 5,4          |
| károkozás                                     | 28          | 2,3          | 29          | 2,7          |
| sérelmes döntés                               | 181         | 15,2         | 169         | 15,7         |
| sérelmes eljárás                              | 667         | 56,0         | 625         | 58,0         |
| segítség-, tájékoztatás, felvilágosítás kérés | 72          | 6,0          | 62          | 5,7          |
| egyéb                                         | 24          | 2,0          | 24          | 2,2          |
| <b>Összesen</b>                               | <b>1193</b> | <b>100,0</b> | <b>1078</b> | <b>100,0</b> |

## 16/A. számú táblázat

## Az érintett alkotmányos jogok megoszlása

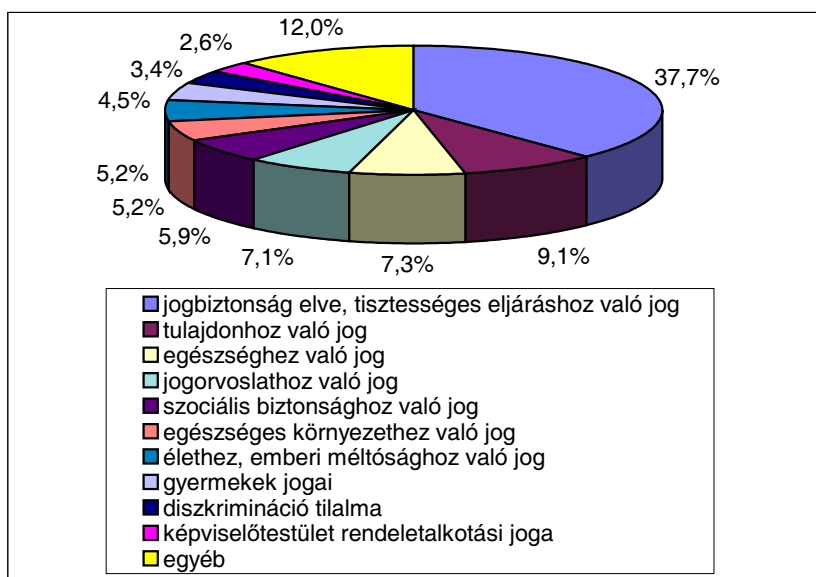
| Az érintett alkotmányos jogok                                     | Összesen |      |       |      |
|-------------------------------------------------------------------|----------|------|-------|------|
|                                                                   | 2005.    | %    | 2006. | %    |
| 2. § (1) jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog      | 261      | 38,5 | 190   | 37,7 |
| 7. § (1) nemzetközi jog                                           | 2        | 0,3  | 0     | 0,0  |
| 8. § alapvető jogok védelme                                       | 8        | 1,2  | 6     | 1,2  |
| 9. § (1)–(2) piactgazdaság, vállalkozás joga                      | 0        | 0,0  | 2     | 0,4  |
| 12. § (1) szövetkezetek önállósága                                | 0        | 0,0  | 1     | 0,2  |
| 13. § (1)–(2) tulajdonhoz való jog                                | 71       | 10,4 | 46    | 9,1  |
| 15. § házasság, család védelme                                    | 4        | 0,6  | 5     | 1,0  |
| 16. § ifjúság védelme                                             | 3        | 0,4  | 1     | 0,2  |
| 17. § szociális gondoskodás                                       | 1        | 0,1  | 2     | 0,4  |
| 18. § egészséges környezethez való jog                            | 34       | 5,0  | 26    | 5,2  |
| 44/A. § képviselő-testület rendeletalkotási joga                  | 18       | 2,6  | 13    | 2,6  |
| 54. § (1)–(2) élethez, emberi méltósághoz való jog                | 27       | 4,0  | 26    | 5,2  |
| 55. § (1)–(3) személyes szabadsághoz való jog                     | 4        | 0,6  | 0     | 0,0  |
| 57. § (1) bíróság előtti egyenlőség                               | 9        | 1,3  | 3     | 0,6  |
| 57. § (3) védelemhez való jog, a védő sérthetlensége              | 2        | 0,3  | 3     | 0,6  |
| 57. § (5) jogorvoslathoz való jog                                 | 69       | 10,1 | 36    | 7,1  |
| 58. § (1) szabad mozgáshoz, letelepedéshez való jog               | 3        | 0,4  | 0     | 0,0  |
| 59. § (1) jó hírnév, magánlakás, -titok, személyes adatok védelme | 3        | 0,4  | 2     | 0,4  |
| 60. § (1) gondolat, lelkiismeret, vallásszabadság                 | 1        | 0,1  | 0     | 0,0  |
| 61. § (1)–(2) véleménynyilvánításhoz való jog, sajtó szabadsága   | 4        | 0,6  | 5     | 1,0  |

| Az érintett alkotmányos jogok                            | Összesen   |              |            |              |
|----------------------------------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|
|                                                          | 2005.      | %            | 2006.      | %            |
| 64. § kérelemhez, panaszhoz való jog                     | 8          | 1,2          | 11         | 2,2          |
| 66. § (1) férfiak és nők egyenjogúsága                   | 1          | 0,1          | 0          | 0,0          |
| 67. § (1)–(3) gyermekek, szülők jogai                    | 22         | 3,2          | 23         | 4,5          |
| 70. § (1)–(4) választójog, közügyek vitelére, közhivatal | 0          | 0,0          | 6          | 1,2          |
| 70/A. § (1)–(3) diszkrimináció tilalma                   | 29         | 4,3          | 17         | 3,4          |
| 70/B. § (1)–(4) munkához való jog és kapcsolódó jogok    | 3          | 0,4          | 6          | 1,2          |
| 70/D. § (1)–(2) egészséghez való jog                     | 61         | 8,9          | 37         | 7,3          |
| 70/E. § (1)–(2) szociális biztonsághoz való jog          | 25         | 3,7          | 30         | 5,9          |
| 70/F. § (1)–(2) művelődéshez való jog                    | 8          | 1,2          | 2          | 0,4          |
| 70/I. § arányos köztelherviselés                         | 1          | 0,1          | 5          | 1,0          |
| <b>Összesen</b>                                          | <b>682</b> | <b>100,0</b> | <b>504</b> | <b>100,0</b> |

16/B. számú táblázat

A leggyakrabban érintett alkotmányos jogok 2006-ban

| Visszássággal érintett alkotmányos jogok            | Összesen   |              |            |              |
|-----------------------------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|
|                                                     | 2005.      | %            | 2006.      | %            |
| jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog | 261        | 38,5         | 190        | 37,7         |
| tulajdonhoz való jog                                | 71         | 10,4         | 46         | 9,1          |
| egészséghez való jog                                | 61         | 8,9          | 37         | 7,3          |
| jogorvoslathoz való jog                             | 69         | 10,1         | 36         | 7,1          |
| szociális biztonsághoz való jog                     | 25         | 3,7          | 30         | 5,9          |
| egészséges környezethez való jog                    | 34         | 5,0          | 26         | 5,2          |
| élethez, emberi méltósághoz való jog                | 27         | 4,0          | 26         | 5,2          |
| gyermekek jogai                                     | 22         | 3,2          | 23         | 4,5          |
| diszkrimináció tilalma                              | 29         | 4,3          | 17         | 3,4          |
| képviselő-testület rendeletalkotási joga            | 18         | 2,6          | 13         | 2,6          |
| egyéb                                               | 65         | 9,5          | 60         | 12,0         |
| <b>Összesen</b>                                     | <b>682</b> | <b>100,0</b> | <b>504</b> | <b>100,0</b> |



## 17. számú táblázat

*A 2006. évi ajánlások, kezdeményezések, javaslatok megoszlása a címzett válasza szerint*

| Az alkotmányos visszasság orvoslására tett ajánlások, javaslatok, kezdeményezések         | A címzett válasza     |                            |                        | Összesen     | %            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------|--------------|--------------|
|                                                                                           | az ajánlást elfogadta | az ajánlást nem fogadta el | A határidő nem telt el |              |              |
| Alkotmányos visszasság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél                   | 91                    | 9                          | 37                     | 137          | 50,3         |
| Ajánlás a felügyeleti szervnek                                                            | 27                    | 2                          | 12                     | 41           | 15,0         |
| <i>Javaslat:</i>                                                                          |                       |                            |                        |              |              |
| törvény alkotására, módosítására                                                          | 14                    | 3                          | 19                     | 36           | 13,2         |
| kormányrendelet alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére                      | 8                     | 3                          | 7                      | 18           | 6,6          |
| miniszteri rendelet alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére                  | 3                     | 1                          | 10                     | 14           | 5,1          |
| települési önkormányzat rendeletének alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére | 9                     | 1                          | 1                      | 11           | 4,0          |
| állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotására, módosítására                           | 1                     | 1                          | 3                      | 5            | 1,8          |
| Ügyészi óvás kezdeményezése                                                               | 1                     | 0                          | 1                      | 2            | 0,7          |
| Büntetőeljárás kezdeményezése                                                             | 0                     | 0                          | 0                      | 0            | 0,0          |
| Fegyelmi eljárás kezdeményezése                                                           | 1                     | 0                          | 0                      | 1            | 0,4          |
| Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra                            | 5                     | 2                          | 1                      | 8            | 2,9          |
| <b>Összesen</b>                                                                           | <b>160</b>            | <b>22</b>                  | <b>91</b>              | <b>237</b>   | <b>100,0</b> |
| <b>%</b>                                                                                  | <b>58,6</b>           | <b>8,1</b>                 | <b>33,3</b>            | <b>100,0</b> |              |

## 18. számú táblázat

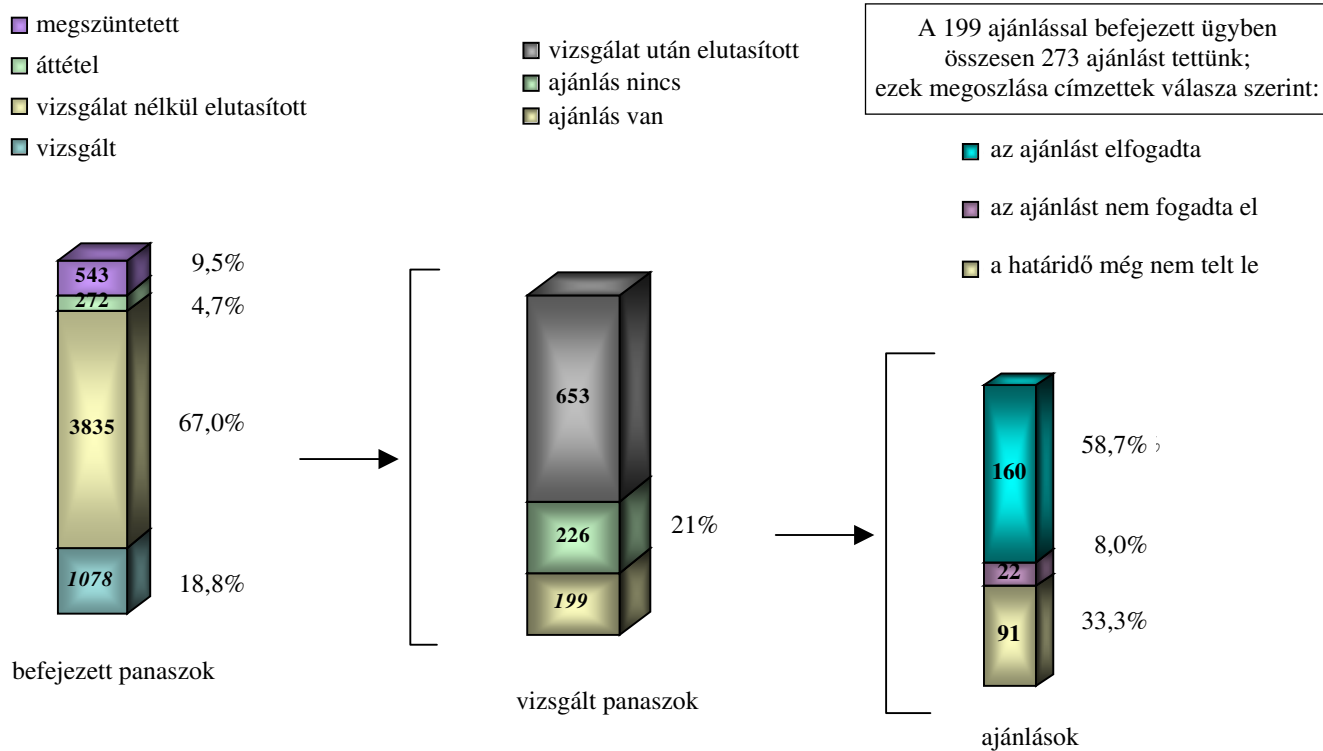
*A jogszabályokra vonatkozó javaslatokra adott válaszok megoszlása  
1995. 06. 30.–2006. 12. 31. között*

| Javaslatok                          | A címzett válasza |              | A határidő nem telt el | Összesen | %    |
|-------------------------------------|-------------------|--------------|------------------------|----------|------|
|                                     | elfogadta         | elutasította |                        |          |      |
| Jogszabály alkotására:              |                   |              |                        |          |      |
| törvény                             | 80                | 28           | 12                     | 120      | 9,3  |
| kormányrendelet                     | 56                | 14           | 3                      | 73       | 5,7  |
| miniszteri rendelet                 | 91                | 27           | 12                     | 130      | 10,1 |
| fővárosi közgyűlés rendelete        | 2                 | 0            | 0                      | 2        | 0,2  |
| települési önkormányzat rendelete   | 18                | 16           | 0                      | 34       | 2,6  |
| állami irányítás egyéb jogi eszköze | 55                | 25           | 1                      | 81       | 6,3  |
| Jogszabály módosítására:            |                   |              |                        |          |      |
| törvény                             | 200               | 90           | 16                     | 306      | 23,5 |
| kormányrendelet                     | 108               | 52           | 12                     | 172      | 13,3 |
| miniszteri rendelet                 | 112               | 26           | 5                      | 143      | 11,1 |
| fővárosi közgyűlés rendelete        | 4                 | 6            | 0                      | 10       | 0,8  |
| megyei közgyűlés rendelete          | 1                 | 0            | 0                      | 1        | 0,1  |
| önkormányzati rendelet              | 110               | 31           | 3                      | 144      | 11,2 |
| állami irányítás egyéb eszköze      | 35                | 8            | 5                      | 48       | 3,7  |

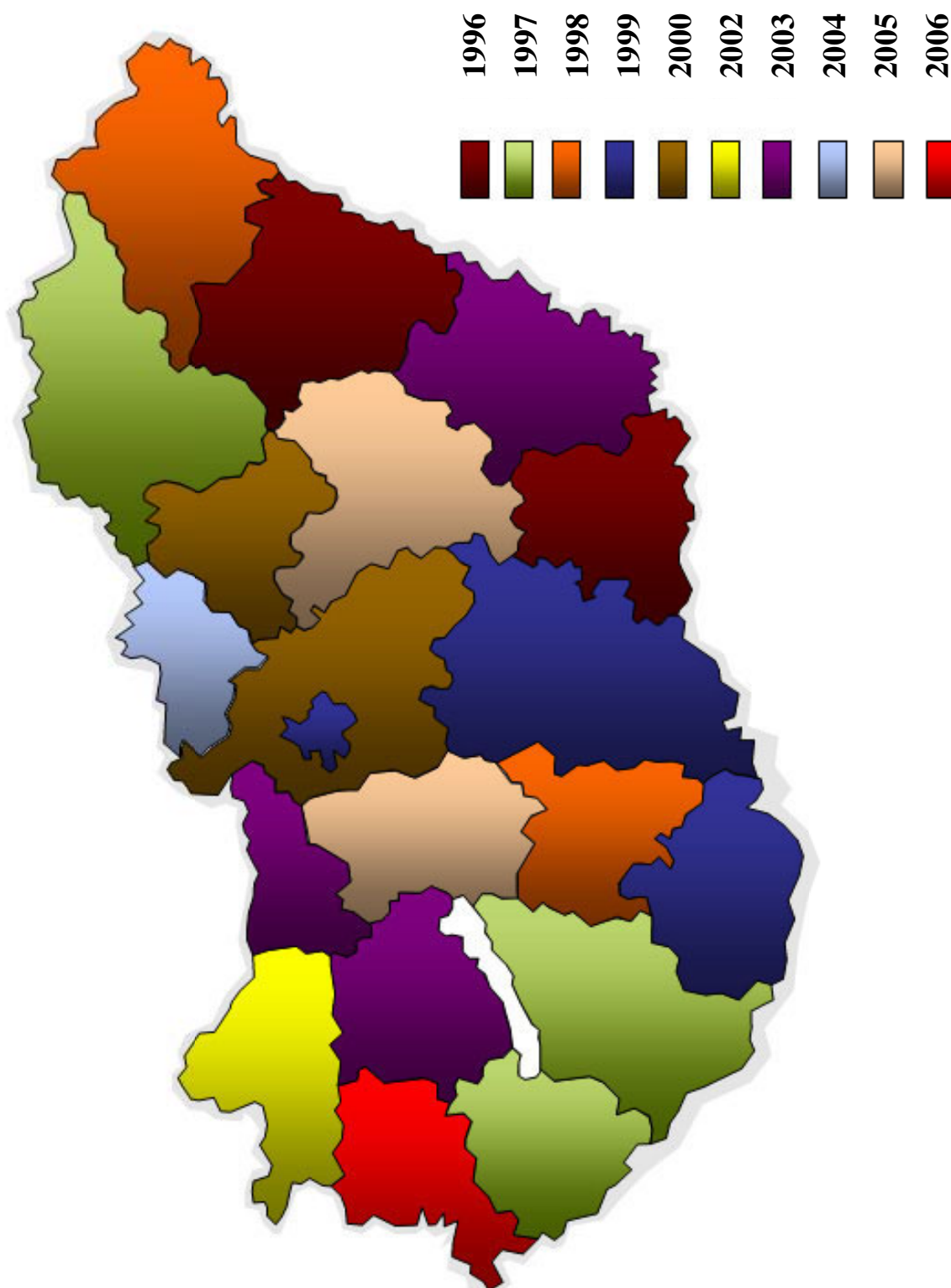
| Javaslatok                             | A címzett válasza |              | A határidő<br>nem telt el | Összesen | %     |
|----------------------------------------|-------------------|--------------|---------------------------|----------|-------|
|                                        | elfogadta         | elutasította |                           |          |       |
| Jogszabály hatályon kívül helyezésére: |                   |              |                           |          |       |
| törvény                                | 2                 | 0            | 1                         | 3        | 0,2   |
| kormányrendelet                        | 5                 | 1            | 0                         | 6        | 0,5   |
| miniszteri rendelet                    | 2                 | 0            | 1                         | 3        | 0,2   |
| települési önkormányzat rendelete      | 4                 | 0            | 0                         | 4        | 0,3   |
| állami irányítás egyéb jogi eszköze    | 8                 | 3            | 0                         | 11       | 0,9   |
| Összesen:                              | 893               | 327          | 71                        | 1291     | 100,0 |
| %                                      | 69,2              | 25,3         | 5,5                       |          | 100,0 |

19. számú ábra

A 2006. évi befejezések megoszlása az elintézés módja és az ajánlások sorsa szerint



*Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének megyei munkalátogatásai*



## II. számú melléklet

**Szakmai kapcsolatok, publikációk**

2006-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese, valamint munkatársai az alábbi nemzetközi, illetve hazai konferenciákon, szakmai fórumon vettek részt.

*Konferenciák***Lenkovics Barnabás**

2006. január 18-án Budapesten – „Soha nem tapasztalt feszültségek az egészségügyben. Perek és tiltakozó megmozdulások az ügyeletben töltött munkaidő elismertetéséért és a tisztességes díjazásért” címmel – az Önkormányzati Egészségügyi Napok Téli Szimpóziumán előadást tartott.

Január 21-én Innsbruckban a többi országgyűlési biztossal együtt részt vett az Európai Ombudsman Intézet (EOI) éves közgyűlésén, ahol az Igazgatóság tagjaivá választották őket.

Március 9-én Budapesten – „A klímaváltozás és a jövő generációk jogai” címmel – A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok KvVM–MTA „VAHAVA” projekt záró konferenciáján,

Március 24-én Szegeden – „Az ügyelet, mint egészségpolitikai kérdés az unióban és hazánkban” címmel – „Az Új Évezred Gyógyszertára 2006” – a Gyógyszerész Kamara „A költséghatékony gyógyszerellátás gyakorlata” című továbbképző konferenciáján előadást tartott.

Március 27-én Budapesten – „A megnövekedett repülőgép-forgalom Budapest felett” címen – a Légtér Egyesület által szervezett kerekasztal beszélgetésen vett részt.

Április 1-jén Innsbruckban a többi országgyűlési biztossal együtt részt vett az Európai Ombudsman Intézet (EOI) Rendkívüli Közgyűlésén.

Május 25-én Budapesten – „Társadalmi elvárások és a jogi normák a gyógyszerészeti szolgáltatásoknál” címmel a Magyar Gyógyszerésztudományi Társaság Congressus Pharmaceuticus Hungaricus XIII. című rendezvényén,

Május 26-án Nyíregyházán – „Ombudsman a jogállamban” címmel – az MTA Szabolcs-Szatmár Megyei Tudományos testületének Állam- és Jogtudományi Szekciója által szervezett „Az európai jog fejlődési tendenciái a jogalkotásban és a jogalkalmazásban” című konferencián előadást tartott.

Június 11–13-án Bécsben – az általános helyettesessel együtt – az Európai Ombudsman Találkozón és a Nemzetközi Ombudsman Intézet Európai Régiójának Általános Közgyűlésén,

Június 23-án Zürichben – a többi országgyűlési biztossal együtt – az Európai Ombudsman Intézet (EOI) Igazgatóságának ülésén vett részt.

Július 4-én Budapesten – „Az alkotmány értékrendje” címmel – az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának XI. Budapesti Nyári Egyetemén,

Augusztus 20-án Budapesten – „Alkotmányos jogvédelem” címmel – a Márton Áron Szakkollégium Budapesti Nyári Szabadegyetemén,

Augusztus 25-én Pécsen – „Az állampolgári jogok érvényesülésének aspektusai az egészségügyi szakdolgozói körben” címmel – a Pécsi Tudományegyetem Orvostudományi és Egészségtudományi Centruma által szervezett, az Egészségügyi Szakdolgozók XXVII. Országos Kongresszusán,

Augusztus 30-án Budapesten – „A társadalombiztosítási rendszer átalakításának alkotmányjogi kérdései” címmel – az Önkormányzati Egészségügyi Napok X. Jubileumi Kongresszusán,

Augusztus 31-én Mátételken – „A kistélepléseken élők jog- és esélyegyenlősége” címmel – a Magyar Nemzetpolitikai Társaság Nemzeti Fórumának a „Kistélepléseken élő polgármesterek, önkormányzati képviselők, valamint a települések megmaradása érdekében cselekvők részére” című konferencián,

Szeptember 9-én Balatonkenesén – „A tulajdon alkotmányos védelme és a felszámolási eljárás” címen – a Felszámoló és Vagyonfelügyelők Országos Egyesülete (FOE) által szervezett VI. FOE Szakmai Napokon előadást tartott.

Október 5–7. között Újvidéken – a többi országgyűlési biztossal együtt – látogatást tett a Vajdasági Autonóm Tartomány Ombudsmani Hivatalában.

Október 17-én Visegrádon – „A munkajogviszony megszüntetése és az állami beavatkozás” címen – a Munkaügyi Értesítő által szervezett Magyar Munkajogi Konferencián előadást tartott.

Október 17–18-án Bécsben – a többi országgyűlési biztossal együtt – részt vett a Magyar Köztársaság Nagykövetsége által az 1956-os forradalom és szabadságharc 50. évfordulója alkalmából szervezett emlékünnepeleken,

Október 19-én Budapesten – a „Lakásért életjáradék programok és a jogbiztonság kérdése” címen – az Idősügyi Tanács rendezvényén,

November 3-án Budapesten – „Kegyelet és méltóság a temetőkben az ombudsman szemével” címen – a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság V. Kegyeleti Konferencián tartott előadást.

December 5-én Budapesten – „Az egészségügyi szolgáltatók és szolgáltatások ellen benyújtott panaszok, és az azokkal kapcsolatos eljárás az Országgyűlési Biztos Hivatalában” címmel – a Fogyasztói és Betegjogi Érdekvédelmi Szövetség „Az egészségügy, mint szolgáltatás, fogyasztói érdekek az egészségügy területén” című konferenciáján,

December 14-én Budapesten – „Az ombudsmani gyakorlat – magyar sajátosságok” címmel – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi Karának Hallgatói Önkormányzata Grimshaw Nemzetközi Kapcsolatok Klubja által szervezett a „Magyar alkotmányosság próbája” című program keretében tartott előadást.

December 14-én Ráckeven – „Szülők, tanárok, diákok alkotmányos jogai az államháztartási reformmal összefüggésben” címmel – az Ady Endre Gimnázium és Szakközépiskolában előadást tartott.

### **Takács Albert**

2006. január 17–19-én Genfben az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium delegációjának tagjaként válaszolt az ENSZ Gyermek Jogai Bizottságának ülésén a gyermekek alkotmányos jogainak érvényesülésével kapcsolatban feltett kérdésekre,

Január 21-én Innsbruckban a többi országgyűlési biztossal együtt részt vett az Európai Ombudsman Intézet (EOI) éves közgyűlésén, ahol az Igazgatóság tagjaivá választották őket.

Április 1-jén Innsbruckban a többi országgyűlési biztossal együtt részt vett az Európai Ombudsman Intézet (EOI) Rendkívüli Közgyűlésén,

Május 4–5-én Dublinban a Gyermeki Jogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC) találkozóján,

Május 12–13-án Párizsban a Bebörtönzött Szülők Gyermekének Európai Bizottsága (EUROCHIPS), a Federation des Relais Enfants-Parents, valamint a Bernard Van Leer Foundation által közösen megrendezett, a „Bebörtönzött szülők gyermekei: európai kilátások” (Children of Imprisoned Parents: European Perspectives) című konferencián,

Június 11–13-án Bécsben – általános biztossal együtt – az Európai Ombudsman Találkozón és a Nemzetközi Ombudsman Intézet Európai Régiójának Általános Közgyűlésén,

Június 11–13-án Bécsben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosával – az Európai Ombudsman Találkozón és a Nemzetközi Ombudsman Intézet Európai Régiójának Általános Közgyűlésén,

Június 23-án Zürichben – a többi országgyűlési biztossal együtt – az Európai Ombudsman Intézet (EOI) Igazgatóságának ülésén,

Július 10–13-án Nantes-ban az Emberi Jogok Világforumán,

Szeptember 21–22-én Moszkvában az Orosz Külügyminisztérium Moszkvai Nemzetközi Kapcsolatok Állami Intézete (MGIMO Egyetem) által rendezett, „A demokratikus állampolgárság és emberi jogok oktatása” (Education for Democratic Citizenship and Human Rights) című konferencián,

Szeptember 29–30-án Athénban részt vett a Gyermeki Jogok Ombudsmanjai Európai Hálózata (ENOC) éves találkozójának keretében megrendezett, az „Ombudsmanok a Gyermekekért” című konferencián.

Október 3–4-én Radziejowice-ben az „Economic Migration – Origins and Consequences” című konferencián vett részt.

Október 5–7-én Újvidéken – a többi országgyűlési biztossal együtt – látogatást tett a Szerb Köztársaság Vajdasági Autonóm Tartomány Ombudsmani Hivatalában,

Október 17–18-án Bécsben – a többi országgyűlési biztossal együtt – a Magyar Köztársaság Nagykövetsége által az 1956-os forradalom és szabadságharc 50. évfordulója alkalmából szervezett emlékünnepeken,

November 14–16-án Berlinben az Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe és az Eurochild AISBL által szervezett, „A gyermekek és fiatalok szociális beilleszkedésének politikája és gyakorlata” című konferencián vett részt.

### *Hosszú távú nemzetközi együttműködés*

2004 decemberében az Országgyűlési Biztos Hivatala indult a törökországi ombudsmani hivatal felállításához nyújtandó európai uniós szakmai segítség nyújtására kiírt társintézményi ún. „twinning” pályázaton. A pályázaton szintén induló dán és holland ombudsmani hivatalok munkatársaival kialakult szakmai, szakértői szintű együttműködés keretében Haraszi Katalin és Stephan Sjouke, a holland ombudsmani hivatal nemzetközi ügyek referense 2006. március 24-én Koppenhágában a dán ombudsmani hivatal vendégei voltak. A találkozó résztvevői elemezték a jövőbeni együttműködés, illetve az esetleges közös pályázatok benyújtásának lehetőségeit.

*Sziget Fesztivál*

Az Országgyűlési Biztos Hivatala 2006-ban negyedik alkalommal volt jelen a Sziget Kulturális Fesztivál „Civil Sziget” rendezvényén. Munkatársaink mindennap kilencórás ügyeletet tartottak, melynek során több módon – pl. játékos feladatok megoldásával – az országgyűlési biztosok tevékenységéről, valamint az emberi jogok védelméről nyújtottak tájékoztatást a látogatóknak. Mindennap egy-egy, az emberi jogok védelme szempontjából kiemelkedő fontosságú témában meghívott előadók részvételével kerekasztal-beszélgetéseket szerveztek. Az országgyűlési biztos napján a lelkiismereti és vallásszabadság témakörében tartottak beszélgetést, az általános helyettes irodájának napján Takács Albert beszélgetett Földes László „Hobo” előadóművésszel az emberi jogok népszerűsítéséről.

*Munkatársaink részvétele konferenciákon*

A beszámolási időszakban, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének munkatársai – az elmúlt évekhez hasonlóan – számos szakmai rendezvényen képviselték Hivatalunkat, előadásokat, beszámolókat tartottak a biztosok tevékenységéről, illetve a szakterületüket érintő vizsgálatok tapasztalatairól.

Bassola Eszter 2006. május 4–5-én Takács Albert kíséretében Dublinban részt vett a Gyermeki Jogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC) találkozóján, november 13–14-én pedig Strasbourgban az Európa Tanács „Emberi jogok európai védelmezőinek támogatása és védelme” című konferenciáján.

Gubucz Ágnes 2006. május 12–13-án Takács Albert kísérőjeként Párizsban részt vett a Bebörtönzött Szülők Gyermekkeinek Európai Bizottsága (EUROCHIPS), a Federation des Relais Enfants-Parents, valamint a Bernard Van Leer Foundation által közösen megrendezett, a „Bebörtönzött szülők gyermekei: európai kilátások” (Children of Imprisoned Parents: European Perspectives) című konferencián. Elkísérte Takács Albertet szeptember 29–30-án Athénba a Gyermeki Jogok Ombudsmanjai Európai Hálózata (ENOC) éves találkozójának keretében megrendezett, az „Ombudsmanok a Gyermekekért” című konferenciára is.

Györffy Zsuzsanna 2006. június 20-án Balatonlellén, a Magyar Gyermekek és Ifjúságvédelmi Szövetség meghívására, „Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának/általános helyettesének vizsgálati tapasztalatai a gyermek- és ifjúságvédelem terén” címmel előadást tartott. Október 26-án Kiskunfélegyházán a Gyermekjóléti Szolgálat meghívására „A családgondozók feladatellátásának gyakorlata az országgyűlési biztosok vizsgálatai alapján” címmel, november 21-én pedig Budapesten a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által rendezett Gyermeki Jogok Napján „A gyermeki jogok magyarországi érvényesítésének tapasztalatai a bizottsági értékelés tükrében” címmel előadást tartott.

Hajas Barnabás 2006. április 27-én, Budapesten, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Hallgatói Önkormányzata által rendezett, Fiatal Jogászok Első Tudományos Találkozóján „A közszolgáltatást végző szerv az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének gyakorlatában” címmel tartott előadást.

Halász Zsolt 2006. november 30-án Miskolcon a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szervezett, Pénzügyi Jogászok Első Országos Találkozóján „Az Európai Közösségek Bíróságának a költségvetési jogot érintő döntései” címmel előadást tartott.

Haraszi Katalin 2006. június 6–7-én Kiskunhalason az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Budapesti Regionális Képviselete vezetőjének felkérésére „A határőrség által elrendelt visszairányítás végrehajtásáig kijelölt helyen tartózkodó külföldiek mozgásszabadsághoz való jogának korlátozásával kapcsolatos alkotmányos problémák” címmel a határőrség idegenrendészeti és szabálysértési osztályvezetőinek éves továbbképzésén tartott előadást. November 30-án Budapesten a Magyar Helsinki Bizottság által szervezett, „A Magyarországon tartózkodó menedékkérők fogva tartásának helyzete jogi és gyakorlati szempontból” című kerekasztal-beszélgetésen „Az országgyűlési biztosok vizsgálati tapasztalatai a Ferihegy nemzetközi repülőtér tranzit területén tartózkodó külföldiek alapvető jogainak érvényesülése kapcsán” címmel, december 11-én Budapesten – ugyancsak a Magyar Helsinki Bizottság által „A menedékkérők fogva tartása és a hontalanok védelme Közép-Európában” címmel szervezett nemzetközi kerekasztal-beszélgetésen – „A személyazonosításra alkalmas úti okmánnyal nem rendelkező külföldiek Magyarországon született gyermekei állampolgárságának és személyi adatainak megállapításával kapcsolatos anyakönyvi és idegenrendészeti problémák” címmel szólalt fel.

Izafé Éva 2006. szeptember 27-én Budapesten a Magyar Energia Hivatal felkérésére az Energetikai Érdekképviseleti Tanács ülésén a „Személyes ügyfélszolgálatok alkotmányos követelményei” címmel előadást tartott.

Kovács Orsolya Ágota 2006. június 18–20-án, Strasbourgban részt vett az Európai Unió ombudsmanja által a tagországok közötti eszmecsere és kapcsolattartás céljából 1996-ban létrehozott „liason officer” hálózat ülésén.

*Oktatás, vizsgáztatás, tanulmányok*

Lenkovics Barnabás az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Polgári Jog Tanszékén egyetemi tanár, illetve a Győri Széchenyi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán a Polgári Jog Tanszék vezetője.

Takács Albert a Corvinus Egyetem Államigazgatási Karán az Alkotmányjogi Tanszék vezetője.

Gáspárné Pere Katalin a Corvinus Egyetem Államigazgatási Kar Államigazgatási Továbbképző Intézet Szociális igazgatás Szakán társadalombiztosítás tantárgyat oktat, illetve e tárgyból vizsgáztat, továbbá rendszeresen részt vesz a záróvizsga bizottság munkájában.

Hajas Barnabás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén,

Halász Zsolt ugyanezen egyetem Pénzügyi Jogi Tanszékén adjunktus.

Haraszi Katalin a Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán rendszeresen részt vesz az alkotmányjogi záróvizsga bizottság munkájában. Szemináriumvezető az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén, valamint az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetében, ahol az Igazságügyi Igazgatási Szakon alkotmányjogot oktatott, s e tárgyból vizsgáztatott.

Garamvári Miklós főosztályvezető,

Pajcsicsné Csóré Erika főosztályvezető és

Kovács Zsolt főosztályvezető-helyettes az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában vesz részt cenzorként.

*Az ombudsman munkatársainak részvétele szakmai képzésekben*

Hajas Barnabás a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájában és

Halász Zsolt a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájában PhD-képzésen vett részt és 2006-ban Abszolutóriumot szerzett.

Haraszi Katalin az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájában és

Jutasi Balázs a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájában PhD-képzésen vesz részt.

Kovács Orsolya Ágota a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán európai uniós,

Litkey-Juhász Orsolya az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán környezetvédelmi szakjogász képzésen vesz részt,

Bassola Eszter 2006-ban a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán európai uniós szakjogász diplomát szerzett.

Sütő Georgina és Szabó-Tasi Katalin 2006-ban fejezte be jogi szakvizsgáit.

*Publikációk*

Lenkovics Barnabás: Dologi jog. (Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2006)

Lenkovics Barnabás: Adatvédelem az emberi jogok közegeiben. Szabadság és adatvédelem. (13–15. o., Szerk. dr. Laukó Károly. Kiadó: MeH Europol KF. Budapest, 2006)

Lenkovics Barnabás: Alkotmányozás és kodifikálás. – Gondolatok az alapjogok és az alanyi jogok körül. (Magyarország Politikai Évkönyve II. rész, 636–646. o. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2006)

Lenkovics Barnabás: Az EK irányelv és az orvosi ügyelet összefüggései. (Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2006. 43. évf. 2. szám, 44. évf. 1. szám 5–6. o. Budapest, Egészségügyi Gazdasági Vezetők Egyesülete)

Kerekasztal: Négy biztos kétségekkel. (de Jure Jogászok Magazinja VII. évfolyam, 2006. 2. szám 2–9. o.)

Lenkovics Barnabás: A Nyolcadik Magyar Jogászggyűlés magánjogi szekció ülésén elfogadott ajánlások. (Magyar Jogász Egylet, Balatonfüred, 2006. június 15–17. 284–288. o. Budapest, 2006)

Vélemény: Tizenegy jogász az alkalmazhatatlan jogszabályokról. Melyik a legnagyobb malőr? (de Jure Jogászok Magazinja 21–22. o. 2006. 10. szám)

Puha jogosítványok, kikezdetetlen érvek. Beszélgetés Lenkovics Barnabás ombudsmannal. (CompLex magazin XIII. évfolyam, 2006. november, 24–27. o. Komplex Kiadó Kft., Budapest)

Lenkovics Barnabás: A klímaváltozás és a jövő generációk jogai „AGRO-21” Füzetek, Klímaváltozás–Hatások–Válaszok; Panel-előadás a VAHAVA projekt zárókonferenciáján, 2006. március 9. (VAHAVA Projekt Füzetek 2006. 48. szám, 68–70. o. Budapest, „AGRO-21” Kutatási Programiroda)

Lenkovics Barnabás: Polgári alanyi jogok – alkotmányos alapjogok. [Alapvető kérdések az alanyi és alapjogok körül.] (In: Alkotmányosság a magánjogban. Szerk.: Sajó András. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 107–130. o.)

Hajas Barnabás–Schanda Balázs (szerk.): Alkotmányjogi jogszabálygyűjtemény I. (Szent István Társulat, 2006)

Hajas Barnabás: A „közszolgáltatást végző szerv” az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének gyakorlatában. [In: Horváth Pál (szerk.): Doktori iskola, prelegálások. Szent István Társulat, Budapest, 2006]

Hajas Barnabás–Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici – Studia in honorem Geisae Kilényi Septuagenarii. Ünnepi Kötet Kilényi Géza Professzor hetvenedik születésnapjára* (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar–Szent István Társulat Budapest 2006)

Takács Albert: Az emberi méltóság elve a filozófiában és az alkotmányjogban. In: *Formatori Iuris Publici – Ünnepi Kötet Kilényi Géza Professzor hetvenedik születésnapjára* (Szerk.: Hajas Barnabás. Kiadó: Szent István Társulat Budapest 2006) 443–461. old.

Hajas Barnabás: Egy hatásköri vita margójára – Gondolatok az ORTT aktusainak ombudsmani vizsgálhatóságáról. In: Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.) *Formatori Iuris Publici – Studia in honorem Geisae Kilényi Septuagenarii. Ünnepi Kötet Kilényi Géza Professzor hetvenedik születésnapjára* (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar – Szent István Társulat Budapest 2006)

Takács Albert: Az alkotmány normativitása. In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapjára* (szerk.: Imre Miklós, Lamm Vanda, Máthé Gábor) Budapest (kiadó nélkül) 2006. 381–391. old.

Halász Zsolt: Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései. (Magyar Közigazgatás 2006. október. 620–634. o.)

Halász Zsolt: A költségvetés végrehajtásának parlamenti ellenőrzése az Európai Unióban és Magyarországon. (In: Doktoranduszok Fóruma, 2005 szekciókiadványa, Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolci Egyetem ITTC 87–92. o.)

Halász Zsolt: A középtávú pénzügyi terv szerepe az EU költségvetési rendszerében. In: Hajas Barnabás–Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici – Studia in honorem Geisae Kilényi Septuagenarii. Ünnepi kötet Kilényi Géza Professzor hetvenedik születésnapjára* (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar–Szent István Társulat, Budapest, 2006, 153–160. o.)

Tersztyánszky Éva–Halász Zsolt: Az állami pénzügyek rendszere különös tekintettel az adózás rendszerére. (In: Halustyik Anna: *Pénzügyi Jog I.* Szent István Társulat, Budapest, 2006, 19–66. o.)

Halász Zsolt–Sólyom Borbála: Az adózás eljárási szabályai. (In: Halustyik Anna: *Pénzügyi Jog I.*, Szent István Társulat, Budapest, 2006, 69–176. o.)

Békés Balázs–Halász Zsolt: Az általános forgalmi adó. (In: Halustyik Anna: *Pénzügyi Jog I.* Szent István Társulat, Budapest, 2006, 179–246. o.)

Halász Zsolt: A jövedéki adó és az energiaadó. (In: Halustyik Anna: *Pénzügyi Jog I.* Szent István Társulat, Budapest, 2006, 249–311. o.)

Halász Zsolt: A vámjog. (In: Halustyik Anna: *Pénzügyi Jog I.* Szent István Társulat, Budapest, 2006, 313–358. o.)

Halász Zsolt: Az illetékek. (In: Halustyik Anna: *Pénzügyi Jog I.* Szent István Társulat, Budapest, 2006, 361–396. o.)

Klicsu László–Halász Zsolt: A költségvetési jog szabályozása. (In: Halustyik Anna: *Pénzügyi Jog I.* Szent István Társulat, Budapest, 2006, 423–557. o.)

Juhász Zoltán: A bírósági végrehajtás alkotmányossága és a zálogjogosult bekapcsolódása a végrehajtási eljárásba. (Jogelméleti Szemle 2006/4. szám [www.jesz.ajk.elte.hu](http://www.jesz.ajk.elte.hu))

Kovács Zsolt: A lakásmaffia jellegű bűncselekmények problémái az OBH, a közigazgatási hivatalok és az önkormányzatok tapasztalatai alapján. (In: Póczik Szilveszter–Dunavölgyi Szilveszter: *Társadalmi összefogással a lakásmaffia ellen.* Kiad.: BMKA, 2006.)

## III. számú melléklet

**Tárgymutató**

| Az ügyek tárgyszavai                        | Iktatószámok                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| adó, közteherviselés                        | OBH 2885/2005., OBH 6165/2005., OBH 1097/2006., OBH 1454/2006., OBH 4235/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| anyakönyvvezető                             | OBH 2807/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| állami ünnep                                | OBH 3969/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| állampolgárság, külföldi állampolgár        | OBH 4172/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| állategészségügy                            | OBH 5014/2004., OBH 1435/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| baleset                                     | OBH 4811/2004.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| beruházás                                   | OBH 6269/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| betegjog                                    | OBH 1263/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| bentlakásos intézmény                       | OBH 1877/2005., OBH 3297/2005., OBH 1880/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| birtokvédelem                               | OBH 4553/2005., OBH 6118/2005., OBH 2068/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| büntetőeljárás, büntetés-végrehajtás        | OBH 2077/2006., OBH 2277/2006., OBH 2476/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| csapadékvíz                                 | OBH 4686/2005., OBH 5072/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| diszkrimináció                              | OBH 1927/2005., OBH 5726/2005., OBH 4986/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| egészségbiztosítás                          | OBH 1263/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| egészségügy, ÁNTSZ                          | OBH 3227/2004., OBH 4762/2004., OBH 1655/2005., OBH 5270/2005., OBH 2922/2006., OBH 2561/2006., Gy.-319/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| életjáradék                                 | OBH 1572/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| építésügy                                   | OBH 3795/2004., OBH 2040/2005., OBH 4104/2005., OBH 4717/2005., OBH 4764/2005., OBH 6155/2005., OBH 6269/2005., OBH 3417/2006., Gy. 406/2006., Gy. 408/2006., Gy. 409/2006.                                                                                                                                                                                                    |
| fogyatékkal élők                            | OBH 4930/2005., OBH 3832/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| fotó                                        | OBH 3922/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| föld                                        | OBH 6270/2005., OBH 2313/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| fürdő, gyógyfürdő                           | OBH 5726/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| gépjármű, forgalmi engedély                 | OBH 3227/2004., OBH 5624/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| gondozás, gondnokság, gyám                  | OBH 4510/2005., OBH 4743/2005., OBH 5370/2005., OBH 6035/2005., OBH 1399/2006., OBH 1601/2006., OBH 2532/2006., OBH 2705/2006., OBH 2772/2006., OBH 3402/2006., OBH 3379/2006., OBH 4788/2006.                                                                                                                                                                                 |
| gyermek, kiskorú, fiatalok                  | OBH 4811/2004., OBH 6470/2004., OBH 1927/2005., OBH 4387/2005., OBH 4510/2005., OBH 4541/2005., OBH 4743/2005., OBH 5267/2005., OBH 5370/2005., OBH 6033/2005., OBH 6035/2005., OBH 6314/2005., OBH 6330/2005., OBH 1643/2006., OBH 1651/2006., OBH 2277/2006., OBH 2476/2006., OBH 2532/2006., OBH 2854/2006., OBH 3379/2006., OBH 3402/2006., OBH 3982/2006., OBH 4788/2006. |
| gyógyszer, védőoltás                        | OBH 2255/2004., OBH 1877/2005., OBH 2203/2005., OBH 1466/2006., Gy-319/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| hajléktalan                                 | OBH 4930/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| hulladékgazdálkodás, -szállítás, -kereskedő | OBH 4007/2005., OBH 4031/2005., OBH 6107/2005., OBH 3675/2006., OBH 4289/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| illeték                                     | OBH 4962/2004.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Az ügyek tárgyszavai                                               | Iktatószámok                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| informatika, internet                                              | OBH 2326/2005., OBH 4768/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| kamara                                                             | OBH 4385/2004.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| kamera                                                             | OBH 3855/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| kártalanítás, kártérítés, kárpótlás                                | OBH 4362/2005., OBH 4934/2005., OBH 5468/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| kegyeleti jog, temetkezés, temető, hagyaték                        | OBH 3855/2005., OBH 5270/2005., OBH 5543/2005., OBH 5516/2005., OBH 6107/2005., OBH 1601/2006., OBH 3088/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| kereskedelem, fogyasztóvédelem                                     | OBH 4385/2004., OBH 2113/2005., OBH 2203/2005., OBH 2326/2005., OBH 4362/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| környezet- és természetvédelem                                     | OBH 2255/2004., OBH 3922/2004., OBH 5014/2004., OBH 4031/2005., OBH 4209/2005., OBH 3193/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| közigazgatási hivatal                                              | OBH 5014/2004.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| közlekedés, KRESZ, útberuházás, parkolás, autópálya                | OBH 3922/2004., OBH 3409/2005., OBH 4172/2005., OBH 4934/2005., OBH 5516/2005., OBH 6212/2005., OBH 1502/2006., OBH 2117/2006., OBH 2176/2006., Gy. 101/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| közmű, közműfejlesztés, gáz, útépítés                              | OBH 4203/2006., OBH 5777/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| közoktatás, felsőoktatás, művelődés, könyvtár, rendezvények, sport | OBH 6470/2004., OBH 1655/2005., OBH 1927/2005., OBH 2820/2005., OBH 3389/2005., OBH 4541/2005., OBH 5617/2005., OBH 6070/2005., OBH 1054/2006., OBH 3379/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| közszerelő                                                         | 1027/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| lakhatás, lakásotthon, lakásfenntartás, lakcím                     | OBH 2040/2005., OBH 1572/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| mezőgazdaság, állatvédelem, agrár- és vidékfejlesztés              | 1027/2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| mozgáskorlátozott                                                  | OBH 5588/2005., OBH 6097/2005.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| munka, foglalkoztatás, humánpolitika, fekete munka                 | OBH 3733/2005., OBH 4044/2005., OBH 5389/2005., OBH 5391/2005., OBH 1968/2006., OBH 3079/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| nyugdíjbiztosítás, társadalombiztosítás                            | OBH 3733/2005., OBH 5557/2005., OBH 1879/2006., OBH 1968/2006., OBH 2820/2006., 2821/2006., OBH 4561/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| okmány, okmányiroda                                                | OBH 1830/2005., OBH 4762/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| pályázat                                                           | OBH 4768/2005., OBH 4986/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| pénzüntézet, bank, hitel, biztosítás, kötvény                      | OBH 1589/2005., OBH 5179/2005., OBH 5296/2005., OBH 6320/2005., OBH 1236/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| polgármesteri hivatal, önkormányzat                                | OBH 3795/2004., OBH 5014/2004., OBH 2113/2005., OBH 2309/2005., OBH 3652/2005., OBH 4007/2005., OBH 4104/2005., OBH 4553/2005., OBH 4686/2005., OBH 4717/2005., OBH 4764/2005., OBH 5072/2005., OBH 5468/2005., OBH 5617/2005., OBH 5874/2005., OBH 6035/2005., OBH 6097/2005., OBH 6118/2005., OBH 6155/2005., OBH 6165/2005., OBH 6215/2005., OBH 6269/2005., OBH 6314/2005., OBH 6330/2005., OBH 1131/2006., OBH 1643/2006., OBH 2068/2006., OBH 3417/2006., OBH 3943/2006., OBH 4299/2006. |
| rehabilitáció                                                      | OBH 1399/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| rendőrség                                                          | OBH 4765/2005., OBH 5374/2005., OBH 5516/2005., OBH 5624/2005., OBH 6137/2005., OBH 1097/2006., OBH 1502/2006., OBH 3402/2006., OBH 3922/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| sajtó- és médiaügyek                                               | OBH 1121/2004., OBH 4811/2004., OBH 6470/2004., OBH 6033/2005., OBH 1449/2006., OBH 2503/2006.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| szabvány                                                           | OBH 6586/2004.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Az ügyek tárgyszavai                         | Iktatószámok                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| szociális ellátás, szociális otthon          | OBH 2309/2005., OBH 3297/2005., OBH 4930/2005., OBH 6215/2005., OBH 6314/2005., OBH 6330/2005., OBH 1131/2006., OBH 1879/2006., OBH 2854/2006., OBH 3832/2006., OBH 3982/2006., OBH 4561/2006., OBH 4788/2006. |
| szövetkezet                                  | OBH 2255/2004., OBH 1812/2005., OBH 2040/2005., OBH 3198/2005.                                                                                                                                                 |
| távfűtés                                     | OBH 1176/2006.                                                                                                                                                                                                 |
| tulajdon, vagyon                             | OBH 5014/2004., OBH 1812/2005., OBH 2040/2005., OBH 1131/2006., OBH 1651/2006., OBH 2068/2006.                                                                                                                 |
| tűzoltóság, tűzvédelem, tűzijáték            | OBH 5389/2005., OBH 3969/2006.                                                                                                                                                                                 |
| ügyfélszolgálat, -tájékoztatás               | OBH 1589/2005., OBH 6212/2005., OBH 6320/2005., OBH 2820/2006., OBH 2821/2006., OBH 3018/2006., OBH 3079/2006.                                                                                                 |
| vállalkozás, telepengedély                   | OBH 4209/2005., OBH 6165/2005., OBH 1882/2006.                                                                                                                                                                 |
| választás, népszavazás                       | OBH 1449/2006., OBH 2487/2006.                                                                                                                                                                                 |
| vám                                          | OBH 6027/2005.                                                                                                                                                                                                 |
| végrehajtás, kilakoltatás                    | OBH 3484/2005., OBH 3652/2005., OBH 4027/2006., OBH 4713/2006., Gy. 422/2006.                                                                                                                                  |
| véleménynyilvánítás, vallásszabadság         | OBH 4765/2005., OBH 5124/2005.                                                                                                                                                                                 |
| vízellátás, víziközmű, csatorna, ár-, belvíz | OBH 2561/2006., OBH 3943/2006., OBH 4299/2006.                                                                                                                                                                 |
| zajkibocsátás, zajhatás                      | OBH 3922/2004., OBH 3409/2005., OBH 4717/2005., OBH 5124/2005., OBH 6108/2005.                                                                                                                                 |

*A tárgymutatóban megadott ügyszámok egy része csak a CD-mellékleten lévő Példatárban található meg.*

| Témakörök        | Ügyek                     | Kossuth | Petőfi | Info | Danubius | Gazdasági | Klub Rádió | Budapest Rádió | Juventus | Sláger | Rádióban összesen | mtv | RTL Klub | tv2 | ATV | DTV | hírTV | Echo TV | Tv-ben összesen | Napilap | Heti lap | Regionális lapok | Nyomtatott sajtó | Összes szereplés |
|------------------|---------------------------|---------|--------|------|----------|-----------|------------|----------------|----------|--------|-------------------|-----|----------|-----|-----|-----|-------|---------|-----------------|---------|----------|------------------|------------------|------------------|
| Tűzijáték        | Tűzijáték                 | 8       | 3      | 12   | 8        |           | 9          |                |          | 2      | 42                | 18  | 6        | 3   | 4   | 4   | 10    | 1       | 46              | 27      | 7        | 44               | 78               | 166              |
| Rendőrség        | Őszi zavargások           | 2       |        | 3    | 1        |           |            | 1              |          |        | 7                 |     |          | 1   | 3   | 5   | 3     | 1       | 13              | 1       | 2        | 5                | 8                | 28               |
|                  | Egyéb rendőri túlkapások  |         |        |      |          |           | 1          |                |          |        | 1                 | 3   |          | 1   | 1   | 1   |       |         | 6               |         |          |                  |                  | 7                |
| Egészségügy      | Orvosi ügyelet            | 1       |        | 4    | 2        |           | 1          |                | 1        |        | 9                 | 2   | 2        |     |     |     | 1     |         | 5               | 5       |          | 13               | 18               | 32               |
|                  | Betegellátás              | 2       |        |      |          |           | 1          |                |          |        | 3                 | 1   |          | 2   |     | 1   | 3     |         | 7               | 8       |          |                  | 6                | 16               |
|                  | Madárinfluenza-vakcina    |         |        | 3    |          |           | 1          |                |          |        | 4                 |     |          |     |     |     | 1     |         | 1               | 2       |          |                  | 2                | 7                |
|                  | Transzplantáció           |         |        | 6    |          |           | 3          |                | 1        |        | 10                | 3   |          |     |     | 1   |       |         | 4               | 1       |          | 9                | 10               | 24               |
|                  | Egyéb egészségügy         |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          | 2   |     |     |       |         | 2               | 10      | 3        | 3                | 16               | 18               |
| Adólisták        | Pozitív adólista          |         |        | 4    | 1        |           | 1          |                |          |        | 6                 |     |          | 2   |     |     | 1     |         | 3               | 2       | 1        | 5                | 8                | 17               |
| Környezetvédelem | NATO-lokátor              | 2       |        |      |          |           |            |                |          |        | 2                 |     |          |     |     |     |       |         |                 |         | 1        |                  | 1                | 3                |
|                  | Más környezetszennyezés   |         |        | 2    |          |           |            |                |          |        | 2                 |     |          |     |     |     |       |         |                 | 3       |          | 1                | 4                | 6                |
| Energiaárak      | Energiaár-képzés          | 1       |        | 3    | 2        | 1         |            | 2              |          | 1      | 10                | 2   | 2        |     |     |     | 3     |         | 7               | 3       |          | 5                | 8                | 25               |
|                  | Gázár-támogatás           |         |        |      | 1        |           |            |                | 1        | 1      | 3                 |     | 2        |     |     |     |       |         | 2               | 1       |          |                  | 1                | 6                |
| Választások      | Kampány                   |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          |     |     |     |       |         |                 | 4       | 1        | 9                | 14               | 14               |
| Zajvédelem       | Csendhárborítás           |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   | 2   | 1        |     | 1   |     |       |         | 4               | 3       | 1        | 6                | 10               | 14               |
|                  | Ferihegy                  |         |        | 3    |          | 2         | 1          |                |          |        | 6                 |     | 2        | 2   |     |     |       |         | 4               | 3       | 1        |                  | 4                | 14               |
|                  | Harangozás                |         |        | 1    |          |           |            |                |          |        | 1                 |     |          | 1   |     |     |       |         | 1               | 3       | 2        | 10               | 15               | 17               |
|                  | Egyéb zajvédelem          | 2       |        |      | 2        | 1         | 1          |                | 1        |        | 7                 | 2   | 1        |     | 1   |     |       |         | 4               | 3       |          |                  | 3                | 14               |
| Közlekedés       | Közlekedési szabálysértés |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          |     |     |     |       |         |                 | 1       |          |                  | 1                | 1                |
|                  | Sebességkorlátozás        | 1       |        | 1    |          |           |            |                |          |        | 2                 | 3   |          |     |     |     |       |         | 3               | 5       |          |                  | 5                | 10               |
|                  | Parkolás                  |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          | 2   |     |     | 2     |         | 4               | 2       |          |                  | 2                | 6                |
| Ombudsman        | Parlamenti beszámoló      | 5       |        | 8    |          | 2         | 2          |                |          |        | 17                | 2   |          |     |     | 2   | 2     |         | 6               | 5       |          | 14               | 19               | 42               |
|                  | Ombudsmani intézmény      | 1       |        |      |          |           |            |                | 1        |        | 2                 |     |          |     |     |     |       |         |                 | 4       |          |                  | 4                | 6                |
|                  | Résztétel rendezvényen    |         |        | 3    |          |           |            |                |          |        | 3                 | 2   | 1        |     | 1   | 1   | 1     |         | 6               | 4       |          |                  | 4                | 13               |
| Egyéb            | Életjáradék               |         |        | 1    |          |           |            |                |          |        | 1                 |     |          |     |     |     |       |         |                 | 4       |          | 6                | 10               | 11               |
|                  | Kegyeleti jog             |         |        | 2    | 1        |           |            |                |          |        | 3                 |     | 3        |     |     |     | 1     |         | 4               | 3       | 1        | 11               | 15               | 22               |
|                  | Mobilposta                |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     | 1        |     |     |     |       |         | 1               | 1       |          |                  | 1                | 2                |
|                  | Esküvői tanúskodás        |         |        | 1    |          |           |            |                |          |        | 1                 |     |          |     |     |     |       |         |                 | 2       |          | 10               | 12               | 13               |
|                  | „Baumag”                  |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          |     |     |     | 1     |         | 1               | 1       |          | 2                | 3                | 4                |
|                  | Gyermekevédelem           |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          |     |     |     |       |         |                 |         |          | 1                | 1                | 1                |
|                  | Elbocsátások              |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          |     |     |     |       |         |                 | 1       |          |                  | 1                | 1                |
|                  | Reklámtörvény             |         |        |      |          |           |            |                |          |        |                   |     |          |     |     |     |       |         |                 | 1       |          |                  | 1                | 1                |
|                  | Egyéb jogsértés           | 4       |        |      |          |           | 1          |                |          |        | 5                 | 3   |          |     | 1   |     |       |         | 4               | 3       |          | 3                | 6                | 15               |
| Összesen         |                           | 29      | 3      | 57   | 18       | 6         | 22         | 3              | 2        | 7      | 147               | 43  | 21       | 16  | 12  | 15  | 29    | 2       | 138             | 114     | 20       | 157              | 291              | 576              |

| Témakörök       | Ügyek                  | Kossuth | Petőfi | Info | Danubius | Gazdasági | Klub Rádió | Budapest Rádió | Juventus | Rádióban<br>összesen | mtv | RTL Klub | tv2 | ATV | DTV | hírTV | Echo TV | Tv-ben<br>összesen | Napilap | Hetilap | Regionális lapok | Nyomtatott sajtó | Összes szereplés |
|-----------------|------------------------|---------|--------|------|----------|-----------|------------|----------------|----------|----------------------|-----|----------|-----|-----|-----|-------|---------|--------------------|---------|---------|------------------|------------------|------------------|
| Tűzijáték       | Tűzijáték              | 6       | 2      | 9    | 5        |           | 10         | 1              | 1        | 35                   | 7   | 2        | 4   | 3   | 3   | 5     | 1       | 25                 | 27      | 5       | 35               | 67               | 127              |
| Műegyetemi tűz  | Műegyetemi tűz         | 2       |        | 3    |          |           | 2          |                |          | 7                    | 1   |          | 2   | 1   |     | 3     |         | 7                  | 2       | 1       | 8                | 11               | 25               |
| Zavargások      | Gyülekezési törvény    |         |        | 1    |          |           | 1          |                |          | 2                    | 5   |          | 1   | 1   |     | 1     |         | 8                  |         |         |                  |                  | 10               |
|                 | Gazdademonstráció      |         |        | 1    |          |           | 1          |                |          | 2                    |     |          |     |     |     | 1     |         | 1                  | 2       |         |                  | 2                | 5                |
|                 | Rendőri túlkapások     | 5       |        | 9    | 1        |           | 4          | 1              |          | 20                   | 5   | 1        | 2   | 4   | 4   | 3     | 2       | 21                 | 10      | 3       | 1                | 14               | 55               |
| Média           | Tévészerződések        |         |        | 6    |          |           | 1          | 1              |          | 8                    |     |          |     | 1   | 1   | 3     |         | 5                  | 14      | 8       | 29               | 51               | 64               |
|                 | Tájékoztatás           |         |        |      | 1        |           | 1          |                |          | 2                    |     |          |     |     |     |       |         |                    | 5       |         |                  | 5                | 7                |
|                 | „Pálffy-ügy”           |         |        |      |          |           |            |                |          |                      |     |          |     |     |     |       |         |                    | 6       | 1       |                  | 7                | 7                |
| Gyermekevédelem | Gyermekevédelem        |         |        | 5    | 3        |           |            |                |          | 8                    | 1   | 1        |     |     |     |       |         | 2                  | 4       |         | 10               | 14               | 24               |
|                 | Családámogatás         |         |        | 2    |          |           |            |                |          | 2                    | 1   |          |     |     |     | 1     |         | 2                  | 4       |         |                  | 4                | 8                |
| Adóügyek        | APEH tájékoztató       |         |        | 1    | 1        |           |            | 1              |          | 4                    | 1   | 3        | 1   |     |     |       |         | 5                  | 2       | 1       | 2                | 5                | 14               |
|                 | Egyéb adóügyek         |         |        | 2    |          |           |            |                |          | 2                    | 2   |          |     |     |     |       |         | 2                  |         |         |                  |                  | 4                |
| Munkaügyek      | 13. havi bér           | 1       |        | 3    | 1        |           | 2          |                |          | 8                    |     | 2        |     |     |     | 2     |         | 4                  | 3       | 1       | 3                | 7                | 19               |
| Ombudsman       | Parlamentari beszámoló | 2       |        | 4    |          | 1         |            |                |          | 7                    | 1   |          |     |     |     |       | 1       | 2                  | 4       |         | 14               | 18               | 27               |
|                 | Ombudsman intézmény    | 1       |        |      |          |           |            |                |          | 1                    |     |          |     |     |     |       |         |                    | 3       |         |                  | 3                | 4                |
|                 | Részvétel rendezvényen |         |        |      |          |           |            |                |          |                      |     |          |     |     |     |       |         |                    | 1       |         |                  | 1                | 1                |
| Egyéb           | Mentelmi jog           |         |        |      |          |           |            |                |          |                      |     |          |     |     |     |       |         |                    | 2       |         |                  | 2                | 2                |
|                 | Menekültek             |         |        | 2    |          |           |            |                |          | 2                    | 1   |          | 1   |     |     |       |         | 2                  | 2       |         |                  | 2                | 6                |
|                 | Fogyasztóvédelem       | 3       |        | 3    |          |           |            |                |          | 6                    |     | 1        |     |     | 1   |       |         | 2                  | 1       |         |                  | 1                | 9                |
|                 | Kampány, választások   |         |        | 3    |          |           |            |                |          | 3                    |     |          |     |     |     |       |         |                    |         |         |                  |                  | 3                |
|                 | Művi meddővé tétel     |         |        |      |          |           |            |                |          |                      |     |          |     | 1   |     |       |         | 1                  | 1       |         |                  | 1                | 2                |
|                 | Egyéb jogsértés        |         |        | 1    |          |           |            |                |          | 1                    |     |          |     |     |     |       |         |                    | 3       | 1       | 1                | 5                | 6                |
| Összesen        |                        | 20      | 2      | 55   | 12       | 1         | 22         | 4              | 1        | 120                  | 25  | 10       | 11  | 11  | 9   | 19    | 4       | 89                 | 96      | 21      | 103              | 220              | 429              |

V. számú melléklet

## Munkatársaink

### *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársai*

Andrásné dr. Bognár Ildikó  
Dr. Balsai Józsefné  
Dr. Bene Beáta  
Dr. Bíró Sára Györgyi  
Bencsik Károly  
Dr. Borza Beáta  
Dávidné dr. Bódis Cecília  
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsa  
Dr. Garamvári Miklós  
Gáspárné dr. Pere Katalin  
Dr. Izafé Éva  
Dr. Juhász Zoltán  
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva  
Dr. Kántor Ferenc  
Dr. Kisfaludy Nóra  
Dr. Kovács Orsolya Ágota

Dr. Kovács Zsolt  
Dr. Kovács Beáta  
Dr. Kökény Lászlóné  
Dr. Kristó Annamária  
Dr. Kunné dr. Simonyi Anna  
Dr. Litkei-Juhász Orsolya  
Magyar Gizella  
Nagy Tiborné  
Dr. Seres Péter  
Dr. Sipos Beáta  
Dr. Somosi György  
Dr. Szabó-Tasi Katalin  
Dr. Szilágyi Julianna  
Tóth Andrásné  
Dr. Várady Eszter

### *Az országgyűlési biztos általános helyettesének munkatársai*

Dr. Bassola Eszter  
Dzielszky Károly  
Dr. Fogarassy Edit  
Dr. Gorondy-Novák Judit  
Dr. Gubucz Ágnes  
Dr. Győrffy Zsuzsanna  
Dr. Hajas Barnabás  
Dr. Halász Zsolt  
Dr. Haraszi Katalin  
Dr. Harsányi Ágnes  
Dr. Kiss Anikó

Dr. Kiss László  
Dr. Jutasi Balázs György  
Dr. Marikné dr. Budai Andrea  
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika  
Radványiné Kecskés Katalin  
Rendes Imréné  
Dr. Sütő Georgina  
Dr. Szabó Zoltán  
Tomolák Katalin  
Dr. Zemplényi Adrienne

### *Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai*

Balogh Mihályné  
Csákiné Varga Klára  
Csécsi Benjámin  
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 Pirooska  
Müller Zsolt  
† Dr. Nagy Erzsébet  
Novákné Száraz Margit  
Pákolicz Csaba  
Petri Istvánné

Dr. Scheilinger László  
Szabó Attila  
Szabó Ilona  
† Szabó Károlyné  
Széles Lászlóné  
Szokolainé Sirmer Mária Magdolna

Tordai Miklósné  
Vargáné Kapa Veronika  
Vargáné Szigeti-Tar Anita  
Wieszt Erzsébet  
Dr. Wolf Erzsébet

VI. számú melléklet

### Fotótár



Fotó 1. *Munkatársaink kitüntetése*



Fotó 2. *A koszovói delegáció fogadása*



Fotó 3. Kínai vendégeink fogadása



Fotó 4. Munkatársaink és a kínai vendégek



Fotó 5. *Az orosz küldöttség fogadása*



Fotó 6. *A szerb emberi jogi delegáció fogadása*

**Az Országgyűlés  
45/2007. (V. 31.) OGY  
határozata**

**az adatvédelmi biztos 2006. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról\***

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

*Béki Gabriella s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

*Móring József s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

---

\* A határozatot az Országgyűlés a 2007. május 14-i ülésnapján fogadta el.

**Az adatvédelmi biztos beszámolója  
(2006. január 1.–december 31.)**

## Tartalom

### BEVEZETŐ

### I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

### II. A VIZSGÁLATOK

#### A. Személyes adatok

Az adatvédelmi biztos perei

Rádióhullámokon alapuló azonosítási technológiák

#### Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések

A Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal

Rendőrség

Vám- és Pénzügyőrség

Állami adóhatóság

A társadalombiztosítási szervek adatkezelése

Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Nyugdíjigazgatás

Magánbiztosítók

Önkormányzatok

Önkormányzati adóhatóság

Szociális ügyek, gyámügy

Egyéb, igazgatási célú adatkezelések

A polgármesteri hivatalok adatkezelése

#### Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Munkáltatók

Oktatásügy

Távközlési szervezetek

Internet

Hitelintézetek

Biztosítók

Sajtó

Levéltár, tudományos kutatás

Közüzemi szolgáltatók

Társasházak, lakásszövetkezetek

Egyházak

#### További érdekes ügycsoportok

Az őszi zavarások kapcsán felmerült adatvédelmi kérdések

A választások kapcsán felmerült adatvédelmi kérdések

#### B. Közérdekű adatok

Nemzetközi kapcsolatok

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény első éves tapasztalatai  
Fogyasztóvédelem és nyilvánosság  
Hatósági eljárás és információszabadság  
A két információs jog ütközése  
Politikai kampány és információszabadság  
Sajtószabadság vagy információszabadság?

### ***C. Az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos tevékenysége***

A véleményezett tervezetek száma  
A határidők  
A jogszabálytervezetek véleményezése  
A törvényalkotás nyomon követése  
A szolgálati titokköri jegyzékek  
A jogszabály-előkészítés nyilvánossága

## **III. NEMZETKÖZI ÜGYEK**

Konzultációk, panaszügyek  
Az általános szerződési feltételek használata olyan harmadik országokba történő adattovábbítás esetén, ahol nem biztosított a személyes adatok megfelelő szintű védelme  
Vízuminformációs rendszer  
Az iroda Magyarország schengeni térséghez történő csatlakozásával összefüggő tevékenysége  
A magyar konzulátusok vízumkiadásának adatvédelmi ellenőrzése  
A kijevi ellenőrzés  
Összegzés  
Az ungvári főkonzulátus és a beregszászi ügyfélszolgálati iroda ellenőrzése  
A Magyar Köztársaság belgrádi nagykövetsége konzuli osztályának és szabadkai főkonzulátusának adatvédelmi ellenőrzése  
Váminformációs rendszer  
Europol, NEBEK  
Az EURODAC vizsgálat  
A Prümi Szerződéshez való csatlakozás előkészületei során tett észrevételek  
A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport tevékenysége  
A Munkacsoport által kezdeményezett tagállami vizsgálatok  
Az Európai Adatvédelmi Biztosok Tavaszi Konferenciája  
Az Adatvédelmi Biztosok 28. Nemzetközi Konferenciája  
Rendőrségi munkacsoport  
Részvétel Ikerintézményi Fejlesztési Programban  
Nemzeti szakértők az európai uniós intézményekben  
Az európai adatvédelmi biztos

## **IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS; A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA**

### ***A. Az adatvédelmi nyilvántartás***

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentések 2006. évi tapasztalatai  
Aláírásgyűjtési célú adatkezelések bejelentése  
Interneten keresztül megvalósuló adatkezelések bejelentése  
Marketing, direkt marketing célból megvalósuló adatkezelések bejelentése

Munkavállalók személyes adatai kezelésének bejelentése  
Kivételek az adatvédelemi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól  
Belső adatvédelmi felelősök bejelentése  
Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele

Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének állapota és fejlesztése  
Az adatvédelmi biztos megújított honlapja  
Az új honlap látogatottsága 2006-ban  
Informatikai korszerűsítések

***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

**V. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS IRODÁJA**

Az állampolgárok adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos ismereteinek növelése  
A 2005. évi beszámoló parlamenti fogadtatása  
Az iroda szervezete és gazdálkodása

A beszámolóban előforduló törvények jegyzéke  
Munkatársak

## BEVEZETŐ

Az éves beszámolók bevezetője mindig összegzés a tárgyalt évről, egyszersmind alapvetése a következő évek. Ezek a sorok az országgyűlési biztosi intézmény második ciklusának utolsó teljes évéről szólnak, így egyfajta „*hosszú távú*” visszatekintésként is szolgálhatnak. Adatvédelmi biztostként abban a különös helyzetben vagyok, hogy – a megválasztásomat megelőző fél éves vitának köszönhetően, a többi biztostól eltérően – nekem nem fél, hanem majdnem egy teljes év van még hátra megbízatásomból. Ez nem változtat azonban azon a tényen, hogy a következő beszámolót már a harmadik ciklus adatvédelmi biztosa fogja benyújtani. Így ez a bevezető is összegzi az elmúlt évek tapasztalatait, ez is felvezeti a következő évet; azt az évet, melyben – reményeim szerint – sikerül megoldást találjunk néhány újonnan felmerült vagy éppen az elmúlt években folyamatosan duzzadó problémára.

Az elmúlt hat év kétségtelenül legmarkánsabb jellemzője az volt, hogy a vizsgálatok száma a korábbi évek átlagához képest több mint a duplájára emelkedett, majd ezen a szinten stabilizálódott. Az ügyszámok emelkedése nagyjából azonos arányban érintette mindhárom fő területet – adatvédelem, információszabadság, jogszabály-véleményezés –, jelentős azonban a szerkezeti változás; új, hangsúlyos tevékenységként pedig megjelentek a határokon átnyúló vizsgálatok, a nemzetközi kötelezettségek és együttműködés. A szerkezeti változás leginkább az adatvédelemmel kapcsolatos ügyekben figyelhető meg: az állam mint adatkezelő egyre inkább háttérbe szorult munkánk során, míg a magánszféra adatkezelései egyre többször készítetik a polgárt arra, hogy tollat (vagy éppen klaviatúrát) ragadjon, és leírja sérelmeit. Egyre nehezebb tartani a hagyományos tagozódást is, hiszen számos esetben nem egyes adatkezelők, hanem módszerek azok, melyek kiváltják a polgárok ellenérzéseit.

Az utolsó mondat átvezet arra a jelenségre, amely egyre inkább meghatározza az adatvédők munkáját nem csupán nálunk, hanem szinte bárhol a világon. Ez pedig a technika fejlődésének adatvédelemre gyakorolt hatása. A biometrikus azonosítók, rádiójellel működő azonosító chipek, fejlett kamerarendszerek, adatelemző programok új kihívást jelentenek. Nem csupán azért, mert nehéz lépést tartani a rohamos fejlődéssel, hanem azért is, mert a gondolkodásunkon kell változtatni: a korábbi, adatkezelőkre és adatkezelésekre való irányultság helyett teljesen más szemléletet igényel az, ha egy technológiát, annak lehetséges hatásait és alkalmazási területeit vizsgáljuk. Ez a folyamat az elmúlt években a beszámolókon is éreztette hatását, a „*további érdekes ügycsoportok*” között először a kamerák, majd a biometrikus azonosítók kérdéskörét tárgyaltuk külön, most azonban immár kiemelt helyen, nagyobb terjedelemben foglalkozunk egy újszerű, és a jövőben minden bizonnyal meghatározó technológiával, a rádióhullámokon alapuló azonosítással.

Ugyancsak megfigyelhető volt az a folyamat is, amely 2006-ban nagyon markánsan megjelent: adataink már nem védhetőek határainkon belül. A közhatalmi adatkezelések közül a bűnüldözést és bűnmegelőzést szolgálók azok, melyek egyre inkább összekapcsolódnak a terrorizmus, a szervezett bűnözés elleni nemzetközi harc jegyében, de európai szinten más jellegű, gazdasági célú együttműködési folyamatok is igénylik a közös adatkezelési rendszereket, adatszolgáltatási csatornákat. A gazdasági szféra pedig már régóta nem ismeri a határokat. A „*multik*” korában élünk, a bankok, távközlési szolgáltatók, marketing cégek, de – az internetnek köszönhetően – még az áruházak is számos országban jelenlevő nagyvállalatok, melyek igyekeznek egységes szempontok szerint működni, függetlenül az egyes országokban megjelenő jogi háttértől. Ez sokszor eredményezi, hogy a máshol bevett gyakorlat nálunk jogellenes adatkezelést jelent, egyúttal szükségessé teszi a nemzetközi együttműködést is. Az ilyen jellegű ügyeinkről a korábbinál terjedelmesebb, lényegesen informatívabb „*Nemzetközi ügyek*” című fejezet szól – bár egyre nehezebb megvonni a határt a nemzeti és nemzetközi ügyek között.

Ugyancsak munkánk meghatározó tényezőjévé vált a jogalkotásban való részvételünk. Ez természetesen elsősorban az előkészítő szakaszra vonatkozik, melynek során egy-egy tervezetről nyilvánítunk véleményt. Ez a munka sokszor nehéz, hiszen jellemzőek a nagy terjedelmű munkaanyagok, illetve esetenként a véleményezésre adott rövid határidő – a néhány órás terjedelemmel – mintegy jelzi: a vélemény kérése inkább formális procedúra. Nem lehet azonban eléggé hangsúlyozni e tevékenység fontosságát: míg konkrét panaszügyekben arra van lehetőségünk, hogy a jogszabályt sértő magatartást megakadályozzuk, egy tervezetről nyilvánított vélemény és annak határozott képviselve megelőzheti azt, hogy sok állampolgár érezze sértve Alkotmányban biztosított jogait. A munkánk azonban nem csupán az előkészítő szakra korlátozódik: számos esetben már elfogadott jogszabály megváltoztatását kezdeményezzük a jogalkotónál. E tevékenységünk váltakozó sikert hoz, előfordult az is, hogy sikertelen egyeztetések, kezdeményezések után az Alkotmánybíróság mondta ki a végső szót.

Természetesen nem hagyta változatlanul az idő a másik fontos, védendő alapjogot, a közérdekű adatok nyilvánosságát sem. A vizsgálatok számának rohamos emelkedése az információszabadságot is érintette, a polgárok egyre öntudatosabbak ezen a téren is. Ha tudni akarnak valamit, nem félnek kérdezni a választ birtokló szervtől, ha elutasítják őket, akár harcolnak is azért, hogy tájékoztassák őket arról, amihez közük van. Jelentős változást hozott az elektronikus információszabadságról szóló törvény is, bár annak teljes körű érvényesülése még várat magára – minden bizonnyal azért, mert még az állam szerveinek is meg kell tanulni azt, hogy már nemcsak akkor kell válaszolniuk, ha kérdezik őket, hanem maguktól is tájékoztatást kell adniuk mindarról, ami a polgárokat esetleg érdekelheti. Pozitívum, hogy egyre több

állami szerv honlapján található meg a szervezeti felépítés leírása, az egyes vezetők, tisztviselők elérhetőségei, a szerv munkáját meghatározó vagy annak eredményeként megjelenő dokumentumok.

Az újszerű feladatok természetesen új szemléletet is kívánnak. Egyre inkább lehetetlen egysíkú jogászi szemlélettel választ találni a kérdésekre, az adatvédőknek mindig érteni kell a vizsgált terület általános jellemzőihez, sőt, immár elengedhetetlen bizonyos szintű „informatikai műveltség” is. Szükséges tehát a szemlélet változása, és ez szükségessé teszi azt is, hogy a jogosítványok változzanak. Az Európai Unióhoz való csatlakozás nyomán hatályba lépett új szabályok – melyek egyfajta hatósági jogkört biztosítanak az adatvédelmi biztosnak azzal, hogy kötelező, csak bíróság által felülbírállható döntési jogkört adnak neki – mindenképpen előrelépést jelentenek. Valószínűsíthető ugyanakkor, hogy mire lejár a harmadik ciklus, és az intézmény a maga 18 évével nagykorúvá válik, további szemléletváltozásra és jogszabály-módosításra lesz szükség ahhoz, hogy az adatvédelem valóban hatékony, a modern kor követelményeinek és kihívásainak megfelelni tudó jogintézménnyé válhasson.

Azt, hogy a 2007-es év mit hoz, nem tudhatjuk. Számos régi és új kihívás áll előttünk, ezekkel szembenézni sokszor nehéz feladat. Azt mindenesetre kijelenthetem: munkatársaimmal együtt azon vagyok, hogy az adatvédelem ne akadályként jelenjen meg, hanem a fejlődést helyes irányba mozdító tényezőként, melynek köszönhetően a technikai fejlődés előnyeit úgy évezhetjük, hogy közben jogainkról sem kell lemondanunk.

Bár az előző mondat lehetne a legjobb végszó, a bevezetőm végén egy szerkezeti változtatásra kell felhívnom az olvasó figyelmét: az ügyek és ügytípusok számának növekedése immár lehetetlenné tette, hogy az elmúlt év állásfoglalásaiból olyan válogatást állítsunk össze, amely valóban hasznos, és könnyen áttekinthető. Éppen ezért elmarad az elmúlt években megszokott „második kötet”, viszont az érdeklődő nagy számú állásfoglalást találhat meg honlapunkon – a technikai fejlődés és az elektronikus információszabadság szellemében.

*Dr. Péterfalvi Attila*

## I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

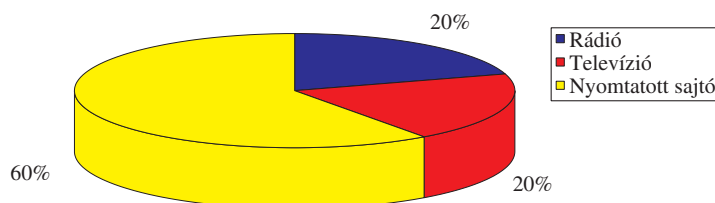
Az Adatvédelmi Biztos Irodájához 2006-ban összesen 11654 irat (postai küldemény, levél, elektronikus levél) érkezett. A valamilyen intézkedést igénylő, vagyis „érdemi” iratok száma összesen 10124 volt. Az elektronikus iktatórendszerben (ELIK) 7556 iratot dolgoztunk fel, melyek nagyobbik része beérkező és a vizsgálatokhoz kapcsolódó küldemény volt. Összesen 2211 küldeményt vizsgált ügyként iktattunk. Az adatvédelmi nyilvántartásba és az elutasított kérelmek nyilvántartásába 1237 iratot küldtek az adatkezelők, melyből 753 adatkezelési bejelentés volt.

Az elektronikus levelek forgalma a következőképpen alakult. A kéretlen e-maileket, spameket leszámítva összesen 3125 valamilyen intézkedést igénylő e-mail érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodája hivatalos postafiókjába az „adatved@obh.hu” címre, melyek közül 879 levelet ügyként iktattunk. Ez 149-cel több az előző évhez képest. (2005-ben 730 új ügy érkezett be villámpostán.) A jogszabály-előkészítések során a kodifikációt végzők 2006-ban szinte minden jogszabály tervezetét (278) elektronikus formában küldték meg véleményezésre, összesen 273-at. Ez az előző évhez képest (466 tervezet) jóval kevesebb ügyet jelent, ám azt is figyelembe kell venni, hogy a jogalkotás intenzitása, üteme a választások miatt 2006-ban igencsak mérséklődött. A manapság már teljesen bevetté vált gyakorlat – a szinte kizárólagossá váló elektronikus eljárás – felgyorsítja és hatékonyra, illetve költségkímélőbbé teszi a jogszabály-veleményezési feladatkör ellátását, azonban van egy hátrányos következménye is, nevezetesen a jogszabályokat előkészítők csak az utolsó pillanatban elküldve, igen rövid határidőt hagynak a tervezetek véleményezésére, így sok esetben csak napok, illetve órák állnak az iroda rendelkezésére. Minderről részletesen a jogszabály-veleményezésekről szóló fejezetben olvashatunk. A már folyamatban levő vagy lezárt ügyekhez 512 e-mail érkezett. Az egyéb tárgyú megkeresések, tájékoztatók, elektronikus hírlevelek száma 283 volt. Külföldről minden korábbinál több, összesen 1164 e-mail érkezett, ezek a különböző uniós bizottságok, munkacsoportok, illetve az Európai Unió adatvédelmi biztosának hivatalából érkező, valamint az ombudsmanok, adatvédelmi biztosok és hatóságok nemzetközi együttműködést, kapcsolattartását, információcseréjét szolgáló küldemények voltak, de akadt köztük konzultációs, illetve panaszbeadvány is. Miként azt az előző évek számadatai is bizonyítják egyre népszerűbbé válik az adatvédelmi biztoshoz fordulók között a beadványozás elektronikus formája. 2006-ban a beérkező beadványok közel 40%-a e-mailben érkezett. 2006 folyamán az Országgyűlési Biztosok Hivatala a levélszerverre érkező elektronikus küldemények szűrését ellátó rendszert telepített. Összesen több mint 50000 kéretlen üzleti, illetve egyéb célú levél érkezett elektronikus postafiókunkba, melyeknek egy jelentős részét sajnos nem képes biztonságosan kiszűrni az alkalmazott rendszer, így továbbra is nagyon sok spam érkezik hozzánk.

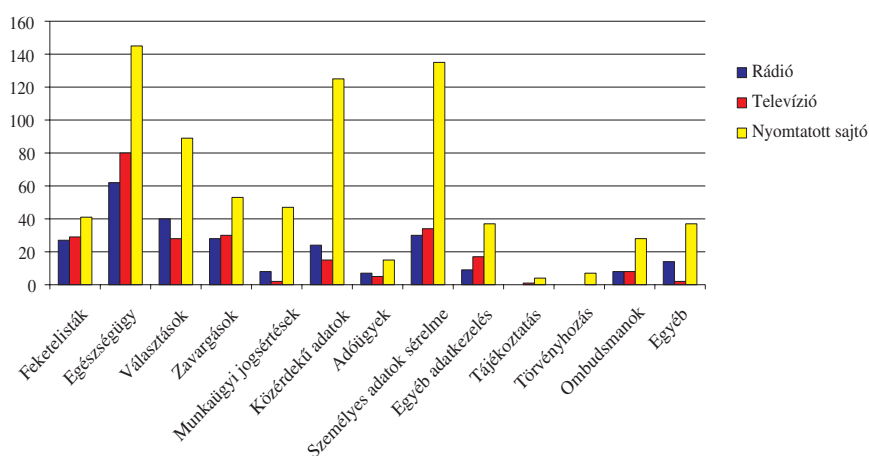
Az iroda által ügyként kezelt és iktatott iratok száma (2211) – az előző évhez viszonyítva (2350 ügy) – hat százalékkal csökkent, a több éve tartó drasztikus ügyszámemelkedés tehát látszólag megállt. Ez a megállapítás azonban csalóka, hiszen elég, ha csak a jogszabály-veleményezések fentiekben említett alacsony számára és annak okaira gondolunk. A jogszabály-veleményezések száma 469-ről 278-ra, a panaszügyeké 1149-ről 1241-re, a konzultációs ügyeké 490-ről 434-re változott. A nemzetközi ügyek száma 139-ről 145-re emelkedett. Figyelemreméltó, hogy a panaszügyek száma az előző év 240-es növekedési számához képest is tovább nőtt 2006-ban közel 100-zal.

### Az adatvédelmi biztos megjelenése az elektronikus médiában és a nyomtatott sajtóban a 2006. január 1. és 2006. december 31. közötti időszakban

Az adatvédelmi biztos médiaszereplései



## Az adatvédelmi biztos médiaszerepléseinek fontosabb témakörői



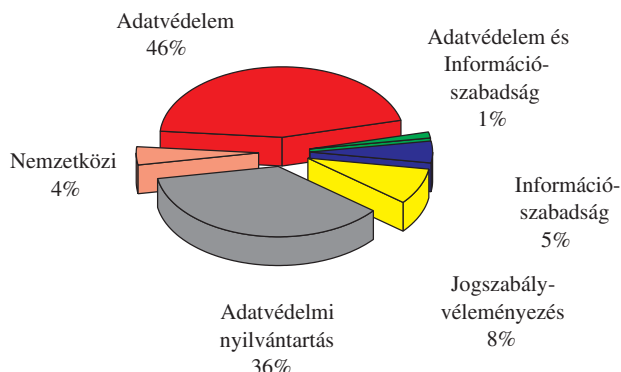
| Témakörök                | Rádió      | Televízió  | Nyomtatott sajtó | Mind-összesen |
|--------------------------|------------|------------|------------------|---------------|
| Feketelisták             | 27         | 29         | 41               | 97            |
| Egészségügy              | 62         | 80         | 145              | 287           |
| Választások              | 40         | 28         | 89               | 157           |
| Zavargások               | 28         | 30         | 53               | 111           |
| Munkaügyi jogsértések    | 8          | 2          | 47               | 57            |
| Közérdekű adatok         | 24         | 15         | 125              | 164           |
| Adóügyek                 | 7          | 5          | 15               | 27            |
| Személyes adatok sérelme | 30         | 34         | 135              | 199           |
| Egyéb adatkezelés        | 9          | 17         | 37               | 63            |
| Tájékoztatás             | 0          | 1          | 4                | 5             |
| Törvényhozás             | 0          | 0          | 7                | 7             |
| Ombudsmanok              | 8          | 8          | 28               | 44            |
| Egyéb                    | 14         | 2          | 37               | 53            |
| <b>Összesen</b>          | <b>257</b> | <b>251</b> | <b>763</b>       | <b>1271</b>   |

## Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyek megoszlása

Ebben az évben a tavalyihoz hasonlóan áttekinthető és egyszerű ábrákon szemléltetjük az irat- és ügyforgalmat bemutató statisztikai elemzést. Az adatvédelmi nyilvántartás a már megszokott módon önálló fejezetben szerepel. Az összes, vagyis a 2211 ügyből az adatvédelmi ügyek száma 1524 (1493), a jogszabály-véleményezéseké 278 (469), az információszabadságot érintő ügyek száma 169 (196) volt, 45 beadvány mindkét alkotmányos alapjogot érintette. Az információszabadságot is érintő ügyeink száma tehát összesen 214. A nemzetközi ügyeink száma 145 (139) volt. (A zárójelben feltüntetett adatok minden esetben az előző, 2005. évre vonatkoznak.) Hivatalból összesen 27 vizsgálat indult. Az adatvédelmi nyilvántartásba küldött iratok (bejelentkezések, módosítások, törlések) száma 753 volt, az elutasított személyes, illetve közérdekű adatokra vonatkozó kérelmekről a kézirat lezárásáig 446 jelentést kaptunk. A jelentések beküldésének határideje 2007. február 1-je, de a több éves tapasztalat azt mutatja, hogy ezt követően, illetve a kézirat lezárása (február 15.) után is sok jelentés érkezik, melyek száma minden évben meghaladja a százat.

Ha az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozó két információs alapjogot érintő beadványok számát, illetve arányát vesszük szemügyre, akkor megállapítható, hogy az információszabadságot és a közérdekből nyilvános adatokat is érintő ügyek aránya az adatvédelemhez képest több mint 14 százalék, ez az adat az elmúlt évek adataihoz képes kis mértékű (egy százalékos) emelkedést mutat.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyiratok és nyilvántartási kérelmek  
2006 (%)



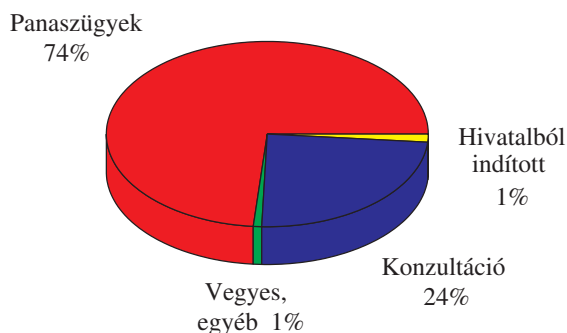
**A vizsgálatok általános jellemzői**

*A főbb ügytípusok*

A 2211 iktatott ügyirat közül ebben az évben 1241 adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos panaszügy érkezett, ez nyolc százalékos emelkedést tesz ki. Tavaly is igen jelentős számú, 1149 ilyen ügy volt. A konzultációs beadványok, K-s ügyek száma 490-ről 434-re, kis mértékben csökkent. A jogszabály-véleményezések, vagyis a J-s ügyeink száma jelentősen, 469-ről 278-ra esett vissza. A nemzetközi, vagyis az I-s ügyeink száma ismét emelkedett, 145 volt. Az arányuk nem változott, hat és fél százalék az összes iktatott üggyhöz képest. A nemzetközi és európai ügyek részletes ismertetése a beszámoló Nemzetközi Ügyek fejezetében olvasható.

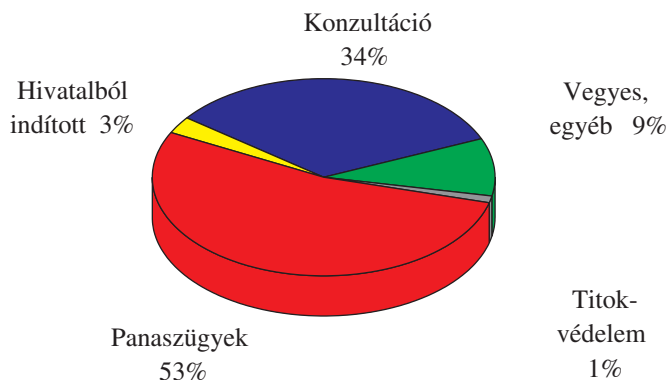
Az adatvédelmet érintő 1546 ügy megoszlása a következőképpen alakult: részben vagy egészben adatvédelmi panaszügy 1139, adatvédelemmel kapcsolatos konzultációs ügy 370, hivatalból indított adatvédelmi vizsgálat 22 volt. A 15 egyéb, illetve vegyes ügy körébe az információs jogok védelmével kapcsolatos levelezések, hivatalos intézkedést, reagálást igénylő kiadványok, tájékoztatók, előadások, értekezletek, szóbeli konzultációk, tárgyalások emlékeztetői, iratanyagai tartoznak.

Az adatvédelmi ügyek megoszlása  
2006 (%)



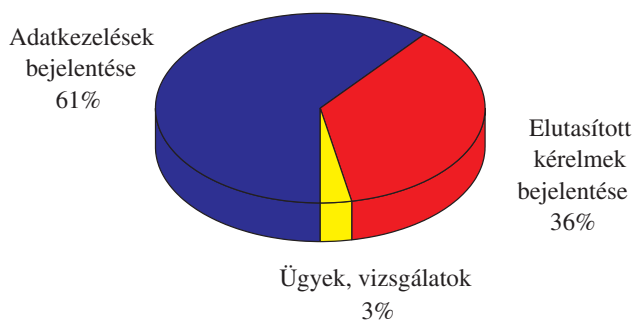
Az információszabadságot, vagyis a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyek száma 191. Ebből 102 panasz, 64 konzultációs ügy és 5 hivatalból indított vizsgálat volt, 18 egyéb, illetve vegyes ügy, 2 beadvány titokvédelmi tárgyú volt.

A közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyiratok megoszlása  
2006 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartásba beküldött adatkezelési bejelentéseket és a szintén az adatvédelmi nyilvántartás körében feldolgozott az elutasított személyes és közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó elutasított kérelmekről adott jelentéseket az Adatvédelmi Nyilvántartási Főosztály külön iktatási rendszerben (AVENTA), a vizsgálatot igénylő ügyektől elkülönítetten tartja nyilván. Az ELIK-ben nyilvántartott, vizsgálatot igénylő nyilvántartási ügyek (N-es ügyek) száma 38 volt. Az AVENTÁ-ba érkezett bejelentések száma 753 volt. Az adatvédelmi törvény 13. §-ának (3) bekezdése, valamint a 20. §-ának (9) bekezdése alapján az adatkezelők az érintettek személyes adataik kezelésére vonatkozó tájékoztatási kérelmének, valamint közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmek elutasításáról és annak indokairól évente értesítik az adatvédelmi biztost. A beszámoló elkészítéséig összesen 446, 2006. évre vonatkozó jelentés érkezett. Az adatok szolgáltatására felhívó közlemény a honlapunkon, a jelentések statisztikai elemzése az adatvédelmi nyilvántartásról szóló fejezetben olvasható.

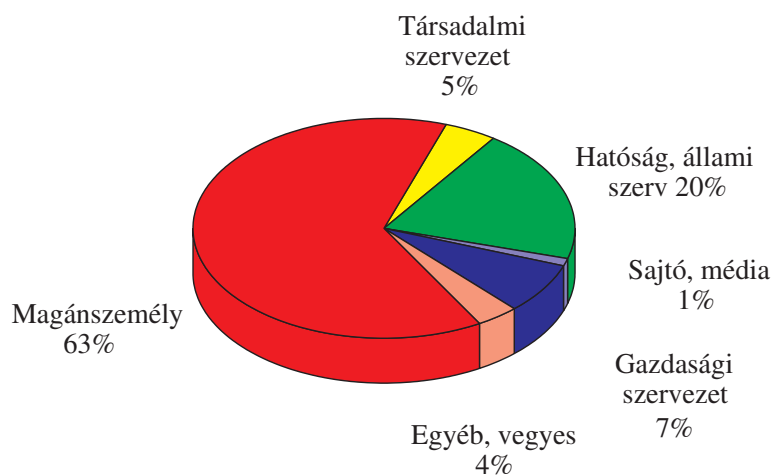
Az adatvédelmi nyilvántartás ügyiratainak megoszlása  
2006 (%)



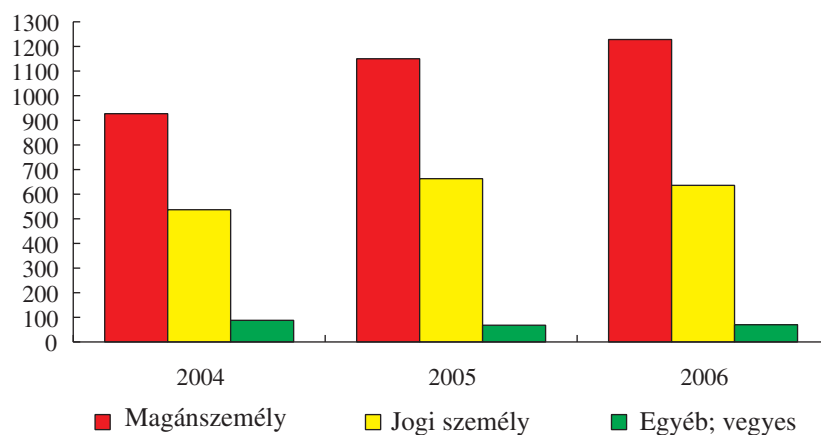
*Az indítványozók aránya*

Az alábbi ábra az adatvédelmi biztoshoz forduló személyek, szervezetek számáról, illetve arányáról ad tájékoztatást. 2006-ban ismét növekedett azon beadványok (panaszok, konzultációk) száma, amelyeknek indítványozói magán-személyek/állampolgárok voltak, 1228 ilyen ügy volt (2005-ben: 1150). Az indítványozók összetétele, aránya a korábbi évekhez képest nem változott jelentősen, bár a jogi személyiséggel rendelkező indítványozók száma csökkent, ami az ügyszámok csökkenésének és ezen belül a konzultációs beadványok csökkenésének másik tényezője lehet. Mind a társadalmi szervezetek (90 beadvány), mind a sajtó részéről csökkenő indítványozói érdeklődésről számolhatunk be. Kiemelendő, hogy a sajtó, illetve a média munkatársai részéről érkező beadványok száma közel a felére, 42-ről 23-ra esett vissza.

Az indítványozók aránya  
2006 (%)



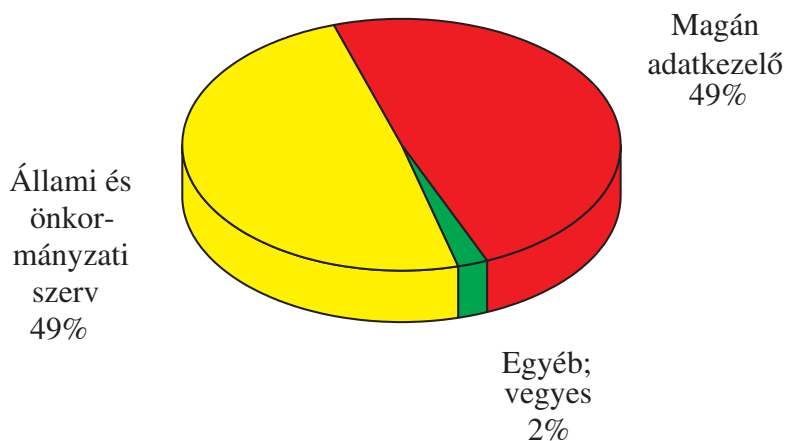
A jogi és a magánszemély indítványozók aránya  
2004 – 2006



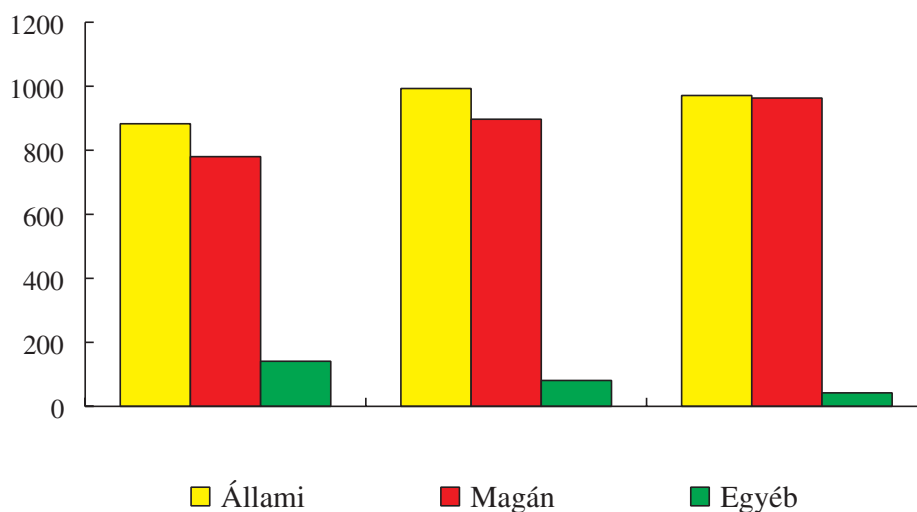
#### A vizsgált adatkezelők típusai

Az adatvédelmi biztos és irodája 2006-ban összesen 1976 (2005-ben 1971) 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 idősor adatait összehasonlítva megállapítható, hogy nagyobb mértékben nőtt a magán adatkezelőket érintő vizsgálatok száma (897-ről 963-ra), és kis mértékben csökkent a vizsgált állami-önkormányzati adatkezelők száma 993-ról 971-re). Állandósulni látszik tehát az a folyamat, hogy a vizsgálatok száma és aránya szinte egyenlően érinti a magán és az állami, illetve önkormányzati adatkezelőket.

A vizsgált adatkezelők típusai  
2006 (%)

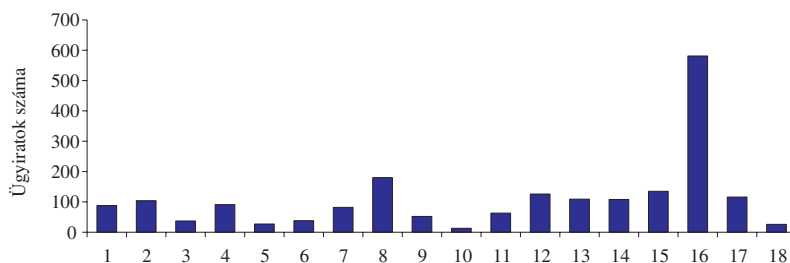


A vizsgált adatkezelők típusai  
2004–2006

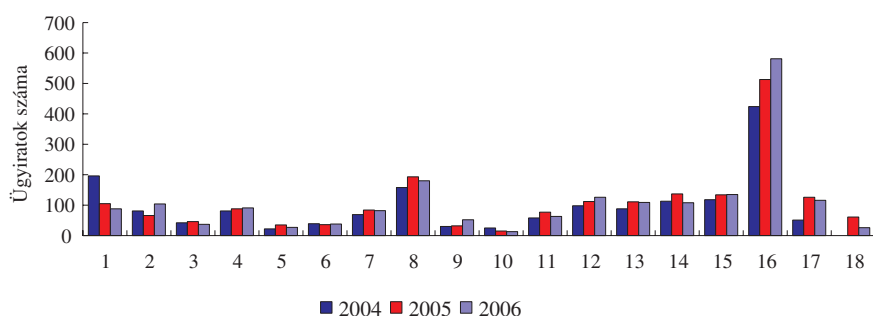


A vizsgált adatkezelők között – legmagasabb számát tekintve – 581 vizsgálattal továbbra is első helyen kell megemlíteni az egyéb adatkezelők közé sorolt munkáltatókat (68 vizsgálat), a különböző szolgáltatásokat nyújtó egyéb gazdasági társaságokat (350), áruküldőket, direkt marketing cégeket (23), illetve társasházakat (32) és a magánszemély adatkezelőket (103 vizsgálat) és az ügyvédi irodákat. Ide tartoznak a kéréstlen, üzleti célú reklámot, ajánlatot tartalmazó elektronikus levelekre (spamekre) vonatkozó vizsgálatok is, melyek száma 2006-ban robbanásszerűen nőtt (magánszemélyek, illetve egyéb gazdasági társaságok adatkezelői körében). A sajtót és a médiát érintő ügyeink száma nem változott, 109 vizsgálat volt. Az egyéb közhatalmi szerveket (bíróóságok, ügyészségek, dekoncentrált közigazgatási szerveket) érintő beadványok száma 66-ról 104-re emelkedett, megjegyezve, hogy a bíróságokat érintően az adatvédelmi biztosnak csak igen szűk vizsgálati jogosultságai vannak. 32-ről 52-re emelkedett az államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerveket érintő vizsgálatok száma. Valamelyest csökkent a pénzügyi intézeteket érintő vizsgálatok száma, 137-ről 108-ra, és tovább csökkent a központi szerveket, minisztériumokat érintő vizsgálatok száma, 105-ről 88-ra.

A vizsgált adatkezelők kategóriái  
2006



A vizsgált adatkezelők kategóriái  
2004–2006



- 1 Központi közigazgatási szerv
- 2 Egyéb közhatalmi szerv
- 3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő
- 4 Fegyveres és rendvédelmi szerv
- 5 Társadalombiztosítás/munkaügy
- 6 Adóhivatal, pénzügyőrség
- 7 Egészségügyi intézmény
- 8 Helyi önkormányzat és szervei
- 9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv

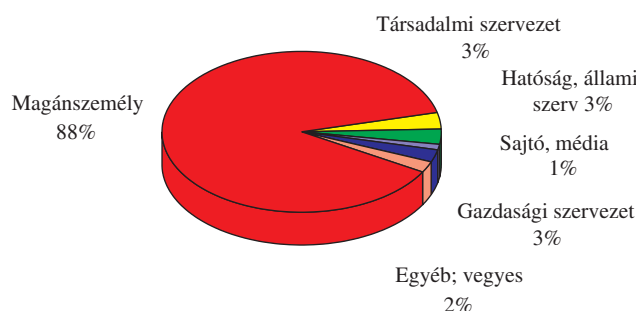
- 10 Szakosított felügyeleti szerv
- 11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
- 12 Társadalmi szervezet
- 13 Sajtó/média
- 14 Pénzügyintézet
- 15 Közüzemi szolgáltató
- 16 Egyéb adatkezelő (áruküldők, társasházak, munkáltatók...)
- 17 Külföldi adatkezelő
- 18 Nincs adatkezelő

### Panaszügyek

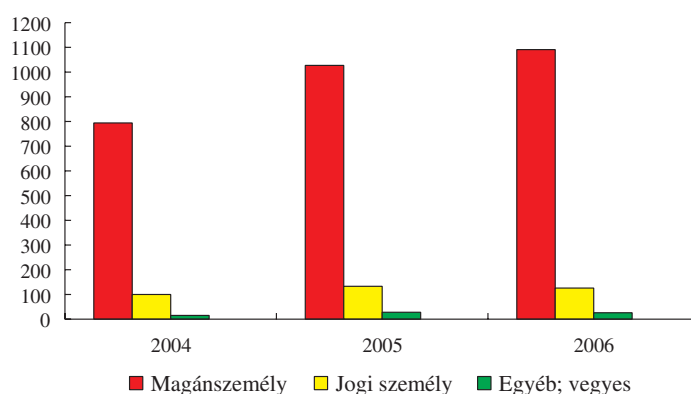
Ha az adatvédelmi biztoshoz forduló érintett konkrét jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye állt fenn, beadványát panaszügyként kezeljük. A panaszügyek jele „A”, 2007-től „P”. A panaszügyeknek alapvetően két fajtáját különböztethetjük meg. Az egyik esetben az indítványozó vizsgálat lefolytatása nélkül a hatályos jogszabályok, a csatolt dokumentumok, illetve az általa leírtak alapján kér az ügyre vonatkozó (általános) állásfoglalást az adatvédelmi biztostól. Ebben az esetben sokszor a vizsgálattal érintett szerv nem is szerez tudomást a vizsgálatról csak akkor, ha az olyan általános jogsértést tár fel, amelyet mindenképpen orvosolni kell. Ha „*csupán*” egyéni jogsértést állapítunk meg, az indítványozó joga eldönteni, hogy kéri-e az adatvédelmi biztos közbenjárását és eljárását az ügyében, vagy saját maga fordul az adatkezelőhöz és érvényesíti jogait. A másik esetben az indítványozó eleve kéri a panaszolt adatkezelés és adatkezelő

vizsgálatát. Az indítványozó kilétét – amennyiben az feltétlenül szükséges –, 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 2006-ban 1241 (2005-ben 1149) volt. A panaszvizsgálatok száma 2006 során nőtt, ellentétben az összes vizsgált ügy számával, amely – mint azt fent már szintén ismertettük – csökkent. A vizsgált panaszügyek indítványozóinak összetétele, aránya a következőképpen alakult. A magánszemély panaszosok aránya nem változott számottevően, ezúttal is a már megszokott 88 százalék volt. A társadalmi szervezetek 41, hatóságok, állami szervek 39, gazdasági szervezetek 34 panaszt nyújtottak be. Miként az összes indítványnál, a panaszügyeknél is megfigyelhető a sajtó, média képviselőinek lanyhuló indítványozó kedve, összesen 12 panaszügyet terjesztettek elő egész évben. Azt azért nem árt hangsúlyozni, hogy a média képviselői számtalan alkalommal keresik meg az adatvédelmi biztost és kéri ki véleményét egy-egy adatvédelmet, illetve információszabadságot érintő kérdésben, de a biztos által adott interjúk, nyilatkozatok ügyként nem szerepelnek a statisztikai rendszerben, illetve az ügyeket más érintett személy vagy szervezet indítványa alapján vizsgáljuk ki.

A panaszosok aránya  
a 2006. év panaszügyeiben (%)



A jogi és magánszemély panaszosok aránya  
Panaszügyek 2004–2006

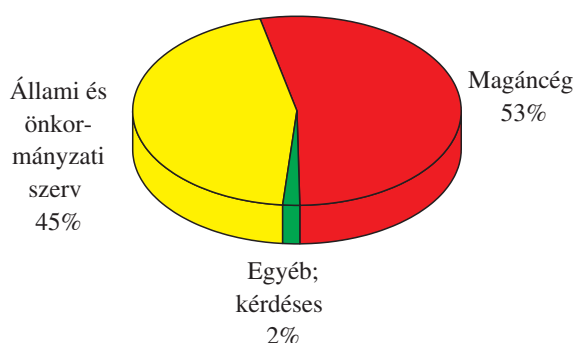


#### A bepanaszolt adatkezelők típusai

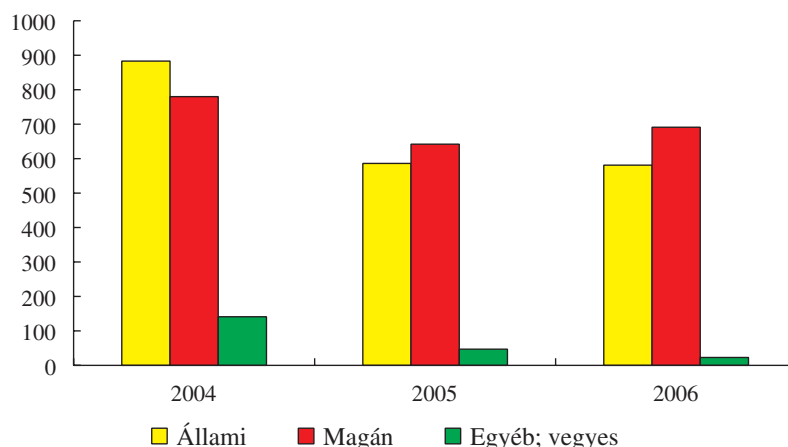
2006-ban a panaszolt adatkezelések száma nem változott számottevően, az indítványozók összesen 1295 adatkezelőt, illetve adatkezelést kifogásoltak. Egy indítvány több, illetve többféle panaszt is tartalmazhat, sőt előfordul, hogy mindkét alapjogot érinti, vagy ami szintén nem ritka, hogy a két alapjog konfliktusa, vélt vagy valós ütközése a beadvány tárgya. 2006-ban a bepanaszolt adatkezelések 45 százaléka állami, önkormányzati, 53 százaléka valamely magánszervezet vagy -személy adatkezelését érintette. Az elmúlt évek adatait, arányait is figyelembe véve ezen adat azt jelzi, hogy

nemcsak hogy megfordult a magán, illetve az állami, önkormányzati adatkezelések bepanaszolásának aránya, hanem a kifogásolt magán adatkezelések száma és aránya évről évre nő.

A bepanaszolt adatkezelők típusai  
a 2006. év panaszügyeiben (%)



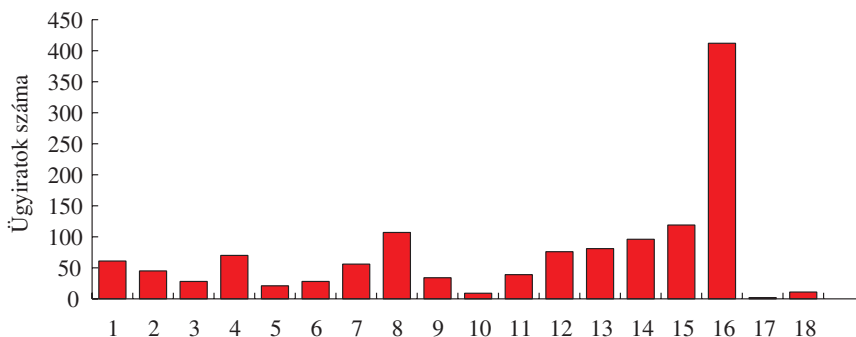
A bepanaszolt adatkezelők típusai  
Panaszügyek 2004–2006



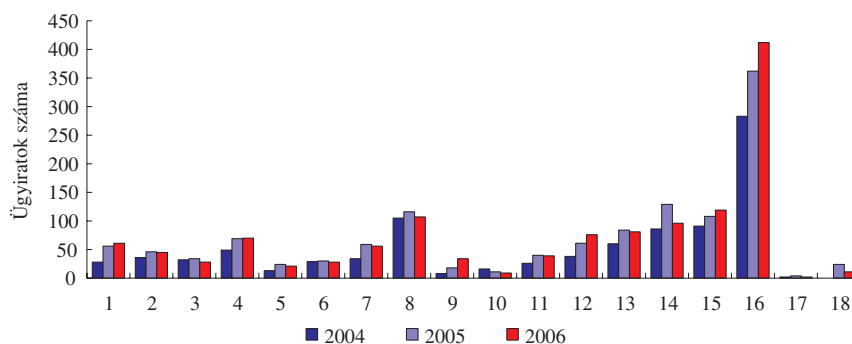
#### *A bepanaszolt adatkezelők kategóriái*

2006 folyamán a legtöbb panaszbeadvány az egyéb adatkezelőkkel szemben (magánszemélyek, egyéb gazdasági társaságok, munkáltatók, társasházak, áruküldők, közvélemény-kutatók) érkezett, összesen 412 panaszt vizsgáltunk (szemben a tavalyi 362 esettel). A közüzemi szolgáltatókat 119, a helyi önkormányzatok és szerveik eljárását 107, a pénzintézeteket 96, a sajtó adatkezelését 81 esetben sérelmezték a panaszosok. 2006-ban kevesebb pénzintézeteket érintő panaszt kaptunk, mint egy évvel korábban. Emelkedett a társadalmi szervezeteket, a központi közigazgatást és a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervezeteket érintő panaszügyek száma. A legszembetűnőbb növekedést a már részletezett egyéb adatkezelők mellett a társadalmi szervezeteknél, közöttük a politikai pártoknál és az általuk kampánycélból folytatott adatkezeléseknél, illetve a központi közigazgatási és az egyéb közigazgatási szerveknél, valamint a közüzemi szolgáltatóknál figyelhetünk meg. Az egyéb közigazgatási szervezeteket érintő panaszok száma közel megduplázódott, melynek elsődleges oka a gázár támogatáshoz kapcsolódó adatkezeléseket kifogásoló beadványok magas száma, valamint a közigazgatási szervek közérdekű adat szolgáltatását érintő panaszok számának emelkedése. Továbbra is igen magas a média adatkezelése (81), valamint a rendvédelmi szervek (70), közöttük a rendőrség adatkezelése miatt előterjesztett panaszok száma is.

A bepanaszolt adatkezelők kategóriái  
a 2006. év panaszügyeiben



A bepanaszolt adatkezelők kategóriái  
Panaszügyek 2004–2006



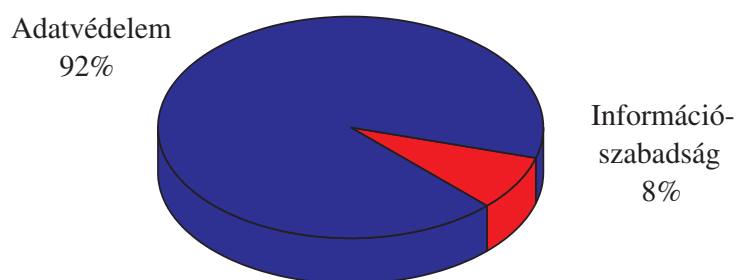
- |                                                |                                                              |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1 Központi közigazgatási szerv                 | 10 Szakosított felügyeleti 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 (árúküldők, társasházak, munkáltatók...) |
| 8 Helyi önkormányzat és szervei                | 17 Külföldi adatkezelő                                       |
| 9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv | 18 Nincs adatkezelő                                          |

*Információs ágak a panaszügyekben*

Az összes panaszügy (1241) közül személyes adataik kezelése miatt 2006-ban 1137-en tettek panaszt, vagyis 86-tal többen, mint 2005-ben. A közérdekű adatok kezelésének gyakorlatát 100 esetben kifogásolták (2005-ben „csak” 88-szor) az adatvédelmi biztostól. A panaszügyekben információs ágak szerinti megoszlását tekintve is nagyon magas az adatvédelem aránya (92%–8%). A korábbi években a megoszlási állandó jellemzője volt, hogy az adatvédelmi panaszok hányada évről évre tovább emelkedett. Ez a folyamat 2004-ben megfordult, és sem 2005-ben, sem 2006-ban nem változott, mivel a közérdekű információk kezelését kifogásoló panaszbeadványok száma most is több mint 8 százalékot

tesz ki szemben a korábbi 6 százalékkal. Megjegyzendő, hogy míg az összes ügyet tekintve a mindkét alapjogot érintő beadványok száma 45 volt, ebből öt volt panaszügy. A panaszügyek számának további emelkedésével párhuzamosan nőnek, lépést tartanak az információszabadság érvényesülését kifogásoló panaszok, vagyis időtállóan tekinthetjük azt a tavaly leírt álláspontot, miszerint: „*az állampolgároknak közérdekű adatok iránti érdeklődése tovább fokozódik és ugyanolyan eréllyel lépnek e joguk megsértése esetén, mint a jogellenes személyes adatkezelés észlelésekor*”.

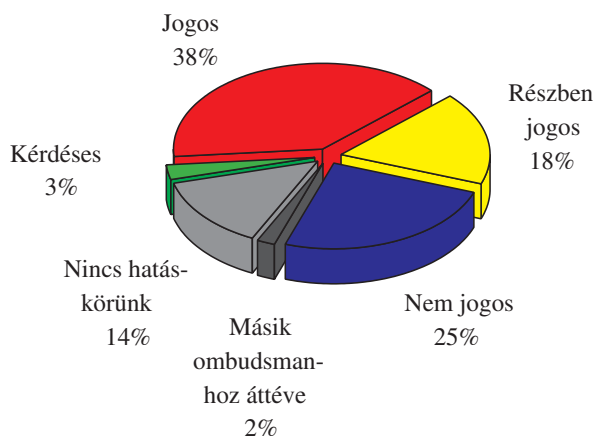
Információs ágak aránya a panaszügyekben  
a 2006. év panaszügyeiben (%)



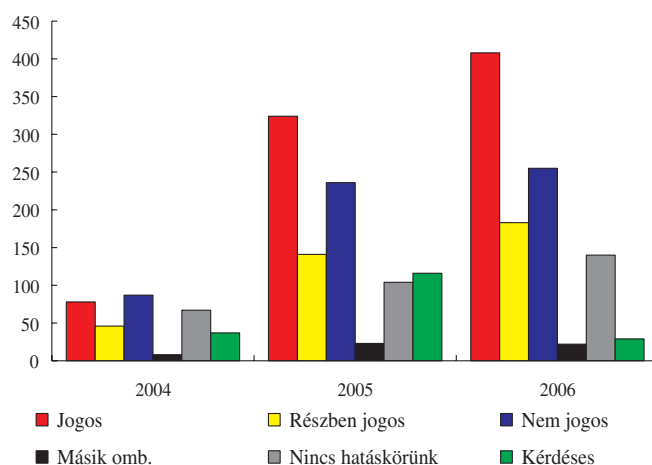
#### A panaszok jogossága

A már lezárt panaszügyek (1241-ből 1037-et zártunk le a beszámoló megírásáig, az előző évben ez a szám 1149/944) több mint felében, 57 százalékában – 591 esetben – állapítottuk meg, hogy jogos vagy részben jogos volt az indítványozó panasza. 2005-höz képest tehát nőtt a jogos és részben jogos panaszok száma, és kis mértékben nőtt a nem jogos panaszoké is. Jóval több olyan panaszt kaptunk, amelyet hatáskör hiánya miatt nem vizsgáltattunk ki. A másik országgyűlési biztoshoz áttett ügyek száma nem változott számottevően, viszont a kérdéses, nem eldönthető beadványok száma 116-ról 29-re csökkent.

A panaszok jogossága  
a 2006. év panaszügyeiben (%)



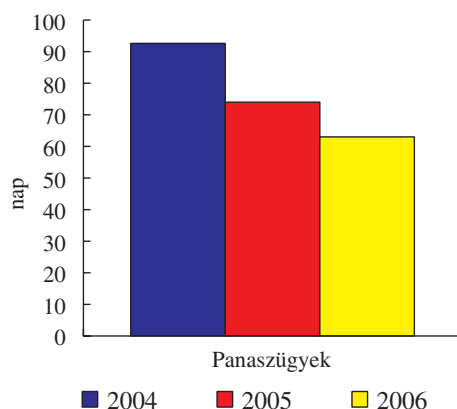
A panaszok jogossága  
Panaszügyek 2004–2006



Átlagos ügyintézési idő

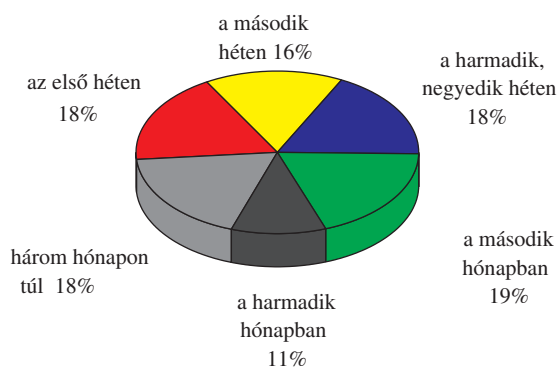
A grafikon hároméves adatainak összehasonlítása után látható, hogy a lezárt panaszügyek átlagos ügyintézési ideje öröndetes módon ebben az évben is közel két héttel csökkent. Míg 2004-ben 92 nap, 2005-ben 72 nap, 2006-ban már csak 63 nap volt. Annak ellenére, hogy a panaszok száma 2006-ban tovább emelkedett, az ügyintézési időt tovább tudtuk rövidíteni. Ennek egyik oka, hogy a panaszosok sokszor nem kérik a gyakran elhúzódó és időigényes vizsgálatot, hanem megelégszenek az egyedi panaszuk ügyében kért és kapott biztosítási állásfoglalással, melynek birtokában esetlegesen maguk veszik fel a kapcsolatot az adatkezelővel, vagy indítanak ellene peres eljárást.

Átlagos ügyintézési idő  
Panaszügyek 2004–2007



Az ügyintézés időtartama a 2006-os évben a következőképpen alakult. 2007 februárjáig, a beszámoló megírásáig a 2006-ban iktatott 2211 ügy közül 1142-ben az első hónapban adtunk érdemi választ a beadványt tevőnek az indítványára, ez az összes ügy több mint fele, 52 százaléka. A második hónapban további 423 beadványra válaszoltunk, amely további 19 százalékot tesz ki. Ez az összes ügy hetven százaléka. Az ügytorlódás jelei igazán a harmadik hónapban és azon túl adott érdemi válaszok számában mutatkoznak meg (241, illetve 405 ügy). Az átlagos ügyintézési időben – mindezt egybevetve – további jelentős javulás tapasztalható. Kiemelendő, hogy a három hónapon túli határidővel intézett ügyek aránya a tavalyi 25 százalékról 18 százalékra, 590-ről 405-re csökkent.

Az ügyintézés időtartama a 2006-os évben  
(„Hány ügyre válaszoltunk érdemben”) (%)



## II. A VIZSGÁLATOK

### A. Személyes adatok

A 2006. év megerősítette azt a már néhány éve megfigyelhető tendenciát, amely az ügýtípusok szerkezeti átrendezésében jelenik meg. Az adatvédelmi biztos tevékenységének első éveiben jellemző volt a nagy állami adatkezeléseket, adatkezelőket érintő vizsgálatok túlsúlya, amely mellé idővel felsorakoztak a magánszféra egyes adatkezelései: bankok, direkt marketing, munkáltatók. Ez utóbbiak jellemzője, hogy jelentőségüket nem egy-egy nagy adatkezelő adta, hanem az adatkezelések együttese. Míg például egy-egy munkáltató önmagában nem kezeli nagyszámú érintett adatát, a munkaviszonyhoz kapcsolódó adatkezelések egésze már mindenképpen indokolta – az érintettek nagy száma, a hasonló jogi háttér, rokon vonásokat mutató vizsgálatok okán – azt, hogy a munkáltatókat mint adatkezelési területet önállóan tekintsük. Hasonló a helyzet a bankok, biztosítók, távközlési szervezetek esetében is.

A magánszféra nem veszített súlyából, sőt, vizsgálataink egyre nagyobb számban irányulnak magánjogi jogviszonyokhoz kapcsolódó adatkezelésekre, miközben az új technológiák, jogértelmezési kérdések is egyre inkább itt merülnek fel. A hagyományosan nagy adatkezelőnek számító fegyveres és rendvédelmi szervek, az önkormányzatok, a társadalombiztosítás szervei, adóhatóságok egyre kevesebb munkát adnak, amely a róluk szóló fejezet rövidebb terjedelmében is megnyilvánul. Ennek többféle oka is lehet. Ezek közül az egyik, hogy az adatkezelők a kezdeti bizonytalanságoktól vagy éppen a régebbi időkből „öröklődött” rutintól megszabadulva megtanulták, hogy munkájuk során figyelni kell a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésére, és egyre inkább a jogszabályok betartásával járnak el, miközben az állampolgárok tájékoztatására is figyelmet fordítanak. Másrészt az állampolgárok megtanulták, hogy a demokratikus jogállamban az állam nem felettük áll: ismerik jogaikat, képesek azok érvényesítésére, így nem feltétlenül szorulnak arra, hogy az adatvédelmi biztostól kérjenek segítséget.

A magánszféra azonban egyre gyakrabban elbizonytalanítja az állampolgárokat. Egymást érik a legkülönbözőbb adatkezelések: kamerák a munkahelyeken, üzletekben, bankokban, okmányok másolása, véget nem érő adatfelvétel hitelképesség vizsgálata jegyében, „ellenőrizhetetlen ellenőrzések”, bonyolult adatszolgáltatási rendszerek – a mindennapjaink részévé vált, hogy ügyfélként, adósként, munkavállalóként sokan, túl sokan kíváncsiak ránk. Ezekben a viszonyokban ráadásul a függőség, a kiszolgáltatottság is megjelenik. Az állampolgár, aki jogai ismeretében, tudatosan és határozottan lép fel egy túlzó rendőri intézkedés, adóhatósági vizsgálat ellen, elbátortalanodik, ha munkáltatójával, bankjával vagy távközlési szolgáltatójával áll szemben. Nehézséget okoz a jogszabályi környezet is. Míg a közhatalom gyakorlása szigorú szabályokhoz kötött, ezekben a jogviszonyokban sok a rendezetlen kérdés, a megengedő szabály, így nehéz látni a határokat a jogszerű és a jogellenes között; sok a bizonytalan, „szürke” terület, melyet az adatkezelők a hatékonyság jegyében igyekeznek minél jobban kihasználni. Végezetül nem lehet elfeledkezni még egy fontos tényezőről sem: a magánszféra nagy adatkezelői közül kerülnek ki azok, akik meg tudják venni a lefejlettebb technológiát, alkalmazni tudják a legdrágább adatelemzési módszereket is.

A bevezető végén még egy szerkesztési változtatásra is fel kell hívni az olvasó figyelmét. Az elmúlt években a beszámoló mellékletében nagyszámú ügyet ismertettünk, ezekre az utalásokat a szövegben könnyen meg lehetett találni. A vizsgálatok nagy száma és változatossága azonban egyre nehezebben kezelhető terjedelmet igényelt, miközben egyre kisebb valószínűséggel találta meg az olvasó az őt valóban érdeklő állásfoglalásokat. Ez a beszámoló már nem tartalmaz konkrét állásfoglalásokat, ugyanakkor az elektronikus információszabadságról szóló törvény alapján azok a korábbinál jóval nagyobb számban érhetők el az adatvédelmi biztos honlapján. Ezekre természetesen a megfelelő helyeken továbbra is megtalálható az utalás.

### Az adatvédelmi biztos pereit

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv., adatvédelmi törvény) 2004. május 1-jén hatályba lépett módosítása egyfajta hatósági jogkört adott az adatvédelmi biztosnak. Ennek lényege, hogy a biztos már nemcsak ajánlást adhat ki, hanem kötelező döntést is hozhat, amely ellen az adatkezelő bírósághoz fordulhat. A 2006-os évben lezárult az első ilyen per, miközben az adatvédelmi biztos egy másik ügyben is alperesként állt bíróság előtt. A következőkben e két ügy rövid ismertetésére kerül sor.

Még 2004-ben indult az a vizsgálat, amely az RTL Klub elnevezésű kereskedelmi TV-csatornán több alkalommal is sugárzásra került „Anyacsavar” című műsorra irányult. A műsor lényege, hogy két önként jelentkező családban az anyák egy hétre „helyet cseréltek”, és a történeteket a valóságshow-khoz hasonló módon mutatta be a televízió. Valamennyi műsor közös jellemzője volt, hogy teljesen eltérő anyagi, társadalmi helyzetben lévő családokat választottak ki, és minden családban volt kiskorú gyermek.

Az érintettek és a Magyar RTL Televízió Zrt. között megkötött szerződés alapján történő adatkezelés jogellenessége lényegében azért volt megállapítható, 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 televízió kezelésébe kerültek, azonban e körben a szülők, mint törvényes képviselők által adott hozzájárulás nem elfogadható. Ennek oka, hogy a gyermekek tekintetében fennállt a pszichikai károsodás veszélye, amely szükségessé tette volna a gyámhatóság közreműködését a hozzájárulás megadása során. Az adatvédelmi biztos a televíziót a jogellenes adatkezelés megszüntetésére szólította fel. Válaszul a Magyar RTL Televízió Zrt. a biztos intézkedés megváltoztatása érdekében keresetlevelet terjesztett a Pesti Központi Kerületi Bíróság elé, majd áttételt követően a per a Fővárosi Bíróság előtt indult meg.

A perben a felperes az adatvédelmi biztos álláspontjának jogellenességére hivatkozott. Bár a biztos készen állt arra, hogy álláspontját érdemben is megvédje a bíróság előtt, erre nem volt szükség: a felperes ugyanis akkor fordult bírósághoz, amikor a biztos még „csak” felszólította a jogellenes adatkezelés megszüntetésére. Az adatvédelmi törvény a bírósági út lehetőségét az adatkezelés megszüntetését elrendelő határozattal szemben nyitja meg, ilyen kibocsátására azonban nem került sor. A Fővárosi Bíróság 2006. április 10. napján kelt végzésében egyetértett ezzel az állásponttal, és a pert megszüntette. A végzés ellen a felek fellebbezéssel nem éltek.

A másik pert a Magyarországi Szcintológia Egyház indította az adatvédelmi biztos ellen, közérdekű adat kiadása iránt. Az adatvédelmi biztos 2006 májusában ajánlást bocsátott ki az egyház számára, melyben felhívta minden Magyarországon működő szcintológia egyház vagy szervezet, és a szcintológia vallás gyakorlóinak figyelmét, hogy a hitéleti tevékenységük során is ügyeljenek az adatvédelem követelményeinek betartására, különösen az adatkezeléssel érintettek megfelelő tájékoztatására. A biztos az ajánlás indoklásában hivatkozott a Nemzeti Nyomozó Iroda Bünyügyi Főosztálya által adott szakvéleményre, amely az egyház által alkalmazott „e-meter” hazugságvizsgáló eszközként történő felhasználhatóságával kapcsolatban készült. Az ügy részleteit az egyházakról szóló fejezetben ismertetjük, ehelyett csak a per folyamatának bemutatására kerül sor.

Az egyház kérte a szakvélemény megküldését. Válaszában a biztos kifejtette, hogy az adatvédelmi törvény 19/A. §-a alapján a szakvéleményt nem áll módjában megküldeni, mivel az eljárás még nem zárult le, és az ajánlás fenntartásával, visszavonásával vagy megváltoztatásával kapcsolatos döntést az egyház válasza alapján lehet meghozni. Ezt követően került sor a bírósági eljárásra.

Az egyház keresetében azt kérte a Fővárosi Bíróságtól, hogy állapítsa meg: a biztos eljárása megsértette az adatvédelmi törvény közérdekű adat kiadására vonatkozó szabályait, és kötelezze a szakvélemény kiadására. Álláspontja szerint alkotmányosan elfogadhatatlan, ha a biztos egy súlyos következményekkel járó döntést anélkül hoz meg, hogy az iratbetekintés jogát a vizsgált fél számára biztosítaná. Emellett megítélése szerint az eljárás a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény szerint is aggályos, mivel a vizsgálat a vallásgyakorlás központi eleméhez kapcsolódó eszközhasználatot is érintette.

A biztos ellenkérelmében kifejtette, hogy az egyház szakvélemény kiadását kérő levele kézhezvételekor az eljárással kapcsolatos döntését az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról – éppen a felperes érdemi válaszában elmaradása miatt – még nem hozta meg. Vagyis a kérdéses szakvélemény ekkor az adatvédelmi törvény 19/A. §-a szerinti döntést megalapozó iratnak minősült.

A Fővárosi Bíróság a perben 2006. augusztus 24. napján, majd október 19. napján tartott tárgyalást. A második tárgyaláson a biztos – fenntartva az általa korábban előadottakat – a szakvéleményt az egyház képviselője részére átadta, mivel nyilvánvalóvá vált számára, hogy nem fogadja el az ajánlásban foglaltakat, tehát az eljárás lezárásának – és ezért a szakvélemény kiadásának – akadálya éppen a per megindítása miatt szűnt meg.

A bíróság a perben 2006. október 31. napján kihirdetett ítéletében, a biztos álláspontját elfogadva, az egyház keresetét jogalap hiányában teljes egészében elutasította.

### **Rádióhullámokon alapuló azonosítási technológiák**

A XXI. század elején az információs társadalom polgára számára nem szokatlan, hogy a rohamosan fejlődő adatátviteli rendszerek a vezeték nélküli hálózatok világává alakítják a jelenlegi technológiai struktúrákat. Ma már bárki számára elérhető, hogy a különböző infokommunikációs eszközei, mint például egy mobiltelefon, laptop vagy PDA, bluetooth vagy infrakapcsolat segítségével kommunikáljanak egymással. Az elmúlt évek során megindult a fejlődés a rádióhullámok közreműködésével történő adatkommunikáció irányába is. A Radio Frequency Identification (rádióhullámokon alapuló azonosítás, RFID) ma már széles körben alkalmazott azonosítási rendszer, amely a rádióhullámok által közvetített adatok feldolgozásán alapul. A technológia lényege, hogy az RFID címke vagy chip – közismert nevén „tag” – rádiójelek segítségével információt közvetít a hordozó tárgyról.

Az RFID technológiai rendszer két eszköz kommunikációjára épül: az egyik az RFID „tag” (angol szó, jelentése: címke, cédula), a másik az RFID olvasó (reader). A tipikus RFID „tag” egy chipet és egy antennát tartalmaz, és ezek egy hordozórétegen vannak rögzítve. A chipen a memóriakapacitás függvényében az általános információkon túl egyedi azonosítók is elhelyezhetők, például egy termék esetében annak előállítója, gyártásának időpontja, sorszáma, rendelteté-

si helye. Az RFID címke leginkább a termék vonalkódjára emlékeztet, mégis kardinális a különbség a két termékazonosítási rendszer között. A vonalkód az általános termékazonosításra képes, az RFID rendszernek pedig az a célja és feladata, hogy a termék egyedi azonosítását elvégezze.

Az olvasó – ahogy a neve is mutatja – abban játszik szerepet, hogy az RFID „tag”-en tárolt információk digitális formában kiolvashatók legyenek. Az olvasó antennája rádióhullámok kibocsátásával kapcsolatot keres az RFID „tag”-gel. A rádióhullámot érzékelő „tag” a memóriájában tárolt információkat analóg jelek formájában leadja az olvasónak, amely az analóg jelet digitálissá alakítja át. A digitális adatokat pedig az RFID rendszerhez csatlakoztatott számítógépes rendszer értelmezi és feldolgozza.

A technológiai alapok ugyan adottak, de az RFID rendszereknek mégis sokféle fajtája létezik. Alapvetően az aktív és a passzív rendszerek ismeretesek. Az aktív chippek önálló energiaforrással rendelkeznek, ezért az olvasóval történő kommunikációjuk azon alapul, hogy a tárolt adatokat rádióhullámokkal maguk sugározzák az olvasó felé. Ehhez képest a passzív „tag” önálló energiaforrással nem bír, az olvasó által kibocsátott hullámokat veri vissza. Amikor a passzív RFID egy olvasó hatókörébe ér, az olvasó által kibocsátott rádiójelek ébresztik fel álmából, és ennek hatására közvetíti a tárolt információkat. Az aktív eszköz képes arra, hogy nagyobb távolságról adjon jelet magáról, a passzív eszköz ellenben jóval kisebb és olcsóbb.

A technológia távlatai ma még beláthatatlanok. A beléptető rendszerek már számos helyen alkalmazzák a technológiát, más területek jelenleg is tesztelés alatt állnak. Vannak olyan ipari és kereskedelmi szektorok, ahol az RFID címkek és chippek használata már mindennapos gyakorlat. A kereskedelem és a logisztikai rendszerek kétségkívül hasznélvezői az RFID technológiának, hiszen a termék – például egy jármű – az előállításától, a szállításon át, egészen a raktáráig követhető, és a teljes áru- és raktárkészlet naprakész megfigyelése elvégezhető a termékek rádiófrekvenciás azonosításával. Ezentúl az RFID technológia alkalmas a hibás, valamint a lejárt szavatosságú termék raktárkészletből való kiszűrésére is. A járművek elleni lopásvédelem egyik eszköze is lehet az RFID technológia, de a közlekedésben az utazáshoz használatos kártyákon túl, az autópályadíjak megfizetésének is mindennapos eszköze lehet. Az RFID technológia repülőtereken is alkalmazható helymeghatározásra és nyomkövetésre: az utas poggyászára helyezett RFID a csomag, a beszállókártya RFID-vel való ellátása pedig az utas helyzetének megállapítására ad lehetőséget.

Októberben hazai és nemzetközi híradásokból értesült a biztos arról, hogy a debreceni repülőtéren az utasok nyomon követését szolgáló rendszert kívánnak kipróbálni a közeljövőben. Az utasok helyzete egy címke segítségével határozható meg, melyet felvételkor kapnának meg. A repülőtéren csak a technológia tesztelésére kerül sor, utasok elől elzárt területen; a folyamatban csak a fejlesztők vesznek részt, utasok nem. (1624/A/2006)

Az egészségügyi szektor, ideértve a gyógyszeripart is, számtalan kiaknázatlan lehetőséget rejt. A gyógyszerek egyedi azonosítóval való ellátása útján elkerülhetők lennének a gyógyszerhamisítások, az anyagszállításból eredő veszteségek, és a gyógyszer származásának hitelt érdemlő igazolása is megvalósíthatóvá válna. Az egészségügyi ellátórendszer nyitott a technológia iránt, és az alkalmazás terén ígéretesek a kilátások. Az orvos kórházon belüli helyzetének meghatározása a sürgősségi ellátásokat könnyíti meg, az eszközökbe, műszerekbe való beépítés az operáció során elkövetett műhibákat segít kiküszöbölni, és a beteg személyazonosságának – különösen öntudatlan állapotban fontos – meghatározását segítheti. Ez utóbbi már a bőr alá ültetett chippek világába kalauzol bennünket.

A fentiek csak példák, a technológia lehetséges alkalmazási területeit lehetetlen számba venni. Alkalmazható bankjegyeken a hamisítások elkerülése és kiszűrése érdekében, az útlevelek esetében a biometrikus azonosítók tárolására és különféle készpénz-helyettesítő kártyarendszerekben is. Egyes svájci és osztrák sípályákon a liftek használatára jogosító kártyák tartalmaznak azonosító chipet, melyek leadásakor a síelő megkapja napi statisztikáját: mennyit sielt, milyen magasságot tett meg, mennyit pihent. A rendszer lényegében a pályákon elhelyezett olvasók adatait összesíti.

A rádiófrekvenciás azonosítási technológia kihívást jelent az adatvédelem számára, mert nem csupán tárgyak és áruk, hanem személyek ellenőrzésére, azonosítására és helyzetének nyomon követésére is lehetőséget ad. Az adatvédelem felől közelítve igazi kétarcú jelenséggel van dolgunk, mert a technológia az adatkommunikáció terén kézzelfogható előnyöket ígér, és mégis reális veszélyt jelent az egyén magánszférájára és a személyes adatok védelméhez fűződő jogára.

Az Európai Unió adatvédelemmel foglalkozó 29-es munkacsoportja 2005. január 19-én adta közre azt a munkanyagot, amelyben az RFID technológia jellemezőinek és alkalmazásának körülményeire tekintettel megfogalmazta azokat az elvárásokat, amelyeket a technológia fejlesztőinek és alkalmazóinak szem előtt kell tartaniuk a magánélethez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jog védelme érdekében. Az RFID technológia alkalmazása ugyanis meghatározott területeken személyes adatok gyűjtésével és kezelésével járó művelet, ezért a rádiófrekvenciás azonosítási rendszerben az adatvédelmi előírásokat figyelembe kell venni – hiszen a chipen személyes adatok is tárolhatók. A másik alkalmazási kör, ha a technológia személyek ellenőrzésére szolgál (például gyermekek vagy rabok esetében).

Az új technológia elterjedése előtt az adatvédelemnek a tájékoztatásra kell helyeznie a hangsúlyt. Ez nem csupán az adatvédelmi biztosnak, hanem a technológia fejlesztőinek, a rendszer üzemeltetőinek és forgalmazóinak is feladata. Ez nemcsak arra irányul, hogy az érintettek megismerkedjenek a technológiával, de lehetőséget kell adni arra is, hogy az

egyes konkrét alkalmazásokról tájékoztatást kapjanak. Lényeges szerephez juthatnak a magánszférát védő módszerek, mint például a chip deaktiválásának lehetősége vagy olvasásának átmeneti korlátozása. Fokozott figyelmet kell fordítani az adatbiztonsági követelményekre is, elsősorban arra, hogy az információkat illetéktelenek ne olvashassák.

Az RFID technológia más, információs társadalomban született és születő technológiákhoz hasonlatosan az információk gyorsabb és hatékonyabb feldolgozására épít. Ezek a rohamosan fejlődő eszközök újra meg újra kihívást jelentenek az adatvédelem számára, mert az egyén magánszférája, az a szféra, amely technikai eszközök által érintetlen, egyre szűkül. Az adatvédelem sok esetben egy újszülött technológia mellett csupán bábáskodhat, és preventív intézkedésekkel a helyes fejlődési irányba terelheti.

Adatokkal és információkkal terhes világban élünk, amely egyszerre tágítja előttünk a horizontot, információk és ismeretek kincsestára tárul fel előttünk, mégis meztelennek érezzük magunkat, amikor magánéletünk legbensőbb titkai személyes adatok formájában különféle adatkezelések rekordjaivá válnak. Az előbb említett „*bőr alá ültetett chip*” talán túlzott aggodalomnak tűnhet – ennek ellentmond az, hogy az Amerikai Egyesült Államokban ez már olyan szinten valóság, hogy egyes tagállamokban törvény tiltja alkalmazásukat.

## Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések

### A Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal

A korábban a belügyminiszter alá tartozó Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (továbbiakban: Központi Hivatal) 2006-ban országos hatáskörű szervként a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter irányítása alá került. A szervezet adatkezelését érintő panaszok, észrevételek száma a nyilvántartásokban tárolt hatalmas mennyiségű személyes adathoz képest évről évre folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.

A panaszosok közül a név- és lakcímadatok direkt marketing célú felhasználását kifogásolták legtöbben, az esetek zömében azonban jogszerűnek bizonyult e szervezetek eljárása. (102/A/2006, 123/A/2006, 1639/A/2006)

Egy polgár aziránt érdeklődött, hogy személyes adatait a személyi adat- és lakcímnyilvántartásból rosszakarója, aki a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban dolgozik, jogszerűen megszerezheti-e.

A biztos válaszlevelében arról tájékoztatta a beadványozót, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényben a különböző szervek, hatóságok adatigénylését részletesen szabályozták, kitérve az adatlekérdezések jogalapjára is. E törvény 24. § (1) bekezdése alapján az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a kérelmező azonosításához igényelhet adatokat a nyilvántartásból. Az adatigénylés a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és területi szervei esetében tehát csak a törvényben kifejezetten megjelölt, az állampolgársági, bevándorlási eljárással kapcsolatos cél lehet, az e szervezeteknél dolgozók magáncélú adatlekérdezése jogellenes. (2001/A/2006)

A bűnügyi nyilvántartás vonatkozásában egy beadványozó azt kifogásolta, hogy a büntetőeljárások megszűnése után az állampolgárok miért nem kapnak automatikusan értesítést arról, hogy adataikat törölték a nyilvántartásból. A bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény (továbbiakban: Bnyt.) irányadó rendelkezéseinek ismertetése mellett a biztos hangsúlyozta, hogy a nyomozás, illetve a büntetőeljárás megszüntetése esetén a személyes adatok törlése ugyan „*automatikus*an” megtörténik, ez azonban nem jelenti azt, hogy erről az érintettet „*hivatalból*” értesítenék.

Az Avtv. 6. § (2) bekezdése olyan tájékoztatási kötelezettséget ír elő az adatkezelő részére, amely az érintett kérelmén alapul – az Avtv. 11. § (1) bekezdése alapján – ez a rendelkezés tehát nem kötelezi a Központi Hivatalt „*automatikus*an” tájékoztatás adására. A jelenleg Magyarországon működő „*nagy állami*” nyilvántartások egyike sem nyújt kérelem nélkül tájékoztatást az érintett részére arról, hogy megkezdtek vagy megszüntették adatai kezelését. Egy ilyen tájékoztatási kötelezettség törvénybe iktatása többnyire indokolatlan, hatalmas költségeket róna az adott szervezetre. A biztos álláspontja szerint az érintett részére az Avtv.-ben biztosított tájékoztatáskérési lehetőség, illetve az adatkezelők részére előírt tájékoztatásadási kötelezettség megfelelő védelmet nyújt az állampolgárok részére arra az esetre, hogyha felmerülne bennük egy esetleges jogosulatlan adatkezelés gyanúja. (738/A/2006)

Szintén az adatkezelő tájékoztatási kötelezettségével kapcsolatos kérést fogalmazott meg az a panaszos, aki aziránt érdeklődött, hogy betekinthe-e a bűnügyi nyilvántartásba. A biztos állásfoglalásában foglaltak szerint az adatvédelmi rendelkezésekből nem következik, hogy az érintettnek betekintést kellene biztosítani a vonatkozó nyilvántartásokba. E kérésének technikailag is nehezen lehetne eleget tenni. Az adatkezelő eljárása akkor is megfelelő, ha az Avtv. szabályai szerint az érintett részére tájékoztatást ad. (13/K/2006)

A biztoshoz intézett panaszbeadványában egy polgár azt sérelmezte, hogy határátlépései alkalmával azért kell hosszabb időt várakoznia, mert adatait a határőrök lekérdezik a bűnügyi nyilvántartás gépi prioráló rendszeréből, és azal szembesülnek, hogy egy régi elítélése szerepel a büntetéseket nyilvántartásában.

A Bnyt. alapján a büntettek nyilvántartásába felvett adatokat a szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélték esetén a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítés (a továbbiakban: mentesítés) beálltától számított tizenöt évig kell kezelni, a c) pont pedig ezt a tárolási időtartamot a gondatlan bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélték esetén a mentesítés beálltától számított öt évben határozza meg. E rendelkezések célja éppen az, hogy a hatóságoknak – a törvényben megszabott időtartamon belül – akkor is tudomásuk legyen egy személy „bűnügyi” előéletéről, ha ez illető a „civil” életben egyébként már mentesítésben részesült, tehát tiszta erkölcsi bizonyítványt kaphat. Egyes bűncselekmények elkövetése esetén a büntettek nyilvántartásában szereplő személyek adataihoz kapcsolódóan többek között olyan egyéb rendelkezéseket is tartalmazhat a nyilvántartás, mint például a határátlépés tilalma. E „kiegészítő” rendelkezések meglétét a hatóság szintén csak a nyilvántartás ellenőrzése útján tudja megállapítani. (1655/A/2006)

## Rendőrség

A rendőrséggel kapcsolatos ügyek, illetve panaszbeadványok a 2006. év folyamán sem számukban, sem pedig az egyéb ügyekhez viszonyított arányukban nem mutattak jelentős változást az elmúlt évhez képest.

Továbbra is igaz, hogy a panaszok jelentős részének vizsgálatakor a biztos a rendőrség jogszerű eljárását állapította meg. Ezt a tényt különösen azért fontos kiemelni, mert a médiához illetve a külső szemlélőhöz szinte kizárólag csak azok az ügyek jutnak el, amelyekben a biztos valamilyen jogellenességet állapít meg, így a polgárokból olyan kép alakulhat ki, mintha a rendőrség sorozatosan megsértené a személyes adataik védelméhez fűződő jogukat, holott ez a kép nem reális. Az állampolgárok sok esetben téves információk és jogérzet alapján vélik úgy, hogy a rendőrség jogszerűtlenül járt el velük szemben, és a biztos gyakran tömegével utasít el azonos vagy egymáshoz nagyon hasonló jellegű panaszokat, illetve állapítja meg a rendőri eljárás és intézkedés jogszerűségét. Maga a rendőrség is komoly erőfeszítéseket tett az elmúlt néhány évben annak érdekében, hogy a biztos állásfoglalásait a mindennapi munka során megfelelően alkalmazza, és adatvédelemmel kapcsolatos problémák felmerülése esetén, gyakran az állampolgári panaszokat megelőzendő fordulnak a biztoshoz állásfoglalásért. Az alábbiakban következnek néhány jellemző ügycsoport vagy kiemelkedő súlyú ügy bemutatása.

Az előző évekhez hasonlóan nagyszámú, az igazoltatással kapcsolatos panasz érkezett, ezek száma azonban nem kiemelkedő az összes, rendőrséggel kapcsolatos panasz számához képest. E panaszok egy részének vizsgálatakor a biztos a rendőrség jogszerű eljárását állapította meg, azonban az igazoltatással összefüggésben ebben az évben meglehetősen nagy a jogos panaszok aránya. Különösen érthetetlen ez akkor, amikor ezt a kérdéskört a biztos már számtalanszor vizsgálta, és az ügyekben kiadott állásfoglalásait a rendőrség vezetése is elfogadta.

A problémát leginkább az okozza, hogy egyes helyi rendőrkapitányságok nem veszik figyelembe a 3/1995. (III. 1.) BM rendelet azon rendelkezését, mely szerint az eljáró rendőr csak azzal a személlyel összefüggésben rögzíthet adatokat, akinél ezt további intézkedés szükségessége vagy egyéb releváns körülmény indokolja, és valamennyi igazoltatott személy adatát feljegyzik, majd ezt követően 2 évig teljesen indokolatlanul és jogszerűtlenül tárolják. A rögzítés indokai igen változatosak, és meglehetősen semmitmondóak, az általános jellegű bűnmegelőzéstől a terrorizmus elleni harcig terjednek. Volt már olyan rendőrkapitányság is, amely arra hivatkozott, hogy területükön feltételezhető körözött személyek felbukkanása. Ezen indok nem elfogadható, hiszen valószínűleg nincs olyan része az országnak, ahol ne lehetne feltételezni körözött személyek felbukkanását. A kapitányságvezető a biztos álláspontját elfogadta, és intézkedett a gyakorlat megváltoztatásáról, illetve a rögzített adatok törléséről. (1461/A/2006)

Az év folyamán számos panasz érkezett a rendőrségi határozatok adattartalmával kapcsolatosan is. A leggyakoribb kifogás, hogy a nyomozást megszüntető határozat „személyi részében” feltüntetett személyes adatok az eljárásban ellenérdekelte felek tudomására jutottak, mivel a nyomozó hatóság ugyanolyan adattartalmú határozatot kézbesített az eljárásban részt vevő valamennyi fél részére.

A biztos már a 2005. év végén javaslatot tett az igazságügy-miniszternek a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) olyan módon történő módosítására, hogy az ellenérdekelte felek ne juthassanak hozzá egymás személyes adataihoz az eljárás során, illetve annak lezárásakor. A javaslattal az igazságügy-miniszter nem értett egyet, álláspontja szerint fontos eljárásjogi érdekek sérülnének azzal, hogyha az eljárásban részt vevő különböző felek különböző határozatokat kapnának. A biztos álláspontja a kérdéskörrel kapcsolatosan továbbra is az, hogy a célhoz kötöttség elvére tekintettel jogszerűtlen a határozat adattartalma, amennyiben az több adatot tartalmaz annál, mint amennyi a felek adott eljárásban történő azonosításához szükséges. Teljesen szükségtelen és veszélyes is, hogy az ellenérdekelte felek a különböző határozatokból hozzájuthassanak a másik fél személyes adataihoz, amikor azoknak gyakorlatilag semmilyen hasznuk nincs a határozat lényegét tekintve. (2214/A/2005, 2091/A/2006)

Gyakran jelent gondot az állampolgárok számára, hogy hozzájussanak olyan rendőrségi határozatokhoz, amelyek jogos kárigényük érvényesítéséhez lennének szükségesek – például egy közlekedési balesettel kapcsolatosan –, mivel a rendőrség adatvédelmi okokra hivatkozva megtagadja e határozatok kiadását. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Szabstv.) 51. § (1) bekezdése alapján a szabálysértési eljárásban sértett az, akinek jogát vagy jogos érdekét a szabálysértés sértette vagy veszélyeztette. E rendelkezés alapján a balesetben érintett vétkes felet tekinthetjük sértettnek, hiszen az elkövetett szabálysértés sértette az ő érdekeit. A (2) bekezdés alapján a sértett az eljárás

során az öt érintő iratokat megtekintheti, azokról másolatot kérhet, illetőleg készíthet, az eljárást lezáró határozat pedig egyértelműen a véten felet is érintő iratnak minősíthető. Amennyiben a balesetben részes, véten fél a határozatról abból a célból kíván másolatot kapni, hogy azt jogos kárigénye érvényesítéséhez felhasználja a biztosító előtt folyamatban levő eljárásban, úgy ez az adatkezelés, illetve adatátadás teljes mértékben megfelel az Avtv.-ben megfogalmazott követelményeknek. (912/A/2006, 1807/A/2006)

Hasonló jellegű problémával szembesült az az állampolgár is, aki polgári pert kívánt volna indítani egy neki kárt okozó szerelő ellen, azonban az illetőnek csak a nevét és „titkosított” mobiltelefonszámát ismerte.

Mivel a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 121. § (1) bekezdése alapján a keresetlevélben fel kell tüntetni a feleknek a lakhelyét, ezért a bíróság hiánypótlásra visszaadta a keresetlevelet a panaszosnak, hogy pótolja az „alperes” adatait. A panaszos a rendőrséghez fordult, ahol a megadott információk alapján ki is derítették a szükséges adatokat, de azokat a panaszosnak adatvédelmi okokra hivatkozva nem adták ki. Bírósági megkeresés esetén a rendőrség átadta volna a kért adatokat a bíróságnak, a bíróság azonban a panaszos többszöri kérése ellenére sem intézett megkeresést a rendőrséghez az adatok kiadása végett. A panaszos a szükséges adatokat a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivaltól is megpróbálta megszerezni, ahol azonban arról tájékoztatták, hogy csak egy név alapján nem tudnak adatot szolgáltatni. Végül a bíróság – mivel a panaszos az adatokat nem tudta beszerezni – a keresetlevelet elutasította. Az ismertetett eset során valamennyi érintett szerv a rá vonatkozó jogszabályok szerint járt el, jogszabálysértés tehát nem történt. A probléma miatt a biztos felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert a vonatkozó jogszabályok módosítására, hiszen azok megakadályozták a panaszost abban, hogy kártérítési igényét érvényesíthesse, illetve a bíróság számára – a keresetlevél benyújtását megelőzően – nem biztosítanak semmilyen lehetőséget az eljáráshoz szükséges, a felek által azonban jogszerűen hozzá nem férhető információk beszerzésére. (1836/A/2006)

Egy állampolgár azzal kapcsolatosan kérte a biztos állásfoglalását, hogy a nyomozás megszüntetését követően a Be. 193. § (1) bekezdésére hivatkozva meg kívánta tekinteni a nyomozás iratait, ezt azonban az eljáró rendőrkapitányság elutasította, és részére csak a Be. 70/B. § (2) bekezdése szerinti korlátozott iratmegismerési jogot biztosították. A rendőrség eljárása elleni panaszát a megyei főügyészség és a Legfőbb Ügyészség is elutasította, mivel véleményük szerint a rendőrség helyesen járt el.

A probléma kivizsgálása során a biztos megkereste az igazságügyi és rendészeti minisztert, aki válaszában leírta, hogy mivel a Be. 193. § (1) bekezdése esetleges vádemelést említ, ezért ebből adódik az a nézet, hogy a gyanúsított és a védő számára csak korlátozott irat-megismerési jog biztosítható abban az esetben, ha a Be. 190. §-a alapján a nyomozás megszüntetésére került sor. A Be. 191. §-a ugyanis lehetővé teszi a nyomozás folytatását, így olyan adatok, információk juthatnak a gyanúsítottnak vagy védőjének tudomására, amelyek a nyomozás érdekeit sértenék. A miniszter álláspontja szerint azonban a nyomozás iratai megismerésének lehetősége nem valamiféle öncél, hanem a jogérvényesítés valós esélyének biztosítása, hiszen csupán az iratok ismeretében dönthet a jogosult az öt megillető indítványokról, észrevételekről. Mindebből tehát az következik, hogy az iratmegismerés lehetőségét a nyomozás elvégzése után mind a vádemelési javaslat, mind a megszüntetési javaslat esetében biztosítani kell, majd az ügyész a számára biztosított jogkörben és időben dönt a vádemelés vagy megszüntetés kérdésében. A miniszter a legfőbb ügyész helyettesével is konzultált a kérdésben, aki arról tájékoztatta, hogy a nyomozás megszüntetésével a nyomozást elvégzettnek, befejezettnek kell tekinteni, a nyomozás érdekei ekkor már valójában nem sérülhetnek. Igaz ugyan, hogy a Be. 191. §-a lehetőséget ad a megszüntetett nyomozás folytatására, erre azonban rendszerint új körülmény felmerülése esetén kerülhet csak sor. Ezért a legfőbb ügyész helyettese jogértelmezéssel is lehetségesnek tartja azon következtetés levonását, hogy a nyomozás megszüntetését követően a terhelt és a védő a Be. 193. §-ának (1) bekezdése szerint megismerheti az iratokat, és azokból a Be. 70/B. § (5) bekezdésének a) pontja alapján igényelhet másolatot. (562/A/2006)

Állampolgárok és a rendőrség részéről is érkeztek beadványok, amelyek annak a kérdésnek a tisztázására irányultak, hogy egy gépjármű forgalmi rendszáma személyes adatnak minősül-e vagy sem. Egy beadvány ennek okán az Autótulajdonosok Országos Érdekvédelmi Egyesületének adatkezelését is kifogásolta, mivel az egyesület a rendőrség körözési adatállományát – illetve annak egy részét – használja lopott autók felkutatására.

A biztos ezekben az ügyekben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a gépjármű körözési adatok – többek között a rendszám, alvázszám, gépjármű színe és típusa – nem minősülnek személyes adatnak, hiszen amennyiben egy személy vagy szervezet csak ezeket az adatokat kezeli, úgy egymagában a „saját” adatbázisa alapján nem tudja ezeket az adatokat egy meghatározott személyhez társítani. Egy adat gyakorlatilag bármikor kapcsolatba hozható az érintettel, hogyha azt megfelelő adatbázisba helyezzük, konkrét adatkezelések vizsgálatakor azonban csak az releváns, hogy az adott adatkezelő össze tudja-e egyértelműen kapcsolni a kezelt adatokat egy természetes személlyel. Ellenkező értelmezés esetén ugyanis minden adat személyes adatnak minősülne, még a statisztikai adatok vagy például akár egy véletlenszerűen kitalált születési dátum is. Mindezek alapján tehát a kérdéses adatkör átadása a polgárörtség – illetve bármely más személy vagy szervezet – részére adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, amennyiben az adatok címzettje saját adatállománya alapján nem tudja a kapcsolatot helyreállítani az adat és annak „tulajdonosa” közt. (929/A/2006, 2038/K/2006)

A Pécs környéki községek polgármesterei jelezték a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságnak, hogy településeiken nagy probléma a prostitúció megjelenése, és kérték a főkapitányság segítségét a jogszabályok betartatásában. A rendőrség folyamatosan ellenőrizte az érintett útszakaszokat, és intézkedett a jogellenes cselekmények megszüntetése érdekében. Az ellenőrzések során alaposan feltételezhető volt, hogy a prostituáltak a megszerzett jövedelmet eltitkolják,

adóbevallást nem készítene, tehát szabálysértést vagy bűncselekményt követnek el. A helyszíni meghallgatásról – mely önkéntes alapon történt – jegyzőkönyvet vettek fel, és a kitöltött jegyzőkönyveket megküldték az illetékes adóhatóságnak.

Az ügyvel kapcsolatos állásfoglalásában a biztos kifejtette, hogy rendőrségnek nem feladata az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése, ezzel kapcsolatos adatok gyűjtése, felvétele és továbbítása – ez az adóhatóság hatáskörébe tartozik. A rendőrség az ellenőrzések során nem vizsgálhatja sem a személyi jövedelemadóról szóló, sem az adózás rendjéről szóló törvények rendelkezéseinek megtartását. A rendőrség az adózással kapcsolatos szabályok megszegésének esetei közül csak a legsúlyosabb, bűncselekménynek számító jogsértések – például adócsalás – tekintetében járhat el. Az adózási szabályok megsértésének egyéb esetei nem minősülnek a Szabstv. szerinti szabálysértéseknek, vagyis a rendőrség nem vizsgálhatja az adózási, egészségügyi előírások betartását és nem vehet fel kifejezetten ezekre irányuló adatokat. Nem volt egyértelműen megállapítható továbbá, hogy a „*helyszíni meghallgatások*” milyen eljárási cselekménynek minősülnek, mi a törvényi jogalapjuk, ugyanis a vonatkozó törvényi szabályozás fogalmi rendszerében ilyen elnevezés nem szerepel. Tanúmeghallgatás esetén a Szabstv. 55. §-a, az eljárás alá vont személy vallomása esetén a Szabstv. 66. §-a szerint kell eljárni, de ennek feltétele valamilyen szabálysértés – pl. tiltott kéjelgés – elkövetése miatti eljárás indítása. A rendőrség biztosnak megküldött válasza nem tartalmaz információt arról, hogy szabálysértési eljárást indított-e, és ha igen, milyen szabálysértés miatt. A rendelkezésre álló iratokból az a következtetés vonható le, hogy a prostituáltakkal szemben szabálysértési eljárást nem indítottak, az ellenőrzés kifejezetten a jövedelmi, adózási adatok felvételére irányult. Vagyis a nyilatkoztatásnak nincs olyan törvényes célja, melynek érdekében ez az eljárás, az adatfelvétel indokolt. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a rendőrség kifogásolt eljárása jogszerűtlen volt, mert megfelelő törvényi jogalap és cél nélkül folyt. (2330/A/2005)

### Vám- és Pénzügyőrség

A 2006. év folyamán a Vám- és Pénzügyőrség tevékenységével kapcsolatosan viszonylag csekély számú beadvány érkezett, és e kevés beadvány túlnyomó többsége is azt az igazoltatási gyakorlatot, illetve adatkezelést kifogásolta, amely szerint a Vám- és Pénzügyőrség minden igazoltatott személy adatát rögzíti, és két évig kezeli – ellentétben a rendőrség és a határőrség eljárásával, amely szervek esetében az igazoltatott személy adatait főszabályként nem lehet rögzíteni. Amint arra már a tavalyi beszámolóban is utaltunk, a kérdéses adatkezelésre törvényi felhatalmazása van a Vám- és Pénzügyőrségnek, az tehát nem jogellenes. A körülményeket és a többi hasonló szerv eljárását szabályozó törvények előírásait figyelembe véve azonban az adatkezelés már nyilvánvalóan szükségtelen és aránytalan, így tehát nem felel meg a célhoz kötöttség elvének. Sajnálatos módon a biztos kezdeményezés ellenére az elmúlt évben nem történt semmilyen előrelépés a jogsértő szabályozás módosítása érdekében.

A Vám- és Pénzügyőrség ellenőrzési tevékenységéhez kapcsolódóan vizsgálta a biztos azt a kérdést, hogy az egyéni vállalkozók adatai személyes adatoknak minősülnek-e vagy sem. A METRO Kereskedelmi Kft. ugyanis azt kifogásolta, hogy a Vám- és Pénzügyőrség a 2003. évi CXCVII. törvény 106. § (7) bekezdése alapján felszólította a céget, hogy adják át a Vám- és Pénzügyőrségnek jogi személyek, illetve jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok – többek között egyéni vállalkozók – adatait ellenőrzés céljából. A METRO álláspontja szerint az egyéni vállalkozók adatai személyes adatoknak minősülhetnek.

Az Avtv. 1/A. § (1) bekezdése alapján a törvény rendelkezései kizárólag természetes személyek adatait érintő adatkezelésekre vonatkoznak. Az egyéni vállalkozó azonban a szóban forgó helyzetben nem tekinthető természetes személynek, hiszen épp az teszi lehetővé számára, hogy a METRO ügyfelévé váljon, hogy „*kvázi*” céggént viselkedik, illetve a gazdasági életben való részvétel is azáltal válik lehetővé a számára, hogy a jog bizonyos szempontból cégnak tekint. Természetesen előfordulhat, hogy természetes személyként védett adatai (pl. lakcím, telefonszám stb.) megegyeznek az egyéni vállalkozóként is használt adataival – így pl. a lakcíme egyben a székhelye is –, ilyen esetekben azonban ezekre az adatokra már – „*céges*” minőségükben – nem terjedhet ki a személyes adatok védelméhez fűződő jog. Mindezek alapján tehát az egyéni vállalkozók adatai nem tekinthetők személyes adatoknak, így kezelésükre, illetve továbbításukra nem vonatkoznak az Avtv. rendelkezései. (1028/A/2006)

### Állami adóhatóság

A beadványok jelentős része egyrészt azzal volt kapcsolatos, hogy az állami adóhatóságnak mely adatokat kell átadni, milyen információkat kérhet különféle eljárásai során, másrészt pedig arra vonatkozott, hogy az adóhatóság mely adatokat tehet megismerhetővé mások számára az adózási információk közül. Egy ilyen ügyben a biztos megállapította, hogy nem sért személyiségi jogokat az ellenőrzött személy az adóellenőrzés folyamán abban az esetben, ha a rokonai, barátai, üzleti partneri kölcsönadónak nevét, adatait hozzájárulásuk nélkül az adóhatóság rendelkezésére bocsátja. (791/A/2006.)

Az előző évhez hasonlóan 2006-ban is több szempontból változtak a pénzügyi, adózási jogszabályok, ami természetesen kihatással volt az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal tevékenységére az adatszolgáltatások, adattovábbítások, adatgyűjtések és az adatok felhasználása tekintetében. Az adatkezelést is érintő jogszabályok megalkotása során azonban a biztos nem minden esetben tudta érvényesíteni az adatvédelmi szempontokat, ugyanis gyakran előfordult,

hogy e jogszabálytervezeteket – az Avtv.-ben foglaltakkal ellentétben – nem küldték meg részére véleményezésre, vagy a megküldött tervezetek esetében az egyeztetés, véleménykérés csak formális volt. Az elmúlt évek adózási tárgyú törvénymódosításait áttekintve megállapítható, hogy a hatóságok közti adatszolgáltatásra, adatátadásra vonatkozó szabályok változásai rendszerint az információs önrendelkezési jog újabb és újabb korlátozásával, egyre több személyes adat hatóságok általi kezelésével járnak. A közteherviselés és az állami bevételek biztosításának fontosságát elismerve némi aggodalomra ad okot ez a tendencia. Különösen a jelentős változásokkal, kiterjedt adatkezeléssel járó törvényjavaslatok előterjesztése során kellene nagyobb hangsúlyt fektetni a tervezett változtatások szükségességének, indokainak bemutatására, ugyanis csak az alapjogi korlátozás alkotmányos követelményeinek megfelelő adatkezelési szabályok fogadhatóak el. Aggasztó az a tendencia és jogalkotási módszer, mely szerint a hatóságok közti adatszolgáltatásra, adatátadásra felhatalmazást adó törvényi rendelkezések minden nagyobb módosító törvénycsomag kapcsán megváltoznak úgy, hogy kiegészülnek egy-egy átadandó adatfajttal, továbbá az adatátadásban részt vevő adatkezelő szervvel, hatósággal, de az adattovábbítások köre, mértéke bővítésének indokoltsága nincs megfelelően alátámasztva.

A jogszabályok az adóhatóság feladatává tették meghatározott adózási, társadalombiztosítási információk összegyűjtését és azok egy részének továbbítását más szervek részére. Elfogadható, ha az adóhatóság a többszörös adatszolgáltatás adminisztratív terheit csökkentendő olyan adatokat is összegyűjt, rögzít és továbbít, amelyeket azután más állami szervek fognak nyilvántartásba venni és felhasználni. Az azonban ellentétes az osztott információs rendszerek alkotmányos követelményével, ha az adóhatóság a mások számára összegyűjtött adatokat saját nyilvántartásában készletezi, felhasználja.

A jogi szabályozás változása kapcsán több beadványban is problémaként merült fel, hogy az adóhatóság és már szervek közti adatátadások, adatszolgáltatások és az adatnyilvántartás során mely azonosító kódok és hogyan használhatóak. Az adózási nyilvántartások azonosító kódja az adóazonosító jel, más szervek ezt csak korlátozottan, meghatározott esetekben ismerhetik meg, illetve kezelhetik – az adóhatóság pedig a társadalombiztosítási azonosító jelet nem használhatja. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és a magánnyugdíjpénztárak adatkezelésére vonatkozóan is hangsúlyozta az adatvédelmi biztos, hogy nem fogadható el e szervek nyilvántartásainak az adóazonosító jel alkalmazásával való létrehozása, és az adóhatósággal való adatkommunikáció során kapcsolati kód képzésére és alkalmazására kell törekedni. A következő évre tervezett vizsgálat részletesebben áttekinti e témát. (1526/K/2006, 1730/K/2006)

### **A társadalombiztosítási szervek adatkezelése**

A 2006. évben a korábbiakhoz képest kevesebb beadvány érkezett a társadalombiztosítási szervek adatkezelését illetően. A 2006-os év egyik legjelentősebb problémája a háziorvosok tételes betegforgalmi jelentésének, illetve a BNO-kód (Betegségek Nemzetközi Osztályozása) vényeken való feltüntetésének kötelezővé tétele volt. A kérdés részletes kifejtését az egészségügyi adatkezelésekről szóló fejezet tartalmazza.

#### *Országos Egészségbiztosítási Pénztár*

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral (továbbiakban: OEP) való együttműködés hagyományosan jónak mondható, az egészségbiztosító és az adatvédelmi biztos többször is konzultált egymással.

Az OEP egyik megkeresésében az állami adóhatóság és az egészségbiztosító közötti kommunikáció körébe tartozó kérdésben kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását. Ennek lényege, hogy az OEP adóazonosító jelen, kapcsolati kód alkalmazása nélkül létrehozhat-e egy külön személyi nyilvántartást. Az adatvédelmi biztos válaszában megállapította, hogy a 2007. január 1-jétől hatályos törvényi rendelkezések és az adatvédelem osztott nyilvántartási elvének figyelembevételével az OEP jogszerűen megismerheti a biztosítottak adóazonosítóját, de a megismerést követően a kapcsolati kód alkalmazása elkerülhetetlen és kötelező. (1526/K/2006) Az állásfoglalás teljes terjedelmében a honlapon megtalálható.

Az adatvédelmi biztos átfogó vizsgálatot folytatott le a közgyógyellátás rendszerének adatvédelmi vonatkozásaival kapcsolatban. A biztos a korábbi véleményét továbbra is fenntartotta. Eszerint a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár (továbbiakban: MEP) számára nem szükséges a közgyógyellátásra való jogosultságot megállapító határozat teljes tartalmának megismerése, ugyanis a határozatban foglalt adatok – beleértve a jövedelmi adatokat is – kezelése a MEP tevékenységéhez nem szükségesek. Kifogásolta továbbá, hogy a szociális hatáskört gyakorló jegyző tudomást szerez a háziorvosi igazolásban szereplő egészségügyi adatokról, noha azok ismerete a feladatai ellátásához nem szükséges. (1010/H/2006)

#### *Nyugdíjigazgatás*

Az állami nyugdíjbiztosító adatkezelését kifogásoló beadványok száma a korábbi évekhez képest viszonylag alacsony volt.

Egy panaszos kifogásolta, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a nyugdíj összegéről szóló értesítést általános postai levélküldeményként küldte meg a részére.

A postáról szóló 2003. évi C. törvény szerint hivatalos irat csak az e célra rendszeresített tértivevénnyel adható fel. Tekintettel azonban arra, hogy a nyugdíj összegéről szóló értesítés kézbesítéséhez a jogszabály nem fűz jogkövetkezményt, nem kötelező a feladó számára, hogy az értesítést könyvelt küldeményként adja postára. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a nyugdíjfolyósító azzal, hogy zárt küldeményként juttatja el a címzetteknek a levelet, eleget tesz az Avtv.-ben foglalt adatbiztonsági követelményeknek. (266/A/2006)

### *Magánbiztosítók*

Az állami társadalombiztosítási szervek adatkezelésén kívül 2006-ban is egyre nagyobb teret kaptak a magánbiztosítók.

Az Allianz Hungária Biztosító Rt. egy orvosi műhibával kapcsolatos kártérítési ügyben felkérte az Igazságügyi Orvosszakértői Intézetet, hogy az érintett gyógykezelésével kapcsolatos kórházi iratok alapján – a jogosult beleegyezésével – készítsen szakértői véleményt az érintett egészségügyi állapotáról és a bekövetkezett egészségromlás mértékéről. A szakvélemény elkészültét követően a panaszos sikertelenül próbálta megszerezni a véleményt. A biztosító indoklása szerint a kért szakértői vélemény a biztosító megrendelésére készült, belső kárrendezési irat.

Az adatvédelmi biztos korábbi állásfoglalására hivatkozva megállapította, hogy az érintettől más személy megbízásából vagy megrendelésével készült szakértői vélemény az érintett által megismerhető irat. Az Avtv. 11–12. §-ai az érintett alapvető és legfontosabb információs jogaként jelölik meg a tájékoztatáshoz való jogot, ezt a jogot kizárólag törvény korlátozhatja. A biztosító társaság által elkészített egészségügyi szakvélemény megismerésétől az érintett nem zárható el. Ennek alapján a biztos felszólította a biztosítót, hogy a kérdéses szakvéleményt bocsássa az érintett rendelkezésére. A biztosító válaszelevelében közölte, hogy a biztosítottra vonatkozó adatok biztosítási titoknak minősülnek, ezért titoktartási kötelezettségük a károsult felé is fennáll. A károsultra vonatkozó adatokat a károsult jogi képviselőjének megküldték. (819/A/2006)

Egy beadványozó kifogásolta, hogy az MKB Egészségpénztár belépési nyilatkozatán fel kell tüntetni az adóazonosító jelét, továbbá a telefonos és honlapon történő egyenleglekérdezés az adóazonosító jel segítségével történik.

Az adatvédelmi biztos egy korábbi állásfoglalására hivatkozva a következőket állapította meg: Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XII. törvény (továbbiakban: Art.) tételesen felsorolja, hogy az érintett kivel köteles közölni adóazonosító jelét. Az Art. vonatkozó rendelkezése értelmében a magánszemély akkor köteles közölni az adóazonosító jelét, ha ezzel összefüggésben az igazolást kiállító szervet adatszolgáltatási kötelezettség terheli. Az adatszolgáltatási kötelezettség csak ilyen tartalmú igazolás kiadása esetén áll fenn. Mindebből következően, ha a magánszemély nem kíván adókedvezményt igénybe venni, szabadon dönthet arról, hogy közli-e az adóazonosító jelét vagy sem.

Az adóazonosító jel call centeres általános ügyfélfelazonosítóként való használata adatvédelmi szempontból szintén aggályos. A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény szerint az adatkezelő az érintettel, illetve más adatkezelővel való, meghatározott célú kapcsolattartása során csak azt az azonosító kódot használhatja, amelyre a feladatot meghatározó törvény felhatalmazza. Törvényi felhatalmazás hiányában az azonosító kódot csak az érintett előzetes, írásbeli hozzájárulása alapján lehet felhasználni. Az érintettet a hozzájárulás megtagadása, illetve visszavonása miatt hátrány nem érheti, a hozzájárulásért bármiféle előny kilátásba helyezése tilos. Az adatkezelés egyébként sem nélkülözhetetlen, tekintettel arra, hogy az ügyfél tagi kóddal is rendelkezik. A vizsgálat eredményeképpen a biztos felszólította az adatkezelőt az adatkezelési gyakorlat felülvizsgálatára és a szükséges intézkedések megtételére. (1220/A/2006)

### **Önkormányzatok**

A 2006. évben a helyi önkormányzatokat érintő vizsgálatok száma és aránya nem változott az elmúlt évekhez képest. Fontos ugyanakkor kiemelni azt, hogy ebben az esztendőben önkormányzati választásokat is tartottak, és a helyi választási szervek, illetve a választási eljárásban résztvevők adatkezelését is számos beadvány kifogásolta, ezen ügyeket a választásokról szóló alfejezetben ismertetjük. Azon ügyek ismertetésére, melyekben az önkormányzat mint munkáltató jelenik meg, a Munkáltatók című alfejezetben kerül sor.

Az önkormányzatoknál dolgozó szakemberek továbbra is gyakran kérnek konzultációs lehetőséget, jogi állásfoglalást a biztostól. Számtalan önkormányzati, jegyzői konferenciára és szakmai továbbképzésre szóló meghívásnak tesszünk eleget, és segítjük, támogatjuk az egységes és helyes jogalkalmazói gyakorlat kialakítását az adatvédelem terén is. Bár a honlapunkon számos, az önkormányzatok adatkezelését érintő állásfoglalás olvasható, melyekből az adatvédelmi biztos joggyakorlata teljes körűen megismerhető, mégis a már korábbi években tárgyalt és eredményesen lezárt ügyek, ügycsoportok újra és újra napirendre kerülnek. Valószínű, hogy az önkormányzati adatkezelők egy része, vélhetően akkor, ha ez valamilyen helyi konfliktus forrása, vagy azzá válhat, „személyre és esetre szabottan” kéri a biztos állásfoglalást, mert valamiért a már közzétett biztos álláspont érvényesítéséhez nem elég, ha a hasonló tényállást taglaló jogesetet az adatkezelő maga közli az érintettekkel vagy az adatok kezelését igénylőkkel. Az adatkezelők ugyanis gyakran

szembekerülnek az adatok továbbítását igénylő önkormányzati szervekkel, képviselőkkel. Emiatt az ismétlődő ügyek száma viszonylag magas, viszont e folyamat jelezheti az adatvédelmi „szak”-ombudsman iránti bizalom további erősödését, mivel ha kell, az adatkezeléseket törvényesen folytatni akarók mögé állunk. Egy másik sajnálatos jelenség is folytatódott, illetve felerősödött. Nevezetesen: nőtt azon beadványok, elsősorban panaszügyek száma, amelyeket hatáskör hiányában nem tudunk kivizsgálni, illetve más országgyűlési biztoshoz áttenni. Ezek a szociális ellátást igénylő, válsághelyzetbe került embertársainktól érkező segítségkérő levelek. Természetesen minden lehetséges információt, segítséget, jogi tájékoztatást megadunk a biztoshoz fordulóknak, és ha lehetőség van rá, akkor az ügyet az illetékes szervhez áttesszük.

### *Önkormányzati adóhatóság*

Egy állampolgár tájékoztatást kért arról, hogy a polgármesteri hivatal adóhatósága jogszerűen kérheti-e adópótlék eltörléséhez az általa használt adatlapon szereplő valamennyi adatot, köteles-e a kérelmező az összes feltett kérdésre válaszolni és felfedni saját és családja tagjainak vagyoni viszonyait.

Az Art. alapján a töke-, pótlék-, illetőleg bírságtartozás mérséklésére irányuló kérelem esetén az adóhatóságnak vizsgálnia kell, hogy az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését a tartozás megfizetése súlyosan veszélyezteti-e, vagyis a kedvezmény elbírálása érdekében kérhet adatokat a jövedelmi viszonyokról és a vagyoni helyzetről. Az eljáráshoz kötődő adatkezelés során figyelembe kell venni a célhoz kötöttség elvét is. A vizsgált esetben használt nyomtatvány adatköre nem mindenben felelt meg ezen elvnek. A jövedelemre, vagyonra vonatkozó adatok kezelése elfogadható a megélhetési veszélyhelyzet vizsgálatához, azonban egyes adatok esetében (például: igazolvány száma, foglalkozás, jelenlegi és korábbi munkahely, pénzkövetelés) valószínűsíthető, hogy azok valójában nem szükségesek a kérelem elbírálásához. Természetesen az adózónak lehetősége van arra, hogy személyes adatairól ne nyilatkozzon, ebben az esetben azonban az adóhatóság kérelmét a rendelkezésre álló adatok alapján bírálja el. A biztos kezdeményezte a kért adatkör szűkítését. (191/A/2006)

Egy önkormányzati képviselő tájékoztatást kért arról, hogy képviselői minőségében tájékoztatást kérhet-e a helyi adóhatóság eljárásáról, mivel a jegyző több esetben is indítványozta iparüzési és súlyadó hátralék esetén az adótartozások elengedését.

Ha az adózási adat nem magánszemélyre, hanem valamely szervezetre, cégre vonatkozik, akkor kezelésére nem vonatkoznak az Avtv. szabályai. Ellenben az adótitok védelmére vonatkozó szabályokat valamennyi adatra alkalmazni kell, így adózási adatokat csak az Art. 54. §-ában meghatározott esetekben lehet mások tudomására hozni. A képviselő-testület és a képviselők tevékenységéhez, tájékoztatásához (például: költségvetési kérdések, rendeletalkotás esetén) elegendő anonimizált, összesített adatok, elemzések átadása. Ezen adatokat nemcsak a képviselők, hanem bárki megismerheti. Az önkormányzat helyi adók vonatkozásában fennálló adómegállapítási joga nem teszi szükségessé meghatározott személyek adózási adatainak kezelését. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 19. § (2) bekezdése informálódási jogot biztosít a képviselőknek egyrészt „*önkormányzati ügyekben*”, másrészt „*a képviselői munkájához szükséges*” mértékben. A képviselői minőség azonban önmagában nem jogosít személyes adatok megismerésére és kezelésére. Az Avtv.-vel csak olyan értelmezés van összhangban, amely szerint a képviselő konkrét ügyben – az erre hatáskörrel rendelkező bizottság tagjaként, illetve a képviselő-testület ülésén – a személyes adatok kezelését igénylő eljárás részeként ismerheti meg a személyes adatokat. Az adóhatósági jogkör gyakorlása nem jelentheti az adótitok jogosulatlan továbbítását, nyilvánosságra hozását. Amennyiben adótitkok mások tudomására jutnak, akkor e harmadik személyek sem jogosultak arra, hogy az adatokat továbbítsák vagy nyilvánosságra hozzák.

Az Art. alapján a helyi adómerséklési és adóelengedési ügyekben a jegyző jár el a törvényben foglaltak végrehajtása érdekében, és a képviselő-testületnek nincs adómersékléssel kapcsolatos feladata. Vagyis a képviselő-testület akkor kezelhet, ismerhet meg személyes adatokat, ha tevékenységéhez kapcsolódóan, meghatározott célból erre törvény felhatalmazza. (540/A/2006)

### *Szociális ügyek, gyámügy*

Egy kisebbségi önkormányzati képviselő azért kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, mert a képviselő-testület döntése alapján a kisebbségi képviselők adatvédelmi akadályok miatt nem vehettek részt a szociális bizottság munkájában.

Az Ötv. 1. §-a szerint a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket, önállóan alakíthatja szervezetét és működési rendjét. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben meghatározott szociális feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a települési önkormányzat polgármestere, a települési önkormányzat jegyzője látja el. A szociális nyilvántartás vezetése a jegyző feladata, melyből csak a szociális hatáskört gyakorló szervek és más felsorolt szervek, intézmények részére eseti megkeresésük alapján szolgáltatathatók adatok. Vagyis ha a kisebbségi önkormányzat képviselőjét nem választják be a települési önkormányzat szociális bizottságába, akkor nem vehet részt a bizottság érdemi munkájában, és ekként nem rendelkezik az Avtv.-ben előírt törvényi felhatalmazással arra, hogy az önkormányzati hatósági ügyek elbírálása során a polgárok szociális nyilvántartásában is kezelt személyes adatait megismerje. (949/A/2006)

Hasonló ügyben kért állásfoglalást egy kistélepülés önkormányzatának igazgatási ügyintézője arról, hogy a települési képviselő, illetve a képviselő-testület megismerheti-e a szociális nyilvántartásban szereplő azon személyes adatokat, melyeket a polgármester a képviselő-testület által a rá átruházott szociális igazgatási feladat és hatáskör ellátása során kezelt, vagyis pontosan kinek, miért és mennyi segílyt adott.

Az Ötv. 35. §-a szerint a polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a képviselő-testület hivatalának közreműködésével látja el és dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben. Az Ötv. 11. §-a szerint a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, de a polgármester önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani. Az Ötv. 19. § (1) bekezdés c) pontja alapján a települési képviselő kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a polgármesternek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését. Az Ötv. 19. §-a (2) bekezdése informálódási jogot biztosít a települési képviselő számára egyrészt „*önkormányzati ügyekben*”, másrészt „*a képviselői munkájához szükséges*” mértékben. Mint minden más adatkezelésre, a képviselők azon kéréseire is vonatkoznak az Avtv. szabályai, amelyek személyes adatok kezelésével járnak. A képviselő önálló feladat- és hatáskörrel nem bír, „*képviselői munkája*” elsősorban a képviselő-testület és bizottságai döntési kompetenciájába tartozó egyes ügyek döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében való részvételt jelenti. Az Avtv.-vel azonban csak olyan értelmezés van összhangban, amely szerint a képviselő konkrét ügyben – az erre hatáskörrel rendelkező bizottság tagjaként, illetve a képviselő-testület ülésén – a személyes adatok kezelését igénylő eljárás részeként ismerheti meg a személyes adatokat.

A vizsgált esetben így a személyes adatok továbbítása jogellenes lett volna, mivel egyik törvény sem hatalmazza fel a települési képviselőt arra, hogy egyénileg, személyes ellenőrzés lefolytatása céljából, egyedi ügyre vonatkozó adatszolgáltatást kérjen és kapjon a jegyző által vezetett szociális nyilvántartásból. Amennyiben a képviselő-testület úgy dönt, hogy a képviselő kezdeményezésére, a polgármester által átruházott szociális hatáskörben meghozott döntést felülvizsgálja, akkor az ügy iratai, illetve a felülvizsgálathoz szükséges, nyilvántartott személyes adatok a képviselő-testületnek kizárólag e cél érdekében továbbíthatók. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha az ügyfél fellebbez, és a képviselő-testülettől a szociális ügyben átruházott hatáskörben meghozott polgármesteri határozat „*felülvizsgálatát*” kéri. A biztos álláspontja szerint kizárólag a statisztikai adatok segítségével adott polgármesteri beszámoló felel meg az Avtv. szabályainak. (1870/K/2006)

Az egyik fővárosi gyámhivatal vezetője, egy folyamatban lévő eljárásban, a szülői felügyeleti jogokkal nem rendelkező apa irat-betekintési jogával kapcsolatban fogalmazott meg kérdéseket. A gyámhivatal kapcsolattartási ügyben döntésének meghozatalához előzetes pszichológusi véleményt kért egy kiskorúról, aki „*szorongó, félelmekkel teli az apával szemben*”, a szülői felügyeleti jogokat gyakorló anyja a gyermek vizsgálati eredményei tükrében az apa tájékoztatását kifejezetten ellenezte.

Az adatvédelmi biztos hasonló ügyekben kialakított állásfoglalásaiban már korábban hangsúlyozta, hogy – a szülők gyakori „*félelreértése ellenére*” – a gyermekvédelmi-gyámhatósági eljárásokban a főszereplő minden esetben egyértelműen a gyermek, aki valamilyen okból külső, állami segítségre szorul. A segítségnyújtás előfeltétele pedig, hogy az ő személyre szabott speciális helyzetét és igényeit szakértők felmérjék és szakvéleményükben rögzítsék. A gyermekvédelmi törvény az alapelveknél kiemeli, hogy a gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 13/A. §-a alapján a gyámhatóság az irat-betekintési jogot a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 68–69. §-ában foglaltakra hivatkozva (a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 136. §-ának (5) bekezdésben meghatározott esetet pedig külön is nevesítve) a szülő tekintetében végzéssel korlátozhatja.

A vizsgált esetben a gyámhatóság feladata és felelőssége annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az apa milyen terjedelemben ismerheti meg a kiskorúról készített pszichológusi szakvélemény tartalmát. Ennek célja, hogy a hatósági döntés alapjául szolgáló vélemény lényegével tisztában legyen, ügyféli jogai így ne csorbuljanak, és a gyermekéről is megfelelő információt nyerjen – mindezt úgy, hogy a kiskorú gyermek érdekei (ideértve az apával való kapcsolatát is) a tájékoztatás során (vagy éppen emiatt) ne sérüljenek. Ennek az alapvetően szakmai kérdésnek az eldöntésekor akkor jár el helyesen a hatóság, ha pszichológus szakértőt vesz igénybe, és ebben a kérdésben is kikéri a szakvéleményét. (1189/K/2006)

#### *Egyéb, igazgatási célú adatkezelések*

Egy jegyző konzultációs beadványában a veszélyes és veszélyesnek minősített eb tartásáról és a tartás engedélyezésének szabályairól, valamint az ebek veszélyessé minősítésével összefüggő szakhatósági eljárásról szóló jogszabályok adatvédelmi szempontú anomáliáira hívta fel a figyelmet. Az indítványozó álláspontja szerint e speciális viszonyokat szabályozó jogi normák nincsenek összhangban az adatvédelmi előírásokkal.

Az adatkezelést elrendelő jogszabályok között az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet (továbbiakban: tvr.) megfelelő jogforrási szint a veszélyes és veszélyessé minősített ebek tartásának engedélyezési eljárásával, és a veszélyessé minősítésével összefüggő szakhatósági eljárással kapcsolatos adatkezelések tekintetében. A tvr. felhatalmazó rendelkezéseket is tartalmaz, mely szerint a veszélyessé minősítéssel összefüggő szakhatósági köz-

reműködés szabályait a földművelésügyi miniszter állapítja meg. Ezen a felhatalmazáson alapul az ebek veszélyessé minősítésével összefüggő szakhatósági eljárásról és az ebek egyedi azonosításának díjáról szóló 15/1997. (III. 5.) FM rendelet. Továbbá a tvr. alapján a kormány felhatalmazást kapott, hogy a veszélyes és veszélyessé minősített eb tartása engedélyezésének és tartásának részletes feltételeit és módját, valamint ezek ellenőrzésének rendjét rendeletben határozza meg. Ezen a felhatalmazáson alapul a 35/1997. (II. 26.) Kormányrendelet, amely meghatározza az engedélyezési eljárás részletszabályait.

A vizsgált jogszabályokról elmondható, hogy önmagában az adatkezelés kormányrendeleti vagy miniszteri rendeleti szintű szabályozása nem sérti az adatvédelem garanciális alapelveit, ha a kötelező adatkezelést elrendelő jogszabály kielégíti az Avtv. 3. § (3) bekezdésében foglalt kritériumokat, és a törvényi felhatalmazás kiterjed az eljárással összefüggő adatkezelés részletszabályainak megalkotására is. A tvr. 1997-ben hatályba lépett rendelkezései tartalmilag nem felelnek meg a később hatályba lépett Avtv. módosításnak. Különösen abban a tekintetben nem, hogy a tvr. nem nevesíti adatkezelőként az állat-egészségügyi szakhatóságot és az Országos Állat-egészségügyi Intézetet, továbbá nem határozza meg, hogy ezek a szervezetek az engedélyezési és veszélyessé minősítési eljárásban milyen feltételekkel kezelik az eb tulajdonosának személyes adatait. Az állat-egészségügyi állomás adatkezelését a szakhatósági közreműködésre tekintettel a tvr. felhatalmazó rendelkezéseiből ugyan le lehet vezetni, azonban szükséges a tvr. kiegészítése. Az Országos Állat-egészségügyi Intézet adatkezelése viszont különösen aggályos, mert az adatkezelés jogalapja a tvr. felhatalmazó rendelkezéséből már nem következik, és az adatkezelést elrendelő jogforrási szint (kormányrendelet) nem felel meg a „*törvényben elrendelt adatkezelés*” követelményének. A központi nyilvántartás a személyes adatok védelméhez fűződő joggal összefüggésben olyan mértékű korlátozást jelent, amelyet törvényben (a tvr.-ben) az adatkezelés feltételeinek meghatározásával szükséges szabályozni. Az adatvédelmi biztos kezdeményezte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternél a jogszabály módosítások előterjesztését. A miniszter az adatvédelmi biztos álláspontjával teljes mértékben egyetértett, és jelezte, hogy e tárgykörben egy teljesen új törvény megalkotását fogja kezdeményezni. (412/A/2006)

Egy önkormányzat köztisztviselője arról kért állásfoglalást, hogy a körjegyzőséghez tartozó településeken telephellyel, székhellyel rendelkező kereskedők adatait kiadhatja-e a Növény- és Talajvédelmi Szolgálat részére. A zöldség-gyümölcs forgalmazásával foglalkozó kereskedők gazdasági tevékenységüket – az egyéni vállalkozók kivételével – nem természetes személyként végzik, ezért a kereskedők adatai fő szabály szerint nem minősülnek személyes adatnak, vagyis kizárólag az egyéni vállalkozók adatainak kezelésére vonatkozott a kiadott biztosi állásfoglalás.

Az Avtv. rendelkezései alapján adatkezelésnek minősül, ha a jegyző a Növény- és Talajvédelmi Szolgálat részére az egyéni vállalkozó kereskedők adatait kiadja, ezért erre az érintettek hozzájárulásának hiányában kizárólag törvényi felhatalmazás alapján nyílt lehetőségek. Az Európai Közösségek Bizottsága 1148/2001/EK rendelete 3. cikkelyének (4) bekezdése szerint, a kereskedőknek biztosítaniuk kell a tagállamok által az adatbázis létrehozásához és frissítéséhez szükségesnek ítélt információt. A tagállamok meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek szabályozzák a nem az adott tagállam területén alapított, de ott kereskedelmi tevékenységet folytató kereskedők bekerülését az adatbázisba. Vagyis a bizottsági rendeletből nem következik a jegyző adatszolgáltatási kötelezettsége, mivel az európai jogszabály kizárólag a kereskedők számára teszi kötelezővé a szükséges információk biztosítását. A növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény ugyancsak nem ír elő a jegyző számára adatszolgáltatási kötelezettséget, így ez sem szolgálhat az adatkezeléshez megfelelő jogalapot. Az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény 4/A. §-a alapján a körzetközponti jegyző az egyéni vállalkozókról nyilvántartást vezet, melynek adatai – a telefon- és telefaxszám kivételével – nyilvánosak. Azonban a kialakult adatvédelmi gyakorlat szerint a nyilvános személyes adatok tekintetében is érvényesülnie kell a célhoz kötött adatkezelés elvének, amely a vizsgált esetben megvalósult, mivel a Növény- és Talajvédelmi Szolgálat részéről az adatok igénylésére hivatalos feladatainak ellátásának céljából, a szükséges mértékben került sor. Vagyis a jegyző nem sérti az érintettek információs önrendelkezési jogát, ha a vállalkozói igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozó kereskedők nevére, székhelyére és telephelyére vonatkozó adatokat továbbítja a Növény- és Talajvédelmi Szolgálat részére. De mivel a mezőgazdasági termelőtevékenység és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatás vállalkozói igazolvány nélkül is gyakorolható, így a nyilvántartásban nem szereplők adatait – törvényi felhatalmazás híján – kizárólag az érintettek hozzájárulása esetén adhatja ki a jegyző. (506/K/2006)

Ugyancsak az egyéni vállalkozók adatainak felhasználását érintette az a beadvány, amelyben egy jegyző azt kérdezte az adatvédelmi biztostól, hogy a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzéseik költségkímélő, hatékony lebonyolítása céljából az adatvédelmi jogszabályok betartása mellett jogszerűen létrehozhatnak-e olyan adatbázist, amely a településen székhellyel, telephellyel rendelkező egyéni vállalkozók, társas vállalkozások nevét, címét és tevékenységi körét tartalmazza.

Mivel a társas vállalkozások adatainak nyilvántartása adatvédelmi aggályokat nem vethet fel, az Avtv. személyes adatokra vonatkozó rendelkezéseit kizárólag az egyéni vállalkozók adataira kell alkalmazni. Az Avtv. rendelkezéséből adódóan az egyéni vállalkozók neve, székhelye és tevékenységi köre az egyéni vállalkozásról szóló törvény alapján közérdekből nyilvános adat. Az adatok nyilvánosságát – a cégnyelvántartáshoz hasonlóan – a gazdasági tevékenység biztonsága mint közérdekű cél teszi indokoltá. A polgármesteri hivatal által létrehozni kívánt nyilvántartással ez a közérdekű cél nem sérül, mivel az adatok felhasználására változatlanul a gazdasági forgalomban, az önkormányzati beszerzések megvalósítása során kerülne sor. Ezért adatvédelmi szempontból nincs akadálya a nyilvántartás létrehozásának. (878/K/2006)

### *A polgármesteri hivatalok adatkezelése*

Egy állampolgár arról kért állásfoglalást, hogy a polgármesteri hivatal vezethet-e nyilvántartást azokról a személyekről, akik a polgármesterek és az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozataiba betekintettek, illetve a betekintést igénylő érintettnek igazolnia kell-e személyazonosságát.

Az Avtv. 19. § (4) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személynek e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekből adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A törvény alapján a közérdekből adatok megismeréséhez az igénylőnek nem kell semmilyen érdeket igazolnia, és az adatkezelő az igény teljesítését nem teheti attól függővé, hogy az igénylő az információt mire kívánja felhasználni. Az Avtv. nem hatalmazza fel az adatkezelőt arra sem, hogy az adatigénylő személyazonosságát ellenőrizze, adatait rögzítse. (821/A/2006)

Egy városi önkormányzat képviselő-testületi ülésein gyakorlattá vált, hogy a testületi ülésről készült jegyzőkönyv eredeti példányával együtt kezelték a hallgatósággal aláíratott jelenléti ívet. Bár az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata nem tartalmazott semmilyen rendelkezést arról, hogy a jelenléti ívet kinek kell aláírnia, azt a megjelenő érdeklődő állampolgárokkal is aláírták. Az adatfelvétel előtt a jegyzőkönyvvezető elmondta az érintetteknek, hogy jegyzőkönyvvezetés és az esetleges kérdésekre adott válasz miatt kéri az aláírásokat. A felvett jelenléti ívet a jegyzőkönyv mellékleteként bárki számára hozzáférhetővé tették a polgármesteri hivatalban, illetve a városi könyvtárban.

Az Avtv. alapján a név, az aláírás és az az adat, hogy valaki részt vesz a képviselő-testület ülésén személyes adat, függetlenül attól, hogy az aláírás olvasható-e vagy sem. E személyes adatok az Avtv. szabályai szerint kizárólag az érintett hozzájárulásával (mivel ezen adatok kezelésére az Ötv. nem ad felhatalmazást a képviselő-testületnek), a célhoz kötöttség elvének betartásával kezelhetők, beleértve a kezelt adatok nyilvánosságra hozatalát is. A biztos megállapította, hogy a testületi ülésen megjelenő érdeklődő érintettek személyes adatainak felvételét és nyilvánosságra hozatalát nem alapozza meg a (formálisan) megadott hozzájárulásuk sem, mivel az adatok kezelése nem felel meg a célhoz kötöttség elvének. Az adatkezelés egy a jövőben esetlegesen bekövetkező esemény (az érintett szót kap a testület ülésén) dokumentálása céljából, készletező és a cél elérésére alkalmatlan módon folyt, mivel a feltárt gyakorlat alapján felvett jelenléti ív nyilvánvalóan nem lehet alkalmas arra, hogy a későbbi hozzáférést azonosítsa. Másfelől az érintett hozzászólónak – amennyiben szót kap – jogában áll eldönteni, hogy a hozzászólását névvel vagy név nélkül kívánja-e elmondani, illetve előzetesen tájékoztatni kell arról, hogy a hozzászólását (esetleg hangfelvétel útján is) jegyzőkönyvbe veszik. Ezt követően a hozzászóló érintett által a nyilvános testületi ülésen a közszereplése során általa közölt vagy a nyilvánosságra hozatal céljából általa átadott adatok tekintetében megadott hozzájárulását az Avtv. 3. §-a alapján vélelmezni kell. Ez vonatkozik az érintett lakcímének kezelésére is, amennyiben írásban küldik el a választ, nem célszerű a nyilvánosságra hozott jegyzőkönyvben „felvenni és tárolni” az érintett nevét és lakcímét. (1332/A/2006)

Az önkormányzat vagyónával való gazdálkodásához kapcsolódott az alábbiakban ismertetett eset. Egy állampolgár annak vizsgálatát kérte, hogy történt-e visszaélés személyes adataival, amikor Terézváros Önkormányzata az egyik Andrássy úti épület privatizációja során kiszolgáltatta az épületben található önkormányzati bérlakások lakóinak adatait – köztük a lakásbérleti szerződéseket is – a befektető kft. részére. A jegyző álláspontja szerint a befektető mint új tulajdonos jogosult megismerni a lakásbérleti szerződések adatait. Az önkormányzat tájékoztatta a bérlőket a tulajdonos személyében bekövetkezett változásról, a bérleti szerződések átadása szerződéses kötelezettség volt, a bérlakások tulajdonosának személye az adásvétel által megváltozott, az új tulajdonos adatkezelővé vált, vagyis a korábbi adatkezelő önkormányzat helyébe lépett az egyébként változatlan jogviszonyban.

A bérleti szerződésben feltüntetett név- és lakcímadatot polgári jogi jogügylet alapján valóban kezelheti az adott gazdasági társaság, a törvényes jogalapot a Polgári Törvénykönyv és a bérleti szerződés együttesen teremti meg. Azonban egyéb adattovábbítás (például: telefonszám, okmányazonosító) jogalapja csak a bérlő hozzájárulása lehet. A kezelendő (továbbított) adatkör meghatározásánál tekintettel kell lenni a célhoz kötöttség elvére is. Ennek megfelelően csak a bérleti szerződés teljesítéséhez szükséges adatok átadása fogadható el. S bár az önkormányzat tájékoztatta a lakókat az adásvételről és az új tulajdonos/adatkezelő személyéről, azonban ez a levél a bérleti szerződéssel és annak adataival kapcsolatos egyéb információt nem tartalmazott, ezért a tájékoztatás nem felelt meg az Avtv. szabályainak. (31/A/2006)

Egy jegyző tájékoztatást kért arról, hogy megsérti-e az önkormányzat az Avtv. szabályait, amennyiben a település saját internetes oldalán található hivatalos fóruma csak előzetes regisztráció után vehető igénybe. A regisztráció során az érintetteknek kötelezően meg kellett adniuk név (felhasználónév), jelszó, e-mail cím, teljes név, lakcím és telefonszám adataikat. Az egyik felhasználó az Európa Tanács 1999/5-ös ajánlására hivatkozva arra hívta fel az önkormányzat figyelmét, hogy az említett szolgáltatás névtelenül vagy fedőnévvel is igénybe vehető.

A biztos az internetes regisztrációval kapcsolatosan 2004-ben kiadott állásfoglalásában már hangsúlyozta, hogy az önkormányzatnak mint tartalomszolgáltatónak nem kötelessége felelősséget vállalni a szabad vélemény-nyilvánításhoz való jog gyakorlásával elkövetett jogsértésekért, így a felhasználók személyazonosságának megállapítása sem tartozik az ő tartalomszolgáltatói feladatkörébe. Amennyiben a fórumon olyan hozzászólás jelenik meg, amely sérti bárkinek a személyiségi jogait, vagy jogszabályba ütközik, a tartalomszolgáltató köteles azt a tartalmat eltávolítani. A jogsértő személyének a megállapítása a nyomozóhatóság feladatkörébe tartozik, a tartalomszolgáltatótól csupán a regisztrálással kezelt adatok szolgáltatása várható

el, a hozzászóló valós kilétének felfedése nem a tartalomszolgáltató feladata. A hozzászólások eldurvulásának elkerülését egyébként sem szolgálja a lakcím, telefonszám és e-mail cím, valamint a polgári név együttes kezelése, mert a személyes jelenlétet nélkülöző internetes közegben a személyazonosítás ezen adatok alapján sem állapítható meg minden kétséget kizáróan. Az önkormányzatnak az a törekvése, hogy a felhasználók azonosításának érdekében az oldal használatát előzetes regisztrációhoz kösse, adatvédelmi szempontból elfogadható, azonban az adatkezelését köteles a célhoz kötöttség és adatminimium elvéhez igazítani. (1585/K/2006)

A különböző internetes fórumok adatkezeléseiről bővebben szól az „Internet” fejezet.

## Szektorális adatkezelések

### Egészségügy

Az egészségügyi adatkezelések fejezete 2006-ban azzal kezdődik, amivel a tavalyi beszámolóban záródott: az uniós ellenőrzések ügyével. Egy vizsgálat például azért indult, mert egy háborús traumát szenvedett emberek pszichiátriai kezelését felvállaló alapítványtól a Belügyminisztérium projektellenőrzés címén bekérte a kezeltek nevét. A vizsgálat során kiderült azonban, hogy (mint oly sok más esetben) az Európai Bizottság állásfoglalásának megfelelően itt is elegendő, ha a minisztérium képviselője csak azt ellenőrzi, hogy az alapítvány által ellátott személy valóban szerepel-e az állami nyilvántartásban, de az érintett személyes adatai már nem kerülnek rögzítésre. (1598/K/2005)

Ez a példa is azt mutatja, hogy az ellenőrzések lebonyolítása nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon személyes adatok kezelésével. Egészségügyi állapotra utaló különleges adatok esetében pedig mind a jogalkotótól, mind a jogalkalmazótól elvárható lenne, hogy megfelelő érzékenységgel, körültekintéssel válassza meg eszközeit a közpénzek útjának követéséhez.

Ezzel szemben a jelenlegi helyzet lesújtónak is minősíthető. Az Adatvédelmi Biztos Irodája mindig is együttműködött a közpénzek ellenőrzési rendszereinek hatékony kidolgozásában. A társadalombiztosítás rendszerében – az OEP-től megkapott információk szerint – évente 150 millió receptet írnak fel, 120 millió orvos-beteg találkozót dokumentálnak, a kifizetések összege 1500 milliárd forint. Ezek mindegyikénél szükségszerű az adatkezelés. Ennek eredményeképp végül a nagy állami nyilvántartások körében a legnagyobb rendszerjellegű nyilvántartás jön létre. Elkerülhetetlen tehát ennek a stratégiai jelentőségű, a biztosítottak intim szférájához tartozó különleges adatokkal működő rendszernek a megfelelő kezelése, védelme és „karbantartása”. Adatvédelmi szempontból többféle alkotmányos megoldás szóba jöhet, így elfogadható a pénzügyi-szakmai ellenőrzések teljes vagy részleges különválasztása is. Ehhez képest 2006-ban az egészségügyi politika a finanszírozási gondokra olyan új adatbegyűjtési tervekkel reagált, melyekről általánosságban mindenképpen megállapítható, hogy az adatvédelem alapvető elve, miszerint „*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)], nem jelent meg a jogalkotó számára követelményként.

A társadalombiztosítási szervek kiemelt adatkezeléseinek átfogó vizsgálata 2006 októberében zárult le. Az állampolgári panaszbeadványok (több mint 30 egyéni panasz!) többsége az alább ismertetett négy kérdéskört együttesen érintette.

Sokan kifogásolták, hogy a háziorvosok 2006. szeptember 1-jétől kötelesek havi rendszerességgel adatot szolgáltatni a Megyei Egészségbiztosítási Pénztárakon keresztül az OEP-nek.

Mivel az adatvédelmi törvény kritériumait a kormányrendeleti szintű felhatalmazás megsérti, a háziorvosi kötelező adatszolgáltatás formai alkotmányossági okok miatt egyértelműen jogellenesnek volt minősíthető. Tartalmi okokból sem megnyugtató azonban az egységes jelentési rendszer jelenlegi szabályozása. Az adatkezelés célhoz kötöttségének elve alapján a finanszírozó kizárólag az általa finanszírozott ellátásokról kell hogy valamilyen módon tudomást szerezzen, így a háziorvosok munkájának a szűk értelemben vett gondozáson kívüli részével kapcsolatban az adattovábbítás célja nem meggyőző (a népegészségügyi szűréseket az ÁNTSZ külön forrásból végzi, a látleletek kibocsátását, a jogosítványhoz szükséges orvosi vizsgálatot, lőfegyver-használati engedélyezési eljárás során kötelező orvosi vizsgálatot stb. a társadalombiztosítási szervek nem finanszírozzák.).

További súlyos kifogás az adatbiztonsági szempontokkal összefüggésben merült fel. Több háziorvos beszámolója szerint a társadalombiztosítási szervekkel történő kommunikáció (mely esetenként kétoldalú, hiszen például az orvosok rendszeresen megkapják az általuk felírt vények gyógyszer-táji adatait a biztosított taj-számon történő azonosítása mellett) számítógépes adathordozó, floppy lemez postázásával történik. A gyakorlat szerint ez normál postai küldeményként érkezik, vagyis a beteg-adatok semmiféle külön védelemben nem részesülnek. Más orvosok azt kifogásolják, hogy a jelentést konstruáló számítógépes program „szabadon” kutat az orvosi nyilvántartások adataiban, és az adatkezelő háziorvos – mivel a jelentés kizárólag a program segítségével generált kódszámokban jelenik meg – nem tud meggyőződni arról, hogy a küldött anyag a valóságban milyen adatokat tartalmaz.

A panaszok másik körében sokan kifogásolják, hogy a vényköteles, de társadalombiztosítási támogatással nem rendelkező gyógyszerek esetében annak ellenére bekerülnek adataik a társadalombiztosítási szervek nyilvántartásába, hogy valójában betegként semmilyen jogviszonyban nem állnak a társadalombiztosítás rendszerével. Három gyógyszer esetében kivételként közgyógyellátás keretében itt is van támogatás.

A vizsgálat során kiderült, hogy ennek indoka főként technikai: szolgáltatói oldalról egycsatornás jelentési rendszer működik, amely nem képes arra, hogy a nem finanszírozott gyógyszerek listáját leválogassa. Ennek következtében a jogi szabályozás is csak egyetlen vénytípust ismer. Az OEP részéről egyfajta „*profiltisztítás*” jegyében egyértelmű annak a támogatása, hogy a társadalombiztosítási támogatással nem rendelkező gyógyszerek és ellátások ne szerepeljenek a nyilvántartásában.

A harmadik kérdéskör a vényköteles recepteken a BNO-kód (Betegségek Nemzetközi Osztályozása) kötelező feltüntetése. A tervezett szabályozás szerint a vényt az orvosnak kell kitölteni és a gyógyszerész elvileg ellenőrzi, hogy a felírt gyógyszer megfelel-e a betegség kezelésére a BNO-kód alapján. Az OEP szakértői is elismerték azonban, hogy jogszabály ilyen kötelezettséget nem ró a patikusra, sőt, a 250 betegség kezelésére vonatkozó szakmai protokollt az Egészségügyi Minisztérium is csak nemrég tette közzé. A felhatalmazó jogszabály rendeleti szintjére vonatkozó formai kifogások mellett a minisztériumtól érkező válaszok továbbra sem adtak megnyugtató tartalmi választ a kötelező feltüntetés indokára vonatkozóan.

Végezetül a tárgyhoz kapcsolódik – bár állampolgári panaszok nem érintették – az OEP-től kikerülő adatok köre. Egy 2004-es miniszteri rendelet az OEP számára kapcsolati kód-alapon történő rendszeres, tételes jelentési kötelezettséget ír elő az Egészségügyi Minisztérium, az Egészségügyi Stratégiai Kutató Intézet és az Országos Szakfelügyeleti Módszertani Központ felé. Az adattovábbítás személyazonosításra alkalmatlan módon, kapcsolati kóddal történik. A rendszer tehát – a fentiek alapján – úgy működik, hogy az OEP az állampolgárok által igénybe vett egészségügyi ellátásokról (ideértve a gyógyszerfogyasztást is) rendszeresen, egyénre lebontva jelent a minisztériumnak. Felmerül a kérdés, hogy a pontossága és mérete miatt igen nagy piaci értéket képviselő, egyénekre lebontott és folyamatosan karbantartott adatbázis rendszeres átadásának mi a célja. A kérdés fontosságát alátámasztja az a tény, hogy amennyiben a kapcsolati kódokat dekódolják – ami természetesen csak jogellenes módon, bűncselekmény elkövetésével történhet, de elvileg a lehetősége nem zárható ki – a társadalombiztosítási ellátást igénybe vevő polgárok különleges adatai védelméhez fűződő alkotmányos joga veszélybe kerülhet.

A vizsgálat – mely pozitív minisztériumi fogadtatás hiányában még korántsem zárult le – számos olyan problémára fényt derített, mely valamennyi pontnál általános érvénnyel megállapítható. Kifogásolható mindenekelőtt, hogy a különleges adatok kötelező kezelésének szabályozását a jogalkotó sorozatban rendeleti úton próbálja megoldani, törvényi szintű előírás helyett. Nem tudni, hogy az összegyűjtött adatállományok a jövőben milyen célokat fognak szolgálni, milyen elvek és kritériumok mentén kerül majd sor az adatok feldolgozására. Az adatkezelési célok meghatározása hosszú távú fejlesztési koncepciók keretén belül képzelhető el, ehelyett sok esetben tettenérhető a pótmegoldás, a „*tűzoltás*”: nem az eredendő problémát hárítják el, hanem utólag ellenőriznek felesleges adatok alapján. (1301/A/2006)

2006-ban sor került egy hivatalból indított vizsgálatra is a közgyógyellátás rendszerének adatvédelmi összefüggéseiről. Egy rendkívül bonyolult rendszerről van szó, melyben adatkezelést végez az egészségügyi megalapozottságot igazoló háziorvos, a közgyógyellátási jogosultságról döntő jegyző, a szakhatóságként eljáró és az igazolványt kiállító MEP, a központi nyilvántartást vezető OEP, valamint a gyógyszerkiadást megelőzően a jogosultsági feltételeket ellenőrző gyógyszerértár is.

Még egy ilyen bonyolult rendszerben is arra kell törekedni, hogy minden döntéshozó kizárólag annyi és olyan személyes és különleges adathoz férjen hozzá, ismerjen meg, amennyire feladata ellátásához feltétlenül szüksége van. A biztos 2006. júliusi ajánlásában ezért leszögezte, hogy a közgyógyellátási jogosultságot megállapító jegyző nem ismerheti meg az érintett egészségügyi adatait – az egészségügyi rászorultság tényének kivételével –, ezt a jogszabálynak egyértelműen ki kell mondania. Az egészségbiztosítási szerv ugyanilyen indokok alapján nem jogosult a közigazgatási határozat azon részének megismerésére, melyen az érintett szociális helyzetére vonatkozó adatok szerepelnek. A gyógyszerértár által pedig a közgyógyellátási jogosultság ellenőrzése során kizárólag a törvényben meghatározott adatok rögzíthetők, az OEP ezen túl adatrögzítést nem rendelhet el. (1010/H/2006)

Természetesen egyéb, „*klasszikus*” ügyek is szép számmal előfordultak ebben az évben. Az érintettek kifogásolták, hogy több orvosi rendelőben új módszereket is „*bevetettek*”, mint például a betegek fényképes nyilvántartása (1748/A/2006) vagy a rendelőben elhangzottakról hangfelvétel készítése (1803/A/2005). Mindkét esetben megállapítható volt, hogy a választott eszköz nem alkalmas a törvényes adatkezelési célok elérésére.

Szomorú tény, hogy sok szülő egymás közti megoldatlan konfliktusához a gyermeket vagy a gyermek személyes, különleges adatait is eszközül kívánja felhasználni, elsősorban a gyámhivatali eljárás keretében. Ezekben az ügyekben mindig a gyermek érdekeire kell elsősorban tekintettel lenni, esetleges érdeellentét esetében akár a törvényes felügyeleti joggal rendelkező szülő iratmegismerési joga is korlátozható (587/K/2006, 1189/K/2006). A panaszok és konzultációs kérelmek gyakorisága miatt a gyermekvédelmi jelzőrendszerben az egészségügyi szolgáltatók jelzési kötelezettségével összefüggésben 2006 májusában a biztos állásfoglalást adott ki, mely tartalmazza a Családügyi, Szociális és Esélyegyen-

lőségi Minisztérium által elkészített módszertani útmutatót is. A gyakorlati útmutatót a biztos az állásfoglalásban jelzett kitételrel és megjegyzésekkel ajánlotta elfogadásra. (308/K/2006)

A fentiekén kívül voltak olyan, egészségügyi adatokkal kapcsolatos vizsgálatok is, amelyek ismertetése más területekkel való kapcsolódásuk okán nem a jelen fejezetben olvashatók. Így például a biztos – „*régi-új*” problémaként – 2006 végén a MABISZ és a PSZÁF bevonásával vizsgálatot indított az életbiztosítási szerződések megkötése során felvett adatok köréről, erről bővebben a „*Biztosítók*” fejezetben lehet olvasni. A 2006. őszi tüntetések sérültjeinek különleges adataival kapcsolatos rendőrségi megkeresések ügye „*Az őszi zavargások kapcsán felmerült adatvédelmi kérdések*” című fejezetben olvasható.

### Munkáltatók

A munkavállalók adatainak kezelésével kapcsolatos beadványok száma ez évben is meghaladta az előzőekét, más szektorális adatkezelésekhez képest jelentős emelkedést mutatva. Az Adatvédelmi Biztos Irodájával telefonon konzultáló munkavállalók, munkáltatók száma is igen magas volt. A konzultációkból többek között az derült ki, hogy a munkavállalók egyre tudatosabban figyelnek magánszférájuk védelmére munkahelyükön, ugyanakkor az egzisztenciális kiszolgáltatottságuk miatt ez a jogérzés sokszor pusztán az észlelésre korlátozódik, és nem terjed ki az aktív jogérvényesítésre.

Az érintettek személyiségi jogait egyes adatkezelések kapcsán kevésbé tudják érvényesíteni. A munka világán belül azok a személyek vannak a leginkább kiszolgáltatott helyzetben, akik korábbi munkahelyüket valamilyen oknál fogva elvesztették, s maguk és családjuk eltartása érdekében mihamarabb új munkahelyet kell keresniük. A jelíges álláshirdetésekkkel, valamint a magán-munkaközvetítők adatkezelésével kapcsolatos adatkezelések, azok utólagos nyomon követése évről évre visszatérő kérdésként merült fel az állampolgárok beadványaiban. A biztos a két adatkezelői kör eljárásával kapcsolatban ajánlást tett közzé.

A jelíges álláshirdetésnek az a sajátja, hogy a hirdetést feladó személy személyazonossága – illetőleg ha a feladó cég, annak kiléte – nem válik ismertté az érintett pályázó előtt, mindössze egy hagyományos vagy elektronikus postacím tartalmaz, melyre a kért személyes adatokat meg kell küldeni. A jelentkező nem szerez tudomást arról, hogy pontosan hova, kinek küldi meg személyes – esetenként különleges – adatait, s arról sem, hogy az adatkezelő a továbbiakban a személyes adatokat milyen célra kívánja felhasználni. Az álláshirdetéseknél tartalmaznia kell a feladó személyének, valamint ha nem azonos vele a későbbi adatkezelő, akkor annak pontos megjelölését, azt az információs módot, formát, melyen keresztül az érintett tájékozódhat az adatkezelés céljáról, a személyes adatainak kezeléséről, illetőleg amelyen kérheti annak megszüntetését.

A munkahelykeresés további tipikus formája a munkaközvetítőkön keresztül történő álláskeresés. Ennek a magánkeretek között működő formája a magán-munkaközvetítői tevékenység, mely során a munkavállaló jöllehet ismeri a személyes adatait kezelő személyt, egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzete ugyanakkor nem változik, s ebből fakadóan olyan személyes adatokat is megad a munkaközvetítő számára, melyek kezelése sokszor cél nélküli. A beadványokból az is kitűnik, hogy egyes esetekben a magán-munkaközvetítő az érintett kifejezett kérelme ellenére sem szünteti meg a személyes adatok kezelését, vagy olyan személyeknek is megküldi azokat – például külföldi munkáltatónak –, amelyhez az érintett nem járult hozzá, s melyről nincs tudomása.

A gyakorlat során a magán-munkaközvetítők az egyes konkrét állásokhoz szükséges adatoknál szélesebb adatkört kezelnek, arra való tekintettel, hogy az érintett adatait több munkáltatónak is megküldik. A magán-munkaközvetítők által az egyes konkrét munkaköröknél szükséges, tágabb kört átfogó adatkezelések – ha a személyes adatok kezelése a várható munkakörök tükrében ténylegesen indokolható – nem jogellenesek, nem tekintendőek cél nélküli adatkezeléseknek. Ugyanakkor a kezelt személyes adatok a munkát kínáló személyeknek nem adhatók át teljes körűen, csak azok, melyek a konkrét munkaviszony kapcsán az alkalmasság megítéléséhez valóban szükségesek. A külföldre történő munkaközvetítés során az adattovábbítást végző személynek vizsgálnia kell azt, hogy az a harmadik ország, melynek területére a személyes adatokat továbbítják, biztosítja-e a megfelelő szintű védelmet a személyes adatok kezelése során. Amennyiben ilyen jellegű védelem nem biztosított, akkor a személyes adatok továbbítása csak akkor tekinthető jogszerűnek, ha az érintett a kifejezett hozzájárulását megadta. Amennyiben a tevékenység célja megvalósult – vagyis a munkaközvetítés sikeres volt –, illetőleg ha az érintett azt kéri, az adatkezelőnek a személyes adatok kezelését meg kell szüntetnie. Abban az esetben, ha a személyes adatokat a magán-munkaközvetítő abból a célból továbbra is kezelni kívánja, hogy a jövőben újabb állásajánlattal keresse meg a munkavállalót, azt csak akkor teheti meg jogszerűen, ha az adatkezeléshez az érintett személy hozzájárulását megadta. (167/A/2006)

A munkavállalók adatainak kezelésével foglalkozó másik ajánlás a sztrájk szervezésével kapcsolatos adatkezelést érintette. Több érdekképviseleti szervezet kért állásfoglalást abban a kérdésben, hogy az általuk szervezett sztrájk kezdete előtt a munkáltató a munkavállalóktól vagy tőlük megkérheti-e a sztrájkban résztvevők listáját. Általánosságban megállapítható, hogy a sztrájk szervezésével összefüggésben a személyes adatok átadása csak abban az esetben tekinthető jogszerűnek, ha az érintett ahhoz kifejezetten és önként – vagyis külső, jogkorlátozó ráhatástól mentesen – hozzájárult. Az adattovábbítás jogszerűségét utóbb az adatkezelőnek, vagyis a sztrájkot szervezőnek kell bizonyítania, ezért célszerű a hozzájárulást az érintettektől írásban megkérnie.

A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (továbbiakban: Sztv.) 6. § (3) bekezdése értelmében a sztrájk miatt kiesett munkaidőre – eltérő megállapodás hiányában – a dolgozót díjazás és a munkavégzés alapján járó egyéb juttatás nem illeti meg. Azt az adatot tehát, hogy ki vesz részt a sztrájkban, a munkáltató bérszámfejtés céljából – a bérszámfejtési határidő figyelembevételével – utólag jogosult kezelni. Nem igényelheti azonban előzetesen a munkáltató a sztrájkban részt vevő munkavállalók személyes adatait.

Az elégséges szolgáltatás nyújtása mint adatkezelési cél vizsgálatakor szükséges figyelembe venni azt a bírósági jogértelmezést, mely szerint a sztrájk jogellenességét önmagában a felek tárgyalásának az eredménytelensége nem alapozza meg. A sztrájk jogszerűségét, illetve jogellenességét kizárólag az Sztv. 3. §-a alapján kell elbírálni (BH 1991. 255.). Ez okból az elégséges szolgáltatás teljesítése céljából történő egyeztető eljárás során a szervező és a munkáltató rögzítheti a szükséges számszaki adatokat arra vonatkozóan, hogy az egyes munkaegységekben hány embernek kell dolgoznia. A munkavállalók név szerinti megnevezése azonban ehhez a célhoz nem szükséges.

A vállalat vagy üzem polgári jogi kötelezettségeivel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a sztrájk miatti késedelembe esés nem jelenti az érintett munkáltató feltétlen felelősségét. Amennyiben bizonyítja, hogy a késedelem elhárítása érdekében úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, nem tartozik kártérítéssel. (381/H/2006)

Az elmúlt években megjelenő, ez évben pedig egyre több beadvány tárgyát képező adatkezelési forma a dolgozó földrajzi helyzetének meghatározása GPS-eszközök, illetőleg a rendelkezésére bocsátott mobiltelefon cellainformációja által.

A munkáltató változó munkahely – így tipikusan gépjárművek – esetében, logisztikai célból kezelheti a gépjármű tartózkodási helyét, az ellenőrzés kivitelezésekor azonban vizsgálni kell, hogy az a szükséges és arányosság követelményének megfelelő jogkorlátozást eredményez-e. Nem lehet tehát valamennyi változó munkahelyű munkavállalót GPS-szel vagy más nyomonkövetővel nyomon követni, csak akkor, ha az a munkakörből fakadóan valóban szükséges, és az ellenőrzés más, enyhébb jogkorlátozást eredményező módon nem valósítható meg. A munkáltató ellenőrzési jogköre tehát nem lehet azonos a munkavállaló megfigyelésével. Az adatkezelés jogalapjának meglétén túl kiemelten kell vizsgálni azt, hogy a létrejövő adatkezelés megfelel-e a célhoz kötött adatkezelés követelményének. A célhoz kötöttség elvéből következik, hogy a „késztelre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes.

A fentiekből következően a GPS-rendszer, illetőleg a mobiltelefon használatok létrejövő cellainformációk használatának a jogosultsága mindig csak a konkrét eljárás részleteinek az érdemi vizsgálatokor állapítható meg. Munkaidőn kívüli időszakban a munkavállaló tartózkodási helyének esetleges nyomon követéséhez azonban a munkáltatónak sem törvényi jogalapja, sem megfelelő célja nincs, ezért az ilyen jellegű adatkezelés jogellenesnek minősül. (68/A/2006, 559/A/2006, 1496/A/2006, 1664/A/2006, 1767/A/2006)

A cellainformációkon alapuló „flottakövető” szolgáltatást valamennyi mobil távközlési szolgáltató biztosítja megfelelő feltételek megléte esetén. Általában elmondható, hogy a szolgáltatók felhívják a megrendelő figyelmét a jogszerű adatkezelés követelményeire, és azok megsértése akár a szolgáltatás megszüntetését is eredményezheti. Ennek jegyében különösen figyelemreméltó, hogy pont az egyik szolgáltató volt az, amelyik – állítólag tesztelési célból – kezelte és tárolta a dolgozók telefonjainak földrajzi helyzetére vonatkozó információkat. Az adatkezelés titokban történt, arra véletlenül derült fény egy, az érintettek és a társaság közötti munkaügyi per kapcsán. Az érintettek ezért a munkáltató-szolgáltató ellen személyiségi jogi pert indítottak, mely során a bíróság – a biztos állásfoglalásához hasonló tartalmú ítéletében – elmarasztalta a szolgáltatót. (920/K/2006)

Szintén az előző évek tendenciáját követve, a beadványok között kiemelkedően nagy számban fordult elő a munkahelyi kamerázás, a hagyományos és elektronikus levelezőrendszerek, a munkavállaló számára átadott számítógépen tárolt adatok, valamint a munkahelyi telefon használatának ellenőrzésével kapcsolatos vizsgálatok száma.

Egy egyetemen körlevelet küldtek körbe, melyben felhívták az egyetemi közösség figyelmét egy közelgő szoftverellenőrzésre. A körlevélhez csatoltak egy Excel táblázatot, amelyben a dolgozók nevéhez rendelve feltüntették az általuk használt összes, nem az egyetem által installált szoftvert. A levél a beadványozó értelmezése szerint azt sugallta, hogy a felsorolt programok „kétes eredetűek”, célja pedig az volt, hogy mindenki távolítsa el számítógépéről az illegálisan telepített programokat. A programlistán olyanok is szerepeltek, melyek a felhasználó vallásos vagy más világnézeti meggyőződésére („Katolikus naptár”, „Islamic screensaver”), illetőleg szexuális szokásaira („LiveSexCam”) engednek következtetni. Előfordult továbbá az is, hogy egyes dolgozók nevéhez olyan programokat rendeltek hozzá, melyeket nem ő, hanem a gépet előzőleg használó munkavállaló installált. A nyilvánosságra hozott listán nem szerepelt az egyetem felső vezetősége, illetve a számítástechnikai osztály dolgozója számítógépére telepített programok listája. A tájékoztató szerint azért, mert ezeken a számítógépeken nincsenek „kétes eredetű programok”.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint a körlevél beadványban ismertetett módon történő továbbítása büntető szankcióként is értelmezhető, melyhez azonban a munkáltató nem rendelkezik joggal. Abban az esetben ugyanis, ha a munkáltató olyan körülményt észlel, amely a munkavállaló szabályellenes magatartását támasztja alá, a dolgozóhoz kell fordulnia, a kérdést vele kell rendeznie, de nem állíthatja őt nyilvános pellengérré. Ha a munkavállaló szabályellenes magatartása bebizonyosodik, akkor a munkáltatónak joga van a munkaviszonyra irányadó jogszabályokban ismertetett szankciókat alkalmazni, ezeket azonban olyan módon köteles megtenni, amely nem sérti az érintett személyiségi jogait. (866/A/2006)

Egy munkáltató a munkahelyről írt e-mailek megismerhetőségével kapcsolatosan azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy ha az ilyen tárgyú hivatalos leveleket a munkáltató megismeri, azzal sérülnek-e a levél címzettjének a személyiségi jogai. A címzett személy ugyanis nem feltétlenül van tisztában azzal a ténnyel, hogy a levélben szereplő, vele kapcsolatos személyes adatokat harmadik személy megismerheti.

Két fél közötti jogviszonnyal kapcsolatos adatokat – jogaik érvényesítése végett – a felek jogosultak megismerni. Ebből fakadóan, a munkáltató megbízásából, a munkavállaló által hivatalos ügyekben írt és fogadott elektronikus levelek tartalmát a munkáltató jogosult megismerni, az ilyen jellegű levelekbe betekinteni. E jogosultságának érvényesítése mellett azonban biztosítania kell a levelezésben érintett harmadik személy azon jogát is, hogy az adatkezelés részleteiről tájékoztatást kapjon. Jóllehet az ilyen jellegű tájékoztatásnak a hazai joggyakorlatban még nincs elfogadott formája, ugyanakkor az adatvédelmi biztos felhívta figyelmet arra a lehetséges megoldásra, miszerint a címzett részére küldött levél alján, annak mellékleteként egy tájékoztatót helyezzenek el. (1393/K/2006)

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (továbbiakban: Szja tv.) 2006. szeptember 1-jétől hatályos 69. § (1) bekezdésének mb) pontja, valamint (12) bekezdése értelmében természetbeni juttatásként adóköteles a munkahelyi telefonok magáncélú használata. Az új rendelkezés hatálybalépése után számos munkáltató fordult a biztoshoz, és arról kért állásfoglalást, hogy az adózási kötelezettség teljesítése során milyen formában kezelhetik a munkavállalók telefonhívásainak adatait.

A munkáltató a munkavállalók részére átadott telefonon lefolytatott magáncélú telefonhívásokat mint természetbeni juttatást adhatja a munkavállalók számára, de a magáncélú hívások költségeinek megtérítését is kérheti.

Ha a munkáltató az egyes konkrét munkavállalók magáncélú telefonhívásainak a költségeit nem tudja meghatározni, akkor a Pénzügyminisztérium honlapján közzétett, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal együtt megadott, a cégtelefonok magáncélú használatával összefüggő adókötelezettségről szóló tájékoztató (továbbiakban: tájékoztató) értelmében azt 20%-ban állapíthatja meg. Ebben az esetben azonban, tekintettel arra, hogy a magán-, illetőleg a hivatalos hívások adatai a telefonhívások listáján nem választhatók külön – melyet maga a tájékoztató is jogszerű követelményként szab meg – a hívások adatai a telefonhívások listázásával nem kezelhetők. A munkáltató tehát csak a telefonköltségek adatait kezelheti, és az esetleges adóügyi ellenőrzés során azt köteles az ellenőrzést lefolytató személy részére átadni. A tájékoztatóban megjelölt, 20%-nál alacsonyabb magánhasználat is megállapítható, azonban az ezt igazoló dokumentumokat olyan formán köteles a munkáltató nyilvántartani, amely megfelel az Art., illetőleg az Avtv. rendelkezéseinek is.

Az Avtv. rendelkezéseiből fakadóan, a munkáltató az adózási kötelezettségeinek teljesítése céljából ebben az esetben sem kezelheti a magánjellegű telefonhívások adatait, ezért az ellenőrzés során csak azt rögzítheti, hogy a magán-, illetőleg a hivatalos hívások milyen költséget eredményeztek. Ezt egyrészt úgy tudja megoldani, ha a magán-, illetőleg a hivatalos hívásokat külön kóddal látja el. A hivatalos kódú hívásokat jogosult kezelni, a magán jellegű hívások adataiból azonban csak a költségekkel kapcsolatos adatokat kezelheti. Az Art. rendelkezéseiből fakadóan a munkáltató az adóügyi ellenőrzést végző személynek a hivatalos hívások adatait tartalmazó listát, illetőleg a magánjellegű hívások összegét tartalmazó dokumentumokat adhatja át.

Azokon a munkahelyeken, ahol a kódolás nem megoldható, elfogadható az a gyakorlat, miszerint a munkavállaló által használt telefon híváslistáját lezárt borítékban adják át – azt előzetesen a munkáltató nem kezelheti –, és a magánhívások telefonszámain a munkavállaló olyan formában törli, hogy azokat a későbbiekben ne lehessen azonosítani, a költségek azonban megállapíthatók. További lehetséges megoldás lehet a telefon-tükörkönyv vezetése, vagyis amikor a munkavállaló számára a munkáltató előírja, hogy a telefonhasználat részleteit, így azt, hogy mikor, milyen célból kezdeményezett hívásokat, egy erre rendszeresített nyomtatványon vezesse.

Amennyiben a munkáltató a magáncélú használat ellenértékét – vélelmezett értékét – megtéríteti a munkavállalóval, nem kell közterheket fizetnie. Ebben az esetben a munkáltató nemcsak a közterhek megfizetése alól mentesül, de az azzal kapcsolatos adatkezelésektől is, vagyis az Szja tv. rendelkezéseinek betartása céljából nem lehet a munkavállalók telefonhasználatával kapcsolatos adataikat kezelni, és azt harmadik személynek továbbítani. (1672/K/2006)

Több munkavállaló, érdekképviselői szervezet fordult a biztoshoz amiatt, hogy a munkáltató postai küldemény formájában küldi meg a munkavállalók részére a munkabér-elszámolást. Az egyik beadvány szerint a munkavállalók jogos érdeke az, hogy a munkabér elszámolására vonatkozó adatokat csak és kizárólag maguk ismerhessék meg, ezt az érdeket azonban a postai küldemény formájában megküldött bérelszámolás – mivel az abban szereplő adatokat az érintett akarata ellenére családtagja, illetőleg egyéb harmadik személy is megismerheti – sértheti.

Az Avtv. 10. §-ában foglalt adatbiztonsági követelményből következik az, hogy a postai küldeményt olyan megjelöléssel kell ellátnia a feladónak, melynek következtében a címzett azt bizonyosan megkapja. Az, hogy az érintett munkavállaló nevére megküldött postai küldeményt más személy – így családtagjai – felbontják, nem a munkáltató adatkezelésének megítélése kérdéskörébe tartozik. Amennyiben egy harmadik személy az érintett munkavállaló hozzájárulása nélkül bontja fel a nevére érkező postai küldeményt, akkor azzal a személyiségi jogait, így mindenekelőtt a levéltitokhoz való jogát sérti meg. (352/A/2006)

A köz- és a magánszférában dolgozók helyzetét összehasonlítva, a beadványok alapján továbbra is megállapítható, hogy az utóbbi körbe tartozókat – az irányadó jogszabályi háttér hiányossága miatt – adataik kezelése kapcsán továbbra is nagyobb számú jogsérelem éri. Ugyanakkor ez évben is érkeznek olyan beadványok, melyek a közszférában dolgozó munkavállalókat érintő jelentős súlyú jogsérelemlről számoltak be.

Egy önkormányzatnál a választásokat követően teljes képviselő-testületi váltás történt. Az új testület valamennyi tagja egyben egy helyi egyesület tagja is. Az újonnan megválasztott alpolgármester a képviselő-testület nevében a helyi önkormányzat valamennyi dolgozó munkaköri leírását, önkormányzati munkaviszonyának kezdő időpontját, bruttó munkabérét megkérte írásban, mely adattovábbítás meg is történt. Az átadott adatokat a beadványozó tudomása szerint az egyesület valamennyi tagja megkapta.

A képviselő-testület, az alpolgármester, valamint az az egyesület, amelynek a képviselők tagjai, az Avtv. rendelkezéseinek értelmében harmadik személyeknek minősülnek, ezért részükre személyes adat csak akkor továbbítható, ha ilyen irányú törvényi felhatalmazás lehetővé teszi. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény rendelkezései értelmében a helyi önkormányzat alpolgármestere – illetőleg képviselő-testülete – nem jogosult a képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselők személyes adatainak a megkérésére, valamint annak továbbítására harmadik személyek részére. Az ilyen adatkéréseket az adatkezelőnek – vagyis a jegyzőnek – meg kell tagadnia. (1618/A/2006)

### Oktatásügy

Az oktatásügyben működő adatkezelők sokszínű képet mutatnak: ide tartoznak az óvodák, iskolák és a felsőoktatási intézmények is; adatgyűjtés, és -tárolás, nyilvánosságra hozatal és adatbiztonsági kérdések egyaránt felmerülnek. Sajnálatos, hogy a mai napig találunk olykor-olykor olyan adatkezelőt, akinek csak igen csekély ismerete van az adatvédelem alapjairól, és a biztonsági vizsgálat kapcsán csodálkozik rá ezekre a szabályokra; mások pedig ismervén ugyan az alapelveket, abból gyakran életszerűtlen következtetéseket vonnak le.

A fentiekre példaként hozhatók azok az indítványok, melyekben tanárok teszik fel a kérdést a biztosnak, hogy vajon igaz-e, hogy „megtiltotta” a dolgozatok otthoni javítását. Természetesen a biztos ilyen állásfoglalást nem adott ki, azonban az indítványozók figyelmét felhívta arra, hogy speciális szabály hiányában az adatvédelem általános szabályai szerint kötelesek az adathordozók (dolgozatfüzetek) kezelésében eljárni. Eszerint az abban szereplő adatokat illetéktelen személy számára nem továbbíthatják, nem tehetik lehetővé annak megismerését és természetesen nyilvánosságra sem hozhatják. Ez azonban nem jelenti egyúttal azt is, hogy a tanárnak kötelező lenne a dolgozatokat az iskolában javítania. (138/K/2006, 1508/Z/2006)

Az oktatási intézmények sem maradnak el a kamerás megfigyelés terén más adatkezelőktől, azonban kellő megfontoltság is mutatkozik e rendszer kezelésében.

Erről tett tanúbizonyságot a Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum Általános Orvostudományi Kar Anatómiai Intézete, melyet az a nagy port felvert vád ért, hogy a hallgatók oktatási időn kívül oda bejárva emberi szerveket hoznak ki a boncteremből. Ennek visszaszorítása és felderíthetősége érdekében az egyetem kamerás megfigyelőrendszert kívánt telepíteni a boncterembe, és erről kérte ki a biztos véleményét.

A biztos kifejtette, hogy személyes adat – törvényi felhatalmazás hiányában – csak akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz önkéntes és tájékozott beleegyezését adta. Az érintettek hozzájárulása beszerezhető oly módon is, hogy a belső szabályzatban, illetőleg a boncterem bejáratánál, jól látható helyen elhelyezik a munkaidőn kívül történő képrögzítésről szóló tájékoztatást. A tájékoztatáson meg kell jelölni az adatkezelés pontos célját, azt, hogy mely időszakban történik képrögzítés, ki az adatkezelő, vagyis ki jogosult a rögzített képfelvételek megtekintésére, mely esetekben ellenőrzik a felvételeket, és meddig kezelik azokat. A videofelvételeket csak akkor lehet felhasználni, ha azt meghatározott törvényes cél szükségessé teszi. Szükséges továbbá azokat a személyeket is megjelölni, akik az utólagos ellenőrzést elvégezhetik. (585/K/2006)

Egy budapesti gimnázium a nagy értékű számítástechnikai berendezések lopása ellen úgy kíván védekezni, hogy a terem plafonjára erősített (távírányítással kezelhető) gépeket figyelni csak a kamera, a teremben tartózkodókat nem, és csak az a személy jelenik meg a kamera látóterében, aki jogellenesen közelít a kamera felé. (1124/K/2006)

A különböző felmérésekkel és adatgyűjtésekkel szemben több szülő is emelt kifogást, mivel általában az iskolától nem kaptak megfelelő tájékoztatást az adatkezelés céljáról és módjáról.

Ilyen volt a SuliNova Kht. felmérése is, mely szerint egy új és korszerű intelligenciavizsgálat adaptálása kezdődött. A rendszer alkalmas lesz a magyar gyermekek értelmi képességeinek objektív felmérésére. E felmérés előkészítéséhez a SuliNova Kht. témavezetője és programvezetője a jegyzőtől a 6–16 éves korú gyermekek adatait (nevét és elérhetőségét) kérte.

Mivel cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképes személyek adatairól van szó, az adatkezelést nem törvény rendeli el, és csak távoli összefüggésben van szó közoktatási célról, a biztos felhívta az Oktatási Minisztérium helyettes államtitkárának figyelmét arra, hogy az érintettek előzetes tájékoztatásától ebben az esetben sem lehet eltekinteni. (688/K/2006, 712/A/2006)

Egy pécsi gyakorló iskola igazgatója kérte a biztos állásfoglalását az iskolában végzendő szociometriai felméréshez.

A biztos tájékoztatta az indítványozót, hogy – immáron évtizedes – gyakorlata szerint azt tartja elfogadhatónak, ha az adatfelvételben és annak kiértékelésében az iskola tanárai nem vesznek részt. Az adatkezelésnek és az adatok kiértékelésének célja a nevelő munka hatékonyabbá tétele, így e célból az adatvédelmi törvény célhoz kötöttségi követelményét figyelembe véve nem indokolt, hogy az egyedi adatokat a tantestület tagjai megismerjék. A felmérés elvégzéséhez szükséges olyan adatkezelési szabályzat kialakítása is, mely tartalmazza az adatkezelés folyamatát, az érintett jogai gyakorlati érvényesíthetőségének biztosítását, valamint az adatvédelmet biztosító technikai és szervezési intézkedéseket. (204/K/2006)

Ide tartozónak tekinthetjük a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény előírása alapján az intézmények pályakövetési kötelezettségét is. Az ebben való részvételhez kért állásfoglalást egy egyetem rektor-helyettese, mert a rendszer indulásakor szükséges személyes adatokra vonatkozóan még nincs meg az érintettek hozzájárulása, mivel a felmérésben a korábban végzett hallgatók vesznek részt. A hallgatói nyilvántartási rendszerben szereplőknek azonban – a célhoz kötött adatkezelés követelményének megfelelően – nem lehet erre vonatkozóan személyre szóló levét küldeni, azonban annak nincs akadálya, hogy a rendszeren keresztül körlevélben hívják fel a hallgatók figyelmét a felmérésben való részvétel lehetőségére. (1868/K/2006)

Az oktatásban résztvevők – tanárok, tanulók – adatainak a világhálón való közzétételével kapcsolatosan is érkezett indítvány a biztoshoz.

Egy középiskola igazgatója indítványában azt kérdezte, hogy az oktatóknak és a tanulóknak milyen adatai hozhatók nyilvánosságra. A biztos tájékoztatta az igazgatót arról, hogy a tanárok adatainak nyilvánosságára vonatkozóan a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 83/B. § (2) bekezdését kell alkalmazni, mely szerint a közalkalmazotti alapnyilvántartás adatai közül a munkáltató megnevezése, a közalkalmazott neve, továbbá a besorolására vonatkozó adat közérdekű, ezeket az adatokat a közalkalmazott előzetes tudta és beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni. A tanulók adatainak nyilvánosságra hozatalára nincs törvényi felhatalmazás, és annak nincs törvényes célja sem, ezért azt kizárólag az érintettek megfelelő tájékoztatáson alapuló, önkéntes és határozott beleegyezése alapján lehet megtenni. (577/K/2006)

Szintén honlapon való közzététel ügyében fordult a biztoshoz egy egyetem, mert a hallgatók tudományos dolgozatait, illetve tudományos tevékenységgel folytatott adataikat kívánnák nyilvánosságra hozni.

A biztos válaszában kifejtette, hogy ezt csak az érintett hozzájárulásával lehet megtenni. A hozzájárulás az érintett kívánságának olyan 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 hallgatókat tehát hozzájárulásuk megadása előtt adekvát módon fel kell világosítani az adatkezelés céljáról, különös tekintettel arra, hogy a nyilvánosságra hozott adatok tekintetében az önrendelkezésből fakadó jogait érdemben nem tudja gyakorolni.

Mindezeket túl lehetőséget kell a hallgatónak biztosítani arra, hogy adatainak és dolgozatainak nyilvánosságra hozatalához külön-külön járulhasson hozzá, mivel a két csoport nem szükségszerűen kapcsolódik össze, így azok kezelésének egy hozzájárulásba foglalása nem fér össze az információs önrendelkezési jog alapelveivel. (1534/K/2006)

Immár évek óta folyik a vizsgálat a győri Szent István Egyetem adatkezelési gyakorlatának ügyében. A 2004 óta folyó vizsgálatban az egyetem és az érintett egyetemi kollégium vezetői minimális együttműködési hajlamot sem mutatnak (például hónapok elteltével válaszolnak csak a megkeresésekre), így a vizsgálatot még mindig nem sikerült lezárni.

Az egyetem egyik kollégiumában ujjlenyomat-vizsgáló beléptető-rendszert vezettek be, majd azóta már a kollégium parkolóját, portáit, folyosóit és lépcsőfordulóit is kamerás megfigyelő-rendszerrel szerelték fel. Az ujjlenyomat-vizsgáló rendszerrel kapcsolatos biztosi álláspont szerint – melynek értelmében az adatminimalizálás követelményét figyelembe véve a már meglévő adatok alapján a hallgató azonosítható – az arckép, kártyaszám és Neptun-kód mellé nem szükséges a belépéshez még az ujjlenyomat öt azonosító pontjának kezelése is. A rektor a beléptetési rendszert az adatvédelmi elveknek megfelelően átalakította. (378/A/2004, 1736/A/2006)

A kamerás megfigyelés ügyében a vizsgálat még tart. (814/A/2006)

### Távközlési szervezetek

A távközlési szektor adatkezelését érintő panaszok száma a korábbi évekhez viszonyítva csökkent. A személyazonosító igazolványok másolásával összefüggő biztosi állásfoglalás és a tavalyi évben lezárult átfogó vizsgálat eredményének tekinthető, hogy a korábbi évek visszatérő ügycsoportját képező igazolványmásolásokkal kapcsolatos panaszok száma csökkenő tendenciát mutat. Továbbra is jellemző ügycsoportot képeznek a szerződéskötéssel, valamint a telefonos zaklató hívásokkal kapcsolatos panaszok.

Évről évre visszatérő problémát jeleznek azok az állampolgároktól, bíróságoktól, nyomozó hatóságoktól érkező kérdések, amelyek az eljárás lefolytatását és a tényállás felderítését elősegítő forgalmi adatok továbbításának jogi lehetőségét kutatják. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (továbbiakban Eht.) 157. §-a igen szigorúan szabályozza a forgalmi és számlázási adatok kezelésének rendjét, érvényre juttatva azt a jogalkotói szándékot, amely a hírközlési rendszer használata során keletkezett adatokat magas szintű védelemben kívánja részesíteni.

E szakasz (6) bekezdés c) pontja szerint a forgalmi és számlázási adatok átadhatók a nemzetbiztonság, a honvédelem és a közbiztonság védelme, a közvédas bűncselekmények, valamint az elektronikus hírközlési rendszer jogosulatlan vagy jogsértő felhasználásának üldözése céljából az arra hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szerveknek, nyomozó hatóságoknak, az ügyészségnek, valamint a bíróságnak. Ennek az adatszolgáltatásnak a biztosítása céljából a törvény 157. § (8) bekezdése alapján három évig köteles a szolgáltató az adatokat megőrizni.

A fentiek alapján, a biztos megállapította, hogy a veszélyes fenyegetés szabálysértés esetén a vonatkozó törvényi rendelkezések nem adnak lehetőséget arra, hogy az eljáró bíróság számára adatot szolgáltatassanak.

Az elmúlt években mind a sérelmet szenvedett állampolgárok, mind bírák, bírósági vezetők számos esetben jelezték azt, hogy az elkövető kilétének megállapítása, illetve a bizonyítás nem lehetséges akkor, ha a fenyegetés telefonon keresztül történik,

ugyanis az Eht. alapján nem adhatók át a hívó fél adatai bíróságnak; ezt a korábbi jogi szabályozás sem tette lehetővé. Ilyenkor a bíróság csak akkor tud eljárni, ha a feljelentő ismeri (pl. hang vagy kijelzett hívószám alapján) az elkövetőt, és ezt bizonyítani is tudja. (1794/K/2006)

A jelzett probléma feloldása érdekében a biztos jelezte az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy adatvédelmi szempontból nem lenne aggályos a vonatkozó törvények módosításával az adatszolgáltatás lehetővé tétele.

A törvényi rendelkezések értelmében a nyomozó hatóság sem jogosult az előfizetői adatok megismerésére, ha a nyomozás az emberi méltóságot és a becsületet sértő cselekmény üldözése céljából történik, és a cselekmény elkövetési módja az elektronikus hírközlő hálózat felhasználása. Erre tekintettel az internetszolgáltató a becsületsértés miatt indított büntetőeljárásban nem adhatja ki jogszerűen az előfizetői adatokat, mert az eljárás magánvádas bűncselekmény miatt van folyamatban.

A becsületsértés miatt folyamatban lévő büntetőeljárásban a nyomozó hatóság fordult a biztoshoz konzultációs beadvánnyal, mert az ügyben érintett hírközlési szolgáltató megtagadta a jogsértő tartalmat az internetes oldalon közzétevő felhasználó előfizetői adatainak kiadását. Az Eht. 157. § (6) bekezdés c) pontja alatt úgy rendelkezik, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltató az előfizetői adatokat csak közvédelmi bűncselekmények esetén az arra hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szerveknek, nyomozó hatóságoknak, az ügyészségnek, valamint a bíróságnak adhatja át. A Be. 52. § (1) bekezdése alapján a könnyű testi sértés, a magántitok megsértése, a levéltitok megsértése, a rágalmozás, becsületsértés és kegyeletsértés esetén a vádat mint magánvádoló a sértett képviseli, feltéve, hogy az elkövető magánindítványra büntethető. (1719/K/2006)

A hírközlési szolgáltató forgalmi és számlázási adatok továbbítására vonatkozó beadványára a biztos elmondta, hogy három éven túl azok a forgalmi és számlázási adatok, amelyeket törvényes jogcímen (például számviteli törvény) kezel a hírközlési szolgáltató, büntetőügyben eljáró bíróságnak a Be. 71. §-a, polgári ügyben eljáró bíróságnak a Pp. 163. § (1) bekezdés és a 164. § (2) bekezdés alapján jogszerűen továbbíthatók.

A biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy három éven túl a hírközlési szolgáltatónak az Eht. 157. § (6) bekezdésének c) pontján definiált adatkezelési célja megszűnik, és ezzel együtt a forgalmi és számlázási adatok további kezelésének a jogalapja is. Az Avtv. 14. § (2) bekezdés d) pontja szerint személyes adatot törölni kell, ha az adatkezelés célja megszűnt, vagy az adatok tárolásának törvényben meghatározott határideje lejárt. Ez a hírközlési szolgáltató gyakorlatában annyit jelent, hogy a törvényben előírt adatkezelési időtartam elteltét követően a hívásrekordokat tartalmazó adatbázisból az Eht. 157. § (6) bekezdés c) pontjára hivatkozva adatszolgáltatás nem teljesíthető.

Azonban nem ez az egyetlen jogszabályi felhatalmazás, melynek alapján a szolgáltató forgalmi és számlázási adatot kezel. Az elektronikus hírközlési szolgáltató által kiállított számla az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 13. § (1) bekezdés 16–17. pontja szerint tartalmazza például a vevő nevét, címét, a teljesítés időpontját, a termék (szolgáltatás) megnevezését, valamint besorolási számát, a termék (szolgáltatás) mennyiségi egységét és mennyiségét. Az Eht. 142. § (1)–(2) bekezdése, és a 16/2003. (XII. 27.) IHM rendelet 15. §-a lehetővé teszi a helyi, helyközi, belföldi távolsági és nemzetközi hívások díjainak, valamint a mobil rádiótelefon-hálózatokban végződött hívások díjainak elkülönített feltüntetését. Az előfizető kérésére kiállított hívásrészletező tartalmazza a hívott számot, a hívás kezdő időpontját és a hívás időtartamát is. Ezt a számlát mint a könyvviteli elszámolást alátámasztó számviteli bizonylatot a szolgáltató a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 169. § (2) bekezdése alapján legalább nyolc évig köteles megőrizni.

Az ÁFA törvény és az ágazati szabály szerint kiállított tételes számla, illetve hívásrészletező tartalmaz tehát olyan adatot, amely forgalmi és számlázási adat.

A forgalmi és számlázási adat több jogcímen továbbítható a bíróságnak. A Be. általános jelleggel hatalmazza fel a büntetőügyben eljáró bíróságot az adatkérésre, polgári peres eljárásban bonyolultabb a helyzet megítélése.

A Pp. a bizonyítási eljárás során a felek rendelkezési elvét helyezi előtérbe. Ez azt jelenti, hogy a bíróság hivatalból bizonyítást csak törvényben meghatározott esetekben rendel el. Ezt a néhány törvényes kivételt leszámítva a polgári perben a bíróság bizonyítékok megszerzése érdekében nem jogosult megkeresni az érintett hírközlési szolgáltatót, mert a bizonyítás a feleket terheli; esetleges bírósági megkeresés esetén pedig a szolgáltatónak meg kell tagadnia az adatszolgáltatást. (987/K/2006, 1470/A/2006)

A forgalmi és számlázási adatok szigorú kezelésének rendjét tükrözi, hogy a hívó fél előfizetői száma még a hívott előfizető számára sem ismerhető meg korlátlanul. A hívó előfizetői számot a szolgáltató a számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából a törvényi rendelkezésnek megfelelően 2 év 30 napig őrzi, és csak a törvényben meghatározott esetekben továbbíthatja az adatkezelésre jogosult szerveknek. Ennek értelmében az előfizető csak az általa hívott számok listáját ismerheti meg (hívásrészletező), és tájékoztatást ezekről kérhet.

Az Eht. 157. §-ának szigorú adatvédelmi előírásai miatt a hívott előfizető a telefonjára érkezett hívószámok listáját csak a hívó felek hozzájárulása alapján kaphatja meg tekintettel arra, hogy ezek a hívó fél személyes adatainak minősülnek. Ugyanezen okból tilthatják meg az előfizetők eseti vagy állandó jelleggel, hogy számukat a hívott készülék kijelezze. (147/A/2006, 783/A/2006, 1071/A/2006, 1206/A/2006, 1470/A/2006)

A biztos a 2006-os évben több olyan panaszbeadvánnyal foglalkozott, amelyeknek tárgya az volt, hogy milyen jogi feltételek mellett ismerhető meg vagy válhat hozzáférhetővé a szöveges üzenetek (SMS) tartalma az előfizető vagy az előfizetőn kívüli személy számára.

Egyes beadványok arról számolnak be, hogy a hírközlési szolgáltató egy adott hívószámra érkezett, illetve a hívószámról indított szöveges üzenetek tartalmát kilistázta, és illetéktelen személynek – ellenszolgáltatásért cserébe – átadta. A vizsgálat során a szolgáltató jogellenes adatkezelése nem volt megállapítható. (429/A/2006, 1204/A/2006)

Egy előfizető azért fordult az adatvédelmi biztoshoz, mert a mobilszolgáltatója megtagadta az előfizetői hívószámra egy meghatározott hívószámról érkezett szöveges üzenet tartalmának kinyomtatását. Jogi megközelítésben lényeges különbséget kell tennünk az SMS tartalmának (az SMS szövege), valamint az elküldés körülményeinek (időpont, küldő telefonszáma, cellainformációk stb.) az adatvédelmi megítélése között. Az Eht. 155. § (3) bekezdése értelmében „a szolgáltató a továbbított közlések tartalmát csak olyan mértékben ismerheti meg és tárolhatja, amely a szolgáltatás nyújtásához műszakilag elengedhetetlenül szükséges”. A hivatkozott jogszabályhely alapján tehát magának a közlésnek a tárolására csak addig van lehetőség, amíg az a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges. Ezt követően a továbbított üzenetet minden rendszerből törölni kell.

Az ügyben érintett hírközlési szolgáltató a megkeresésre adott válaszelevelében elmondta, hogy az üzenetközpont működése nem teszi lehetővé, hogy a feladott üzenetek tartalmi részéhez bárki hozzáférjen. A konkrét előfizetői kártyára érkező és arról küldött üzenetek még kódolt formában sem állnak összegyűjtve rendelkezésre egyetlen berendezésen sem, tehát semmilyen módon nem készíthető azok tartalmáról lista. Az üzenet tartalmi része a kódolt továbbítás miatt nem hozzáférhető más hálózati rendszerekben, azt a kézbesítés után a fogadó fél mobil készülékén lehet elolvasni. A biztos megállapította, hogy jogszerűen járt el a hírközlési szolgáltató, amikor a szöveges üzenet elküldését és kézbesítését követően megtagadta a szöveges üzenet kinyomtatását és kiadását az érintett előfizetőnek. (1263/A/2006)

Az SMS szövegének a tárolásához képest eltérő jogi megítélés alá esnek az SMS szolgáltatás küldésének és díjazásának a körülményei (hívásrekordok), ugyanis az Eht. 157. §-a alatt található rendelkezés értelmében a szolgáltatók a küldés időpontját, a hívó és a hívott előfizetői számokat stb. az SMS díjazása, a díjak beszedése és az előfizetői szerződés figyelemmel kísérése céljából a törvényben előírt ideig tárolják.

A hazai szabályozás összhangban van az Európai Parlament és Tanács 2002/58/EK irányelvével, melynek 5. cikke rögzíti a közlések bizalmaságának elvét. Eszerint a tagállamoknak a nemzeti szabályozásukban biztosítaniuk kell a nyilvános hírközlő hálózatok és a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások segítségével történő közlések és az azokra vonatkozó forgalmi adatok titkosságát. Kivételt képeznek azok a tagállami jogszabályi intézkedések, amelyek olyan korlátozásokat jelentenek, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a nemzetvédelem, a közbiztonság védelme érdekében, valamint a bűncselekmények, illetve az elektronikus hírközlési rendszer jogosulatlan használatának megelőzése, kivizsgálása, felderítése és üldözése érdekében szükségesek és arányosak.

A terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet célzó európai kezdeményezések keretében 2006. március 15-én elfogadott irányelv célkitűzése, hogy a szolgáltatóknak az egyes forgalmi adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségeit harmonizálja, valamint biztosítsa azt, hogy ezen adatok az egyes tagállamok nemzeti joga által meghatározott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése, üldözése céljából rendelkezésre álljanak. Az irányelv tehát a forgalmi adatok megőrzése vonatkozásában tagállami jogszabályi harmonizációra törekszik, mert az adatok megőrzését előíró nemzeti rendelkezések közötti jogi és technikai különbségek vannak.

Az irányelv azonban csak a hírközlés vagy a hírközlési szolgáltatás során keletkezett vagy feldolgozott forgalmi és helymeghatározó adatokra vonatkozik, és nem az olyan adatokra, amelyek a közölt információ tartalmát képezik. A megőrzés idejére vonatkozó tagállami szabályozás 6 hónaptól 2 évig terjedhet, ennek elteltével az adatokat szigorúan törölni kell. A tagállamok adatvédelmi biztosaiból álló munkacsoport véleményében arra helyezte a hangsúlyt, hogy az adatkezelés feltételeit pontosan kell meghatározni, és az nem eredményezhet nagymértékű adatbányászatot.

A biztos egy ügy kapcsán megállapította, hogy egyik jogszabály sem kötelezi az előfizetőt arra, hogy a számhordozás és a szolgáltató-váltás körülményeiről és indokairól az átadó szolgáltatóját tájékoztassa. Ennek értelmében az előfizető erre nem köteles, azonban semmi akadály nincs annak, hogy véleményét a szolgáltatójával közölje. Az átadó szolgáltató a szolgáltatások minőségének javítása céljából készíthet ilyen jellegű felmérést, azonban a számhordozást kezdeményező előfizetőt nem kényszerítheti ilyen nyilatkozatra, és a számhordozás lebonyolítása sem tehető függővé ettől a nyilatkozattól.

Az Eht. 150. §-a a hírközlési szektorban a verseny szabadsága érdekében lehetővé teszi az előfizető számára azt, hogy úgy válthasson egyik szolgáltatóról a másik szolgáltatóra, hogy előfizetői hívószámát megtarthassa. A számhordozás részletes szabályait a 46/2004. (III. 18.) Korm. rendelet tartalmazza. A számhordozás megtagadására a kormányrendelet 5. § (9) bekezdésében foglalt esetekben kerülhet sor.

A hozzájáruló nyilatkozat megtételére az előfizető jogosult, mert az információs önrendelkezési jog őt illeti meg a saját személyes adatai tekintetében. Ezt az alkotmányos alapjogot nem gyakorolhatja helyette a hírközlési szolgáltató alkalmazottja,

ezért a nyilatkozat megtételét sem vállalhatja át az előfizető helyett. A nyomtatvány hozzájáruló nyilatkozata az előfizető előzetes megkérdezése nélkül, az előfizető kifejezett, egyértelmű és önkéntes nyilatkozata nélkül nem érvényes. (1286/A/2006)

A korábbi évekhez hasonlatosan érkeztek beadványok a cellainformációkkal összefüggő adatkezelések tárgyában is. A mobil távközlési szolgáltatók a szolgáltatás nyújtása során kezelik a cellainformációkat, mely lehetőséget ad a SIM-kártya földrajzi helyzetének meghatározására. A meghatározás pontossága a kártya helyzetétől függ, néhány métertől néhány kilométerig terjedhet. Több esetben kérték a biztos állásfoglalását (szolgáltatók, munkáltatók, munkavállalók) arra vonatkozóan, hogy a cellainformáció felhasználható-e arra, hogy ezáltal a munkáltató a munkavállaló helyzetét meghatározza. A biztos állásfoglalásában meghatározta azokat a garanciákat, amelyek mentén az úgynevezett flotta-követő szolgáltatást a munkáltató igénybe veheti a távközlési szolgáltatótól. Az állásfoglalások részletes ismertetése a munkáltatók adatkezeléséről szóló fejezettrészen található.

### Internet

Az elmúlt évben az előző évekhez képest az internetet érintő beadványok számának növekedése lelassult. Azonban a panaszok száma így is magas, és ennek továbbra is elég jelentős részét teszik ki a kéretlen elektronikus levelekre vonatkozó beadványok. A világháló használata egyre inkább elterjedté válik az állampolgárok körében; az internet sokrétűsége és változatossága visszatükröződik az ügyek sokszínűségén. A régi ügycsoportok – mint például a fórumok adatkezelése – mellett megjelentek újabb beadványtípusok, így például a közösségépítő weboldalak adatkezelésével vagy az IP-cím szolgáltató általi ellenőrzésével kapcsolatos ügyek.

Idén is sok panasz érkezett az internetes fórumokkal kapcsolatban, amelyek újfent a szabad véleménynyilvánítás, illetve a személyhez fűződő jogok ütközésével összefüggő kérdéseket vetettek fel.

Egy vőfély beadványában azt sérelmezte, hogy a [www.mennyegzo.hu](http://www.mennyegzo.hu) internetes portál fórumán személyes adatait nyilvánosságra hozták, és tiltakozása ellenére is használták. Az adatkezelő arra hivatkozva nem akarta törölni az adatokat a hozzászólásokból, hogy ezzel a szabad véleménynyilvánítás sérülne. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, hogy a vélemény, értéktétele kifejezése nem adatvédelmi kérdés, ez a szabad véleménynyilvánítás körébe tartozik. Ezért adatvédelmi szempontból nincs jelentősége annak, hogy egy vélemény jó vagy rossz, kellemes vagy kellemetlen az egyénre nézve. Az információs önrendelkezési jog megillet bárkit, így a kritikával illetett és a kedvező véleményt kapott egyént is. Az interneten bárki közzéteheti véleményét, a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alkotmányos alapjog biztosítja számára, hogy véleményét bárhol, bármilyen fórumon szabadon elmondja és terjessze, de más alkotmányos alapjogok által kijelölt határok között. Többek között védendő érték a magánszféra, amelybe az egyén személyiségi jogai, becsülete, magántitka és személyes adatai is beletartoznak, vagyis az érintett nemcsak az adatvédelmi törvényben, hanem a Polgári Törvénykönyvben (továbbiakban: Ptk.) biztosított jogérvényesítési lehetőségeivel is élhet, sőt felmerülhet a büntetőjogi felelősségre vonás is (becsületsértés, rágalmazás, vagy visszaélés személyes adattal). (192/A/2006)

Több panaszos kifogásolta, hogy kérésük ellenére egyes honlapok fórumairól nem törlik regisztrációjukat (nicknevet), illetve hozzászólásaikat. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (továbbiakban: Elktv.) szerint az információs társadalommal összefüggő adatkezelésekre az adattakarékosság és az adatelkerülés elve alkalmazandó, tehát az internetes szolgáltató a lehető legkevesebb adatot köteles kezelni a szolgáltatás nyújtása során, illetve ha a szolgáltatás lehetővé teszi, az adatok kezelését mellőzni kell. Az interneten szokásos eljárás az anonimizálás, illetve a pszeudonimizálás, ezek a személyazonosság elrejtését szolgálják. A pszeudonimitás (például nicknév használata) azokban az adatkezelésekben alkalmazandó, ahol a teljes anonimitásnak – a közérdek (például bűnüldözés) vagy más védendő érték (személyiségi jogok védelme) miatt – nincs helye. Tipikusan a fórumok használatában terjedt el. Ilyenkor a valós személyazonosító adatokat egy szabadon választott jelölés (nick) fedi el annak érdekében, hogy csak törvényes feltételek mellett (például büntetőeljárás) és csak szükség esetén sor kerüljön a személyazonosság helyreállítására. A nicknév személyes adat, ha a mögötte rejtőző természetes személy azonosított vagy azonosítható. Ha a felhasználó által szabadon választott jelölés (nick) mellett más személyazonosító adatok (mint például e-mail cím) kezelésére nem kerül sor, akkor a személyazonosság helyreállítására kizárólag a felhasználó képes. Akár úgy, hogy személyazonosságát az oldalon vagy bárhol máshol visszakereshető módon felfedi, akár úgy, hogy a nicknév és más személyes adatai között a kapcsolatot létrehozza. A szolgáltatás nyújtásához elengedhetetlenül szükséges forgalmi adatokat (IP-cím, a kapcsolat dátuma, időpontja, tartama stb.) a szolgáltató csak a szükséges ideig kezelheti. Ezeknek az adatoknak a cél nélküli megőrzése az Avtv.-ben meghatározott adatminőség elvébe is ütközik, hiszen az adatokat úgy kell tárolni, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani. A személyes adatokat – így a nicket is – a fórum üzemeltetője az Avtv. alapján törölni köteles. (1156/A/2006, 1175/A/2006)

Szintén az internetes fórumokhoz kapcsolódóan megjelent egy új típusú beadványcsoport. E panaszok azt kifogásolták, hogy különböző fórumok üzemeltetői a moderálási szabályok érvényesítése során az IP-címet ellenőrizve tiltották ki a felhasználókat.

Egy ilyen ügyben a beadványozó azzal összefüggésben kért állásfoglalást, hogy bár személy szerint őt tiltották ki egy fórumról, ennek ellenére a számítógépet használó másik fórumozó sem tudott saját felhasználói nevével belépni az oldalra, pedig az ő regisztrációja eltérő IP-címről érkezett. A biztos az ügyre vonatkozóan megállapította, hogy az internet hálózatában az IP-címek egy-egy számítógépre utalnak, melyet az internethez hozzáférést biztosító szolgáltató ren-

del az előfizetőhöz abból a célból, hogy azonosítsa az előfizetőt. Az IP-cím, akárcsak a felhasználó neve, beceneve (nick), jelszava és e-mail címe is személyes adat.

Számos internetes oldal moderálási alapelvei előírják, hogy a fórumon való hozzászólás regisztrációhoz kötött, melynek során a felhasználó önként adja meg adatait és fogadja el a moderálási alapelveket. Ezek az elvek lehetővé teszik, hogy a moderátorok a szabályszegés súlyától függően akár végleg vagy határozott időre kitilthassanak egyes felhasználókat a rendelkezésükre álló információk bármelyikének a felhasználásával. Azon felhasználók ellen, akik nem tartották be a moderálási alapelvekben rögzítetteket, a moderátornak joga van fellépni úgy, hogy a rendelkezésükre álló eszközökkel megakadályozzák az alapelvek vagy törvények ismételt megsértését. A kitiltás elképzelhetetlen a felhasználó személyes adatainak kezelése nélkül. A szolgáltató ebből a célból jogszerűen kezeli és ellenőrzi a kitiltott felhasználó regisztrált adatait, ideértve azt az IP-címet is, amelyről a regisztráció történt. Mivel azonban a kitiltás egyetlen meghatározott látogatóval szemben alkalmazott szankció, a kitiltott személy azonosításához és a szankció alkalmazásához valamennyi rá vonatkozó (felhasználói fiókban tárolt) személyes adat egybevetése szükséges. Így egyes személyes adatok (például az IP-cím) kiragadása nem csupán célt téveszt, hanem sérti az adatminőség követelményét is. (867/A2006, 297/A/2006)

Egy panaszos azzal kapcsolatban kérte az adatvédelmi biztos tájékoztatását, hogy az interneten használatos különféle azonosítók személyes adatnak minősülnek-e. A személyes adat fogalmi eleme, hogy kapcsolatba hozható legyen az érintettel. Bizonyos adatok esetében ez a kapcsolat ideiglenesen megszűnik a személy és az adat között, hiszen például a nicknév esetén pont a személyazonosság elrejtése a cél. Azonban szükség esetén, és ha törvény erre felhatalmazást ad, helyreállítható a kapcsolat az adat és az érintett között. Az elektronikus levélcím, a telefonszám, az msn, az icq és a skype azonosító személyes adat, mert egy természetes személlyel összefüggésbe hozható adatok. A felhasználó az internetes társadalomban ezekkel az azonosítókkal vesz részt, ahogy az „*off-line*” életben a polgári nevével vagy fizikai elérhetőségével. (1422/K/2006)

Az elmúlt egy-két évben rohamosan terjedő és egyre népszerűbb kapcsolatépítő portálok számos új kérdést vetnek fel, így az adatvédelmi biztos hivatalát sem kerülhették el az ilyen jellegű oldalak használata során felmerült panaszok. E közösségi weboldalakra történő regisztráció során az érintettek önkéntesen számos adatot megadnak, melyek részben kötelezőek és nyilvánosak, míg más személyes adatok a felhasználó döntése alapján kerülnek kezelésre, és csak akkor válnak a másik fél számára ismertté, ha a felhasználó ahhoz hozzájárul.

Még 2005 végén érkezett egy beadvány, mely azzal kapcsolatban fogalmazott meg kérdést, hogy az iWiW közösségi portálon új adatkezelési gyakorlatot vezettek be, melynek következtében a közösségi háló valamennyi regisztrált tagja láthatja a tagok ismeretségi körét, míg korábban ez a nyilvánosság csak egy tag ismerősei számára volt elérhető.

A biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy az oldal használata a tagok önkéntes hozzájárulásán alapul. Az Avtv. értelmében a hozzájárulás önkéntes, ha megfelelő tájékoztatás előzte meg, és az érintett félreérthetetlen beleegyezését adta a személyes adatai kezeléséhez. A vizsgálat megállapította, hogy a honlap adatvédelmi nyilatkozata egyértelműen meghatározza a kezelt adatok körét, és tartalmazza az arra vonatkozó információt is, hogy ezek az adatok publikusak, ennek következtében az adatkezelés jogalapjához nem fér kétség.

Az adatkezelőt azonban tájékoztatási kötelezettség terheli az adatvédelmi politikájának megváltoztatása esetében is. Az információs önrendelkezési jog lényege, hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezik, tehát mindenki szabadon dönti el, hogy személyes adatait kik kezeljék, és azokat kik ismerhetik meg. Ennek biztosítása érdekében az adatkezelő minden egyes érintettet tájékoztatni köteles arról, hogy a korábban alkalmazott adatvédelmi szabályait megváltoztatja. Ennek elmulasztása a tájékoztatási kötelezettségének megszegését jelenti. Így a biztos felszólította az adatkezelőt, hogy az új adatkezelési szabályokról értesítse a felhasználókat annak érdekében, hogy az érintettek információs önrendelkezési jogukkal élve szabadon dönthessenek arról, hogy a megváltozott adatvédelmi alapelvek mellett is kívánnak-e az iWiW közösségi hálózatának tagjai maradni. (1923/A/2005)

Több beadvány érkezett az iWiW jogutódlásával kapcsolatban. Az állampolgárok arra keresték a választ, hogy jogszerű volt-e a jogelőd és a jogutód cég eljárása, amikor nem értesítették előre a felhasználókat az üzletrész-átruházásról. A biztos válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a jogutód társaságot illetik a jogelőd gazdasági társaság jogai és terhelik a jogelőd társaság kötelezettségei.

A jogutódlással egy adott jogi helyzet, ideértve a társaság adatkezeléseit is, teljes terjedelmében a jogutódra száll át. Az adatkezelőt, vagyis az iWiW üzemeltetőjét tájékoztatási kötelezettség terheli arra vonatkozóan, hogy az adatkezelés körülményeiben változás történt. Azonban a tagok személyében bekövetkezett változás csak a társaság belső viszonyaiban jelent változást, és az nem jelenti a társaság külső jogviszonyának – ideértve az érintettel fennálló és adatkezelést igénylő jogviszony – módosulását. Így megállapítható, hogy az adatkezelő nem köteles előzetesen tájékoztatni a felhasználókat a jogutódlás tényéről. A folytatódó adatkezeléssel kapcsolatban a biztos leszögezte, hogy mivel jogutódlás esetén a törvény erejénél fogva átszállnak a jogutódra a jogelődöt megillető jogok és terhelő kötelezettségek, így a jogelőd adatkezelőnek adott hozzájárulások továbbra is jogalapot jelentenek az adatkezeléshez. Ugyanígy a tagok személyében bekövetkezett változás sem teszi a hozzájáruló nyilatkozatokat hatálytalanná. Az érintett információs önrendelkezési jogával élve az adatkezelés bármely szakaszában elzárkózhat a további adatkezeléstől. Akár a „*tulajdonosváltás*” előtt, akár azt követően is. (728/A/2006, 741/2006)

Kéretlen elektronikus levelekkel („*spam*ek”) kapcsolatban továbbra is nagy mennyiségben érkeznek panaszok. Változást jelent a területre vonatkozóan, hogy 2006. január 1-jétől egyértelműbb szabályozást vezetett be az Elkertv. módosítása. Így a jogszabály a reklám fogalmát felcserélte az elektronikus hirdetés fogalmával, amely már sokkal pontosabban és tágabban határozza meg a kéretlen e-maileket. Továbbá újdonság a szabályozásban, hogy az elektronikus hirdetéssel kapcsolatos jogsértések esetén a Nemzeti Hírközlési Hatóság jár el, hasonló jogosítványokkal, mint korábban a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség tette.

Idén a spammal kapcsolatos ügyek nagy részét tette ki az olyan elektronikus levelekkel összefüggő panasz, melyben a további levelek küldéséhez kérnek előzetes hozzájárulást, illetve engedélyt. Ez azt mutatja, hogy az adatkezelők egy jelentős hányada nincs tisztában, vagy nem akar tudomást venni a kéretlen e-maileket szabályozó törvényi rendelkezésekről. A beadványok egy másik része konzultációs jelleggel kéri az adatvédelmi biztos állásfoglalását az előzetes engedélykérő levelekkel kapcsolatban.

Az ilyen típusú e-mailek is elektronikus hirdetések, hiszen az Elkertv. kimondja, hogy annak minősül bármely olyan közlés, amelynek célja, hogy közvetve vagy közvetlenül népszerűsítsen egy vállalkozást, szervezetet, kereskedelmi, ipari vagy kézműipari tevékenységet folytató vagy szabályozott szakmát gyakorló személyt, annak árúját, szolgáltatását, tevékenységét.

E törvény szerint mindenfajta hirdetés elektronikus levelezés (e-mailen) vagy azzal egyenértékű egyéni kommunikációs eszköz útján (például mobiltelefonra szöveges üzenetben) kizárólag az igénybe vevő egyértelmű, előzetes hozzájárulásával küldhető. A rendelkezés azt a kedvezményt teszi, hogy a hozzájáruló nyilatkozat bármely olyan módon is megtehető, amely lehetővé teszi az igénybe vevő azonosítását, valamint a hozzájárulás önkéntes és a megfelelő tájékoztatás birtokában történő kifejezését (honlapon történő feliratkozás). A jogszabály az egyén magánszféráját helyezi a védelem középpontjába, és ennek érdekében a döntési autonómia az egyént illeti meg. Tehát csak akkor küldhető számára levél, ha ebbéli szándékát az adott hirdető vonatkozásában külön nyilatkozással kifejezte. A törvény nem tesz különbséget aközött, hogy a hirdető egyetlen alkalommal vagy rendszeresen küldi ajánlatait, ahogy a szabály alkalmazása szempontjából az is lényegtelen, hogy mi a közlés tartalma.

Az adatvédelmi biztos a jogszabálysértő gyakorlat elkerülése érdekében állásfoglalásaiban javasolta, hogy az adatkezelők a megkeresések más formáit használják fel a hozzájárulások gyűjtésére, például honlap készítésével tegyék vállalkozásukat elérhetővé. (224/A/2006, 331/A/2006, 924/A/2006, 1465/A/2006)

Végezetül említést kell tenni arról, hogy az év végén 31 panasz érkezett amiatt, hogy ismeretlen személyek e-mailel több tízezer adatot – cégek, magánszemélyek e-mail címét – tartalmazó adatbázist kínáltak megvételre. Az ajánlatok külföldi ingyenes levelezőrendszereken létrehozott címekről érkeztek, így a biztosnak nem állt módjában a küldő kilétének felderítése, e-mailel azonban felhívta a figyelmét arra, hogy tevékenysége – az elektronikus levelezés során küldött reklámokra vonatkozó, fent ismertetett szabályok alapján – jogellenes. Tekintettel a panaszok nagy számára a biztos közleményt adott ki, amely a honlapon olvasható.

### Hitelintézetek

A hitelintézetek adatkezelését érintő állampolgári panaszok száma az idén kis mértékben ugyan, de csökkent. Az elmúlt évhez hasonlóan sajnálatos módon még mindig érkeznek az Adatvédelmi Biztos Irodájába olyan beadványok, melyek a személyazonosító okmányok banki fénymásolását kifogásolják. A pénzügyi szolgáltatók adatkezelésével kapcsolatos ügyek közel 40%-át 2005-ben a központi hitelinformációs rendszer működését érintő panaszok tették ki. Kedvező tendencia, hogy a központi hitelinformációs rendszer szabályainak 2005 végén történt átdolgozását, ügyfélbaráttá tételét követően ez az arány egy-két százalékra csökkent; és azok a beadványok, melyeket e tárgyban vizsgáltunk, nem bizonyultak megalapozottnak.

A pénzügyi szolgáltatók oldaláról 2006-ban is javaslatok fogalmazódtak meg a központi hitelinformációs rendszer adattartamának kibővítésére oly módon, hogy arra a jövőben azon állampolgárok személyes adatai is felkerüljenek, akik megbízhatóan, szerződészerűen törlesztik hiteleiket. A pénzügyi szervezetek képviselőivel és a Magyar Bankszövetséggel folytatott – több évre visszanyúló – konzultációk során a biztos többször is kifejtette, hogy a pozitív adóslista súlyos alkotmányossági kérdéseket vet fel, így annak felállítását határozottan ellenzi. A pozitív adóslista mellett felhozott leggyakoribb érv az, hogy a bankok ennek segítségével hatékonyabban tudnák értékelni a hitelezés kockázatát, amely az ügyfelek irányában úgy jelentkezne, hogy a kockázat csökkenésével a folyósított hitelek kamata is csökkenhet. A biztos álláspontja szerint az adatkezeléssel elérni kívánt cél nem indokolja az alapvető jog korlátozását. A javaslat egy több millió adatból álló adatbázist eredményezne, melynek meghatározó része – a szerződészerűen teljesítő adósok esetében – cél nélküli, készletező adatgyűjtés lenne. Ez év januárjában a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, illetve a Magyar Bankszövetség a személyes adatok védelmét súlyosan érintő kérdésben az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordult állásfoglalásért. Az adatvédelmi biztos korábbi álláspontját – az általános biztos és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete támogató álláspontjának tudomásulvétele mellett – mindaddig nem vizsgálja felül, amíg nem látja egyértelmű bizonyítékát annak, hogy a pozitív lista jár olyan előnyökkel az állampolgárok számára, ami indokolja alkotmányos jogaik korlátozását. (91/K/2006) Az állásfoglalás teljes szövege megtalálható a honlapon. A biztos

munkatársai ezt a véleményt képviselték azon az egyeztetésen is, melyet a pozitív adóslista felállításával kapcsolatban 2006 szeptemberében az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium kezdeményezett. (1334/K/2006)

A hitelintézetek direkt marketing célú adatkezelésével összefüggésben nagyszámú panasz érkezett a biztoshoz, ezért e tárgyban hivatalból is vizsgálat indult, melynek során a biztos megállapította, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések nem egyértelműek, az elektronikus levelezés vonatkozásában pedig kifejezetten ellentétesek egymással.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (továbbiakban: Hpt.) 201. § (5) bekezdése szerint a pénzügyi intézmény nem küldhet ügyfelének közvetlen postai vagy elektronikus levelezési úton reklámanyagot, ha ezt az ügyfél kifejezett rendelkezéssel kizárta. A Hpt. 201. § (5) bekezdése a direkt marketing célú adatkezelést illetően azt teszi lehetővé, hogy az ügyfél tiltakozzék ellene. A Hpt.-ben és az adatvédelmi törvényben biztosított tiltakozási jog az érintettet az adatkezelés minden szakaszában – így az adatkezelés kezdetén is – megillető jog. A biztos álláspontja szerint tehát a pénzügyi szolgáltatók kötelesek ügyfeleik számára a tiltakozási jog gyakorlására lehetőséget biztosítani mind a szerződés aláírásakor, mind pedig a jogviszony fennállása alatt. Szerencsés megoldás lenne, ha a direkt marketing célú adatkezelés vonatkozásában a hitelintézetek üzletszabályzataiban olyan tartalmú tájékoztatás szerepelne, mely szerint a reklámcélú adatkezelés ellen az ügyfél bármikor tiltakozhat. Gyakran előforduló eset, hogy a szerződés aláírásával az ügyfelek hozzájárulnak ugyan a reklámcélú adatkezeléshez, de önrendelkezési joguk csorbát szenved, mert erről külön nem nyilatkozhatnak. A szerződésbe foglalt hozzájárulás – különösen ebben a formában – megtévesztő, mert azt sejteti, hogy azzal szemben nincs tiltakozási lehetőség. A biztos felhívta továbbá arra is a figyelmet, hogy a Hpt. idézett rendelkezése kifejezetten ellentét az Elkertv. előírásaival. Eszerint ugyanis elektronikus levelezés vagy azzal egyenértékű egyéni kommunikációs eszköz útján kizárólag az igénybe vevő egyértelmű, előzetes hozzájárulásával küldhető elektronikus hirdetés. A fenti megállapításokkal a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is egyetértett. (379/H/2006)

Arról is beszámolunk, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével sikeresen zárult az a többfordulós egyeztetés, melynek kiindulópontja egy, az adatvédelmi biztos vizsgálati jogosultságát korlátozó felügyeleti állásfoglalás volt. A Felügyelet – az adatvédelmi törvény rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva – azt az álláspontot képviselte, hogy a biztos nem rendelkezik egyértelmű törvényi felhatalmazással banktitoknak minősülő adatok megismerésére. Az Avtv. 26. §-a szerint az adatvédelmi biztos a feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, az összes olyan iratba betekinthet, illetve iratról másolatot kérhet, adatkezelést megismerhet, amely személyes adatokkal összefügghet. Az idézett szakasz nem határoz meg különböző vagy kivételt képező adatkezelői kategóriákat (pl. ügyvédi irodák, bankok, biztosítók stb.), amelyek esetében ezen eszközök ne lennének alkalmazhatóak. Ebből pedig egyenesen következik, hogy a hitelintézetek, mint általában véve vett adatkezelők – függetlenül a bank titoktartási kötelezettségétől – kötelesek a biztos megkeresésének eléget tenni. Az adatvédelmi biztos tehát a bejelentő külön okiratba foglalt adatkezelési felmentvénye hiányában is jogosult a bepanaszolt adatkezelést megismerni. A Felügyelet végül tartalmilag visszavonta korábbi állásfoglalását. (1248/A/2005)

Több olyan indítvány is érkezett a biztoshoz, mely arra a gyakorlatra hívta fel a figyelmet, hogy egyes kereskedelmi cégek a bankkártyával fizető vásárlók bankkártyaszámát számítógépes rendszerükben rögzítik.

Amennyiben a tranzakciókhoz tartozó kártyaszámokat olyan módon tárolják, hogy azok nem kapcsolhatók egy konkrét vásárlóhoz, úgy gyakorlatilag az adatkezelés kívül esik az Avtv. hatályán. Más a helyzet azonban akkor, ha a tárolt kártyaszámokhoz az érintett neve is kapcsolódik, hiszen ekkor már a kártyaszám is személyes adat. Tekintettel arra, hogy adatkezeléshez a kereskedelmi cégek nem kérik ki az érintettek hozzájárulását, és törvény sem nyújt felhatalmazást erre, ezért a kártyaszámok személyhez kapcsolható módon, tehát személyes adatként való tárolása jogellenes. Ezekben az ügyekben a biztos felszólította az adatkezelőket, hogy a kártyaszámok tárolását vagy olyan módon oldják meg, hogy azokat még véletlenül se lehessen egy adott személyhez kapcsolni, vagy pedig – ha az általa javasolt mód nem megfelelő – a kifogásolt adatkezelést szüntessék meg és semmisítsék meg az eddig „begyűjtött” kártyaszámokat. A kártyaszámok azonosítható módon történő tárolása ugyanis nemcsak adatvédelmi szempontból jogszerűtlen, de komoly biztonsági kockázatot is rejt magában. (453/K/2006, 954/A/2006)

Az internetes banki szolgáltatások gyors terjedésével összefüggésben ez év végén sajnálatos módon megszáporodtak az úgynevezett „adathalászat” kapcsolatos állampolgári bejelentések. Legjellemzőbb elkövetési magatartás, hogy a csalók különböző eszközökkel – általában a számla zárolására figyelmeztető e-mail útján – ráveszik a gyanútlan számlatulajdonost, hogy árulja el jelszavát, adjon meg bizalmas adatokat, illetve számítógépén töltsön le, indítson el bankinak látszó alkalmazást az elektronikus üzenetben kapott link segítségével. A biztos a panaszosoknak írt válaszában elsősorban a prevenció fontosságát emelte ki. Nyomozati jogkör hiányában ezekben az ügyekben nem indult vizsgálat. A beadványozókat azonban tájékoztattuk, hogy a nyomozó hatóságoknál jogosultak büntető feljelentést tenni. (1997/A/2006, 2030/A/2006)

Számos beadvány érintette a bankok adatgyűjtési gyakorlatát, valamint az általuk a szerződéskötéskor kért egyes adatkezelési felmentvényeket.

A CIB Bank Zrt. esetében a beadványozó azt sérelmezte, hogy hitelkártya igényléshez személyi azonosító igazolványán kívül lakcímkártyája mindkét oldalának fénymásolatát is be kellett nyújtania, tehát azt az oldalt is, amelyen személyi azonosító száma található. A kártyaigényléshez szükséges űrlapon, az ügyfél nyilatkozatai közt található továbbá egy olyan pont, mely szerint az ügyfél hozzájárulását adja, hogy a bank a CIB csoport tagjai részére név, lakcím adatát, valamint a bankkal kötött szerződése, illetve igénybe vett szolgáltatásai típusára, továbbá azok összegére vonatkozó adatait átadja, feldolgozza, kezelje. Az

adattovábbítás és adatkezelés célja, hogy a CIB csoport tagjai termékeikkel és szolgáltatásaikkal az üzletfelet közvetlenül keressék meg. A biztos megkeresésére adott válaszában a bank adatvédelmi felelőse kifejtette, hogy az ügyfél megtilthatja akár a szerződéskötés alkalmával, akár pedig azt követően, hogy adatait a fent leírt módon és célból a CIB csoporton belül átadják. A szerződéskötésnek nem feltétele a hozzájárulás megadása. A banknak nincs szüksége a személyi azonosító szám ismeretére, illetve nyilvántartására, ezért valószínűleg véletlen folytán kerülhetett sor a lakcímkártya második oldala fénymásolatának a bekérésére. Az adatvédelmi felelős kezdeményezte a belső szabályzatok oly módon történő módosítását, hogy azokból egyértelműen kitűnjön, hogy a kérdéses adatra, illetve másolatra nincs szükség. (1034/A/2006)

Egy másik ügyben az indítványozó az MKB Bank Nyrt. panaszbejelentő nyomtatványának adatigénylését tartotta túlzottnak. A kérdéses nyomtatványon „kompenzációs igény” esetén az ügyfél köteles megadni adóazonosító jelét, illetőleg taj-számát. Az MKB Bank felvilágosítása szerint kompenzációs igény alatt értenek minden olyan kompenzációt, amikor a bank a panaszos részére bármilyen oknál fogva jóváírást végez, vagy követelést enged el. Minden egyes kompenzációs igény esetén egyáltalán kerül elbírálásra annak megállapítása is, hogy a kompenzáció adóköteles jövedelmet keletkeztet-e a panaszos részére vagy sem. A jövedelemnek minősülő kompenzációs igénynek járulék vonzata is lehet, amelyről a taj-szám feltüntetésével kell adatot szolgáltatni. A biztos vizsgálat eredményeként a bank felülvizsgálta korábbi gyakorlatát, és az alábbi intézkedéseket fogantatotta: az adóazonosító jelet és a taj-számot törölték a panaszbejelentő nyomtatványról, és csak azt követően kérik be a panaszostól, miután bebizonyosodott, hogy a javára megállapított kompenzációt adó- és járulékfizetési kötelezettség terheli. Törlésre kerültek továbbá a panaszkezelő rendszerben szereplő, a panaszosoktól előre bekért taj-számok és adóazonosító jelek is. (132/A/2006)

A pénzügyi szektorban is igen elterjedt a telefonos ügyfélszolgálatok működtetése. A telefonos ügyfélszolgálatokhoz érkező hívásokat legtöbbször a hitelintézetek is rögzítik. Az ügyfelek számára biztosítani kell, hogy a hozzájárulásukkal készített hangfelvételt másolatban megkaphassák.

Az OTP Bank Nyrt. egyik ügyfele azt sérelmezte, hogy a „Lakáshitel vonal”-on rögzített beszélgetésének hanganyagát a bank nem küldte meg részére. A bank az elutasítást azzal magyarázta, hogy a hívások hanganyagát csak vitás esetek rendezésére használják fel, és a jelen ügyben „nem látnak okot a hanganyag felhasználásra, hiszen az ügyfél a beszélgetés során felvetett kérdéseire megfelelő tájékoztatást kapott, melyet el is fogadott”.

Fontos követelmény, hogy a rögzített hanganyag mindkét fél által hozzáférhető és felhasználható legyen, amennyiben annak bizonyítása válik szükségessé, hogy mi hangzott el a rögzített beszélgetés során. Ha rögzítik a beszélgetést, az adatkezelőnek biztosítani kell az ügyfél rendelkezési jogát. Abban az esetben, ha az érintett kifejezetten a hanganyag másolatban történő kiadását kéri, az adatkezelőnek a beszélgetésről készült hangfelvételt kell rendelkezésére bocsátani, a hangfelvételtől készült jegyzőkönyv azt nem helyettesítheti. A biztos elfogadhatatlannak tartotta azt a gyakorlatot, mely szerint a pénzügyi szolgáltató ítéli meg, hogy az adott esetben indokolt-e a hanganyag ügyfél által történő felhasználása. A tájékoztatás kéréséhez való jog az információs önrendelkezési jogból fakadó részjogosultság, melyet az érintett szabadon gyakorolhat. (752/A/2006)

### Biztosítók

A biztosítók tevékenységével kapcsolatos beadványok száma jelentősen nem változott 2006-ban, és ezek a beadványok nem is jeleznek lényegesen új problémákat a biztosítási szektor adatkezelésével kapcsolatban, az eddig rendszeresen felmerülő adatvédelmi jogsértések azonban ez évben is visszatértek. Így sok ügy a biztosítók adatéhségéről, illetve a személyes adatok védelméhez való jog konfliktusáról szólt. Természetesen egyfelől érthető, hogy a biztosítók a biztosítási események elbírálásához, a szerződések (pl. életbiztosítás) megkötéséhez minél több személyes, sőt különleges adatot kívánnak kezelni, ez az igényük és ezzel kapcsolatos intézkedéseik azonban sokszor nem felelnek meg a célhoz kötött adatkezelés követelményének.

Egy konkrét ügyszálhoz kapcsolódóan panasz érkezett az Aviva Életbiztosító Zrt. adatkezelésével kapcsolatban. A panaszos véleménye szerint a biztosító az életbiztosítások megkötése során számos olyan egészségügyi, tehát különleges adatot kér az ügyfelektől, amelyek nem szükségesek a biztosítási kockázat elbírálásához.

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (továbbiakban: Bit.) 155. § (1) bekezdése szerint a biztosító, a biztosításközvetítő és a biztosítási szaktanácsadó ügyfeleinek azon biztosítási titkait jogosult kezelni, amelyek a biztosítási szerződéssel, annak létrejöttével, nyilvántartásával, a szolgáltatással összefüggnek. Az adatkezelés célja csak a biztosítási szerződés megkötéséhez, módosításához, állományban tartásához, a biztosítási szerződésből származó követelések megítéléséhez szükséges vagy a törvény által meghatározott egyéb cél lehet. E rendelkezés szerint sokszor csak a konkrét esetek pontos ismeretében lehet eldönteni az adatkezelések jogszerűségét. A vizsgálat megállapította, hogy a biztosító adatigénylése az életbiztosítások esetén nem felel meg a célhoz kötöttség követelményének. Az ügyben kiadott állásfoglalás szerint az idézett jogszabályhely alapján ítélandó meg, hogy a biztosító adatkérése indokolt-e. A biztos álláspontja szerint például a szövetségi vizsgálat eredménye a biztosító által vállalt kockázat felméréséhez szükséges lehet, hiszen egy daganatos megbetegedés valószínűsége befolyásolhatja a biztosítási esemény bekövetkezését. Ugyanakkor az olyan egészségügyi adatokat, amelyek ebből a szempontból nem vagy csak igen közvetetten bírnak jelentőséggel, a biztosító nem követelheti ügyfelétől. Ide tartoznak például a szülésekről, nőgyógyászati műtétekről, menopausa tünetekről szóló kórházi iratok, ügyfél-nyilatkozatok. Elmondható tehát, hogy nincs olyan jogszabály, amely tételesen felsorolná azokat az adatokat, amelyeket a biztosító életbiztosítás megkötése előtt ügyfelétől kérhet, ugyanakkor a szolgáltatandó adatok körének határait a Ptk., az Avtv., valamint a célhoz

kötött adatkezelés elve kijelöli. Amennyiben a biztosító olyan egészségügyi adatokat is tárol, amelyek a biztosítási esemény bekövetkezését nem befolyásolják, cél nélkül kezel adatokat, ezáltal jogellenes adatkezelést végez. A felelősség ebben az esetben az adatkezelőt terheli.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a biztosító a biztosított esetleges genetikai vizsgálatáról történő adatkérése, illetve a biztosított családtagjainak egészségi állapotára vonatkozó kérdések szintén a célhoz nem kötöttség okán jogellenesek.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában kitért arra a sokszor visszatérő problémára is, hogy a biztosítók olyan adatkezelési nyilatkozatot iratnak alá ügyfelekkel, amelyben azok a jövőre nézve, a titokkör pontos megjelölése nélkül adnak felmentést az őket kezelő orvosoknak a titoktartási kötelezettség alól. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának megalkulása óta nagy számban érkeztek panaszok az ehhez hasonló blankettajellegű orvosi felmentvény ellen.

Több adatvédelmi biztos állásfoglalás egyértelműen kimondta, hogy az érintetteknek a hozzájáruló nyilatkozat megadása előtt tudomással kell bíniuk arról, hogy adataikat kik, milyen célból és milyen meghatározott adatkört érintően fogják kezelni, illetve feldolgozni. Így nem követelhető, hogy a biztosítottak a jövőre nézve felmentést adjanak az orvosi titoktartás alól egy olyan személynek, akit a nyilatkozat megtételének időpontjában még nem is ismernek. Ugyanígy nem követelhető az sem, hogy az érintettek olyan adataik kezeléséhez járuljanak hozzá, amelyek csak a felhatalmazást követően keletkeznek. A megfelelő tájékoztatás hiányán túl az ilyen nyilatkozat kérése sérti az Avtv.-ben foglalt azon rendelkezést is, hogy az adatok felvétele mindenkor tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

Az adatvédelmi biztos a fentebb ismertetett aggályok miatt megkereste a biztosítót, és kérte, hogy sérelmezett adatvédelmi rendelkezéseit vizsgálja felül. A biztosító a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy az adatvédelmi biztos, mivel nem orvos, nem kompetens annak a megítélésében, hogy bizonyos egészségügyi adatok szükségesek-e a biztosítónak egy életbiztosítás kockázatának és így díjának meghatározásában. A biztosító előadta, hogy a biztosítottak családtagjaira vonatkozó kérdésekre adott válaszok nem minősülnek személyes adatoknak, mert azok a későbbiekben nem hozhatók összefüggésbe konkrét személlyel. A biztosító a titoktartás alóli felmentéssel kapcsolatban előadta: *„Bár az Avtv. rendelkezései nem nyújtanak eligazítást arról, hogy az érintettnek a nyilatkozatát az egyes személyes adatok kezelése előtt vagy után kell beszerezni, a biztosítási szerződésre vonatkoztatva azonban megállapítható, hogy értelemszerűen az érintett az olyan adatok kezeléséhez adja a hozzájárulását, amelyek szükségszerűen a nyilatkozatát követően keletkeznek, tekintettel arra, hogy csak a nyilatkozat beszerzését követően kerül sor az érintett orvosi vizsgálatára és a vizsgálat eredményét tartalmazó adatok kezelésére.”*

Az ügy kapcsán az adatvédelmi biztos megkereste a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét. A PSZÁF szakmai álláspontjában az adatvédelmi biztos álláspontját szigorúnak találta, és egyebek mellett hangsúlyozta, hogy a biztosítási veszélyközösség jó minőségének fennmaradáshoz és így a biztosítási díj alacsonyan tartásához is komoly érdekek fűződnek, ennek meglétéhez pedig fontos, hogy a biztosító megfelelő áttekintést kapjon a biztosított helyzetéről, egészségi állapotáról. Az egyeztetés, illetve a biztosítók adatkezelését elemző vizsgálat még nem zárult le, de a PSZÁF illetékeseivel lefolytatott legutóbbi egyeztetés alapján úgy tűnik, sikerül kompromisszumos, a biztosítók és a biztosítottak érdekeit egyaránt figyelembe vevő megoldást kialakítani. Ezáltal várhatóan szigorodni fognak a biztosított egészségügyi adatok közvetlen cél hiányában történő felhasználásának és továbbításának feltételei. (938/A/2006)

Egy másik ügy a gépjármű-felelősségbiztosítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik. A felelősségbiztosítás jelenlegi szabályozása alapján nincs a biztosítottak arra lehetősége, hogy a részletes számítógépes javítási kalkuláció adatait megismerje, mivel azok elsősorban a károsult személyes adatának minősülnek az adatvédelmi biztos álláspontja alapján.

A panaszos szerint *„A jelenlegi eljárás lehetőséget biztosít arra, hogy egyes károsultak a biztosító embereivel összejárva indokolatlanul magas javítási számlákat számoljanak el, és ezzel nemcsak a biztosítót, de közvetve valamennyi biztosítottat megkárosítják.”* A biztos válaszában kifejtette, hogy a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendeletnek valóban van egy olyan rendelkezése, mely szerint az üzemben tartó jogosult arra, hogy a biztosítónak a teljes kárkifizetés összegéről szóló írásbeli értesítését követő hat héten belül a teljes kárösszeget a biztosítónak megfizesse, és így a bonus-malus osztályba sorolását ne rontsa. Erre figyelemmel a biztosítótársaságot tájékoztatási kötelezettség terheli, ez azonban a teljes kárkifizetés összegére vonatkozik, nem pedig a kárfelvételi jegyzőkönyvben, valamint a javítási kalkulációban szereplő egyes tételekre.

A fenti ügy kapcsán konzultációra került sor a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével. A konzultáció során a biztos tájékoztatta a felügyeletet, hogy korábbi álláspontját fenntartja, egyben jelezte a panaszos által felvetett problémát. A felügyeletnek írott levelében a biztos kifejtette, hogy amennyiben a fenti adattovábbítás szükségességét, elengedhetetlenségét a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének már lezárt vizsgálata vagy egy esetlegesen erre irányuló jövőbeli célvizsgálata is alátámasztja, úgy a biztos nem látja akadályát annak, hogy a károsult és a károkozó információs önrendelkezési jogának konfliktusát feloldandó, a Bit. biztosítási titokra vonatkozó szabályai – a célhoz kötött adatkezelés követelményét szem előtt tartva – kiegészítésre kerüljenek. (247/A/2006)

Ez évben is zárultak le olyan vizsgálatok, amelyekben a biztosítók jogellenes okmánymásolását állapította meg a biztos. Az adatvédelmi biztos ezekben az esetekben sokadszorra is felhívta a biztosítók figyelmét arra, hogy az okmánymásolás a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét jelenti, ha ahhoz nem szerzik be az érintett önkéntes, határozott, tájékozott hozzájárulását. Az ügymenet oldaláról nézve jelentkező célszerűségi, gazdasági megfontolások, az al-

kalmazottak munkájának ellenőrzésére irányuló szándék az Alkotmányban biztosított alapvető jog korlátozását mérlegelve súlytalan érvek, alkotmányjogilag értelmezhetetlen kategóriák. Következésképpen a személyes adatok védelméhez fűződő jogot nem lehet ezeknek alárendelni. (1069/A/2005, 1205/A/2005)

### Sajtó

A sajtóval kapcsolatos ügyek tartalmi megoszlásában 2006-ban is megfigyelhető, hogy a beadványok többségében az országos, illetve helyi lapokban megjelenő személyes adatok, fotók sajtó általi nyilvánosságra hozatalát kifogásolják a panaszosok. A beadványok másik jelentős részében pedig a televíziók műsorszerkesztési módszereit sérelemzik a polgárok.

Több panaszos azért fordult hozzánk, mert a beleegyezésük nélkül jelent meg róluk – illetve más esetben kiskorú gyermekeikről – készült fotó az újságokban, és ezért a lapokkal szembeni jogorvoslati lehetőségekről kértek felvilágosítást az érdekeltek.

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy a HÉTKözlap című helyi lap a kismémedi óvodáról írt cikkében megjelentette gyermeke fényképét és a kép alatt közölte annak nevét is. A panaszos óvodás korú gyermeke a közzétett fotón alsónadrágban látható, amint az óvodai logopédus foglalkozik vele. A panaszos szerint a megjelent fotó sérti gyermeke személyiségi jogait, és a fénykép újságban való megjelentetéséhez nem kérték, de nem is adta volna a hozzájárulását.

Egy másik esetben a panaszos azt sérelmezte, hogy a Théma című újságban 2005. május 18-án, valamint 2006. május 10-én olyan fotókat közöltek egy cikkhez, amelyeken ő egyértelműen felismerhető kutyasétáltatás közben, és a fotók újságban való megjelentetéséhez egyik esetben sem adta a hozzájárulását. A panaszos előadása szerint második alkalommal egy olyan cikk illusztrációjaként jelent meg az egy évvel korábban készült fotója, amelyben a kutyásokat a nagy mennyiségű „kutyagumi” miatt marasztalják el. Panaszosunk a második eset után telefonon megkereste az újságot, hogy tiltakozzon a fotói nyilvánosságra hozatala, illetve a rá nézve sértő szövegkörnyezetben való megjelentetése ellen. A panaszos állítása szerint nem kapott megfelelő tájékoztatást – a tudta és beleegyezése nélkül – róla készült fotók további sorsáról, illetve arról, hogy a következőkben figyelembe veszi-e a Théma kft., hogy továbbra sem adja hozzájárulását a róla készült fotók közléséhez.

Az adatvédelmi törvény 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. Tehát mind a fényképfelvétel elkészítéséhez, mind felhasználásához, nyilvánosságra hozásához törvényi felhatalmazás vagy a lefényképezni kívánt személyek hozzájárulása szükséges, kivéve, ha törvény közérdekből elrendeli a nyilvánosságra hozatalt. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg. A nyilvánosságra hozatal fogalmát e körben kiterjesztően kell értelmezni (sokszorosítás, forgalmazás, kiállítás, sugárzás, internet stb.). Az Avtv. szabályai összhangban vannak a Ptk. rendelkezéseivel. A Legfelsőbb Bíróság egyik határozata szerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor az ábrázolás módja nem egyéni, hanem a felvétel összhatásában örökíti meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A nyilvánosságra hozatalhoz a felvételen megörökített személy hozzájárulására van viszont szükség, ha megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni képmás jellege.

A fenti jogszabályi rendelkezések, valamint a beadványokhoz mellékelt újságcikkben szereplő fotók alapján megállapítható volt, hogy az első ügyben a panaszos kiskorú gyermeke, a második esetben a panaszos egyértelműen felismerhető a fotókon, melyek közléséhez egyik érintett sem adta a hozzájárulását.

Az előbbieken alapján az Avtv. 25. § (2) bekezdésére hivatkozva az adatvédelmi biztos felszólította a bepanaszolt lapok főszerkesztőit a jogellenes adatkezelési tevékenységük megszüntetésére. (536/A/2006, 810/A/2006)

A személyhez fűződő jogok védelmét és elsőbbségét deklarálja a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (továbbiakban: Stv.) 3. § (1) bekezdése is, mely szerint „a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével”.

Ezzel kapcsolatos az a beadvány, amelyben a panaszos a Népszabadság Rt. eljárását sérelmezte. A Népszabadság 2006. február 13-i számában Rab László tollából írás jelent meg „Egy a 400 ezerből” címmel. A cikk nyilvánosságra hozta a panaszos nevét, valamint azt az információt, hogy a panaszos – aki a Fidesz 400 ezer munkanélkülit demonstráló választási plakátjához, hirdetéséhez modellként képmását adta – budapesti vállalkozó, másodállásban statisztika és autókölcsönzésből él, nem munkanélküli, és az „arcát” az Armada Modellügynökségtől vásárolta a hirdető politikai párt.

A panaszos beadványához csatolta a Népszabadság szerkesztőségébe is eljuttatott nyilatkozatát, mely szerint szerződés alapján vállalta, hogy a megbízó párt a róla készült fotót felhasználja, ennek megfelelően csak az arcát (képmását) adta ehhez a szerephez. Levele szerint a plakátokon megjelenített szövegekért, azok tartalmáért nem tartozik felelősséggel. A cikk szerzőjének elmondta, és a szerkesztőnek is kifejtette, hogy nem kíván interjút adni, továbbá nem járul hozzá, hogy neve, címe, bármely más személyes adata vagy akár a foglalkozása tevékenységi köre bekerüljön az újságba.

Vörös T. Károly főszerkesztő álláspontja szerint az érintett személyes adatai nyilvánosságra hozatalának törvényes jogalapja az Stv. 2. § (1) bekezdésében foglaltak teljesítése, miszerint mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb

környezetét, hazáját stb. érintő kérdésekben. A sajtó feladata a hiteles, pontos, gyors tájékoztatás. A panaszos tiltakozásának figyelmen kívül hagyását a főszerkesztő azzal indokolta, hogy az Alkotmány biztosítja a sajtó szabadságát, beleértve a szerkesztés szabadságát is. Álláspontja szerint itt két alapjog – személyes adatok védelme és sajtószabadság – ütközéséről van szó, ezért a panaszos nevének mellőzése sértette volna ezen alapvető jogot. A Népszabadság álláspontja szerint egyébként nem életszerű, hogy kizárólag csak az újságban megjelent információk alapján vált beazonosíthatóvá az érintett, mivel a megjelent plakátok alapján mind lakókörnyezetében, mind pedig ügyfelei által széles körben korábban is ismert volt.

Az ügygel kapcsolatban az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy személyes adat nyilvánosságra hozatalához az érintett kifejezett hozzájárulásának hiányában egyértelmű törvényi felhatalmazásra van szükség. E szabályokat figyelmen kívül hagyta a Népszabadság, amikor a 2006. február 13-i számában törvényes jogalap nélkül, a panaszos kifejezett tiltakozása ellenére nyilvánosságra hozta a panaszos személyes adatait. Az adatvédelmi biztos a panaszost tájékoztatta a jogérvényesítési lehetőségekről; a Népszabadság főszerkesztőjét pedig felszólította, hogy a jövőben tartózkodjanak a hasonló jogsértésektől. (273/A/2006)

Évek óta visszatérő probléma a televíziós műsorokban szerepelő polgárok személyes, sok esetben szenzitív adatainak nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos műsorkészítési, műsorszerkesztési gyakorlat. A kereskedelmi televíziók valóságshow és egyéb riportműsoraival összefüggő beadványok mellett az idén a közszolgálati televízió egyik műsorával kapcsolatosan is érkezett panasz.

A panaszos beadványában előadta, hogy miután bejelentette munkahelyén, hogy veszélyeztetett terhes, a munkáltatója felmondott neki. Történetét megírta a Magyar Televízióknak, és az esetről készült riport áprilisban került adásba „A tévé ügyvédje” című műsorban. Volt munkáltatójával – a műsor vetítése előtt – azonban a panaszos peren kívül egyezséget kötött, amelyben a részére fizetendő kártérítés kifizetéséhez a munkáltató azt a feltételt támasztotta, hogy a cég neve és egyéb adatai az ügy kapcsán ne kerüljenek nyilvánosságra. E feltétel betartása érdekében a panaszos írásban többször megkereste a műsor felelős szerkesztőjét, és kérte, hogy a volt munkáltatójával kapcsolatos információk ne hangozzanak el a műsorban. A műsor szerkesztője ezt többször, írásban meg is ígérte – amit a beadványhoz csatolt iratok tanúsítottak –, ennek ellenére a műsorról készült videofelvétel első vágóképében hosszú másodpercekig, jól azonosíthatóan látszott az érintett cég neve és címe. Emiatt a volt munkáltató nem fizette ki a panaszos részére a peren kívüli egyezségben meghatározott kártérítési összeget.

Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a panaszos volt munkáltatójának neve és címe a vele való kapcsolatba hozhatóság okán a panaszos személyes adatának minősült a műsor levetítése során, az a tevékenység pedig, amellyel a műsor ezeket az adatokat nyilvánosságra hozta, adatkezelésnek minősült. Jelen ügyben a műsornak nem volt törvényi felhatalmazása adatkezelésre, ezért ahhoz, hogy a panaszos volt munkahelyének pontos nevét és címét nyilvánosságra hozza, a panaszos hozzájárulására lett volna szükség. A panaszos ezt a hozzájárulást azonban nem adta meg, sőt többször kifejezetten kérte írásban, hogy ezen adatait a riportban ne hozzák nyilvánosságra. A panaszos adatkezelésre vonatkozó rendelkezése hatályosult is a műsor szerkesztője felé, mivel többször is ígéretet tett ennek teljesítésére. Ennek okán jelen ügyben jogellenes adatkezelés valósult meg. Az adatvédelmi biztos felszólította a műsor felelős szerkesztőjét, hogy a jövőben fokozottan vegye figyelembe, hogy tevékenységük során sok esetben adatkezelés valósul meg, a műsor készítői, illetve a televízió pedig adatkezelőnek minősülnek, ezért be kell tartaniuk az Avtv. előírásait. A panaszost arról tájékoztatta, hogy az Avtv. 18. §-a szerint az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével vagy a technikai adatvédelem követelményeinek megszegésével másnak okozott kárt köteles megtéríteni, a kár megtérítése iránt pert lehet indítani adatkezelő ellen. (830/A/2006)

### Levéltár, tudományos kutatás

Az elmúlt évi indítványdömping után e tárgykörben – különösen az úgynevezett ügynök-ügyek elcsitulása miatt – az ügyek száma a korábbiaknak megfelelően alakult.

A nyilvánosság és kutathatóság fogalma gyakran összemosódik, noha a kutatás területén nem tekinthetjük ezeket azonosaknak. Egy indítványozót kérdésére válaszul a biztos arról tájékoztattott, hogy általánosságban nem mondható ki, hogy minden levéltári anyag egyúttal közérdekű adat lenne, csupán azok, amelyek levéltárba kerülésük idején is annak számítottak.

A levéltárak használatának szabályairól a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Ltv.) rendelkezik, mely kimondja, hogy a közlevéltárban őrzött, az 1990. május 1-je után keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított harminc éven túli, az 1990. május 2-a előtt keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított tizenöt éven túli levéltári anyagban – bizonyos kivételekkel –, továbbá időbeli korlátozás nélkül abban a levéltári anyagban, amelyet már nyilvánosságra hoztak, illetőleg, amelynek tartalmát az adatvédelmi törvény szerint mindenki megismerheti, a kutatni kívánt téma megjelölését tartalmazó kérelemre bármely természetes személy ingyenesen kutathat, és a kutatásra kiadott levéltári anyagról saját költségén másolatot készíthet. Az 1990. május 1. után keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított harminc év lejártá előtt a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítést tartalmazó levéltári anyagban folytatható kutatást az átadó szerv hozzájárulásával a levéltári anyagot őrző közlevéltár engedélyezi. Jogutód nélkül megszűnt szerv levéltári anyagában a kutatást a levéltári anyagot őrző közlevéltár engedélyezi. (1895/K/2006)

Az 1956-os forradalom és szabadságharc ötvenedik évfordulójára való tekintettel több kiadvány készült, melyeknek szerzői, szerkesztői kértek a biztostól adatvédelmi szempontú útmutatást.

A történelmi események szereplői adatainak nyilvánosságra hozatalának esetében – az állandó biztosi gyakorlat szerint – több szempontot kell figyelembe venni. Az egykor közfeladatot ellátó szervezetek szolgálatában állók személyi körének neve, be-

osztása, illetve más adata engedélyük vagy hozzátartozóik engedélye nélkül közzétehető. Az egykori forradalmárok adatait – amennyiben élnek – csak abban az esetben lehet közzétenni, ha ahhoz hozzájárultak, vagy az adatok már jogszerűen nyilvánosságra kerültek. Az elhunytak adatainak védelmét nem az adatvédelmi törvény biztosítja, hanem a polgári jogban található kegyeleti jog intézménye. Ennek értelmében a halál után is biztosítani kell az elhunyt méltóságának védelmét, mely azonban az idő múlásával lassan elenyészik. (1218/K/2006)

Hasonlóan kell eljárni a forradalom és az azt követő megtorlások áldozatainak adataival is. (611/K/2006)

Az év talán – e tárgykörben – legizgalmasabb indítványát az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának főigazgatójától kaptuk, aki arról kért állásfoglalást, hogy vajon az adattovábbítás megismeréséhez való jog alapján az egykori hálózati személy megismerheti-e azoknak az adatait, akik aktájából adatokat kaptak. A kérdés jelentősége abban áll, hogy a hálózati személy adatait az egykori megfigyelt megismerheti.

A biztos válaszában kifejtette, hogy a törvény elsődleges megközelítése szerint valóban joga lenne az egykori hálózati személynek megismerni, hogy ki tekintett bele a személyes adatait tartalmazó aktába. Az adatvédelem alapja azonban az Alkotmány, melynek 59. §-a mindenki számára biztosítja a személyes adatok védelméhez való jogot. Ennek értelmezéséhez szem előtt kell tartani az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatát is, mely kimondja, hogy az emberi méltósághoz való jog oszthatatlan és redukálhatatlan. Ez a jog az emberi méltóság védelmének egyik nevesített eleme, ezért az érintett személyek jogainak ütközése esetén a védelemben elsőbbséget kell biztosítani az egykori megfigyeltnek, mivel az ő jogait – tekintettel az iratok keletkezésének idejére és körülményeire – súlyosan sértené az egykori megfigyelőknek nyújtandó tájékoztatás. Ezzel szemben az egykori megfigyelők méltóságán – a biztos véleménye szerint – e tájékoztatáshoz fűződő joguk korlátozása miatt érdemi sérelem nem esik. (1438/K/2006)

### Közüzemi szolgáltatók

Az elmúlt három évhez hasonlóan idén is számos panaszbeadvány érkezett a közüzemi szolgáltatók adatkezelésével kapcsolatban. A korábbi évekhez képest növekedett a panaszok száma, különösen a gázszolgáltatók adatkezelését kifogásolják az állampolgárok. A gázár-támogatással kapcsolatos panaszok többségében az állampolgárok arról érdeklődnek, hogy jogszerű-e, hogy a gázszolgáltató, illetve a közös képviselő tudomást szerez az érintettek jövedelmi viszonyairól. Az erről szóló, 231/2006. (XI. 22.) Korm. rendelet tervezetét nem küldték meg az adatvédelmi biztos részére véleményezésre, ezért utólag, 2006. december 1-jén tette közzé álláspontját a rendelet szabályaira vonatkozó észrevételeiről.

A biztos szerint egy bonyolult, nagy adminisztrációval járó rendszer jön létre, melyben sok adatkezelő (Magyar Államkincstár, APEH, közreműködő szerv, szolgáltatók, közös képviselők) vesz részt, az érintettek számára nehezen követhető az adataik sorsa és kezelésének módja. Az adatkezelés folyamatának részletei nincsenek átgondolva, nincs meghatározva például az adatkezelés időtartama. A kialakított szabályozás több szempontból sincs összhangban a törvényi előírásokkal.

Nem célja az adatvédelmi biztosnak a támogatási rendszer működésének megakadályozása, azonban szükségesnek tartja a kialakított szabályozás felülvizsgálatát, újbóli áttekintését a hiányosságok kiküszöbölése érdekében. Javaslatot tett törvényi szabályozás előkészítésére úgy, hogy pontosan meg legyen határozva az adatnyilvántartás, az adatáramlás rendje, az adatkezelők tevékenysége. A törvényi szabályozási szintet indokolja az is, hogy nagy mennyiségű adatkezelésről és nagy állami nyilvántartás felállításáról van szó, az érintettek száma és a kezelendő személyes adatkör kiterjedt. A szabályozás felülvizsgálatától, annak törvényi szintre emelésétől a szociális és munkaügyi miniszter nem zárkózott el. (1824/J/2006)

Több állampolgár kifogásolta, hogy a TIGÁZ Zrt. oly módon kezeli az érintettek személyi igazolványának számát és telefonszámát, hogy nem tünteti fel az adatlapon az adatszolgáltatás önkéntes voltát, valamint az adatkezelés célját. A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény 39. § (5) bekezdése ugyanis részletesen leírja, hogy a közüzemi fogyasztó közüzemi szerződésének milyen adatokat kell tartalmaznia.

A biztos szerint az érintettek részére egy, a jelenleginél teljesebb, átfogóbb tájékoztatás nyújtása szükséges. Mindenképpen ki kell térni arra, hogy a két, a panaszosok által sérelmezett módon igényelt adat megadása önkéntes, és közölni kell az érintettekkel e két adat kezelésének a célját is, amely valóban lehet a fogyasztói elégedettség vizsgálata (telefonszám), illetve a közüzemi díjak hatékonyabb beszedése, behajtása (személyi igazolvány száma). Nem világos továbbá, hogy a TIGÁZ a közvélemény-kutató cégek részére történő adattovábbítást a fogyasztó előzetes hozzájárulásához köti-e. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az ilyen adattovábbításhoz is mindenképpen kell az érintettek hozzájárulása.

A TIGÁZ Zrt. az állásfoglalást nem fogadta el, a biztost felhívták annak felülvizsgálatára. Az adatvédelmi biztos újabb levelében leszögezte: álláspontját változtatlanul fenntartja. (1571/A/2006)

Ezzel szemben az ELMŰ és a Fővárosi Gázművek készségesen eleget tett az adatvédelmi biztos észrevételeinek a közüzemi felmondó nyilatkozatok adatkérésével kapcsolatban. Mindkét társaság kéri az érintettek telefonszámát, de annak céljáról (egyeztetések, kapcsolattartás) és önkéntes voltáról tájékoztatják az érintetteket. Az ELMŰ továbbá kéri a személyi igazolvány számát is, de az érintettek tudomására hozzák, hogy ennek megadása sem kötelező, ennek hiányában is elfogadják a szerződés felmondását.

A panaszosok továbbra is rendszeresen kifogásolják, hogy a közszolgáltatók a tulajdonosváltásról való meggyőződés érdekében lefénymásolják az adásvételi szerződést, illetve egyéb, a tulajdonosváltást igazoló dokumentumokat (hagyatéki végzés, halotti anyakönyvi kivonat, bérleti szerződés stb.). Mivel a közszolgáltató az adatokat csak

célhoz kötött, a cél megvalósulásához elengedhetetlen mértékben kezelheti, ezért a törvényben előírt személyes adatokon túli adatkezelés jogellenes. A tulajdonosváltás hitelt érdemlő igazolását a szolgáltató megkövetelheti, de ennek kapcsán nem juthat olyan személyes adatok birtokába, melyek kezelése a cél eléréséhez sürgősen szükséges. A bemutatott dokumentumokról másolat úgy készíthető, ha azon csak a lényeges adatok látszanak, az egyéb adatokat a szolgáltató nem kezelheti. (160/A/2006, 358/A/2006)

Egy hulladékkezelést végző Kft. konzultációs kérelemmel fordult az adatvédelmi biztoshoz, melyben a társaságuk üzemeltetésében álló gyűjtő-szállító járművek kamerával való felszerelésével kapcsolatban kért állásfoglalást. A kamerás megfigyelést abból a célból valósítaná meg, hogy társaságuk munkavállalóinak munkavégzését ellenőrizze.

Adatkezelésnek minősül a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése is. Azon személyek esetében, akiket munkavállalóként kérnek fel ilyen hozzájárulás megadására, önkéntességről nem beszélhetünk, hiszen a munkavállalói viszony alárendelt helyzetéből következően az önkéntesség meglete aggályos. Ezért a munkavállaló megfigyelési célból való kamerázása jogszerűtlen. A munkavállaló munkájának kamerával való ellenőrzése azonban az előbbi indokon túl azért sem tekinthető jogszerűnek, mert az ellenőrzésnek ez a módja a munkavállaló alkotmányos alapjait (jelen esetben elsősorban a személyes adatok védelméhez fűződő jogot) súlyosan és aránytalanul korlátozza. Az érintettek másik csoportja azoké, akik nem munkavállalók, de a kamerák látóterébe kerülve felvétel készülhet róluk. A tárgyalt esetben azonban – egy mozgó járműről lévén szó – nehezen kivitelezhető, hogy a kamerás megfigyelés tényéről való tájékoztatás az érintettekhez eljusson. Ennél a csoportnál hiányzik továbbá az adatkezelés célja is. A tervezett adatkezelés ezért az ismertetett feltételek mellett jogellenes. A munkavállalók ellenőrzésére nem megfelelő és jogszerű eszköz kamerás megfigyelésük. Jelen esetben a megfigyelést vagyon-, illetve élet-, és egészségvédelmi célok sem indokolják. (1389/K/2006)

Többen kifogásolták követelések kezelésével foglalkozó cégek, illetve a Díjbeszedő Rt. adatkezelését is.

A követelés-kezeléssel kapcsolatban a biztos állásfoglalásaiban kifejtette: a szolgáltató jogosult ezzel a tevékenységgel külön vállalkozást megbízni, de az adatok átadásához vagy törvény felhatalmazására vagy az érintett – akár szerződésben megadott – hozzájárulására van szükség. A követelés-kezeléssel foglalkozó társaság köteles arra, hogy az érintetteket megfelelő módon tájékoztassa. Ez utóbbi azért is fontos, hogy az ügyfél meggyőződhessen arról, hogy az őt megkereső társaság felé is rendezheti tartozását.

A vizsgálatok során megkeresett társaságok a biztos állásfoglalását elfogadták. (658/A/2006, 946/A/2006)

A Díjbeszedő Rt. tevékenységét kifogásoló panaszosokat a biztos tájékoztatta arról, hogy az Rt. kizárólag adatfeldolgozást végez, döntéseket nem hoz a követelésekkel kapcsolatban. Az adatfeldolgozás törvényes, ha az adatvédelmi törvény szabályainak megfelelően történik. (628/A/2006)

Panaszosok kifogásolták, hogy az egyik gázszolgáltató kötelezi a fogyasztókat a gázmérő szekrények oly módon történő elhelyezésére, hogy azok a kerítésen keresztül leolvashatóak legyenek.

A gázfogyasztás mértéke a kapcsolatba hozhatóság okán személyes adatnak minősül. Egy gázmérő bárki által leolvashatóan történő elhelyezése nyilvánosságra hozatalnak, ezért adatkezelésnek minősül. Jelen esetben a társaság törvényi felhatalmazás nélkül kötelezi egy személyes adat nyilvánosságra hozatalára a fogyasztókat, ezért ezen adatkezelés jogalapja csak a fogyasztók hozzájárulása lehet, de csak abban az esetben, ha számukra felkínálnak olyan elhelyezési lehetőséget is, amelynek során gázfogyasztásukról nem tájékozódhat bárki. (1176/A/2006)

Érdeklődtek az állampolgárok annak jogszerűsége felől is, hogy egyes közüzemi szolgáltatók mellékelhetnek-e reklámanyagokat a számlalevelek mellé.

Az nem kifogásolható, ha a közüzemi szolgáltató a saját szolgáltatásához kapcsolódó reklámokat küld ki a számlalevél mellékleteként. Ugyanis a közüzemi szerződés megkötése során a közüzemi szolgáltató arra vállalt kötelezettséget, hogy az ügyfél számára megfelelő szolgáltatást nyújtson. Amennyiben a szolgáltató a mellékelt reklámok segítségével tájékoztatja az ügyfeleket a közüzemi szolgáltatás fejlesztéséről vagy valamilyen újdonság bevezetéséről, akkor ez az ügyfél érdekét is szolgálja, hiszen a szolgáltatás megfelelő színvonala ezáltal is jobban biztosítható.

Az olyan reklámanyagok küldésére azonban törvény nem ad felhatalmazást, amelyek nem a fenti célt szolgálják, ezért – az érintett hozzájárulásának hiányában – az ilyen küldemények továbbítása jogellenes adatkezelési tevékenységnek minősül. (913/A/2006)

Volt olyan panaszos, aki azt kifogásolta, hogy egy budapesti szolgáltató havi számláit boríték nélkül dobja be a postaládájába.

Az Avtv. előírásainak csak olyan számlaforgalmi szabályozás felel meg, amely garantálja, hogy a szolgáltató által kézbesített számlákon szereplő személyes adatokat csak az arra feljogosított személyek továbbíthatják, és azokhoz illetéktelen személyek nem férhetnek hozzá. E követelményeket az biztosíthatja, ha a kézbesítő személy zárt borítékban juttatja el a számlákat az állampolgárokhoz.

Természetesen a szolgáltatás teljesítése és az ehhez kötődő számlázási eljárás során a személyes adatokhoz hozzáférő személyeket titoktartási kötelezettség terhel minden, a tudomásukra jutó személyes adat tekintetében. (1159/A/2006)

### Társasházak, lakásszövetkezetek

Az elmúlt évben tekintélyes számban érkeztek beadványok a társasházak, illetve lakásszövetkezetek adatkezelésével kapcsolatban. Mindenképp figyelemre méltó jelenség ez, hiszen 1997 óta az e témában érkező panaszok aránya nem érte el azt a szintet, amely indokolta volna a társasházak külön fejezetben való tárgyalását. Az azóta eltelt időben az Országgyűlés elfogadta a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvényt (továbbiakban: Tht.) és a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvényt (továbbiakban: Lszt.). Ugyanakkor sem a lakásszövetkezetekre, sem a társasházakra vonatkozó szabályozás nem járja át kellő körültekintéssel a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályokat, így az állampolgárok által feltett kérdések megválaszolásánál az adatvédelmi törvény szabályozását kell alapul venni.

Talán az egyik legtöbbször felmerülő probléma a közös költséggel tartozók nevének nyilvánosságra hozatala, kifüggesztése. A panaszok egy részénél a közös képviselő kért előzetes tájékoztatást arról, van-e arra lehetőség, hogy a lakók a tájékoztató levél mellékleteként megkapják a nemfizetők listáját, valamint olyan panaszok is előfordultak, ahol a már kifüggesztett listát kifogásolták az érintettek.

Arról, hogy a társasházban, illetőleg a lakásszövetkezetben tulajdonnal rendelkezők milyen formában ismerhetik meg a közös költségek vagy a kommunális kiadások viselésében hátralékkal rendelkezők személyét, 1996-ban a biztos ajánlást adott ki. Bár az ajánlás kiadásakor még a korábbi társasházi törvény volt hatályban, az adatkezelésre vonatkozó megállapítások ma is irányadóak. A panaszosokat ezekben az ügyekben a biztos arról tájékoztatta, hogy a nem fizető, illetőleg a hátralékkal rendelkező tulajdonostársak személyére vonatkozó adatokat törvényi felhatalmazás hiányában nem lehet nyilvánosságra hozni, azokat csak az érintett tulajdonostársak ismerhetik meg. A Tht. 28. §-a szerint az éves elszámolás elfogadásáról a közgyűlés határoz. Szükségszerű tehát, hogy az éves elszámolás benyújtásakor, illetve annak elfogadása érdekében a közgyűlés megismerhesse az elszámolásban szereplő adatokat, így a közös költségekhez való hozzájárulás előírását és teljesítését a tulajdonostársak nevének feltüntetésével. Ekkor tehát a közgyűlés tagjainak, vagyis a tulajdonostársaknak van lehetőségük arra, hogy megismerjék azt, hogy név szerint melyik tulajdonostársnak mennyi közös költség hátraléka van. Ez történhet például a könyvelés megtekintésével, vagy úgy, hogy zárt (kizárólag a tulajdonostársak részvételével megtartott) közgyűlésen ismertetik a hátralékkal rendelkező tulajdonostársak nevét. Amennyiben a közös költség fizetésében hátralékkal rendelkező tulajdonostársak adatait ily módon ismertették, nem állapítható meg jogsérelem. (184/A/2006, 287/A/2006, 591/A/2006, 776/K/2006, 1484/A/2006, 1813/A/2006, 1818/A/2006, 1966/K/2006)

A beadványok másik nagy csoportjában azon panaszok álltak, amelyben az érintett a társasházban működő kamerák működését kifogásolta, vagy a kamerák működtetésének jogszerűségével kapcsolatban kért állásfoglalást.

A kamerák telepítésének legfőbb okaként általában a betörések elleni védekezést jelölték meg a társasházi közös képviselők. Sok esetben a kamerarendszert a felvételek rögzítése nélkül egyfajta elijesztő, megelőző funkció betöltésére használnák a lakóközösségek vagyoniuk védelme érdekében. A kamerás megfigyelés útján számos személyes adat birtokába jut a megfigyelő rendszer üzemeltetője, sok esetben azonban nem minden lakó járul hozzá ahhoz, hogy ilyen jellegű, rájuk vonatkozó adatokat megismerjenek, tároljanak. A kamerás rendszer üzemeltetője a rögzítés révén adatkezelővé válik, tevékenysége akkor jogszerű, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli.

Törvényi felhatalmazás hiányában az adatkezeléshez az érintettek hozzájárulására van szükség: minden lakónak szükséges a hozzájárulása ahhoz, hogy a közös használatú magánterületen, mint amilyenek a garázs, illetve a bejárati ajtó előtti tér, képfelvételeket rögzíthessen a rendszer, valamint jól látható, még a belépés előtt olvasható helyre el kell helyezni azt a figyelmeztetést, hogy az adott területet kamerával figyelik. Ezen felül tájékoztatást kell adni az érintett kérésére az adatkezelés minden részletéről. Fontos még, hogy a kamera látómezeje nem irányulhat közterületre. A kizárólag saját tulajdonában, illetve használatában álló területen a lakó végezhet megfigyelést, de akkor is megfelelő módon fel kell hívnia az odalátogatók figyelmét az adatkezelés tényére, és tájékoztatást kell adnia a fentebb ismertetett körülményekről. (99/A/2006, 533/A/2006, 864/K/2006, 1099/A/2006, 1907/K/2006)

Az Lszt. adatvédelem terén mutatkozó hiányosságaira utal egy már 2003 óta húzódó ügy, amely szintén az adatkezelés szabályozatlanságából indult ki. A vizsgálat ugyan 2006-ban lezárult, de az idáig vezető út sokkal rövidebb lett volna, ha van a háttérben egy olyan törvényi szabályozás, amely maradéktalanul megoldást jelent minden olyan felmerülő problémára, amely az állampolgárok igazságérzetét e témakörben sérti.

A panaszos egy garázsszövetkezet által üzemeltetett ki- és beléptető rendszer jogszerűségét kifogásolta. Panaszában leírta azt, hogy kamerákat szereltek fel minden egyes garázs előterébe, melyek segítségével rögzítették az érkező járművek rendszámát, valamint azok indulási és érkezési idejét. Az így nyert adatokról készített nyilvántartás rendőrség részére történő továbbításáról is döntés született. A biztos állásfoglalása tartalmilag nem tért el a fentebb már leírt, a kamerák üzemeltetése kapcsán kialakított állásponttól. A szövetkezet először felfüggesztette az adatrögzítést, majd a közgyűlésük egyik határozatára hivatkozva újra működtetni kezdte a garázstelep kapurendszerének számítógépes nyilvántartását. Az ügyvezető válasza szerint a közgyűlés döntése valamennyi tagra kiterjedő hatállyal bír, és a közgyűlés hatáskörébe tartozik a létesítmény használatáról való döntés, illetve a testület döntése ellen tiltakozást senki nem jelentett be, és az nem törvénysértő. A közgyűlés valóban szabályozhatja a beléptető rendszert, illetve annak használatát, azonban ez csak a hatályos jogszabályok betartásával történhet. Mind a testület döntése, mind a szövetkezet működése törvénysértő, mivel nincs tekintettel az adatvédelmi törvény előírásaira. A közgyűlés csak abban az esetben dönthet személyes adatok kezeléséről, ha valamennyi szövetkezeti tag jelen van és beleegyezik az adatkezelésbe, ez azonban több száz fős taglétszámnál gyakorlatilag lehetetlen. A kapurendszer működéséről a tagoknak

adott tájékoztatás nem elegendő, a „*hallgatás beleegyezés*” módszer nem megfelelő, mivel az adatkezeléshez történő hozzájárulásnak csak az érintett önkéntes, kifejezett, félreérthetetlen beleegyezése tekinthető. Személyes adatok kezelésének másik módja, ha törvény rendelkezik erről. Az Lszt. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a kifogásolt adatkezelést előírná, csupán a 43. §-ban meghatározott személyes adatok kezelését teszi lehetővé a tulajdonosok, bérlők nyilvántartása céljából. Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a szövetkezet beléptetési rendszerének működtetéséhez – azokat kivéve, akik ehhez kifejezetten hozzájárultak – nincs megfelelő jogalap, és a szövetkezet adatkezelése jogellenes. (532/A/2006)

A társasházakkal, illetőleg a lakásszövetkezetekkel kapcsolatos beadványok egy részében az érintettek arról kértek tájékoztatást, hogy mely felhatalmazás alapján, illetőleg mely cél elérése érdekében lehet a lakókról lakónyilvántartást vezetni.

A Tht. 22. §-a alapján a szervezeti-működési szabályzat előírhatja, hogy a tulajdonostárs köteles a közös képviselőnek vagy az intézőbizottság elnökének bejelenteni egyes adatokat (többek között az ingatlan-nyilvántartás nyilvános adatait), melyekről a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke nyilvántartást vezethet; a törvény a kezelhető adatkört és az adatszolgáltatás szabályait is pontosan meghatározza. Vagyis a szervezeti és működési szabályzat a jogszabállyal összhangban rendelkezhet lakónyilvántartás vezetéséről, de az adatkör nem haladhatja meg a törvényben meghatározottakat. Így például a tulajdonostársaktól nem igényelhető születési helyük, ideiglenes lakcímük, munkahelyük, adóazonosító jelük, taj-számuk, telefonszámuk. (174/A/2006, 604/A/2006, 708/K/2006, 1358/A/2006, 1441/A/2006)

Nem egy olyan beadvány érkezett, melyben a panaszok alapja az volt, hogy a társasházban lakóknak joguk van-e megismerni az egyedi vízórával rendelkező lakók fogyasztására vonatkozó külön adatokat. A társasház összes fogyasztása megismerhető, azonban az megtudható-e, hogy adott hónapban ki, milyen mennyiséget fogyasztott és ezért mennyit fizetett? Van-e erre törvényi felhatalmazás, illetve alátámaszthatja-e ezt bármilyen jogszzerű cél?

Az adatvédelmi törvény alapján megállapítható, hogy a közüzemi szolgáltatás igénybevételekor a lakók vízfogyasztásának mennyisége, illetve a fogyasztásért fizetendő összeg nagysága személyes adatnak minősül, amely az érintett hozzájárulása hiányában törvény felhatalmazása alapján kezelhető. A Tht. erre vonatkozó felhatalmazást nem ad, ugyanakkor előírja, hogy a szervezeti-működési szabályzatnak tartalmaznia kell a tulajdonostárs külön tulajdonának használatára, hasznosítására, a külön tulajdonon belül nem mérhető közüzemi és más szolgáltatások díjának elszámolására és megfizetésére vonatkozó szabályokat.

A fentiek alapján elmondható, hogy a társasház szervezeti-működési szabályzatában kell meghatározni azokat a mérési és elszámolási szabályokat, melyek alapján az egyes lakásokra jutó vízfogyasztási költségeket meg lehet állapítani. Az egyéni fogyasztást a társasház teljes vízfelhasználásának értékéből különböző arányszámokkal lehet kiszámolni, ami függhet az egyes lakásokban lakók számától, és/vagy a lakás alapterületétől. Mivel a társasház egészére jutó vízfelhasználási mennyiség, az egyes külön tulajdonú lakások területe, valamint az arányszámok minden tulajdonostárs számára megismerhetőek, ezért elvileg kiszámítható az egyes tulajdonosok által felhasznált víz és az ezért fizetendő összeg. Azonban a tényleges értékek ettől eltérhetnek, és ezek az értékek olyan személyes adatnak minősülnek, melyek csak az érintett hozzájárulásával ismerhetőek meg.

Összefoglalva megállapítható, hogy törvény nem ad lehetőséget arra, hogy akár a közös képviselő, akár valamelyik tulajdonostárs hozzáférjen az egyéni (tényleges) vízfogyasztásra vonatkozó adatokhoz. Továbbá akkor sincs lehetőség az egyes lakásokban felszerelt mérőórák leolvasására, ha a társasház szervezeti és működési szabályzata vagy határozata rendelkezik róla, mivel ezek elfogadásához csak egyszerű szavazattöbbség szükséges, és így az ellenzőktől nem kényszeríthető ki, hogy beengedjék a leolvasót a lakásba. (1512/A/2006)

## Egyházak

Az elmúlt évek beszámolói közül eddig mindössze kétszer – 1997-ben és 1998-ban – foglalkoztunk külön alfejezetben az egyházak adatkezeléseivel, meglehetősen rövid terjedelemben. 2006-ban azonban több olyan beadvány érkezett, amely azt mutatta, hogy az egyházak mint adatkezelők esetében is felmerülnek olyan vitás kérdések, melyek igénylik a biztos közreműködését. Fontos kiemelni, hogy az ügyek nagy része nem panaszügyeken alapult, elsősorban egyházi vezetők, tisztségviselők fordulnak a biztoshoz állásfoglalást kérve. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy 2005-ben, a Szcientológia Egyház adatkezelésének vizsgálata során többen vitatták annak lehetőségét, hogy az adatvédelmi biztos vagy más állami szerv vizsgálhassa az egyházak tevékenységét.

Az ilyen jellegű ügyek kapcsán a biztos mindig szem előtt tartotta azt, hogy hazánkban a vallás szabadsága alkotmányos alapjog, amely magában foglalja az egyházak szabad működését is. Az alkotmányos alapjogoknak ugyanakkor egymásra tekintettel kell érvényesülniük, így a személyes adatok védelméhez való jogot az egyházak adatkezelései tekintetében is biztosítani szükséges; az adatvédelmi biztosnak pedig jogában áll bármilyen adatkezelést megvizsgálnia, sőt, állampolgári beadvány esetén ez kötelessége. A vizsgálatok egyikének sem lehetett és nem is volt tárgya az egyházak hitéleti tevékenysége, és nem érintették az egyház önmeghatározását, küldetésével kapcsolatos kérdéseket.

Ez az elv megjelenik az adatvédelmi törvényben is, amely szerint nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely egyház, vallásfelekezet belső szabályai szerint történik – ebbe a körbe tartoznak elsősor-

ban a hitéleti tevékenységgel összefüggő nyilvántartások. Minden olyan adatkezelés azonban, amely más törvényen, esetleg speciális jogviszonyon alapul, nem mentes a bejelentési kötelezettség alól.

Több konzultációs kérdés érkezett az adatvédelmi biztoshoz az adományok, közcélú adományok utáni kedvezmény igénybevételére jogosító igazolások kapcsán. Az igazolás kiadásának szabályait az Szja tv. tartalmazza, amely meghatározza annak tartalmát, felhasználásának módját is. Az igazolásokhoz kapcsolódó adatkezelés így nem az egyház belső szabályain, hanem az Szja tv.-n alapul, vagyis azt be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba. (81/N/2006)

Több beadvány érintette az egyházak kezelésében lévő, levéltári anyagnak minősülő dokumentumok, nyilvántartások kezelését. Ebben a körben elsősorban a különböző egyházi anyakönyvek (melyek a születéssel, kereszttel, házasságkötéssel, elhalálozással stb. kapcsolatos adatokat tartalmazzák) kezelése, illetve az egyes adatok törlésére vonatkozó kötelezettség kérdéses.

Egy konzultációs ügy kapcsán az adatvédelmi biztos leszögezte: levéltári anyag nem csak levéltár birtokában lehet. Az Ltv. alapján az a nem közfeladatot ellátó szerv, amely a tulajdonában vagy birtokában lévő maradandó értékű iratainak tartós megőrzése céljából levéltárat létesít, vagy tart fenn, és vállalja a törvényben foglalt követelmények teljesítését, a kultúráért felelős miniszternél kezdeményezheti magánlevéltárának nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzését. A nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzést a miniszter engedélyezi. Ha valamely egyház vagy egyházi jogi személy a törvényben előírt követelményeket nem teljesíti, iratanyaga nem minősül nyilvános magánlevéltárnak. Az egyes iratok ugyanakkor ettől függetlenül tekinthetők maradandó értékű iratnak, amelyek őrzésére vonatkoznak az Ltv. szabályai. Az egyházi anyakönyvek – tekintettel azok tudományos jelentőségére – esetében mindenképpen indokolt a kiemelt védelem, ezen belül az is, hogy elhelyezésük, védelmük, kutatásuk az Ltv. hatálya alá tartozzon. Ennek érdekében az egyházaknak, egyházi jogi személyeknek célszerű kezdeményezni nyilvános magánlevéltár létesítését. Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az iratok nem kerülnek ki az egyház birtokából, tulajdonából. (1532/K/2006)

A levéltári anyagok esetében máshogy alakulnak a személyes adatok kezelésére vonatkozó kötelezettségek is. Az Avtv. meghatározza azokat az eseteket, amikor az adatkezelő az adatokat törölni köteles (pl. az érintett azt kéri, vagy az adatkezelés célja megszűnt). A törlési kötelezettség ugyanakkor – a jogellenes adatkezelés kivételével – nem vonatkozik arra a személyes adatra, amelynek adathordozóját levéltári őrizetbe kell adni. Így a levéltári anyagnak minősülő egyházi anyakönyvek esetében az érintett nem kérheti adatai törlését. (1208A/2006)

A fentiek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a maradandó értékűnek nem tekinthető és levéltári őrizetbe nem kerülő dokumentumban a törlési kötelezettség továbbra is fennáll; ugyanez a helyzet akkor is, ha az adatkezelés jogellenes. Ennek lehetséges esete az, ha az egyház tagjaitól más személyekre vonatkozóan az érintettek hozzájárulása nélkül gyűjt adatokat, vagy tagjaira vonatkozóan azok tudta nélkül kezel személyes adatokat. (1145/K/2006)

Egy állampolgár a Magyarországi Evangélikus Egyház Országos Közgyűlése által létrehozott Tényfeltáró Bizottság adatkezelésével kapcsolatban kérte a biztos állásfoglalását. A Tényfeltáró Bizottság az egyház múltjának feltárását célzó levéltári kutatás eredményéről tájékoztatni kívánta a közvéleményt.

Az adatvédelmi törvény alapján 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. A kutatásokra vonatkozóan erre a szabályra utal az Ltv., illetve az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (továbbiakban: Ásztltv.) is. Az Ásztltv. alapján a közszereplőkre vonatkozó, illetve közszereplésekkel kapcsolatos egyes személyes adatok nyilvánosságra hozhatóak.

A közszereplői minőség eldöntése – az érintett nyilatkozatának függvényében – elsősorban a kutatást engedélyező levéltár kompetenciájába tartozik, vita esetén a döntés a bíróság feladata. Az adatvédelmi biztos tehát nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy az egyházi személy közszereplőnek tekinthető-e. A probléma alapvetően a törvényből fakadó értelmezési nehézségekből adódik, amelyekre az adatvédelmi biztos 2003. december 15-én kiadott ajánlásában felhívta a jogalkotó figyelmét. (879/K/2006)

2006-ban a legnagyobb nyilvánosságot kétségkívül a Szcintológia Egyház által alkalmazott e-méter adatvédelmi kérdéseiről kiadott ajánlás kapta. A vizsgálat során az egyház vitatta a biztos hatáskörét a lelkiismereti és vallásszabadságra hivatkozva. Ezzel kapcsolatban a biztos kifejtette, hogy az Avtv., illetve az Alkotmánybíróság határozatai alapján hatáskörébe tartozik a személyes adatok védelméhez fűződő jog gyakorlásának és érvényesülésének garanciáit a vallási tárgyú adatkezelések vonatkozásában meghatározott korlátok között vizsgálni. A biztos e korlátokat tiszteletben tartotta, amint arra a kiadott állásfoglalás is utal: „Az adatvédelmi vizsgálat a vallásszabadság tiszteletére és az állam tartózkodási kötelezettségére tekintettel nem terjedt ki olyan tartalmi kérdések vizsgálatára, amelyek a lelkiismereti meggyőződés és vallásos hit igazságtartalmára vonatkoznak, és amelyek az egyház önértelmezését érintik.”

A vizsgálat elsősorban az úgynevezett elektro-pszichometer, vagy e-méter néven ismert eszköz használatára irányult. Az esz közt az auditálási tevékenységgel összefüggésben használják. Az auditálás során a lelkész – vagy más néven auditor – olyan speciális kérdések sorát teszi fel a hívőknek, amely a lelki szenvedés egy meghatározott, a konkrét ülés alatt kezelendő területére vonatkoznak. Az auditornak ehhez segítségére van egy különlegesen tervezett mérőműszer, az e-méter, amely az egyén állapotát vagy állapotváltozását méri, a kezében tartott elektródák segítségével.

A vizsgálat kiterjedt az érintettek által adott – korlátozásoktól mentes – hozzájárulás érvényességére is, különös tekintettel a tájékoztatás követelményére, valamint a tájékoztatáshoz való jogra.

Állásfoglalásában az adatvédelmi biztos felhívta az egyház vezető szerzetesének és titkárának figyelmét a jogszerű adatkezelés követelményeire, ezen belül a hozzájárulás érvényességének feltételeire és az érintett tájékoztatására vonatkozó kötelezettségeire. Az állásfoglalás teljes terjedelmében a honlapon olvasható. (732/A/2005)

A vizsgálat során felmerült az e-méter hazugságvizsgálóként való alkalmazásának lehetősége is, melyre vonatkozóan a Nemzeti Nyomozó Iroda Bűnügyi Főosztálya adott szakvéleményt. Az egyház a szakvéleményt még a vizsgálat lezárása előtt kérte, kiadását azonban a biztos – az adatvédelmi törvény döntést megalapozó adatokra vonatkozó szabályai alapján – megtagadta. A szakvélemény – mint közérdekű adat – kiadása iránt az egyház keresetet nyújtott be a Fővárosi Bírósághoz. A bírósági eljárás részleteit és kimenetelét az adatvédelmi biztos pereiről szóló fejezet ismerteti.

## További érdekes ügycsoportok

### Az őszi zavargások kapcsán felmerült adatvédelmi kérdések

Megfigyelhető, hogy szinte minden, a közvéleményt foglalkoztató eseményhez, folyamathoz kapcsolódnak adatvédelmi kérdések. Bár ezt a kijelentést sokan kétségbe vonják, a szeptember-októberi fővárosi zavargások tökéletesen igazolják helytálló voltát.

A zavargásokról – melyek a Magyar Televízió székházának „*ostromával*” kezdődtek, és az október 23-i történetekben tetőztek – számos vélemény, értékelés látott napvilágot. Az adatvédelmi biztosnak azonban csak annyi lehet a feladata, hogy a felmerülő adatvédelmi kérdésekben állást foglaljon. Az ilyen események kapcsán ez azért nehéz, mert az egymással szemben álló vélemények olyan határozottan elkülönülnek, hogy bármilyen, valamelyik oldalt igazoló állásfoglalás – még akkor is, ha az pusztán szakmai alapokon nyugszik – óhatatlanul politikai színezetet kap a közvélemény szemében. Hasonló a helyzet a választási kampányhoz kapcsolódó adatkezelésekkel is: ha valamelyik pártot a biztos elmarasztalja, azt a másik oldal saját igazá bizonyításának véli. A választások kapcsán azért egyszerű megelőzni azt, hogy bárki politikai elfogultsággal vádolja a biztost, mert a szemben álló pártok szinte mindegyike okot ad a fellépésre. A zavargások kapcsán felmerült adatvédelmi kérdések szintén mutatnak hasonló megoszlást: a biztosnak éppúgy fel kellett lépnie az állampolgárok, mint a rendőrök, bírák jogainak védelmében.

A legnagyobb nyilvánosságot kétségkívül a rendőrség által a kórházaknak küldött megkeresés kapta. A vizsgálat azzal indult, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság több kórháznak elküldte azt a levelét, amelyben az „*október 23-ról 24-re virradó éjszaka folyamán, a Budapest területén történt zavargások során sérüléseket szenvedett*” személyek adatait kérte. Az első megkeresést két másik is követte, és az ügy nehezen jutott nyugvópontra.

Az első megkeresést követően a biztos közleményt bocsátott ki, amelyben leszögezte: „*A [...] rendőrségi levél sem a rendőrségi megkeresésekre vonatkozó formai, sem a tartalmi törvényes kritériumoknak nem felel meg, ezért ennek az adatszolgáltatásnak a kórház részéről történő teljesítése egyértelműen sértene a betegek személyes és különleges adatai védelméhez fűződő alkotmányos jogát*”. Ezt követően a rendőrség újabb megkeresést küldött, melyben megnevezték azt a bűncselekményt, amelyben a nyomozást folytatják, megjelölték az adatszolgáltatás jogalapját (Be. 71. §), valamint a kért adatokat (2006. október 23-án 00.00 óra és 2006. október 24-én 08.00 óra közötti időben ellátásra jelentkezett személyek neve, születési helye és ideje, anyja neve, lakcíme). Az adatkérésre nézve három törvény is tartalmaz szabályokat (az adatvédelmi törvény, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény, valamint a Be.), közös vonás azonban, hogy mindhárom jogszabály kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy a büntetőeljárásal összefüggésben különleges adatok csak a célhoz kötöttség elvének szigorú betartásával kezelhetők.

A második megkeresés a célt „*büntetőeljárással való felhasználás*”-ként jelölte meg, amely túlságosan tág meghatározás. Nem felelt meg a megkeresés az adatminimum követelményének sem, mely szerint csak az elengedhetetlenül szükséges adatok kérhetők. Egyrészt túl hosszú a megjelölt időintervallum, másrészt nincsenek megkülönböztetve az ellátott betegek: a rendőrség valamennyi ellátásra jelentkezett személy adatait kérte, ide értve azon érintetteket is, akik semmilyen módon nem hozhatóak kapcsolatba a büntetőeljárás alapjául szolgáló bűncselekményekkel. Vagyis az adatszolgáltatás teljesítésével a rendőrség megkapta volna az otthoni sérüléssel, egyéb megbetegedéssel kezelt beteg adatait éppúgy, mint a gumilövedék okozta sérüléssel kezelt beteg adatait; de az érintetti kör kiterjedne a pár hónapos csecsemőre és a nyolcvan éves mozgáskorlátozott állampolgárra is.

A harmadik alkalommal elküldött megkeresés már megfelelt a vonatkozó törvényeknek, erről az adatvédelmi biztos tájékoztatta a kórházak vezetőit – akik a korábbi megkeresések alapján az adatszolgáltatást a betegek jogainak védelme érdekében megtagadták. Ezt követően is számos levél érkezett, melyekben a polgárok aggodalmukat fejezték ki. Ezek kapcsán a biztos leszögezte: ha olyan információ jut tudomására, amely szerint a rendőrség az átvett adatokat a megjelölt céltól (tanúk felkutatása) eltérően használja fel, és a tanúként beidézt személyek ellen sorozatban indít büntetőeljárást, fel fog lépni a polgárok jogainak védelmében. (1734/A/2006)

Szintén a rendőrség eljárását érintette egy másik vizsgálat, mely azokon a bejelentéseken, tájékoztatókon alapul, melyek szerint a rendőrség, illetve a büntetés-végrehajtás egyes intézményeiben működtetett kamerák felvételeiről az érintettek kérésre nem kaptak semmilyen tájékoztatást, számukra a betekintést megtagadták azzal az indokkal, hogy a kamerák a kérdéses intézményekben nem működtek. A kérdéses ügyekben az érintettek azért kérték a felvételeket, mert azokat bizonyítékként akarták felhasználni a rendőrség ellen indítandó eljárásokban – erre ugyanis az információs önrendelkezési jog alapján lehetőségük van. A vizsgálat során egyik fél igazát sem sikerült bizonyítani. Ennek oka részben az, hogy a térfigyelő rendszerekre vonatkozó szabályozás hiányos, a gyakorlat pedig nem minden esetben következetes (1713/H/2006). E vizsgálat tapasztalatait is felhasználja az a hivatalból indított vizsgálat, amely a térfigyelő rendszerek hazai alkalmazására, annak jogi hátterére irányul.

Nagy nyilvánosságot kapott az az ügy is, amely a [www.kuruc.info](http://www.kuruc.info) honlap adatkezelését érintette. A honlapon bírák, ügyészek neve, lakóhelye, otthoni telefonszáma, mobiltelefonszáma olvasható.

A kérdéses adatok közül a bírák, ügyészek neve, beosztása, szolgálati helye nyilvános, bárki által megismerhető adat; az egyéb adatok azonban személyes adatnak minősülnek, így nyilvánosságra hozataluk – törvényi rendelkezés hiányában – csak az érintettek hozzájárulásával lett volna jogszerű. A jogellenes adatkezelés tényén az sem változtat, hogy egyes adatok más formában – például telefonkönyv vagy az egyik érintett esetében egy állatvédő szervezet honlapja útján – nyilvánosak. Ebben az esetben az adatok ugyanis nem a bíró, ügyész tevékenységével összefüggő adatok, és az újbóli nyilvánosságra hozatal vagy egyéb felhasználás csak az eredeti céllal megegyező cél esetében jogszerű. A honlap adatkezelésének a célja ettől nyilvánvalóan eltér, így ezen adatok jelen formában történő közzététele ugyancsak jogellenes.

A vizsgálat során azért nem sikerült eredményt elérni, mert a honlap nem hazai szerveren található, az impresszumban megadott adatok pedig nem valósak. A nyilvánosságra hozott adatok között szerepelt egy olyan állampolgár is, aki semmilyen formában nem volt érintett, de neve megegyezett egy bíróéval. A panaszos emiatt számos zaklató hírást, fenyegetést kapott. Adatait a honlapról később eltávolították. (1570/A/2006, 1578/K/2006, 1579/A/2006, 1580/A/2006, 1583/A/2006, 1675/A/2006)

Végezetül említést kell tenni a Független Rendőr Szakszervezet által kezdeményezett konzultációról is. A szakszervezet azért kereste meg az adatvédelmi biztost, mert az őszi zavargások kapcsán egy kiállítást kívánt szervezni a Rendőrség-történeti Múzeumban. A kiállításhoz fel kívánták használni az egyes sajtótermékekben megjelent fényképeket is, melyek közül több azonosíthatóan mutatta a rendzavarókat, békés tüntetőket, rendőröket, mentősokeket. A biztos munkatársai a szakszervezet munkatársaival közösen nézték át az összegyűjtött képeket, biztosítva azt, hogy a kiállítással senkinek ne sérüljön a személyes adatai, képmása védelméhez való joga. A kiállítás ezt követően „A pajzs mögött” címmel megnyílt az érdeklődők számára.

### A választások kapcsán felmerült adatvédelmi kérdések

A választások adatvédelmi aspektusból is kiemelkedő jelentőségűek, hiszen a kampányidőszakban akár több millió választópolgár személyes adatai kerülhetnek a pártok, jelölő szervezetek és jelöltek birtokába. Az idei esztendőben megtartott országgyűlési és önkormányzati választások előtt, mintegy az esetleges jogsértéseket megelőzendő, az adatvédelmi biztos közleményben hívta fel a jelölő szervezetek és választópolgárok figyelmét a politikai kampány adatvédelmi kérdéseivel kapcsolatos fontosabb tudnivalókra. A közlemény aktualitását a közelgő választások mellett az adatvédelmi biztosok Montreux-ben (Svájc) 2005 szeptemberében a személyes adatok politikai célból történő felhasználása tárgyában elfogadott határozata adta.

A montreux-i határozat kidolgozásánál a biztosok abból a tényből indultak ki, hogy a kampányeszközök köre és módszerei világszerte sokat változtak. A politikai szervezetek különböző kommunikációs stratégiákat használnak azért, hogy minél több adatalannyal közvetlen és személyre szabott kapcsolatot alakítsanak ki.

A montreux-i határozatban foglaltak szerint a személyes adatokat a pártok nagy mennyiségben – néha agresszív módon – folyamatosan gyűjtik különböző technikák alkalmazásával – közvélemény-kutatás, software-kereső eszközön keresztül e-mail címek gyűjtése, városon belüli korteskedés vagy interaktív TV-n keresztül – ilymódon élve a politikai véleményformálás eszközeivel. Az adatok néha jogosulatlanul tartalmaznak valós (levelezési címek, telefonszámok, e-mail postafiókok, szakmai tevékenységgel kapcsolatos információk és családi kapcsolatok mellett) vagy feltételezett erkölcsi és politikai meggyőződésre utaló, illetve szavazási tevékenységre utaló különleges adatokat. A különböző személyekről tolatkodó módszerek alkalmazásával olyan képet állítanak fel, melynek alapján őket – néha alaptalanul – szimpatizánsként, támogatóként, párttagként tüntetik fel, hogy saját politikai céljaik eléréséhez fokozni tudják az állampolgárokat megcélzó kommunikáció hatékonyságát. A határozat kimondja, hogy minden politikai kommunikációs tevékenység során – ideértve a választási kampányhoz nem kötődő tevékenységeket is –, mely együtt jár személyes adatok kezelésével, tiszteletben kell tartani az érdekelt személyek alapvető jogait és szabadságait, ideértve a személyes adatok védelméhez való jogot és az elfogadott adatvédelmi alapelveket.

A határozat nyomán született közleményben az adatvédelmi biztos kiemelten foglalkozott a telefonon, az e-mailen és az sms-ben folytatott kampány adatvédelmi kérdéseivel.

A vonatkozó törvényi szabályok – Eht., Elkertv. – egyértelmű szabályokat tartalmaznak. Véletlenszerűen választott számok alapján bonyolított hívások csak abban az esetben megengedhetők, ha a szolgáltató olyan adatbázist használ a hívások alapjául, mely azon előfizetők adatait tartalmazza, akik a fentiek szerint hozzájárultak adataik ilyen célú felhasználásához. Egyéb módon közvetlen üzletszerzés vagy tájékoztatás célját szolgáló közlés – értve ez alatt a politikai kampány céljait szolgáló tájékoztatást is – telefonon vagy egyéb elektronikus hírközlési úton nem továbbítható annak az előfizetőnek, aki úgy nyilatkozott, hogy nem kíván ilyen közlést fogadni. Az Elkertv. és az adatvédelmi törvény rendelkezéseiből pedig az következik, hogy sms-ben vagy e-mailen csak akkor küldhető kampány célú üzenet, ha a címzett ahhoz előzetesen hozzájárult. A kommunikáció során az érintetteket az adatkezelésről tájékoztatni kell.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) szabályozásából ered az állampolgárok beadványaiban visszatérően jelentkező, a központi nyilvántartásból a pártok által igényelhető személyes adatok letilthatatlanságával kapcsolatos probléma. A polgárok nem értik, hogy ha lehetőségük van adataik direkt marketing célú kiszolgáltatását megtiltani, miért nem tehetik meg ugyanezt a választási célú adatfelhasználás esetében. A biztos álláspontja szerint, melyről már több ízben tájékoztatta a politikai élet résztvevőit, indokolatlan, hogy a választási kampány esetén nem jár legalább ugyanaz a védelem a polgárok számára, mint amit a közvetlen üzletszerzést végző szervezetek tevékenységével szemben élvezhetnek. A változtatás által a törvényben biztosítani lehetne a személyes adataik kiadását korlátozó, illetve tiltó nyilatkozatot tett választópolgárok azon jogát, hogy adataikat ne szolgáltatassák ki a választási kampány céljaira. Sokan úgy gondolják, a hatályos szabályozás elősegíti a polgárok aktívabb részvételét a politikai életben és az adatletiltás lehetővé tétele ellentétes azzal a méltányolható elvárással, hogy mind több polgár gyakorolja politikai jogait. A biztos megítélése szerint azonban a választópolgárok csak csekély hányada kérné adatai kiadásának korlátozását, és a kapcsolatfelvétel ilyen módjának kizárása korántsem eredményezné azt, hogy e rétegek kirekesztődnének az egyébként kívánatos politikai párbeszédből.

Az igazságügyi és rendészeti miniszter arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy a tárca a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő adatoknak a pártok részére kampány céljából történő szolgáltatásának letiltására lehetőséget kíván biztosítani. E tárgyban a kormány T/237. számon benyújtotta törvényjavaslatát az Országgyűléshez. A törvényjavaslatot e beszámoló írásakor még nem fogadták el.

A pártok automatikus hívórendszerek igénybevételével bonyolított hívásai kapcsán érkezett a legtöbb panasz az Adatvédelmi Biztos Irodájához. Sokan zaklatásként élték meg a gyakori kéretlen telefonhívásokat, mások azt kifogásolták, hogy a hívásokat nem tudják megszakítani, és akadtak olyanok is, akiket titkos telefonszámukon kerestek fel a pártok. A panaszok kivizsgálása érdekében a biztos tájékoztatást kért a Fidesz-MPSZ és az MSZP illetékeseitől is.

A pártok közlése szerint az automatikus tájékoztatás közben és azt követően személyhez kapcsolható adatokat, információkat nem rögzítettek, így tevékenységük személyes adatkezelést sem eredményezett. Emellett azonban a véletlenszerű számgenerálás útján megvalósuló kapcsolatfelvétel magában rejtette annak kockázatát, hogy titkos telefonszámokat is tárcsáz a központ. Amint a biztos a vizsgálatok összegzésében is kiemelte, bár a pártok eljárása kapcsán az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek megsértését nem állapította meg, az automatikus hívórendszert alkalmazó adatkezelők eljárása az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 162. § (1) bekezdésének rendelkezésébe ütközhetett. E jogszabályhely szerint az emberi beavatkozás nélküli, automatizált hívórendszer az előfizető tekintetében csak akkor alkalmazható közvetlen üzletszerzési vagy tájékoztatási célra, ha ehhez az előfizető előzetesen hozzájárult. A kampány tapasztalatai sajnos azt mutatják, hogy e törvényi rendelkezés nem ad garanciális védelmet a polgároknak, más kérdések mellett e tevékenység részletes szabályozása is időszerű. (15/A/2006, 19/A/2006, 405/A/2006, 632/A/2006)

Egy állampolgári beadványra adott válaszában a biztos a választópolgárok lakhelyén történő adatfelvétel veszélyeire emlékeztetett. Az olyan eljárás ugyanis, melynek során a kérdőívek kitöltése a választópolgárok otthonában történik, adatvédelmi szempontból aggályos lehet, hiszen magában rejti a lakcímadatok feljegyzésének kockázatát, és így a vélemények személyhez társíthatóak. (610/A/2006)

Az idei választások sajnálatos fejleménye, hogy automatizált telefonhívásokkal és sms-üzenetekkel a kampánycsend időszakában is ostromolták a választópolgárokat. E problémával a választási bizottságok is szembesültek munkájuk során, a kifogások érdemi kivizsgálására azonban a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem volt lehetőség, így a jogsértéseket sem szankcionálhatták. Az adatvédelmi biztos a választások tapasztalatait összefoglaló beszámolójában e jogszabályi anomáliát is részletesen ismertette, és szorgalmazta a vonatkozó jogszabályok módosítását.

### B. Közérdekű adatok

2006-ban az információszabadságot érintő ügyek száma az előző évhez képest nem változott. A 197 ügyből 105 volt panasz, 78 az ügynevezett konzultációs kérdés, 5 esetben véleményeztünk szolgálati titokkörü jegyzéket, 6 esetben indítottunk hivatalból eljárást és 3 alkalommal rendeztünk az információszabadság témakörében szakmai tanácskozást. A számok azt mutatják, hogy az idén mind az ügyek típusát, mind pedig az indítványozók összetételét illetően jelentős változás állt be. Míg a megelőző három évben a panaszbeadványokkal szemben a konzultációs ügyek voltak többségben, 2006-ban a helyzet megváltozott, ugyanakkor – szokatlanul – a panaszügyek mintegy negyedében az adatvédelmi biztos hatáskörének hiányát állapította meg. A másik fontos változás, hogy míg a korábbi években az állampolgárok a beadványozók mindössze negyedét, harmadát tették ki, 2006-ban arányuk megközelítette a 60%-ot.

Az információszabadságot érintő ügyek indítványozók szerinti megoszlása az elmúlt három évben a következő volt:

|                                            | 2006 | 2005 | 2004 |
|--------------------------------------------|------|------|------|
| Magánszemély                               | 58%  | 32%  | 26%  |
| Újságíró                                   | 5%   | 10%  | 16%  |
| Maga az adatkezelő                         | 21%  | 32%  | 31%  |
| Civil szervezet                            | 7%   | 10%  | 10%  |
| Hivatalból indított eljárás                | 3%   | 2%   | 4%   |
| Önkormányzati képviselő, polgármester      | 1,5% | 6%   | 7%   |
| Parlamenti képviselő                       | 1,5% | 2%   | 3%   |
| Ügyvéd (valamely szervezet képviseletében) | –    | –    | 2%   |
| Gazdasági társaság                         | 1,5% | 4%   | 1%   |
| Egyéb                                      | 1,5% | 2%   | –    |

### Nemzetközi kapcsolatok

Nemcsak az adatvédelem, hanem az információszabadság terén is öröndetesen növekszik a nemzetközi szakmai kapcsolatok szerepe. 2003-ban Berlinben 14 információs biztos (köztük a magyar adatvédelmi biztos) és ombudsman egy közösen kiadott nyilatkozattal létrehozta az együttműködés egy új nemzetközi keretét: az Információs Biztosok Nemzetközi Konferenciáját (International Conference of Information Commissioners – ICIC), melynek keretében az információs jogok biztosai és az e jogokat is védő ombudsmanok évente tartanak a világ különböző pontján tanácskozást. E konferenciák nemcsak a biztosok közötti szűk körű tapasztalatcserét szolgálják, hanem alkalmat adnak az információs jogok terén tevékenykedő civil szervezetek, közigazgatási szakemberek találkozására is.

2005 novemberében ugyancsak Berlinben létrejött egy szűkebb körű, az európai kontinensre kiterjedő szervezeti forma: az Információs Biztosok Európai Konferenciája (European Conference of Information Conference – ECIC). Célja, hogy keretet adjon a folyamatos szakmai együttműködéshez az Unión belüli és kívüli európai országok jogi szabályozásának harmonizálása érdekében.

Ebben az évben – az információszabadság témakörében – az adatvédelmi biztos két nemzetközi tanácskozás rendezője volt. Szeptemberben Kínából fogadtuk azt a közigazgatási szakemberekből, kodifikációs szakértőkből álló delegációt, mely a kínai információszabadság-törvény előkészítése keretében az Európai Unió három országát: Magyarországot, Németországot és az Egyesült Királyságot kereste fel. A leendő kínai szabályozás részleteire is kiterjedő intenzív munkamegbeszélés során a kínai kollégák a közel másfél évtizedes magyar tapasztalatokra voltak kíváncsiak, különös tekintettel az adatvédelmi biztos szerepére.

Novemberben öt európai ország (Svédország, Norvégia, Szlovénia, Észtország és az Egyesült Királyság) információs biztosait, illetőleg szakértőit láttuk vendégül az európai információs biztosok együttműködése keretében. A tanácskozás célja az volt, hogy az információszabadság két izgalmas területével kapcsolatos tapasztalatokat kicseréljük. Az üzleti titok és a nyilvánosság, valamint az átláthatóbb párt- és kampányfinanszírozás kérdésének szabályozását valamennyi részt vevő országban viták kísérik, ezért rendkívül hasznosnak bizonyult a tapasztalatok, javaslatok, ötletek megosztása.

### Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

Az ügyek közel egyharmada évek óta, így a 2006. évben is, az önkormányzatok működésének nyilvánosságával volt kapcsolatos. Változatlanul sokan fordulnak konzultációs kérdéssel az adatvédelmi biztoshoz, az állampolgárok mellett önkormányzati képviselők, polgármesterek, jegyzők is tájékoztatást kérnek az önkormányzatok üléseinek és dokumentumainak, illetve az önkormányzat által kötött szerződéseknek a nyilvánossága tárgyában.

A beadványokban feltett kérdések arra engednek következtetni, hogy a zárt ülések elrendelése, a zárt ülésen hozott döntések nyilvánossága még mindig gyakran okoz fejtörést az önkormányzat tisztségviselőinek. A biztos állásfoglalásaiban ismételten hangsúlyozta, hogy a jogalkalmazóknak különös gonddal kell vizsgálni, fennállnak-e egyáltalán a zárt ülés elrendelésének és ezáltal a nyilvánosság korlátozásának feltételei. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog, az önkormányzatok demokratizmusa alapján mind az Avtv., mind az Ötv. szabályai az önkormányzati működés, a közpénzekkel, a vagyonnal való gazdálkodás nyilvánosságát, átláthatóságát kívánják garantálni, és az ezzel kapcsolatos adatok, információk nyilvánosságát deklarálják. Csak szűk körben, törvény által meghatározott esetekben van lehetőség a nyilvánosság korlátozására.

Egy polgármester nem tudta eldönteni, hogy a zárt ülésen leadott szavazatokra vonatkozó információk – a szavazati arányokon túl – milyen részletességgel hozhatók nyilvánosságra. A biztos tájékoztató levelében kitért arra, hogy a zárt ülés tartásának indokaira figyelemmel a zárt ülés jegyzőkönyvére nem vonatkozik a betekintési jog. Amennyiben a zárt ülés jegyzőkönyvében egyébként nyilvános adat szerepel, úgy ezekről tájékoztatást kell adni. Ilyen adat maga a döntés vagy például az önkormányzati költségvetést érintő adatok. A biztos álláspontja szerint közérdekből nyilvános adatnak tekintendők a zárt ülésen leadott képviselői szavazatok is, ha a szavazás nem titkos. (1344/K/2006)

Változatlanul gyakori, hogy az állampolgárok még azt megelőzően kérik a biztos véleményét, mielőtt az önkormányzati szervekhez fordulnának kérelmükkel. A biztos ilyenkor igyekszik segíteni abban, hogy az önkormányzathoz eljuttatott adatigénylés pontosabb legyen, és hogy jogaikat megismerve az adatigénylők határozottabban lépjenek fel.

Egy állampolgár levelében az iránt érdeklődött, hogy közérdekből nyilvános adatnak tekinthető-e az önkormányzati képviselőjének egy önkormányzati tulajdonú cég vezető tisztségviselőjévé való jelölése, megválasztása, megválasztásának körülményei. A biztos válaszlevelében megerősítette, hogy a képviselő jelölése, illetve megválasztása egy önkormányzati cég vezetőjévé, közérdekből nyilvános adat. Állásfoglalásában ugyanakkor kitért arra is, hogy megválasztásának körülményei (indokai) azonban csak annyiban nyilvánosak, amennyiben az Ötv. 12. § (4) bekezdésének a) pontja szerinti feltételek fennállnak. E jogszabályhely alapján ugyanis a képviselő-testület zárt ülést tart választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele. (825/A/2006)

Egy másik ügyben a beadványozó arról kért tájékoztatást, hogy az önkormányzati ingatlanra vonatkozó ingatlan-értékbecslés közérdekű adatnak minősül-e, illetve annak megismeréséhez az értékbecslő hozzájárulása szükséges-e. A biztos álláspontja szerint az ügy körülményeitől függően az önkormányzat által készített értékbecslés minősülhet az Avtv. 19/A. §-a szerinti döntés-előkészítő adatnak, mely nem nyilvános, de a szerv vezetője a megismerést engedélyezheti. A döntés meghozatala után az adatigénylés nem utasítható el, kivéve, ha az adat megismerése a szerv működési rendjét vagy feladatellátását veszélyezteti. (1410/K/2006)

Előfordul, hogy az önkormányzatok kizárólag a hagyományos (papír alapon) rögzített adatokat bocsátják a kérelmező rendelkezésére, a nyilvános ülésekről készített videó- vagy hangfelvételek másolati példányai átadásától elzárkóznak. A biztos számos alkalommal leszögezte, hogy az információszabadság szempontjából egyformán kezelendő a jegyzőkönyv, a hang- és képfelvétel, vagyis kérésre ezekről is tájékoztatást és másolatot kell adni. Bár az Ötv. 17. §-a csak az elhangzottak lényegét (jelenlévők neve, napirendi pontok, a tárgyalás lényege, szavazás, döntés) tartalmazó jegyzőkönyv készítését teszi kötelezővé, az önkormányzatok dönthetnek úgy, hogy szó szerinti jegyzőkönyvet készítenek, és egyéb adathordozó segítségével is rögzítik az elhangzottakat. Az Ötv. csak a minimálisan rögzítendő adatok körét határozza meg. A nyilvánosság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a nem szó szerinti jegyzőkönyv és a felvételek adattartalma nem pontosan egyezik meg, mert mindegyik dokumentum nyilvános. A biztos állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy az Avtv. fogalmi rendszere nem iratelve, hanem adatelve alapul, vagyis nem az adathordozó, hanem annak adattartalma a meghatározó. Az Ötv. csupán megnevez egy dokumentumfajtát, és deklarálja – az Avtv.-vel összhangban – a jegyzőkönyv teljes adattartalmának nyilvánosságát. Amennyiben fennáll valamely adat védelmének érdeke, a törvényben meghatározottak szerint zárt ülést kell/lehet elrendelni. (87/K/2006)

A nyilvánosság mellett foglalt állást a biztos abban az ügyben is, melyben az eldöntendő kérdés az volt, hogy megismerhetővé tehető-e, ha az érintett képviselő nem nyújtott be interpellációt. Egy önkormányzati képviselő interpellációjának ténye, illetve maga az interpelláció az Avtv. 19. § (4) bekezdése alá esik, mivel az önkormányzati képviselő képviselői minőségével, e minőségében végzett tevékenységével kétségtelenül összefügg. A biztosnak azt kellett tehát mérlegelnie, hogy mennyiben függ össze a képviselő „feladatkörével” az a tény, illetve tényállítás, hogy az érintett képviselő nem interpellált. A biztos álláspontja szerint e passzív megnyilvánulást sem lehet kizárni a képviselő „feladatkörével összefüggő személyes adata” köréből, ellenkező esetben ugyanis a közhatalmat gyakorló személyek esetében számos, a köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentős adat maradhatna titokban. (570/K/2006)

A biztosnak ebben az évben is több alkalommal kellett közbenjárnia annak érdekében, hogy az önkormányzatok a közérdekű adatigényléseknek maradéktalanul és az Avtv.-ben előírt határidőben eleget tegyenek, az önkormányzat működésével kapcsolatos dokumentumokat a kérelmező rendelkezésére bocsássák (231/A/2006, 79/A/2006, 998/A/2006). Az Avtv. 20 §-ában előírt 15 napos válaszadási határidő ugyan valóban akkor kezdődik, amikor a közérdekű adatok megismerése iránti igény a szerv tudomására jut, adódhat azonban olyan helyzet, amely e határidő számítását oly módon befolyásolja, hogy a kérelem beérkezése és az adatszolgáltatás teljesítése között jogszerűen hosszabb idő telik el.

A biztos nem találta jogsértőnek a jegyző eljárását, amikor az önkormányzati ülés jegyzőkönyvét csak 20 nap elteltével küldte meg a kérelmezőnek, mert az Ötv. 17. §-a értelmében a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének írásos változatát az ülést követő 15 napon belül kell elkészíteni, így az ülést követő napon, az igény beérkezésekor a kért dokumentum még nem állt az önkormányzat rendelkezésére. (47/A/2006)

Az egyik megyei jogú város polgármestere azt kifogásolta, hogy egy másik városi önkormányzat nem tett eleget közérdekű adatigénylésüknek. A polgármester egyben biztosi vizsgálatot is kezdeményezett a jogsértő önkormányzat ellen. A biztos érdemben nem foglalt állást. Hatásköre vizsgálatánál ugyanis nem hagyhatta figyelmen kívül azt a körülményt, hogy a közérdekű adatok megismerése a közhatalom és az egyén (illetve azok szervezetei) közötti kapcsolatban értelmezhető. A közszféra szervei egymás közötti adatforgalmára nem az Avtv. szabályait kell alkalmazni. Az önkormányzatok kapcsolatában (is) az Alkotmánybíróság egyik korai határozatában kifejtett elvnek kell érvényesülnie, mely szerint a jogállamiság elvéből következően a közhatalmi szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését egymást kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják. (614/A/2006)

2006 decemberében az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium elkészített egy az önkormányzatok adatkezelésére vonatkozó és az önkormányzatoknak szánt szakmai útmutatót, melyet véleményezésre megküldött az adatvédelmi biztosnak. Tapasztalva az önkormányzati adatkezelés máig fennálló bizonytalanságait a biztos örömmel üdvözölte a kezdeményezést. (2005/K/2006)

### Az elektronikus információszabadságról szóló törvény első éves tapasztalatai

A biztos tavalyi beszámolójában, miközben üdvözölte az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.) elfogadását, utalt a hatálybalépéssel kapcsolatos aggodalmaira is: a jogalkalmazók kellő időben való felkészítésének és az anyagi forrásoknak a hiányára. Kritizálta a törvény végrehajtási rendeleteinek késői közzétételét, hiszen a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletet és a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendeletet minden valószínűséggel már csak januárban, tehát az Eitv. hatálybalépését követően kézhez kapott Magyar Közlönyökből ismerhették meg az adatkezelők.

Az első év tapasztalatai részben igazolták a korábbi aggodalmakat. Az érintett szervek csak részlegesen tettek és tesznek eleget közzétételi kötelezettségeiknek. Nem alakult ki a közzététel egységes és az érdeklődők számára könnyen áttekinthető és használható formája. Az adatkezelők hiányosan teljesítik az Eitv.-ben szabályozott, általánosan közzéteendő adatok és a jogszabálytervezetek közlését. A végrehajtást késleltette a kormányzati rendszernek az országgyűlési választásokat követően történt átalakítása, emiatt egyes minisztériumok új honlapjainak kialakítása hónapokon át elhúzódott. A hiányosságok ellenére meglepő módon alig érkezett panasz az elektronikus közzétételi kötelezettségek elmulasztása miatt. Nem sokkal a törvény hatálybalépését követően egy újságíró-szervezet kifogásolta, hogy a törvény alapján közzétett Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye a már elfogadott, de még hatályba nem lépett jogszabályokat nem tartalmazza, hátráltatva ezáltal a jogszabály alkalmazására való felkészülést. A biztos vizsgálatát hivatalból kiterjesztette a jogszabályok elektronikus közzétételének egész kérdéskörére, és megállapításait ajánlásban foglalta össze.

Az ajánlás leszögezi, hogy a jogalkotónak – amikor az Eitv. elfogadásakor úgy döntött, hogy elektronikus formában ingyenesen hozzáférhetővé teszi a jogszabályokat, illetőleg a hatályos joganyagot – számos megoldás közül volt módja választani. A törvény indokolása szerint „*elvárható az államtól, hogy a jogszabályok megismerhetőségét mindig a legmagasabb technikai színvonalon a lehető legtöbb ember számára a lehető legalacsonyabb költséggel biztosítsa*”. Ilyen kíváncsi különösen indokolt Magyarországon, ahol a rendszerváltás az egész hazai joganyag átalakítását követelte és követeli meg, ahol az elmúlt 16 év alatt közel kétezer törvény és törvényt módosítás, mintegy négyezer kormányrendelet, több tízezernyi miniszteri és önkormányzati rendelet született. A joganyagban való eligazodást tovább nehezítette Magyarország uniós csatlakozása a közvetlenül alkalmazandó uniós jogszabályok hatalmas mennyisége miatt.

Az idézett indokolásban megfogalmazott követelményt az Eitv. csak igen korlátozottan teljesíti. Ha az állam az internet segítségével a felhasználó szempontjából a mindenkor legfejlettebbnek tekintett módon bárki számára hozzáférhetővé teszi a joganyagot, útmutatókkal segíti az abban való eligazodást, nem kegyet gyakorol. A XXI. században, az információs társadalom korában a tájékozódni akaró jogkereső állampolgár érdekeit az állami költségvetés fiskális szempontjai nem előzhetik meg. A jogszabályok dzsungelében való tájékozódás elősegítése az államnak is eminens érdeke, hiszen ezzel erősíthető a jogbizton-

ság. Az állam nemcsak a jogi kultúra javításához járul ezzel hozzá, hanem fontos lépést tesz annak érdekében, hogy a jogban való eligazodás ne kevesek kiváltsága legyen.

Az ajánlás – egyebek mellett – felkérte a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteménye tartalmazza a már elfogadott, de még hatályba nem lépett jogszabályok szövegét is. Felkérte továbbá az igazságügy-minisztert és az informatikai és hírközlési minisztert, hogy kezdeményezzék az Eitv. módosítását annak érdekében, hogy az a lehető legmagasabb technikai színvonalon és a felhasználó számára a legelőnyösebb módon garantálja a Magyar Közlöny elektronikus változatának, valamint a hazai joganyag elektronikus gyűjteményének használatát. (153/A/2006)

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményének kiegészítésére vonatkozó biztosi ajánlásra érdemben nem válaszolt. Az igazságügy-miniszter válaszában kifejtette, hogy a biztosi ajánlásban foglaltak szorosan összefüggnek a jogalkotás rendjével. Ezért álláspontja az, hogy a felvetett kérdéseket az újonnan beterjesztendő törvénynek kell rendeznie.

Az Eitv. első évi tapasztalatai alapján indokolt, hogy 2007-ben az adatvédelmi biztos hivatalból, átfogó vizsgálat keretében tekintse át a közzétételi kötelezettségek, valamint a törvényben és a végrehajtási rendeletekben foglalt egyéb kötelezettségek teljesítését.

### Fogyasztóvédelem és nyilvánosság

A 2006-os esztendőnek az információs szabadsággal összefüggő egyik legfontosabb közéleti ügye az élelmiszer-biztonság, a fogyasztóvédelem helyzete volt. Ezért az adatvédelmi biztos indokoltnak látta, hogy hivatalból vizsgálatot indítson a fogyasztóvédelmi ügyek nyilvánosságának javítása érdekében. A vizsgálatot 2006 márciusában egy az Adatvédelmi Biztos Irodájában szervezett széleskörű szakmai tanácskozás előzte meg, melyen nemcsak az ügyben illetékes szervek munkatársai, hanem a sajtó és az érintett civil szervezetek képviselői is részt vettek.

A biztosi álláspont szerint a közérdekű adatok nyilvánossága hatékony eszköze lehet a fogyasztói jogok érvényesítésének, mivel az információk nyilvánossága elősegíti a fogyasztóvédelmi szabályok betartását, a fogyasztóvédelmi hatóságok tevékenységének átláthatóságát, csökkenti az emberek kiszolgáltatottságát. Nem lebecsülendő a nyilvánosság visszatartó ereje. A jogsértő esetek napvilágra kerülése pedig nemcsak a fogyasztók, de a piac jogkövető szereplői számára is fontos.

A vizsgálat feltárta, hogy fogyasztóvédelmi feladatokat ma tucatnyi szerv lát el, e hatóságok eljárásának nyilvánosságára vonatkozó szabályok azonban nem egységesek. A Gazdasági Versenyhivatal, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete például rendszeresen, széles körben, elektronikusan közzéteszi fogyasztóvédelmi ügyekben hozott döntéseit, míg a fogyasztóvédelmi felügyelőségek, az állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomások határozatai szinte egyáltalán nem ismerhetők meg a közvélemény által.

A fogyasztóvédelmet szabályozó egyes jogszabályok biztosítják a fogyasztók úgynevezett tájékoztatáshoz való jogát, mely egyrészt az áruk, szolgáltatások jellegzetességeire, árucímkén feltüntetendő adataira, másrészt meghatározott veszély, kockázat esetén a fogyasztók figyelmének felhívására vonatkozik. A biztos álláspontja szerint azonban az információs szabadság hazai szabályai alapján e jog ennél sokkal szélesebb, beletartozik az is, hogy a fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó hatóságoknál az eljárásuk során keletkezett adatok, információk is mint közérdekű adatok vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetők.

A vizsgálat eredményeit a biztos ajánlásban összegezte, mely számos jogszabály módosítását kezdeményezte az illetékes minisztereknél.

Az ajánlás – többek között – megállapította, hogy egyes fogyasztóvédelmi hatóságok szinte egyáltalán nem élnek a határozatok hozzáférhetővé tételének az Avtv. és a Ket. által biztosított lehetőségével, és csak kifejezett, egyértelmű jogszabályi előírás esetén közölnek információkat. Tartanak ugyanis attól, hogy üzleti titok sérelme, a jóhírnév sérelme vagy károkozás miatt az elmarasztaló határozattal érintett ügyfél pert indít ellenük. A biztos álláspontja szerint azonban a vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok elmarasztaló határozata közérdekű adat. Az üzleti titok intézménye nem lehet menedék a piac jogsértő szereplői számára, a jogsértés titokban maradása nem tekinthető jogszerű érdeknek. A Ptk. jóhírnév védelméről szóló rendelkezése nem jelenti azt, hogy tilos volna mindennemű olyan tényállítás vagy adatközlés, amely a jogi személy társadalmi, piaci stb. megítélését hátrányosan befolyásolná, azaz ártana jóhírnevének. A közigazgatási szerv jogsértést megállapító, tárgyszerű határozatának közzététele nem jelenti a jóhírnév sérelmét, az ilyen határozat közzétételét lehetővé tevő vagy elrendelő jogszabály jogellenességet kizáró ok, illetve ilyen esetekben hiányzik a károkozás jogellenessége is. Az ajánlás kezdeményezte, hogy ismétlődő, súlyos, szándékos jogsértések esetén a hatóságoknak ne legyen mérlegelési joguk a közzétételt illetően, hanem jogszabály kötelezze őket a határozatok közzétételére, a lakosság tájékoztatására. A fogyasztók joggal igénylik a szélesebb körű tájékoztatást, mégpedig nemcsak a súlyosabb ügyekben, hanem a kisebb jogsértések esetén, vagy akár akkor is, ha egyszerűen a termék vagy a szolgáltatás minőségéről szeretnének többet tudni. (363/H/2006)

Az igazságügyi és rendészeti miniszternek az ajánlásra adott válasza szerint az új Ptk. előkészítése során hasznosítani fogják az ajánlásban felvetett szempontokat. Az egészségügyi miniszter is megteszi az ajánlásból következő intézkedéseket. A szociális és munkaügyi miniszter egyetértett azzal, hogy a fogyasztók érdekeit érintő ügyekben a nyilvánosság kiterjesztése indokolt, ezért az ajánlásban foglaltaknak megfelelően előkészítik a vonatkozó törvényi rendelkezések módosítását. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosítása – az ajánlás bizonyos pontjaihoz kapcsolódóan és annak megfelelően, bár elsősorban közösségi jogi kötelezettségek miatt – folyamatban van, az erről szóló javaslatot jelenleg tárgyalja az Országgyűlés (1846/J/J/2006). Az ajánlásban foglaltak megvalósítását, a szélesebb nyilvánosság érdekében megszülető intézkedéseket hivatalunk a későbbiekben is figyelemmel fogja kísérni.

### Hatósági eljárás és információszabadság

Az adatvédelmi biztos tevékenységének kezdettől fogva az egyik fontos kérdése, hogy az egyedi hatósági ügyek dokumentumainak megismerhetőségét a közigazgatási hatósági eljárás vagy az Avtv. szabályai szerint kell megítélni.

A biztos álláspontja szerint valamely hatóságtól való adatkérés megítélésakor mindenekelőtt tisztázandó, hogy az adott esetben hatósági ügyről van-e szó, mert csak ebben az esetben alkalmazhatók az ügyféli jogokkal kapcsolatos szabályok. Amikor egy állampolgár vagy egy civil szervezet az Avtv.-re hivatkozva közérdekű adatokat kér, nem közigazgatási hatósági ügyről, nem egy eljárási jogról van szó, hanem az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt jog érvényesítéséről: a közigazgatási szerv kezelésében (azaz birtokában) lévő közérdekű adatok megismeréséről. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot meg kell különböztetni az iratbetekintési jogtól. Nincs szükség az érdekeltség igazolására olyan adatok kérése esetén, amelyek közérdekű adatnak (például környezettel kapcsolatos adat, hatóság tevékenységére vonatkozó adat) vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. A közérdekű adatok megismerésének joga bárkit megillet, az nincs ügyféli pozícióhoz kötve. Ennek figyelembevételével kell eljárni a különféle hatósági döntések – például környezeti szakhatósági hozzájárulás, építési engedély, működési engedély, területfoglalási engedély, fakivágási engedély – megismerhetőségének vizsgálatakor. (823/A/2006, 1359/A/2006)

A közigazgatás szervei számára azonban az államigazgatási eljárásról szóló korábbi törvény és az Avtv. együttes alkalmazása sok ellentmondással járt. Ezek felszámolása érdekében az adatvédelmi biztos az elmúlt években számos javaslatot fogalmazott meg, melyek többségét a Ket. elfogadásakor a törvényhozó figyelembe vette. A 2005 végén hatályba lépett Ket. alkalmazásával kapcsolatos első tapasztalatok azonban vegyesek. Öröndetes, hogy a 69. § (6) bekezdésében megjelölt hatósági ügyekben a jogalkotó kinyitotta a nyilvánosság kapuit. Az adatvédelmi biztos elé került esetekből azonban kiderül, hogy a szövegezés nem kellő pontossága további kérdéseket vet fel.

Miként az Országos Munkaügyi és Munkabiztonsági Főfelügyelőség jelezte: miközben a Ket. nyilvánossá teszi a munkavállalók munkavédelmi, munkabiztonsági jogait közvetlenül érintő ügyben hozott határozatokat, nem említi a munkajogi ügyekben hozott döntéseket, holott a főfelügyelőség szerint igencsak indokolt, hogy a munkajogi szabályok sérelmét megállapító határozatok nyilvánosak legyenek, megismerhető legyen a jogsértő cégek neve. A fogyasztóvédelmi ügyek nyilvánosságával kapcsolatban merült fel az a kérdés, hogy a Ket. 69. § (6) bekezdés d) pontjának alkalmazása során mikor állapítható meg a fogyasztók jogainak közvetlen érintettsége.

Több jogszabályi rendelkezés is biztosítja a nyilvánosságot egy önkormányzati csatornaberuházás vagy például egy szeméttelép építési és működési engedélye tekintetében. Az Avtv. rendeli el azon adatok nyilvánosságát, melyek jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem eléghetető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében van, e tevékenységre vonatkozik. A Ket. 69. §-a (6) bekezdésének c) pontja szerint a hatóság bárki számára hozzáférhetővé teszi azokat a döntéseket, amelyeket az adott tevékenységgel összefüggésben a hatásterületen élő lakosság jelentős részét érintő ügyben hozott. Figyelembe kell venni továbbá a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. 12. §-át is, mely szerint közzé kell tenni az olyan jogerős hatósági határozatot, amelynek végrehajtása jelentős környezeti hatással jár. A környezethasználó köteles az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevételével, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adni. (431/K/2006, 1593/A/2006)

A Ket. alkalmazása során felmerült további tapasztalat, hogy indokolt átgondolni a különféle hatósági nyilvántartások nyilvánosságának, közzétételének kérdéskörét. Célszerű az erre vonatkozó szakterületenkénti szabályozás felülvizsgálata. Sok esetben ugyanis semmilyen érdek nem fűződik egy-egy nyilvántartásnak a nyilvánosságtól való elzárásához. A biztos többször jelezte a jogalkotó szerveknek és a jogalkalmazóknak, indokoltnak tartja olyan jogi szabályozás kialakítását, mely a jelenleginél szélesebb körben biztosítja a hatósági nyilvántartások adatainak megismerhetőségét. Ennek érdekében szükség van megfelelő adatszolgáltatási szabályok kialakítására vagy közzétételi kötelezettség előírására.

Egy beadvány kapcsán kérdésként merült fel, hogy egy nyilvános szórakozóhely üzemeltetőjének adatairól köteles-e az illetékes hatóság tájékoztatást adni. A konkrét esetben egy civil szervezet egy kisebbségi diszkrimináció miatti jogvédelmi eljárás-hoz kért tájékoztatást, azonban a hatóság megtagadta a nyilvántartás adatainak kiadását. A vizsgálat feltárta, hogy a jogi sza-

bályozásból következően az üzlet működtetőjének neve, elérhetősége nem ismerhető meg, holott nincs olyan jog vagy érdek, mely ilyen adatok titkosságát indokolná. A biztos kezdeményezte a nyilvánosságot biztosító szabályok megalkotását. (447/A/2006)

A Ket. alkalmazásával kapcsolatos első tapasztalatok összegyűjtését az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium megkezdte, a szükségessé váló korrekciók érdekében az adatvédelmi biztos észrevételeit eljuttatta a tárcához. (1866/J/2006)

### A két információs jog ütközése

Már az előző évről szóló beszámoló előrevetítette, hogy Avtv.-nek a közfeladatot ellátó személyek adatainak nyilvánosságáról rendelkező, 2005 júniusától hatályos új szabálya [a 19. § (4) bekezdése] megannyi értelmezési kérdést vet majd fel. E rendelkezés szerint: „*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 közérdekből adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.*” A 2006-ban e tárgykörben érkezett beadványok az új rendelkezés szinte valamennyi elemét érintették. Az ügyek kapcsán igazolódott, hogy a biztos korábbi figyelmeztetése indokolt volt: az Avtv. módosítása a közfeladatot ellátó személyek jogviszonyát szabályozó törvények korrekciója nélkül az új szabály alkalmazását széles körben ellehetetleníti. Ezért hivatalból vizsgálatot indított annak tisztázására, hogy mely területeken szükséges a törvények összhangjának megteremtése.

A vizsgálat feltárta, hogy a két jog konfliktusának feloldása érdekében az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett módosítása immár valóban érdemi lépést tett. E változást azonban nem egészítette ki a közsféra különböző területein foglalkoztatottak (így például a köztisztviselők, a közalkalmazottak, az ügyészek, a bírók, az igazságügyi alkalmazottak, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, a Magyar Honvédség hivatásos katonái) jogviszonyát szabályozó törvények módosítása. E törvények ma egymástól eltérően és meglehetősen szűk körben teszik lehetővé a közfeladatot ellátó szervek hatáskörében/feladatkörében eljáró személyek személyes adatainak nyilvánosságát. Ezen felül azonban más adatokra nézve – közvetve – a nyilvánosságra hozatal tilalmát tartalmazzák. Az Avtv. módosítása emiatt érdemi változást nem hozott, hiszen a korábbi korlátozó szabályok most már mint az Avtv. szabálya alóli kivételek élnek tovább. Ennek következtében fennáll a veszély, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése a legtöbb érintett személy esetében gyakorlatilag ki is üresedik.

Az ajánlás az adatvédelmi biztos egész eddigi gyakorlatára alapozva összefoglalja az Avtv. új rendelkezésével kapcsolatos jogértelmezés lehetséges szempontjait: mely szervek tartoznak a közfeladatot ellátó szervek körébe, kik tekintendők közfeladatot ellátó személynek, mely adatok lehetnek kapcsolatosak a közfeladatot ellátó személy feladat- és hatáskörével. Az ajánlás részletesen áttekinti továbbá a közfeladatot ellátó személyek foglalkoztatásával összefüggő alapnyilvántartások jellemzőit. Ennek nyomán megállapítja, hogy az alapnyilvántartásokra vonatkozó jelenlegi szabályokat felül kell vizsgálni, mert mind a szabályozás logikája, mind pedig egyes rendelkezései ellentétesek az Avtv. 19. § (4) bekezdésével. A biztos ezért felkérte a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterét, hogy a hatáskörrel rendelkező miniszterekkel együtt vizsgálja felül a közfeladatot ellátó személyek jogállását rendező törvényeket, és az Avtv.-vel való összhang megteremtése érdekében kezdeményezze a szükséges módosításokat. (1234/H/2006) A miniszter 2007 januárjában megküldött válaszában jelezte, hogy szakmai álláspontja „gyökeresen eltér” a biztosétól, ezért szakértői egyeztetést javasolt a kérdésben.

Ugyancsak az Avtv. 19. § (4) bekezdésének értelmezésével függ össze az az ügy, amely az Alkotmánybíróság egyik előadó bírájának megkeresése nyomán indult. A bíró egy alkotmányjogi panasz kapcsán kérte az adatvédelmi biztos szakmai véleményét. A Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft. azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert álláspontja szerint az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett 19. § (4) bekezdése nem zárja ki a visszamenőleges jogalkalmazás lehetőségét. Emiatt pedig a Fővárosi Ítéltábla jogerősen arra kötelezte a Közlönykiadót, hogy a szerkesztőbizottság tagjainak juttatásaival kapcsolatos adatokat a törvényhely hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan is adja ki az azt igénylő civil szervezet számára. Az Alkotmánybíróság előtt fekvő alkotmányjogi panasz megalapozottságának elbírálása nem tartozik az adatvédelmi biztos hatáskörébe. Számára a vizsgálandó kérdés az volt, hogy az Avtv. szóban forgó rendelkezése, illetőleg annak hatálya hogyan értelmezendő.

A biztos állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdésében megtestesülő jogalkotói cél az volt, hogy a közsféra átláthatóságának biztosítása érdekében a közérdekből adatokon túl nyilvánossá tegye a közfeladatot ellátó személyek személyes adatainak bizonyos körét. Ez a szabály ugyanis a törvény megalkotása, azaz 1992 óta hiányzott az Avtv.-ből. Miközben a törvény egyfelől nemzetközi összehasonlításban is rendkívül erős garanciákat írt elő a személyes adatok védelme érdekében, másfelől hasonlóan radikálisan építette ki a közérdekből adatok megismerésének jogát – „megfeledezett” a két jog konfliktusából eredő ellentmondások feloldásáról. A két információs jogot együttesen

szabályozó hazai törvény terminológiai sajátossága, hogy szigorúan szétválasztja a közérdekű és a személyes adat fogalmát. A két halmaz között nincs átfedés. Ezért az új 19. § (4) bekezdésben megjelölt adatok törvény által nyilvánosnak minősített személyes adatok. Nyilvánossá tételük mögött ugyanaz a jogalkotói szándék áll, mint a közérdekű adatok esetében.

Ezért is mondja ki a 19. § (4) bekezdésének utolsó mondata, hogy „ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.” 1992-ben az Avtv. elfogadásakor nem merült fel olyan javaslat, amely a törvény tárgyi hatályát csak a hatálybalépését követően született dokumentumokra kívánta volna kiterjeszteni. Az új 19. § (4) bekezdés szerint nyilvánossá tett adatkör esetében – az előbbieik alapján – tehát alappal vélelmezhető a jogalkotó hasonló szándéka. Ez pedig azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatok nyilvánosságát – miként a közérdekű adatok esetében – ezen adatok keletkezésének időpontjától függetlenül biztosítani kell – áll az adatvédelmi biztos állásfoglalásában. (1437/K/2006)

Még nem zárult le az ügy alkotmánybíróági vizsgálata, amikor a Közlönykiadó által a jogerős ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem nyomán a Legfelsőbb Bíróság ítéletet (Pfv.IV.21.154/2006/5.) hozott. Ebben a testület úgy foglalt állást, hogy „a jogbiztonság elvébe ütközne az Avtv. módosított 19. § (4) bekezdésének az az értelmezése, amely szerint a jogszabály hatálybalépését követően előterjesztett megismerési kérelem időpontjában hatályos rendelkezések szerint kell megítélni a korábban keletkezett nem nyilvános személyes adatok körét.” A korábban keletkezett „jogviszonyok során keletkezett személyes adatok utóbb nem tehetők nyilvánossá azon az alapon, hogy a későbbi jogszabálmódosítás ezeket a személyes adatokat (a jövőre nézve) közérdekből nyilvánossá minősíti és megismerésüket bárki számára lehetővé teszi.”

Az ügy világosan jelzi, hogy Avtv. új 19. § (4) bekezdésének értelmezése az érintett jogalkalmazó szervek körében nem egységes, ezért az adatvédelmi biztos indokoltan tartja, és 2007-ben kezdeményezni kívánja a felmerült kérdéseknek egy szakértői megbeszélés keretében történő megvitatását.

A közfeladatot ellátó személyek nyilvános személyes adatai közül az adatvédelmi biztos gyakorlatában immár évek óta visszatérő téma a vagyonyilatkozatok kezelése és nyilvánossága. 2006-ban – ahogy ez választási években jellemző – megnőtt az ilyen ügyek száma.

Egy beadvány kapcsán ismét felmerült az a kérdés, hogy a polgármesteri hivatal vezethet-e nyilvántartást azokról a személyekről, akik a vagyonyilatkozatokba betekintettek, illetve köteles-e a betekinteni szándékozó magát igazolni. 2005 júniusa előtt erre a kérdésre az adatvédelmi biztos igennel válaszolt. Az Avtv. 19. §-a új (4) bekezdésének hatálybalépésével azonban a jogi szabályozás megváltozott, és a vagyonyilatkozatban szereplő közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ezért sem a személyazonosság igazolása, sem a betekintők adatainak rögzítése nem jogszerű. (821/A/2006)

Egy másik ügyben az a kérdés merült fel, hogy az önkormányzati testület tagjainak vagyonyilatkozatai közzétehetők-e a világhálón. A biztos válasza szerint erre vonatkozó törvényi rendelkezés nincs, de tekintve, hogy az internetes közzététel az állampolgárok információs jogának érvényesítését szolgálja, és összhangban van a törvényhozói szándékkal, az ilyen nyilvánosságra hozatal jogszerű. (1278/K/2006)

Egy jegyző arról kért állásfoglalást, hogy az önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnése után mi a teendő az érintett vagyonyilatkozatával. A biztos álláspontja szerint amennyiben a képviselővel szemben vagyonyilatkozati eljárás nem indult, úgy megbízatásának megszűnése után a vagyonyilatkozatot vissza kell juttatni számára, vagy kérésére meg kell semmisíteni. (1564/K/2006)

### Politikai kampány és információszabadság

A 2006-os esztendő választási kampányai és belpolitikai eseményei nemcsak a személyes adatok védelmével, hanem a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványokban is megjelentek.

Júliusban tizenöt panaszostól elektronikus levélben eljuttatott azonos tartalmú panasz érkezett az adatvédelmi biztoshoz azt kifogásolva, hogy a kormány az országgyűlési választásokat megelőzően közérdekű adatokat tartott vissza: eltitkolta az ország valós pénzügyi helyzetét, az adatokat csak közvetlenül a választások második fordulóját követően hozta nyilvánosságra. A biztos állásfoglalásában utalt arra, hogy az Avtv. kétféle adatszolgáltatást határoz meg: egy időpontokat, határidőket, adatfajtákat és szankciókat nem tartalmazó, úgynevezett általános tájékoztatási kötelezettséget és a konkrét adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást, ezen kívül az államháztartással összefüggő adatok körében számos jogszabály ír elő kérelem nélküli közzétételi kötelezettséget. A panaszosok adatigényléssel nem fordultak a kormányzati szervekhez. A vizsgálat megállapította, hogy a Pénzügyminisztérium az adatigénylés nélküli közzétételi kötelezettségének az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletben foglalt határidőket betartva a kampány során eleget tett. (1018/A/2006, 1054/A/2006 – 1068/A/2006, 1122/A/2006)

Egy állampolgár abban kért állásfoglalást, hogy egy pártnak, egy egyesületnek, egy klubnak, egy vallási közösségnek vannak-e személyiségi jogai, hogy jogszerűen nyilvánosságra hozható-e mindaz, ami e szervezetek nem nyilvános összejegyzete-

lein elhangzik. A biztos leszögezte, hogy a felvetett kérdést illetően csak részben rendelkezik kompetenciával. Utalt arra, hogy az Avtv. szerint személyes adata csak természetes személyeknek van, e jog védelme tehát csak őket illeti meg. Amennyiben a felsorolt szervezetek nem-nyilvános üléseiről a résztvevők hozzájárulása nélkül információk (például hang- vagy képfelvétel) kerülnek ki, ez felvetheti az ott részt vevő személyek személyes adatainak sérelmét. Emiatt az érintettek bírósági eljárást kezdeményezhetnek, vagy panasszal fordulhatnak az adatvédelmi biztoshoz. Ugyanakkor a jogi személyeknek is vannak személyiségi jogaik. Ilyen a magántitokhoz való jog, mely az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint egyben alkotmányos jog is. A magántitok sérelme esetén – jóllehet ez kétségtelenül határos a személyes adatok megsértésével – az adatvédelmi biztosnak nincs módja eljárni, de a hazai jogrendszerben van más megfelelő jogorvoslati lehetőség. A magántitok ugyanis polgári jogi és büntetőjogi védelem alatt áll. (1054/K/2006)

2006 szeptemberében az adatvédelmi biztos közleményt adott ki az információs jogok tiszteletben tartásának fontosságáról. Ebben hangsúlyozta: „Az elmúlt hét politikai, közéleti eseményei kapcsán ismételten tapasztalnom kellett, hogy a politikusok, közéleti szereplők részéről egyre több fenyegetés éri az alkotmányos jogokat. Az adatvédelem és az információs szabadság országgyűlési biztosaként elfogadhatatlannak tartom, hogy az információs jogok a politikai viták és konfliktusok áldozatává vagy harci fegyverévé legyenek. A szabad véleménynyilvánítás nem járhat mások jogainak sérelmével. A felfokozott politikai hangulat nem jelent felmentést az alól, hogy az adatok jogellenes gyűjtése, átadása, nyilvános közlése a személyes adatok védelméhez való jog megsértését jelenti, amely súlyosabb esetben büntetőjogi felelősségre vonást is eredményezhet. Nem hagyhatom szó nélkül, hogy a tüntetéseken, rendezvényeken, az azokról tudósító híradásokban szereplő személyek – politikusok, közéleti személyiségek, nyilvánossághoz jutó állampolgárok – másokról olyan tartalommal nyilatkoznak, amely túllép a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásán, és nem csupán az érintettek becsületét, jó hírnevét, de személyes adataik védelméhez való jogát is sérti. A magyar adatvédelmi szabályok szerint egyes személyes adatok – többek között az egészségi állapotra, faji eredetre, nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, vallásos meggyőződésre vonatkozó adatok – fokozott védelem alatt állnak. Az ilyen, különleges adatokkal kapcsolatban elkövetett visszaélés – például egyes személyek vallásos meggyőződésének nyilvánosságra hozatala – akár büntetett is megvalósíthat, és három évig terjedő szabadságvesztést vonhat maga után. Nyomatékkal hangsúlyozom továbbá, hogy az információs szabadság nem pártpolitikai harci eszköz, hanem a polgároknak a rendszerváltáskor született alkotmányos joga, hogy az államot ellenőrizzék.” (1459/H/2006)

Egy állampolgár adatvédelmi biztosi vizsgálatot és intézkedéseket kezdeményezett a miniszterelnök szeptemberben nyilvánosságra került beszédével kapcsolatban. A vizsgálat megállapította, hogy a panasz által felvetett ügyben az adatvédelmi biztosnak nincs hatásköre. Ugyanakkor általános jogi állásfoglalást adott arra vonatkozóan, hogy a miniszterelnököt milyen kötelezettségek terhelik a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításával kapcsolatban.

Az Alkotmány, az alkotmánybírósági határozatok, a hatályos jogszabályok és érvényes hazai és nemzetközi jogelvek alapján a biztos megállapította, hogy a miniszterelnök állami vezetőként köteles a pozíciójához kötődő feladatkörében a magyar társadalmat foglalkoztató kérdésekben a közvélemény rendszeres, pontos és tényszerű tájékoztatására. A tájékoztatási kötelezettség különösen kiterjed az állami költségvetéssel összefüggő közérthető információk és következtetések nyilvánosságra hozatalára. Az adatoknak pontosnak és tényszerűeknek kell lenniük. A nyilvánvalóan hamis vagy meghamisított információk ugyanis az állampolgárok félrevezetését, az állam működésének átláthatatlanságát eredményezik, ezáltal a jogállamiság és a demokratikus alapelvek, valamint az alkotmányos jogok egyértelmű megsértésével járnak.

A biztos állásfoglalásában idézte az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatát, mely szerint „A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapkőve, a jogállami államberendezkedés garanciája.”

Fontosnak tartotta azt is hangsúlyozni, hogy a jogi és erkölcsi kategóriák mesterséges szétválasztása beláthatatlan következményekkel és veszélyekkel járna. (1443/A/2006)

### Sajtószabadság vagy információs szabadság?

Ebben az esztendőben ismét felmerült a két jog együttes értelmezésének, illetve elhatárolásának kérdése. A biztos korábbi ügyek vizsgálata nyomán kialakított álláspontja, hogy az úgynevezett kommunikációs jogok (a sajtószabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága, az információs szabadság) rokon jogok, elhatárolásuk gyakran nem egyszerű, mégis látni kell a különbségeiket. Leszögezte, hogy felhatalmazása csak az információs szabadsággal kapcsolatos ügyek kivizsgálására van.

Egy állampolgár a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) 49. § (1) bekezdése, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog együttes értelmezésével kapcsolatos kérdésben kérte a biztos állásfoglalását. A beadványozó szerint valamennyi, az Rttv. hatálya alá tartozó műsorszolgáltatónak kötelessége, hogy az Alkotmány 61. §-a alapján az érintettek számára biztosítsa a közérdekű adatok megismeréséhez való jogosultságot. Ez nyilvánvalóan csak úgy lehetséges, ha valamennyi állampolgár számára biztosított annak lehetősége, hogy az idézett Rttv. paragrafushoz kapcsolódó esetekben álláspontja ismertetésre kerül. A biztos válaszában utalt arra, hogy az Avtv. definíciója szerint a közérdekű adatok az információk egy meghatározott körét: a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő adatokat jelentik, és nem azonosak valamennyi közérdeklődésre számot tartó információval. A műsorszolgáltatóknak az az Rttv.-ből fakadó kötelezettsége, hogy betartsák a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, nincs összefüggésben a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joggal. A

„közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat” kifejezés már létező, a szerv birtokában lévő adatot jelent. Az Rttv. szóban forgó rendelkezése viszont a kifejezés, a véleménynyilvánítás szabadságával és a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével függ össze, melynek érvényesülését hatáskör hiányában a biztos nem vizsgálhatja. (513/K/2006)

Egy másik ügyben a panaszos a közfeladatot ellátó személyek tájékoztatási kötelezettségének megszegését kifogásolta. Arra hivatkozott, hogy a Hír Televízió híradója szerint az Egészségügyi Minisztérium államtitkára nem engedte meg a Hír Tv munkatársának, hogy egy nyilvános sajtótájékoztató után kérdést tegyen fel. Ugyancsak kifogásolta, hogy tudomása szerint a kormány egyetlen tagja sem fogadja el a Hír Televízió meghívását, mindez pedig sérti a közfeladatot ellátó személyeknek az Avtv.-ben foglalt tájékoztatási kötelezettségét. A biztos állásfoglalása szerint az Avtv. kétféle adatszolgáltatást határoz meg: egy időpontokat, határidőt, adatfajtákat és szankciókat nem tartalmazó, úgynevezett általános tájékoztatási kötelezettséget [19. § (1) bekezdése] és a konkrét adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást (20. §). Az úgynevezett általános tájékoztatási kötelezettség formáját, tartalmát, gyakoriságát a törvény nem határozza meg. Az eddigi gyakorlat alapján e tájékoztatási kötelezettség teljesítéseként foghatók fel a közfeladatot ellátó személyek nyilvános szereplései: a parlamentben, a politikai rendezvényeken elmondott beszédek, a sajtótájékoztatók, a sajtó által készített interjúk, a közzétett publikációk. E tájékoztatási kötelezettség az Avtv. által definiálatlan, ezért ennek elmulasztása a biztos által csak akkor volna vizsgálható, ha a közfeladatot ellátó személyek az előbbieken felsorolt eszközökkel egyáltalán nem vagy csak nagyon ritkán élnének. A biztos hangsúlyozta, hogy az Avtv.-ben foglalt kötelezettségek nem csupán a kormány tagjaira, hanem valamennyi közfeladatot ellátó személyre vonatkoznak, így például valamennyi parlamenti vagy önkormányzati képviselőre, a polgármesterekre, stb. Az állásfoglalás szerint valóban jelentősen érintheti egyes médiumok tájékoztatási lehetőségeit, ha a közfeladatot ellátó személyek „szelektív tájékoztatáspolitikát” alkalmaznak. Hátrálthatja a médiatörvényben meghatározott tárgyilagos és kiegyensúlyozott tájékoztatást, ha a közfeladatot ellátó, választott vagy kinevezett tisztségviselők különbséget tesznek médiumok között. A minisztériumi sajtótájékoztatók rendje, a kormánytagok vagy kormányzati tisztségviselők nyilatkozatadási gyakorlata azonban nincs összefüggésben a közérdekű adatok megismerésének az Avtv.-ben meghatározott szabályaival. Felvethetik a sajtószabadság sérelmét, ennek vizsgálatára azonban a biztosnak az adatvédelmi törvény alapján nincs hatásköre. (2016/A/2006)

### C. Az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos tevékenysége

Az adatvédelmi biztos nem rendelkezik jogalkotó hatáskörrel és nem tartozik a jogszabálytervezetek előkészítéséért felelős szervek közé sem, ezért általában a leendő jogszabály szabályozási tárgya szerint illetékes minisztériumi szakapparátus által előkészített tervezetről kell állást foglalnia. A biztos független a kormánytól, azonban a jogalkotással kapcsolatos tevékenységének nagymértékben igazodnia kell a kormányzati szabályozási előkészítő munka menetéhez, ütemezéséhez. A beszámolóban emiatt szükségképp ki kell térnie a kormányzati döntés-előkészítés azon részleteire, amelyek a biztos munkájára is kihatással voltak. A 2006. január 1-jén hatályba lépett az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Etv.) egyértelművé teszi, hogy a jogszabályok előkészítése a közigazgatási egyeztetés kezdetétől fő szabályként nyilvános, következésképp a kormányzati jogszabály-előkészítés egyes 2006-os adatainak ismertetése nem indiszkrécio.

Az idei beszámoló újdonsága a jogalkotással kapcsolatos tevékenységünk számszerű adatainak részletesebb elemzése. Ezt az az informatikai rendszer teszi lehetővé, amely támogatást nyújt az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos tevékenységéhez. A nyilvántartó és ügyfeldolgozást segítő, integrált rendszer összekapcsolja az ügyek, a jogszabálytervezetek, a törvényjavaslatok és a jogszabályok nyilvántartását, egységes ügyviteli rendszerbe foglalva a biztos állásfoglalásainak előkészítését, valamint a törvényjavaslatok és a kihirdetett jogszabályok nyomon követését.

Az ügyek nagy száma miatt nem lehetséges tevékenységünk átfogó és részletes bemutatása. A korábbi évek gyakorlatának megfelelően idén is válogatunk az ügyek közül, azokat bemutatva, amelyek valamilyen szempontból jellegzetesek, fontosak, és ezért érdeklődésre tarthatnak számot. Idén az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos feladatainak ismertetésébe ágyazva ismertetjük az állásfoglalásokat.

Az ügyek ismertetésében a kritika dominál. Nem azért, mintha lebecsülnénk a kormányzati jogszabály-előkészítő szakemberek munkáját, hanem azért, mert a beszámoló céljára tekintettel az elismerés kifejezésénél hasznosabb a problémákra, a még megoldandó feladatokra rávilágítani.

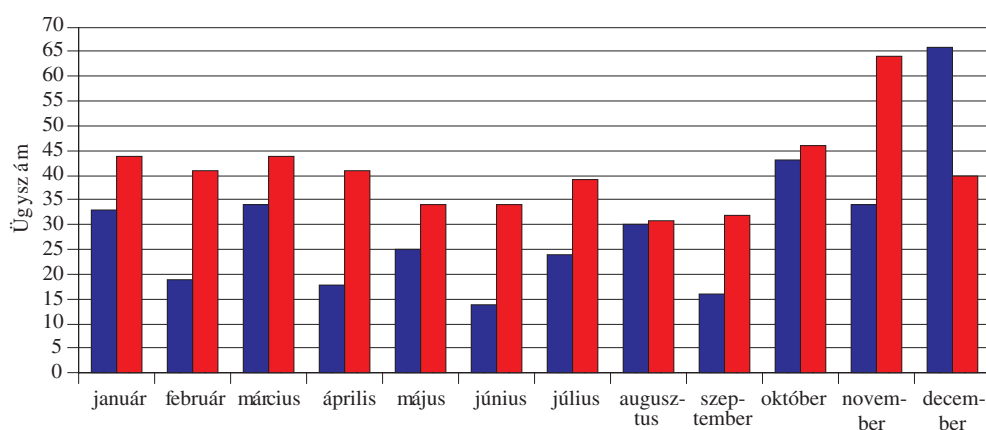
#### A véleményezett tervezetek száma

Az alábbi táblázat szemlélteti a véleményezett jogszabálytervezetek, valamint jogalkotással kapcsolatos egyéb tervezetek számának alakulását a korábbi két évhez viszonyítva:

| Év                  | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------|------|------|------|
| Törvény             | 83   | 130  | 48   |
| Kormányrendelet     | 121  | 111  | 103  |
| Miniszteri rendelet | 179  | 158  | 127  |

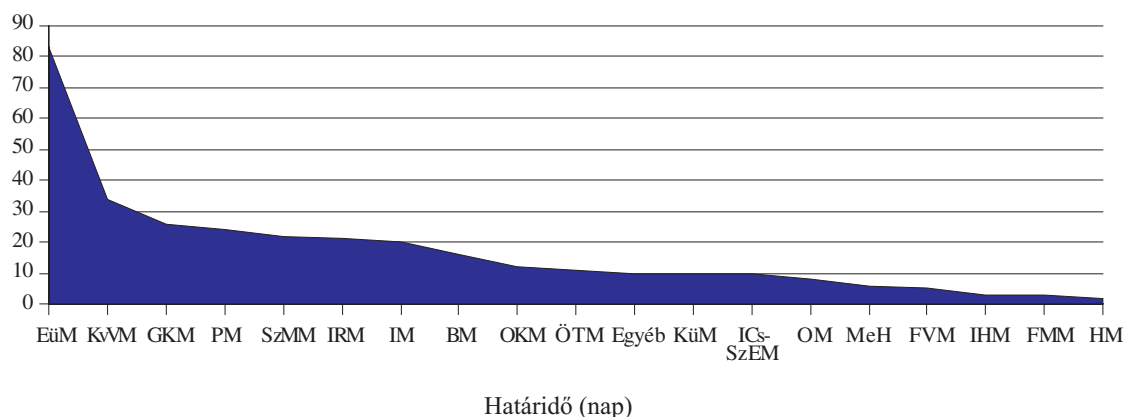
|                         |              |              |            |
|-------------------------|--------------|--------------|------------|
| Önkormányzati rendelet  | 0            | 0            | 0          |
| Országgyűlési határozat | (Nincs adat) | (Nincs adat) | 1          |
| Kormányhatározat        | 58           | 43           | 21         |
| Egyéb                   | 34           | 46           | 26         |
| <i>Összesen</i>         | <i>475</i>   | <i>488</i>   | <i>326</i> |

Szembetűnő a véleményezésre küldött tervezetek számának csökkenése, ami a törvénytervezetek esetében drasztikusnak mondható. Az összképen az a mintegy két tucat 2006-os adatvédelmi biztonsági szabályozási kezdeményezés sem változtatna, amelyre a törvényjavaslatok és a kihirdetett jogszabályok monitorozása, illetve állampolgári beadványok vizsgálata nyomán, hivatalból került sor. Ugyancsak nem változtat a statisztikán az, hogy 30 esetben több forduló egyeztetésre került sor, azaz az előterjesztő ismét véleményt kért az észrevételek nyomán átdolgozott jogszabálytervezetről. Érdekes ugyanakkor a véleményezésre érkezett tervezetek számának vizsgálata havonkénti bontásban az előző év adataihoz hasonlítva.



A tervezetek száma december kivételével minden hónapban kevesebb volt a 2005. év megfelelő adatánál, és a korábbi évekenél nagyobb ingadozás tapasztalható a számokban. Az ügyszám februárban, áprilisban, júniusban és szeptemberben csökkent leginkább. A tavaszi visszaesés időben egybeesik az országgyűlési választásokkal és az új kormány megalakulásával. Valószínű, hogy a kormányzati apparátusokat ebben az időszakban a választási és a kormányváltással kapcsolatos feladatok kötötték le.

Figyelemreméltó, miként növekedett meg decemberben az ügyek száma. Az adatvédelmi biztos hivatalának fennállása óta még sosem fordult elő, hogy egy hónap alatt ennyi tervezetet küldjenek véleményezésre<sup>1</sup>. Az ismételt véleményezésre küldött tervezeteket is beleszámítva kevesebb mint három hét alatt 66 jogszabályról kellett állást foglalni, ami átmenetileg túlterhelte az adatvédelmi biztos munkaszervezetének szakértői kapacitását. A következő diagram a véleményezendő tervezetek beküldő minisztériumonkénti megoszlását szemlélteti.



<sup>1</sup> Valójában nem is egy teljes hónap adatáról van szó, mert a december 20-a után érkezett tervezetek a 2007-es statisztikában fognak szerepelni.

Az adatok értelmezését némileg nehezíti, hogy év közben megváltozott a kormány felépítése, azonban megállapítható, hogy az Egészségügyi Minisztérium adatkezeléssel kapcsolatos szabályozási tevékenysége volt a legintenzívebb. A 83 jogszabálytervezet több mint a kétszerese a második helyezett Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumból érkezett 41-nek (beleszámítva a jogelőd Igazságügyi Minisztérium adatát is.). Sorrendben a harmadik a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 34 tervezettel, amelyek között azonban számos olyan volt, amely nem tartalmazott a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos rendelkezést.

Például a rezervátumok létesítéséről szóló KvVM rendeleteknek legfeljebb annyi közül van az adatvédelmi biztos által oltalmazandó alapjogokhoz, hogy a rezervátumok területét, határait kijelölő felsorolások felfoghatók közérdekű adatként (1273/J/2006, 1228/J/2006, 1115/J/2006). Ennek ellenére az adatvédelmi biztos nem kifogásolja a tervezetek megküldését, hiszen az adatkezelési szabályt nem tartalmazó tervezetek felesleges átnézése kisebb rossz, mintha egy az alapjogvédelem szempontjából fontos tervezet véleményezése elmarad.

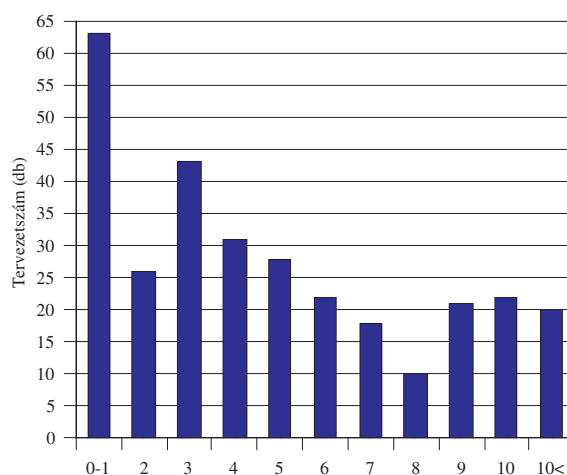
### A határidők

Egy demokratikus jogállamban a minőségi jogalkotáshoz az érdekeltek jogszabály-előkészítésbe való bevonása mellett az is hozzátartozik, hogy megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet elemzésére, a véleményalkotásra, a különféle vélemények kifejtésére, közlésére, ütköztetésére, egyeztetésére és végül a szabályozási tervezet összeállítására. A Jat. arra kötelezi a jogszabály előkészítőjét, hogy a megalapozott véleményalkotáshoz szükséges időt biztosítsa a véleményezők számára.

A megalapozott véleményalkotáshoz szükséges időtartam függ a tervezet terjedelmétől és bonyolultságától, azonban általánosságban kijelenthető, hogy három munkanap, vagy annál rövidebb véleményezési határidő csak a rövid és egyszerű megítélésű tervezetek esetében fogadható el. (Az ügyvitel elektronizálása nélkül nem is lenne lehetséges ilyen rövid határidők megállapítása, mert három munkanap papír alapú ügyvitellel kevesebb, mint a postafordultához szükséges idő. 2006-ban például – a több forduló egyeztetéseket is figyelembe véve – 315 előterjesztés érkezett elektronikus levélben, míg 41 hagyományos úton.)

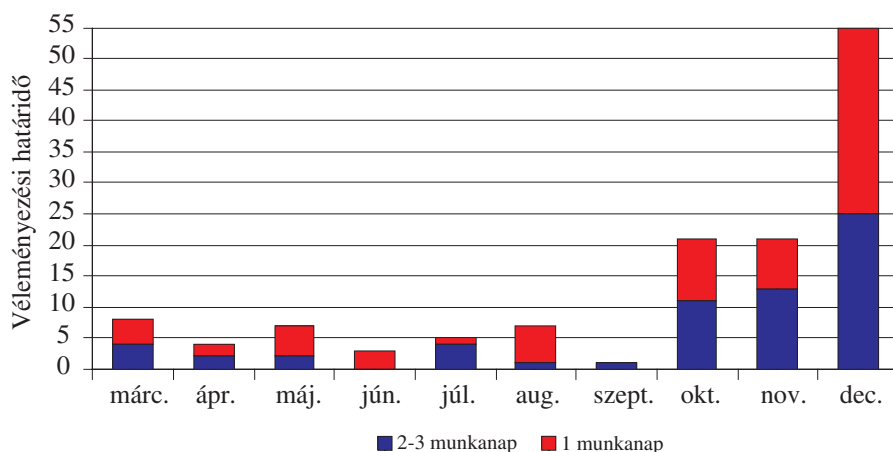
A korábbi évek beszámolói elrettentésül mindig „tollhegyre tűztek” néhány olyan ügyet, amelynél azt kellett kifogásolni, hogy az előterjesztő túl rövid véleményezési határidőt határozott meg. Az egy munkanapos vagy annál rövidebb véleményezési határidő nem felel meg a jogalkotási törvény előírásainak. Szerencsére korábban ilyen extrém rövid határidejű ügyből legfeljebb ha másfél tucat fordult elő évente. E kétes dicsőségű ranglista első helyére 2006-ban egy olyan előterjesztés került, amely egyik nap délelőtt tizenegy órakor azzal az instrukcióval érkezett a hivatalunkhoz, hogy soron kívül várják hozzá az észrevételeket, amelyeket másnap délelőtt tíz órakor tartandó értekezleten kívánnak megvitatni. Az előterjesztés egyébként mintegy 150 oldal terjedelmű volt, és öt nem egyszerű megítélésű kormányrendelet-tervezet tartozott hozzá (1726/J/2006).

Sajnos 2006-ban az ügyintézési határidőkkel kapcsolatban olyan változás következett be, amely részletes elemzést igényel. A 2006 március-december időszakban érkezett 304 tervezet közül 132 legfeljebb három napos véleményezési határidejű volt, egy munkanapos határidővel pedig 63 tervezet érkezett<sup>2</sup>. A következő ábra a tervezetek véleményezési határidő szerinti megoszlását mutatja.

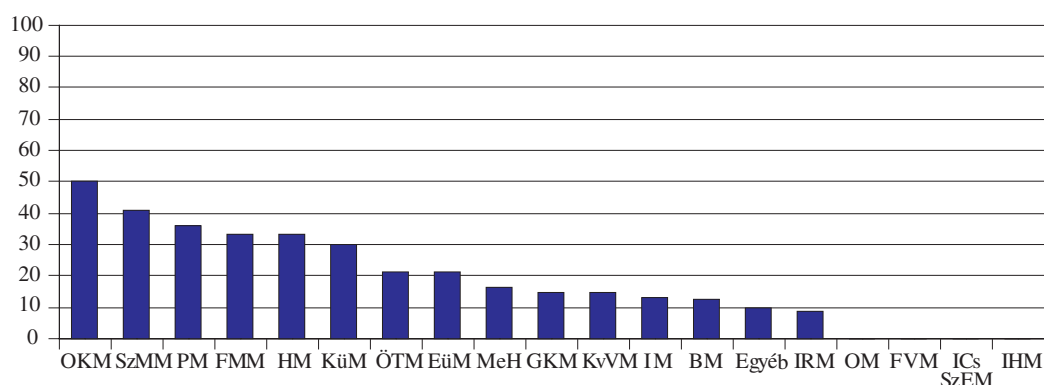


<sup>1</sup> Márciustól állnak rendelkezésre statisztikai elemzésre alkalmas adatok.

Még tanulságosabb a rövid véleményezési határidejű tervezetek havonkénti megoszlásának bemutatása darabszám szerint:



Amint az ábra mutatja, az év első háromnegyed részében nagyjából a szokásos módon folyt a munka, majd októberben megugrott a rövid véleményezési határidejű tervezetek száma. Decemberben a 66 véleményezésre kapott tervezet mintegy 83%-a legfeljebb 3 napos határidejű volt, míg 25 tervezet véleményezésére csak egy munkanap állt rendelkezésre. Sőt, decemberben az is többször előfordult, hogy az előterjesztő órákban határozott meg egy napnál rövidebb határidőt.



Az adatok arra utalnak, hogy 2006-ban a „jogszabálygyár” termelésének volumene a korábbiakhoz képest kisebb, azonban nagyobb időbeli ingadozást mutat. A kormányzati szabályozási döntés-előkészítés 2006 utolsó negyedében felgyorsult. Az egy napos, jelképes véleményezési határidejű tervezetek száma minden korábbit nagyságrendileg felülmúló volt. Ilyen körülmények között aligha lehet szó megalapozott, felelősségteljes véleményalkotásról. Tartani lehet attól, hogy az előkészítés túlzott felgyorsítása a jogi szabályozás minőségét hátrányosan fogja befolyásolni. Végül a következő diagram minisztériumonként mutatja be, hogy a véleményezendő tervezetek hány százalékát küldték kifogásolható véleményezési határidővel. A teljesíthetetlenül rövid véleményezési határidők tömeges előfordulása nehéz dilemma elé állítja azt, akinek törvényes feladatkörébe tartozik a tervezetek véleményezése: utasítsa vissza a véleményezésre vonatkozó felkérést, vagy vegyen részt a Jat. előírásainak nem megfelelő eljárásban, és adjon esetleg kiérleletlen, helytelen véleményt.

### A jogszabálytervezetek véleményezése

A 2006-os jogalkotására kétségtelenül az nyomta rá leginkább a bélyegét, hogy nagyjából az év közepétől, a társadalom életére és az állam működésére jelentős hatást gyakorló reformok gyors előkészítése indult el. Ezek jellemzője, hogy a jogalkotói akarat akár több új, egymással összefüggő törvény megalkotásában és számos más törvény és más jogszabály módosításában nyilvánul meg. A több összefüggő jogszabály párhuzamos előkészítése mind az azért felelős kor-

mányzati tisztviselőktől, mind a jogszabály-előkészítésben közreműködőktől koncentrált figyelmet igényel, és még így is nagy a tévedés veszélye. Nem könnyű több egymáshoz kapcsolódó törvény országgyűlési tárgyalását, valamint a törvények végrehajtási rendeleteinek párhuzamosan folyó előkészítését figyelemmel kísérni úgy, hogy a végrehajtási rendeletek tartalmát meghatározó törvényjavaslatok még képlékeny állapotban vannak. Az előterjesztő a jogszabály tervezetéhez előterjesztést és indokolást csatol ugyan, azonban rendszerint nem állnak a véleményező rendelkezésére azok a háttér tanulmányok és hatásvizsgálatok, amelyek a tervezett szabályozás mélyebb összefüggéseinek és hosszabb távú hatásainak megismerését elősegítenék.

Az egészségügyi reformmal összefüggő törvények előkészítése kapcsán az Egészségügyi Minisztérium szakállamtitkára által kezdeményezett megbeszélésen felmerült, hogy az állampolgárok egészségügyi életútjának nyomon követését lehetővé tevő központi adatbázis szükségességének és az információs önrendelkezési jog korlátozása arányosságának mérlegeléséhez ismerni kellene a lehetséges informatikai-igazgatásszervezési alternatívákat és a minisztérium hosszabb távú fejlesztési terveit (1600/J/2006, 1601/J/2006, 1614/J/2006)

Az adatvédelmi biztos az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló T/231. számú törvényjavaslatlal kapcsolatban kiadott állásfoglalásában az elmúlt évek hasonló tárgyú törvénymódosításait áttekintve megállapítható, hogy a hatóságok közötti adatszolgáltatásra, adatátadásra vonatkozó változások rendszerint az információs önrendelkezési jog újabb és újabb korlátozásával, egyre több személyes adat hatóságok általi kezelésével járnak. A közteherviselés és az állami bevételek biztosításának fontosságát elismerve némi aggodalomra ad okot ez a tendencia. Az állásfoglalás kifogásolja még azt, hogy a módosítások indokolása néhol semmitmondó, és nincs összhangban a tervezett intézkedésekkel. (958/J/2006)

A Miniszterelnöki Hivatal államtitkára felkérte az adatvédelmi biztost a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás, valamint az azokkal összefüggő adatkezelés törvényi szabályozása céljából a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez (Ket.) benyújtandó módosító javaslat véleményezésére. A módosító javaslat a teljesítményértékeléssel összefüggő adatkezelés centralizálására vonatkozott. A biztos egyéb kifogásai mellett rámutatott, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok – a módosító javaslat szövege és annak indokolása alapján – még arról sem lehet felelősséggel állást foglalni, hogy egyáltalán szükséges-e a központi nyilvántartás létrehozatala. A Ktv.-kiegészítés és a törvénymódosításhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletalkotás időszaka átfedésben volt. Később az előterjesztő képviselője egyeztetést kezdeményezett, melynek során közösen sikerült megtalálni a személyes adatok védelme szempontjából megfelelő jogi szabályozási megoldásokat. (2009/J/2006, 2020/J/2006)

A folyamatban lévő reformok érintik az államszervezetet. Adatvédelmi szempontból nem mindegy, hogy a szabályozás változásai miképp befolyásolják az állami feladatok ellátáshoz szükséges személyes adatkezelést.

2006 szeptemberében az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium megküldte véleményezésre a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvénnyel és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvénnyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezetét. A nagy terjedelmű törvénytervezet célja a dereguláció és az egységes terminológia kialakítása mellett a közigazgatás ésszerűsítése és a kormány szervezetalakítási szabadságának érvényre juttatása az országos hatáskörű szerveket, központi hivatalokat és azok területi szerveit nevesítő rendelkezések olyan módosításával, hogy a törvényekben és a törvényerejű rendeletekben a hivatalok, szervek konkrét megnevezése helyett általános, a feladatkörre utaló megnevezések szerepeljenek. A szervezetalakítás kormánykompetenciába utalása érinti a közigazgatási szervezetekben történő adatkezelés szabályozását is. A tervezett változások következményeképp a közigazgatási szervezeten belüli adatkezelés, adatáramlás szabályozásának a jelenleginél nagyobb hányada kell, hogy végrehajtási rendeleti szintre kerüljön. Az Avtv. 3. §-ának (3) bekezdése szerint 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. Az elfogadható, ha a törvény az adatkezelő személyét absztrakt módon, a feladataira utalva határozza meg, azonban olyan értelmezés nem lehetséges, amely szerint a közigazgatáson, illetve az állam szervezetein belüli adattovábbításokat törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály rendelhetné el. A levél arra is felhívta a figyelmet, hogy ha az átszervezések folytán megváltozik az adatkezelő megnevezése, akkor a szabályozás tárgya szerint illetékes miniszter kötelessége bejelenteni az adatok megváltozását az adatvédelmi nyilvántartásba. (1309/J/2006)

A tervezett szervezet-összevonások következményeként azonos állami szervezet kezelésébe kerülhetnek jogelőd szervezeteknél különféle törvények alapján eltérő célból kezelt adatok. A szervezeti változás azonban kifejezett törvényi felhatalmazás hiányában nem járhat együtt az adatállományok összekapcsolásával vagy az eredetitől eltérő célú felhasználásával. (958/J/2006, 1309/J/2006)

Sajnos különösen az év utolsó negyedében nem lehetett nem észrevenni, hogy a véleményezendő tervezetek egy részében olyan hibák maradtak, amelyek arra utalnak, hogy nemcsak a közigazgatási egyeztetésre nem volt elég idő, de az azt megelőző szakmai és jogszabály-szerkesztési előkészítésre sem.

Egy adatkezelő állami szervezetek összevonását célzó kormányrendelet véleményezésre kapott tervezetét többek között azért kellett kifogásolni, mert annak felépítése, szerkezete zavaros, ellentmondásos volt. A tervezet a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás részeként nevesítette a bűnügyi nyilvántartás résznyilvántartásait, az úti okmány nyilvántartást, a Magyar Igazolvány nyilvántartást, valamint további, közelebbről meg nem határozott nyilvántartásokat. A közúti közlekedésről szóló címe

alatt kaptak helyet a közszolgálati és az idegenrendészeti nyilvántartással kapcsolatos adatfeldolgozói tevékenységek. Nem engedhető meg a különféle felhatalmazás alapján történő személyes adatkezelések ilyesféle összemosása. (2004/J/2006).

Az egyik, az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslat eredeti szövege „*legfeljebb 14 éves kiskorú*”-t és „*legalább 24 óras nyitvatartási idejű*” intézményt említ (1601/J/2006).

A már említett, a köztisztviselői teljesítményértékeléssel kapcsolatos adatkezelés részletes szabályait tartalmazó végrehajtási rendelet tervezete a szabályozás tartalmának megismerését zavaró jogszabályszerkesztési hibák miatt is kifogásolandó volt (2009/J/2006).

Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvénytervezet előkészítése során a Pénzügyminisztérium képviselőitől kapott szóbeli tájékoztatásból derült ki, hogy a taj-szám adóhatóság általi kezelésére vonatkozó, adatvédelmi szempontból erősen kifogásolt ideiglenes felhatalmazásra azért van szükség, mert későn derült ki számukra, hogy az adóhatóság informatikai fejlesztéseinek elmaradása miatt elháríthatatlan szabályozási szükséghelyzetbe kerültek. Az adatvédelmi biztos ezek után tudomásul vette a tájékoztatást, és néhány garanciális jellegű szabállyal javasolta kiegészíteni a törvénytervezetet. Később, a törvényjavaslat benyújtását követően országgyűlési bizottság előtt is beszámolt ezekről a történetekről (1726/J/2006).

Ugyancsak a jogszabály-előkészítési folyamat működési zavarára utal, hogy az adatvédelmi biztosnak 2006-ban számos alkalommal kellett szembesülnie azzal, hogy adatkezeléssel kapcsolatos jogszabálytervezeteket elmulasztották megküldeni hozzá véleményezésre. Erre részben a törvényalkotás nyomon követése, részben a kihirdetett jogszabályok hivatalból történő áttekintése során derült fény. A törvényalkotás nyomon követéséről később lesz szó, ezért most csak néhány, a 2006. évi 1–48. számú Magyar Közlönyökben kihirdetett jogszabályok rendszeres vizsgálatából származó adat következik.

A vizsgált időszakban 127, adatkezeléssel kapcsolatos jogszabályt hirdettek ki. Ezek nagyobb részét az adatvédelmi biztos korábban véleményezte, azonban 49 olyan is akadt, amely adatkezeléssel kapcsolatos rendelkezést tartalmazott, azonban elmulasztották véleményezésre megküldeni. Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy az utólagos elemzés többnyire azt állapította meg ezekről, hogy az adatkezelési szabályok tartalmilag nem kifogásolandók. Mindössze hat jogszabály tartalmazott olyan súlyú hibát, ami miatt a jogszabály módosítását kell javasolni. Ezek az ügyek még folyamatban vannak. (1333/J/2006, 1436/J/2006, 1537/J/2006, 1551/J/2006, 1552/J/2006, 1824/J/2006)

A problémát érzékelve a biztos 2006 júliusában levélben kereste meg a hivatalba lépett minisztereket, emlékeztetve őket törvényes egyeztetési kötelezettségükre. Az átiratra hat minisztertől érkezett válasz; ők kivétel nélkül az együttműködési készségüket hangsúlyozták (1005/J/2006). Ennek ellenére továbbra is előfordult, hogy az adatvédelmi biztos csak utólag értesülhetett arról, hogy adatkezeléssel összefüggő törvény tervezetét az Országgyűlés elé terjesztették, illetve ilyen jogszabályt már ki is hirdettek. Hasonló megítélés alá esik az utólagos véleménykéres. Például az Egészségügyi Minisztérium a törvényjavaslatok Országgyűléshez történő benyújtását követően, tájékoztatásul küldte meg az úgynevezett egészségügyi reformcsomag néhány törvényét (1600/J/2006, 1601/J/2006, 1614/J/2006). A minisztérium a T/1093. számú törvényjavaslatról még utólag sem kért állásfoglalást.

### A törvényalkotás nyomon követése

Az adatvédelmi biztos 2006-ban a korábbinál nagyobb figyelmet fordított az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatok sorsának figyelemmel kísérésére. Erre főként azért volt szükség, mert valamiképp „*nyakon kellett csípni*” azokat az adatkezeléssel kapcsolatos törvényjavaslatokat, amelyek tervezetét korábban, a közigazgatási koordináció időszakában elmulasztották megküldeni véleményezésre. Az is ösztönzőleg hatott, hogy a korábbi évek tapasztalatai szerint a törvényjavaslatokat tárgyaló országgyűlési bizottságok tagjai nyitottak az adatvédelmi biztos érveire. Végül a törvényalkotás munkájának figyelemmel kísérése azért is hasznos volt, mert 2006-ban többször előfordult, hogy országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő állásfoglalásra kérte fel az adatvédelmi biztost valamelyik éppen tárgyalt törvényjavaslattal, illetve módosító javaslattal kapcsolatban. Ilyen esetben értékes időnyereséggel járt, hogy a véleményezendő szöveg már nem volt ismeretlen az adatvédelmi biztos, illetve munkatársai számára, sőt esetleg előzetes elemzések is rendelkezésre álltak.

A sok törvényjavaslat és az azokhoz benyújtott nagyszámú módosító javaslat figyelemmel kísérésének informatikai feltételeit részben az Országgyűlés korszerű Parlamenti Információs Rendszere, részben az Adatvédelmi Biztos Irodájának ügyfeldolgozó rendszere biztosítja. Az új Országgyűlés hivatalba lépése óta 44, adatkezeléssel kapcsolatos törvényjavaslat sorsának alakulását követtük, követjük nyomon. Ezek listája a beszámoló függelékében található. Az informatikai rendszerben 74, adatkezeléssel összefüggő módosító javaslat adatait is regisztráltuk.

Hivatalból vizsgálta az adatvédelmi biztos az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló T/231. számú törvényjavaslatot, amelyről már volt szó a beszámolóban. (958/J/2006)

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/233. számú törvényjavaslat kapcsán az adatvédelmi biztos arra hívta fel az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és rendészeti bizottsága, valamint az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága tagjainak figyelmét, hogy most, amikor az országnak

lehetősége nyílik minden korábbinál jelentősebb európai uniós források felhasználására, indokolt lenne egyértelművé tenni, hogy az Áht.-ben meghatározott, a támogatások adatainak közzétételére vonatkozó kötelezettség az uniós forrásokból származó közpénzekre is vonatkozik. (957/J/2006, 1830/J/2006)

A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslat a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából jelentős, üdvözlendő előrelépést irányoz elő a pártfinanszírozás átláthatóbbá tételével. A biztos emellett azt is jelezte, hogy a személyes adatok védelme szempontjából indokolt lenne az úgynevezett politikai marketinget oly módon is korlátozni, hogy a választópolgárok név- és lakcímadatait csak a kifejezett hozzájárulásuk esetén lehessen hozzáférhetővé tenni ilyen célra. Az állásfoglalás azt is megállapította, hogy a magánszemélyek által pártoknak adott támogatások nyilvánossága tétele kifogásolható a személyes adatok védelme szempontjából, mert a különleges adatok kezelésének szabályozása nincs összhangban az adatvédelmi törvény előírásaival. (1006/J/2006)

A biztosítókrol és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény módosítására irányuló T/808. számú törvényjavaslat véleményezésére az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottságának elnöke kérte fel a biztost, aki a törvényjavaslatot értékelve úgy válaszolt, hogy a törvényjavaslat olyan nyilvántartást és adattovábbítást kíván előírni, amelynek célja nem egyértelmű. A válasz kitért arra is, hogy noha a törvényjavaslatot korábban hivatalból megvizsgálta, a rendelkezésre álló részleges adatok birtokában a lehetséges jogsérelem súlyát mérlegelve nem kezdeményezte a törvényjavaslat módosítását. (1494/J/2006)

Ugyancsak országgyűlési bizottságtól érkezett felkérés az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló T/1097. számú törvényjavaslattal kapcsolatban. A Külügyi és határon túli magyarok bizottságának elnöke kért tájékoztatást a biztos álláspontjáról. Az adatvédelmi biztos levelében ismertette a törvényjavaslat történeti előzményeit, így az Európai Tanács 2004. május 17-én elfogadott, ám az Európai Parlament kezdeményezésére az Európai Közfősségek Bírósága által formai okból megsemmisített határozatának sorsát. A biztos fenntartásait hangoztatta amiatt, hogy az adattovábbítási felhatalmazások túl elnagyoltan, tágan vannak meghatározva a törvényjavaslatban. Arra is felhívta a figyelmet, hogy elmaradt a törvényjavaslat megfelelő előkészítése, és a tervezett törvény olyan részt is tartalmaz, amely nincs közvetlen összefüggésben a törvényjavaslat címével és fő szabályozási tárgyával. Amint az ismeretes, a törvényjavaslatot több országgyűlési bizottság sem tartotta általános vitára alkalmasnak és később a köztársasági elnök a már elfogadott törvényjavaslatot megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, éppen az adatvédelmi garanciák hiányossága miatt. (1629/J/2006)

A közérdekű adatok nyilvánossága érdekében kellett szót emelni a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvény-módosításokról szóló T/1202. számú törvényjavaslattal szemben. A törvényjavaslat tervezetét az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium korábban elküldte véleményezésre, azonban időközben mind a címe, mind a tartalma módosult. A közigazgatási egyeztetést követően került bele az a rész is, amely a kormányulések mai dokumentálásának rendjét megváltoztatva megszüntetné a jegyzőkönyvezés kötelezettségét, az ülések dokumentálása helyett csupán egy úgynevezett összefoglaló készítését írva elő. A biztos emlékeztetett arra, hogy a tervezett változtatás ellentétes mindazzal, amit hivatali elődje és ő a kormányulések dokumentálásával, a dokumentumok megőrzésével és nyilvánosságával kapcsolatban korábban megfogalmazott. (1329/J/2006)

Az adatvédelmi biztosi ajánlás kiadására, közlemény vagy állásfoglalás közzétételére ügyeink kisebb részében kerül sor. Ezek általában olyan súlyú ügyek, amelyekről indokolt beszámolni.

Azért kellett sort keríteni a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő személyes adatai nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok összhangjának megteremtéséről szóló ajánlás kiadására, mert az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett módosítását nem egészítette ki a közfőra különböző területein foglalkoztatottak jogviszonyát szabályozó törvények korrekciója. A biztos ajánlásában felkérte a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterét, hogy a hatáskörrel rendelkező miniszterekkel együtt vizsgálja felül a közfeladatot ellátó személyek jogállására vonatkozó szabályokat, és szükség esetén kezdeményezze azoknak az Avtv.-vel összhangban álló módosítását. Az ajánlás részletes ismertetése az információszabadságról szóló fejezetben található. (1234/H/2006)

Hivatalból indított vizsgálat előzte meg a közgyógyellátás rendszerének adatvédelmi összefüggéseiről kiadott ajánlást, amely megállapította, hogy a közgyógyellátási jogosultságot megállapító jegyző nem ismerheti meg az érintett egészségügyi adatait – az egészségügyi rászorultság tényének kivételével –, ezt a jogszabálynak egyértelműen ki kell mondania. Az egészségbiztosítási szerv ugyanilyen indokok alapján nem jogosult a közfőzgatási határozat azon részének megismerésére, melyen az érintett szociális helyzetére vonatkozó adatok szerepelnek. Végül az ajánlás leszögezi, hogy a gyógyszerterít által a közgyógyellátási jogosultság ellenőrzése során kizárólag a törvényben meghatározott adatok rögzíthetőek, az OEP ezen túl adatrőgzítést nem rendelhet el. (1010/H/2006)

2006 sajnálatos aktualitásai közé tartoznak a sorozatos élelmiszerbiztonsági botrányok, amelyek reflektorfénybe állították a fogyasztók tájékoztatási jogával kapcsolatos problémákat. Az ügyben folytatott vizsgálat nyomán kiadott ajánlás kiindulópontja az, hogy az információszabadság révén a fogyasztók kiszolgáltatottsága csökkenthető. A nyilvánosság nemcsak a piaci helyzetükkel visszaélő termelőkkel és szolgáltatókkal szemben alkalmazható fegyver, de egyben érdeke a tisztességes piaci szereplőknek. A közérdekű adatok nyilvánossága hozzájárul a fogyasztói jogok érvényesüléséhez, mivel az információk nyil-

vánossága elősegíti a fogyasztóvédelmi szabályok érvényesülését, a fogyasztóvédelmi hatóságok tevékenységének átláthatóságát. Az ajánlás kezdeményezi egyebek mellett a fogyasztóvédelmi felügyelőségek eljárásának nyilvánosságát garantáló szabályok alkotását, valamint a közigazgatási eljárási és a szabálysértési normák harmonizálását. Az ügy utóéletéhez tartozik, hogy az adatvédelmi biztos a Ket. jogalkalmazási tapasztalatairól szóló jelentés tervezetéhez tett javaslatai között ismét sürgette olyan közigazgatási eljárási szabályok megalkotását, amelyek bizonyos feltételekkel lehetővé teszik a hatósági eljárás irataihoz való hozzáférést, ha az közérdekből szükséges. (1866/J/2006)

Évek óta újra és újra előkerül az úgynevezett „pozitív adólista” létrehozatalának ötlete. 2006 elején számos hírforrás számolt be arról, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által közzétett állásfoglalás nyomán „elhárultak az alkotmányossági aggályok”.

Az ezt követően kiadott adatvédelmi biztosi állásfoglalás leszögezte, hogy a személyes adatok védelmével kapcsolatos ügyekben elsősorban az adatvédelmi biztos jogköre állást foglalni. Az adatvédelmi biztosnak a pénzügyi szervezetek adatkezelését illetően tíz éves tapasztalata van, és az adólisták problematikáját is többször vizsgálta.

A most működő „negatív” adólistával kapcsolatban korábban több ellenvetés hangzott el. Az adatvédelmi biztos és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is módosításokat javasolt a szabályozás előkészítéséért felelős Pénzügyminisztérium számára. Az adatvédelmi biztos részt vett azokon az egyeztetéseken, amelyek a mostani, adatvédelmi szempontból alapvetően elfogadható szabályozás megalkotásához vezettek.

A korábbi konzultációk folyamán a pozitív adólista melletti legfőbb érv az volt, hogy a hitelezés kockázatának csökkenésével a hitelek kamata is csökkenhet. Az adatvédelmi biztos többször javasolta, hogy ezt az érvet támasszák alá olyan országokból származó adatokkal, ahol van pozitív adólista. Eerre mindeddig nem került sor, ezért a pozitív adólista egyelőre csak egy kétes célú készletező adatgyűjtés lenne. Meglehet, hogy a pénzintézetek számára hasznos lenne, azonban az országgyűlési biztos feladata az állampolgárok jogainak védelme.

Érv az is, hogy a betétesek védelme, a tulajdonhoz való jog védelme szempontjából lenne előnyös a pozitív adólista. Ezzel szemben a bankok csak kellő fedezet mellett, alapos hitelbírálat után nyújtanak hitelt, így a központi pozitív ügyféllista hiánya nem akadályozza a tevékenységüket.

Új érv a pozitív lista mellett a becsület és a jó hírnév védelme. Ez az érv igencsak kifacsart logikán alapul, hiszen a becsületet és a jó hírnevet nem hangoztatni kell, hanem védeni a támadások ellen.

A pozitív lista melletti érvek továbbra sem meggyőzőek, ezért az adatvédelmi biztos továbbra is fenntartja elutasító álláspontját, amelyen mindaddig nem változtat, amíg nem látja bizonyítottnak, hogy a pozitív lista olyan előnyökkel jár az állampolgárok számára, amely ellensúlyozza információs önrendelkezési joguk korlátozását. (91/K/2006)

Az elmúlt években az adatvédelmi biztos többször javasolt fokozottabb állami szerepvállalást a fogyasztóes személyek részére nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó információk nyilvánossága érdekében. Az egyes esélyegyenlőségi tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat tervezetének véleményezésekor kezdeményezte a középületek akadálymentesítésének előrehaladására vonatkozó információk közzétételét, valamint javasolta az Eisztv. olyan kiegészítését, amely arra kötelezné a közfeladatot ellátó szerveket, hogy az interneten tegyék közzé azokat az információkat, melyek az általuk nyújtott nyilvános szolgáltatások akadálymentességére vonatkozik. Ezen információk nyilvánosságához kiemelkedő közérdek fűződik, hiszen az érintettek életminőségének javítása mellett ahhoz is hozzájárulnak, hogy a többiekkel azonos eséllyel vehessenek részt a társadalom életében. Az információk hasznosak lehetnek még azok számára is, akik a fogyatékos személyekhez hasonlóan akadályozva vannak. A biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a fogyatékosok esélyegyenlőségének elősegítése nem lehet kizárólag az állam, a közfeladatot ellátó szervek feladata, és elismerését fejezte ki azoknak, akik bármilyen törvényi kötelezettség nélkül is tettek, tesznek a fogyatékos személyek számára szükséges információk hozzáférhetővé tételéért. (1820/J/2006)

2006 októberében állampolgári panaszok alapján végzett vizsgálat lezárásaként nyilvános állásfoglalás született a társadalombiztosítási szervek által történő egyes adatkezelésekről. Az eljárás során vizsgáltuk a háziorvosok kötelező és rendszeres havi adatszolgáltatását, az OEP-hez kerülő betegadatok körét, valamint a BNO-kód feltüntetését a vényköteles recepteken. Az adatvédelmi biztos hivatalból kiterjesztette a vizsgálatát az OEP-től kikerülő adatokra. A jogalkotási kezdeményezést is tartalmazó állásfoglalás részletes ismertetése a beszámoló egészségügyi adatkezelésről szóló részében található. (1301/A/2006)

Van a 2006-os ügyeinknek egy olyan része, amely makacsul ellenáll a rendszerezésre, csoportosításra, logikai összefüggések keresésére irányuló szerkesztői erőfeszítésnek, azonban ismertetésük nélkül nem lenne teljes a beszámoló.

Ajánlás kiadására nem került sor, de a közérdeklődésre tekintettel nyilvános az a levél, amelyben a lakosság energiafelhasználásának szociális támogatásáról szóló 231/2006. (XI. 22.) Korm. rendelettel kapcsolatos kifogásokat foglalja össze. Az állásfoglalás vitatja az adatkezelés jogalapját és az adatkezelés szabályozásának helyességét, kiváltképp az úgynevezett „közreműködői feladatok” meghatározásának tekintetében. Az ügy még folyamatban van. (1824/J/2006)

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény véleményezése során tájékoztatta az adatvédelmi biztos az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakállamtitkárát arról, hogy vizsgálatainak tapasztalatai szerint a Btk. 177/A. §-ában szabályozott „visszaélés személyes adattal” bűncselekmény tényállása nehezen alkalmazható, mert az alapesetének tényállási eleme a jelentős érdeksérelem. Fontos lenne, hogy akár a Btk., akár a szabálysértési jogszabályok módosítása útján biztosítva legyen a megfelelő szintű jogvédelem. (1650/J/2006)

Hivatalból indított vizsgálatunk azt állapította meg, hogy a hitelintézetek direkt marketing célú adatkezelési gyakorlata nem megfelelő és a hatályos jogszabályi rendelkezések sem egyértelműek. Gyakran előfordul, hogy az ügyfelek azért kénytelenek szerződéskötéskor aláírásukkal személyes adataik marketing célú kezeléséhez is hozzájárulni, mert erről külön nem nyilatkozhatnak. A szerződésbe foglalt hozzájárulás – különösen ebben a formában – azért megtévesztő, mert azt sejteti, hogy ezzel szemben nincs tiltakozási lehetőség. Az állásfoglalás olyan törvénymódosításra is javaslatot tett, amely csak az esetben tenné lehetővé direkt marketing célú megkeresés elektronikus levélben történő továbbítását, ha ahhoz az érintett előzetesen kifejezetten hozzájárult. (379/H/2006)

Az országgyűlési választások adatvédelmi vizsgálatára szintén hivatalból került sor (750/H/2006). A vizsgálat tapasztalatait és a jogi szabályozással kapcsolatos kezdeményezéseket a beszámoló választásokról szóló része tartalmazza.

### A szolgálati titokkörü jegyzékek

Az adatvédelmi biztos szolgálati titokkörökkel kapcsolatos véleményezési jogköre a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 25. §-ának (1) bekezdésével összhangban az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) 6. §-án alapul. A közleménnyel közzeendő szolgálati titokkörü jegyzéket bizonytalan jogforrási minősége is megkülönbözteti a véleményezendő jogszabályoktól, mégis célszerű azokkal együtt beszámolni a véleményezés céljából érkezett titokkörü jegyzék tervezetekről. 2006 folyamán a következő szervek küldtek véleményezésre szolgálati titokkörü jegyzék módosítására irányuló tervezetet:

- A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (1000/T/2006)
- A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (888/T/2006)
- A Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (439/J/2006)
- A Rendvédelmi Szervek Védelmi szolgálata (42/J/2006)
- A Honvédelmi Minisztérium (A közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatban egyes HM rendeletek módosításáról szóló HM rendelet részeként.) (1822/J/2006)

Örvendtes a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) szolgálati titokkörének átdolgozása, amely számos adatvédelmi biztos vizsgálat és az ügyben kiadott ajánlás után, a KEHI-ről szóló kormányrendelet módosításával együtt talán lezárhatja a KEHI minősített adatkezelésével kapcsolatos panaszok időszakát. A legutóbb véleményezésre küldött szolgálati titokkörü jegyzék a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából kifogástalan.

### A jogszabály-előkészítés nyilvánossága

2006. január 1-jén lépett hatályba az Eitv., amelynek 9. §-a néhány kivételtől eltekintve általános érvénnyel írja elő a jogszabályt előkészítő minisztérium vagy országos hatáskörű szerv számára az ott előkészített tervezetek honlapon történő közzétételét. A jogszabályok előkészítésének nyilvánossága az információszabadság szempontjából is fontos előrelépés, ezért helyénvaló a 2006-os év jogalkotásáról szóló részében beszámolni az első tapasztalatokról.

Az Eitv. előkészítése során megfogalmazódott szkeptikus vélemény szerint hiába teszi nyilvánossá a törvény a jogszabályok közigazgatási előkészítését, nem győzheti le teljesen a hivatali szervezetekben meglévő titkolódzási hajlamot. Ha az kormányzati apparátusok ki akarják rekeszteni a nyilvánosságot az általuk valamilyen szempontból kényesnek vélt tervezet előkészítéséből, akkor úgyis meg fogják találni a törvényen a kikapukat. Egyelőre nem talákoztunk olyan törekvéssel, amely az Eitv. kijátszására irányulna.

Az Eitv. hatálybalépését követően a MeH-nél létrehozott Szakmapolitikai Munkacsoport dönt a tervezet közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóságáról. Amíg e testület nem rendelkezik a nyilvános közigazgatási egyeztetés funkciójával párhuzamos, illetve azzal konkuráló feladat- és jogkörrel, addig működése az adatvédelmi biztos álláspontja szerint nem ellentétes az Eitv. előírásaival. Az sem kifogásolandó, ha a közigazgatási egyeztetésre szánt tervezet elkészítését megelőzően valamely szakkérdést kivételesen előzetesen szűkebb szakmai körben megvitatnak. Indokolt esetben az adatvédelmi biztos sem zárkózik el ilyen felkéréstől. 2006-ban sor is került ilyen előzetes konzultációra, például a minősített adatok védelméről szóló törvény előkészítése kapcsán (1717/J/2006). Nem lenne helyes azonban, ha általános gyakorlattá válna, hogy a szabályozásban érdekelt kormányzati szervek bizalmas tárgyalásokon megegyeznek a tervezetről, majd ezt követően pusztán formalitásként bocsátanak azt nyílt egyeztetésre.

Az Eitv. 9. §-a értelmében – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve – a közigazgatási egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetek az előterjesztéssel és az indoklással együtt nyilvánosak, közzeendőek. Ezzel aligha egyeztethető össze, hogy a közigazgatási egyeztetésre bocsátott jogszabályt tartalmazó előterjesztést „Nem nyilvános!” jelzéssel látják el. Mégis, 2006 folyamán számos alkalommal kellett felhívni a figyelmet a jelzés alkalmazásának indokolatlan voltára (52/J/2006, 134/J/2006, 143/J/2006, 361/J/2006, 362/J/2006, 386/J/2006, 546/J/2006, 601/J/2006, 749/J/2006, 789/J/2006, 1129/J/2006, 1266/J/2006, 1458/J/2006, 1523/J/2006, 1615/J/2006, 1758/J/2006, 1791/J/2006, 1823/J/2006, 2005/J/2006, 2043/J/2006). Feltételezhető, hogy a „Nem nyilvános!” jelzés helytelen alkalmazására egyszerűen figyelmetlenségből kerül sor. Erre több körülmény is utal, így például az, hogy az interneten

egyébként szabályszerűen közzétett előterjesztés véleményezésre küldött szövegét jelölik nem nyilvánosként, vagy e jelzés jogalapjaként olyan joghelyre – Avtv. 19. §-ának (5) bekezdésére – utalnak, amelynek hatályos – módosított – szövege már semmilyen összefüggésben sincs a döntés-előkészítés céljára szolgáló közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozásával.

Azzal az ellenvetéssel lehetne élni, hogy mit számít a közigazgatási egyeztetésre bocsátott tervezeten szereplő „*Nem nyilvános!*” jelzés, ha az iratokat elektronikus formában bárki számára hozzáférhetővé tették. Azt is figyelembe kell venni azonban, hogy az Eitv. 9. §-ának (6) bekezdése értelmében az elektronikus közzététel csak egy évig kötelező, ez után csak a közigazgatási egyeztetésre küldött iratokból ismerhető meg a tervezet tartalma.

Még nem alakult ki egységes joggyakorlat azt illetően, hogy milyen tervezetek tartoznak a nem nyilvános körbe.

Az Eitv. szerint a jogszabálytervezeteken kívül a szabályozási koncepciókat is közzé kell tenni. Míg a jogszabálytervezetek előkészítésének, egyeztetésének rendje részletesen szabályozott, addig egy koncepció esetében nehéz eldönteni, hogy meddig tekintendő egy szűkebb tudományos vagy szakmai közösség belső munkaanyagának, és mikortól válik az Eitv. hatálya alá tartozó, közzétéendő koncepcióvá.

Az Eitv. szerinti közzétételi kötelezettség nem terjed ki a szabályozási tervezetekkel, koncepciókkal kapcsolatos tervekre, így a minisztériumok jogalkotási tervére, azonban helyes lenne, hogy azt a minisztériumok törvényi kötelezettség nélkül is közzétennék, mint tette azt például a Belügyminisztérium. (580/K/2006)

Az Eitv. a közzétételi kivételek felsorolásánál az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésére utal. Az ott felsoroltakra tekintettel a kivételek közé tartoznak például a hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségeket tartalmazó törvények tervezetei. E szabály értelmezési kereteinek kimunkálása szintén a jövő feladata, hiszen nem lenne helyes, ha a jogharmonizációs kötelezettség alapján megalkotandó – például európai irányelvet a magyar jogba átültető – jogszabályok tervezeteinek közzététele elmaradna.

Az Eitv. 9. §-ának (3) bekezdése szerint nem kell közzétenni az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján országos népszavazásra nem bocsátható tartalmú, valamint a fizetési kötelezettségekről, az ármegállapításról, az állami támogatásról, valamint a szervezetalapításról szóló jogszabályok tervezeteit. Kérdéses, hogy mi a teendő, ha egy jogszabály kevert normatartalmú, azaz egyes rendelkezések a közzétételi kivételek körébe esnek, míg mások nem. Az adatvédelmi biztos szerint ilyen esetben kívánatos a tervezet közzététele, szükség szerint kihagyva belőle a kivétel alá eső részeket. A törlés tényét és helyét egyértelműen jelezni kell a részlegesen közzétett szövegben. Fontos ezúton is felhívni a jogszabály előkészítők figyelmét arra, hogy az Eitv. 9. § (3) bekezdésében meghatározott esetekben nem kötelezettség, hanem lehetőség a közzététel mellőzése.

Az adatvédelmi biztos november óta minden jogszabály-véleményezés során hivatalból vizsgálja, hogy ténylegesen megtörtént-e a jogszabálytervezetek Eitv. szerinti közzététele. Az első tapasztalatok vegyesek, de összességében inkább pozitívak.

Minden minisztérium létrehozta az internetes portálján a tervezetek közzétételére szolgáló lapot vagy lapokat, bár a Honvédelmi Minisztérium honlapján kezdetben gyakorlatilag megtalálhatatlanok voltak a véleményezésre bocsátott tervezetek. (A problémára felhívtuk a minisztérium szakértőinek figyelmét, akik gyorsan orvosolták a hiányosságot.) Néhány minisztériumi portálon nehezíti a keresett tervezetek megtalálását, hogy azok egy egységes lista helyett csak szakterületek szerinti csoportosításban vagy a közzététel időszaka szerinti bontásban, esetleg esztétikai okból több lapra tördelve hozzáférhetők.

Több kritika illeti a közzététel gyakorlatát. November óta számos esetben kellett felhívni az előterjesztők figyelmét a közzététel pótlására (1726/J/2006, 2004/J/2006, 2005/J/2006, 2006/J/2006, 1021/J/2006, 2039/J/2006, 2041/J/2006, 2044/J/2006, 2047/J/2006, 2050/J/2006, 2062/J/2006, 2064/J/2006). Előfordult az is, hogy a közzétett és a véleményezésre bocsátott előterjesztés szövege nem egyezett meg teljesen (2042/J/2006), vagy a jogharmonizációs tárgyú tervezet helyett csak annak jogharmonizációs javaslatát hozták nyilvánosságra. Öröndetes, hogy olyan dokumentumok – például kormányhatározat-tervezetek – nyilvánosságra hozatala is kezd gyakorlattá válni, melyek közzétételére az Eitv. nem kötelez.

Az Eitv. a jogszabály-előkészítés nyilvánossága mellett a jogalkotás nyilvánosságát is erősítette. A jogszabályok kötelező elektronikus közzétételével kapcsolatban 2006 márciusában született adatvédelmi biztosi ajánlás, amelyet a beszámoló információs szabadságról szóló része ismertet.

Az adatvédelmi biztos a saját, jogalkotással kapcsolatos tevékenységét is legalább annyira átláthatóvá kívánja tenni, amennyire az a jogszabály-előkészítő minisztériumok számára kötelező, ezért az Eitv.-vel összhangban 2006. január 1-jétől rendszeresen nyilvánosságra hozza az általa véleményezett jogszabálytervezetek, valamint a jogalkotással kapcsolatos egyéb tervezetek (különböző határozatok, utasítások, koncepciók, jelentések stb.) listáját. A havonta frissülő jegyzék a <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php> internetcímen érhető el. A rendszeres elektronikus közzétételre tekintettel az idei beszámolóhoz már nem szükséges csatolni a 2006-ban véleményezett tervezeteket felsoroló függelékét.

### III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

#### Konzultációk, panaszügyek

2006-ban jelentősen megemelkedett a nemzetközi ügyeink száma, az összes iktatott akta mintegy 10%-át teszik ki. A külföldről érkező telefonos megkereséseket nem iktatjuk, csak a levélben, e-mailben érkező beadványokat.

Munkamegbeszélésen fogadtunk külföldi adatvédelmi biztosokat és munkatársaikat, így a román, a szlovén, a szlovák irodák képviselőit. A személyes megbeszéléseken túl írásban több tucatnyi – más tagállamok adatvédelmi hatóságaitól érkezett – megkeresésre válaszoltunk, így például a munkahelyen, pénzintézetben működtetett kamerákkal vagy a munkavállalók munkáltató általi földrajzi helymeghatározásával kapcsolatban (936/I/2006, 1350/I/2006).

Nőtt a tengeren túlról küldött beadványok, kérdések száma, továbbra is első helyen szerepel a külföldre történő adattovábbítás lehetősége adatkezelés vagy adatfeldolgozás céljából, valamint a nyilvántartásunkba történő bejelentkezés (300/I/2006, 804/I/2006, 872/I/2006, 2115/I/2006). Új jelenség, hogy egyre többen érdeklődnek az Általános Szerződési Feltételek (Standard Contractual Clauses) magyar szabályozásáról, irodánk ezzel kapcsolatos gyakorlatáról (1897/I/2006, 1909/I/2006, 2114/I/2006). E kérdésről – jelentőségére tekintettel – a panaszügyek ismertetését követően külön alfejezetben szólunk.

Az elhíresült „PNR”-ügy, a légi utasok adatainak kiküldése az USA-ba több uniós szervtől és nemzeti hatóságtól érkező megkeresésben szerepelt, erről bővebben a 29. cikk szerinti Munkacsoport anyagait ismertető alfejezetben írunk (1009/I/2006), csakúgy, mint a szintén nagy vitákat kavaráó SWIFT-ügyről (1008/I/2006).

Az Európai Adatvédelmi Biztosok Tavaszi Konferenciájára Guernsey-ből Budapestre érkező egyik kolléga, az ottani helyettes adatvédelmi biztos beadvánnyal fordult hivatalunkhoz. Panasza szerint a Ferihegyi repülőtéren az útlevélező hosszasan – egy speciális lámpa alatt, majd egy másik utas útlevelével összehasonlítva – megvizsgálta az útlevelét, majd azt az útlevélező fülke ablakának nyomva megkért egy másik, brit útlevéllel rendelkező utast, hasonlítsa össze a két úti okmányt, s ezzel illetéktelen számára hozzáférhetővé tette a személyes adatait. Amikor kifogásolta az útlevélező eljárását, azt a választ kapta, hogy a fénykép háttérével kapcsolatos problémát kellett tisztázni. A beadványozó véleménye szerint az eljárás nem volt jogszerű, ezért kérte az ügy kivizsgálását.

A Határőrség országos parancsnoka által lefolytatott belső vizsgálatról szóló tájékoztatás nem volt elég egyértelmű, ezért helyszíni adatvédelmi ellenőrzést folytattunk a Ferihegyi repülőtéren.

Az ellenőrzés eredményeként megállapítottuk, hogy az útlevélezők a kétéves kiképzést követően rendszeres továbbképzésben részesülnek, ahol – egyebek mellett – elsajátítják azokat az ismereteket, amelyek a hamis útlevelek kiszűréséhez szükségesek. Olyan határőr, aki az úti okmányok kezelésével kapcsolatos képzésben nem részesült, nem láthat el útlevélezői feladatokat. Minden szolgálatváltásba beosztanak egy olyan határőrt is, akit az alapképzésen túlmenően speciálisan, az okmányhamisítás jeleinek felismerésére és vizsgálatára képeztek ki, továbbá az ügyeleti helyiségben rendelkezésre áll egy okmányvizsgáló berendezés is. Amennyiben egy útlevél eredetiségével kapcsolatban kétség merül fel, az útlevélező a további ellenőrzést átadja az erre szakosodott kollégájának, ő pedig folytatja a többi utas beléptetését.

Az általunk vizsgált esetben nem követték ezt az eljárási rendet, ezért felhívtuk a Határőrség országos parancsnokának figyelmét, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében a továbbiakban is a fentiekben ismertetett eljárási rendnek megfelelően végezzék a problémásnak tűnő úti okmányok ellenőrzését.

Az útlevélező fülkéjének három oldalát olyan fóliával látták el, amely a kívülről betekintést megakadályozza, csak a negyedik, az utas felőli oldal átlátható mindkét irányba. A fülkén, jól látható helyen feltüntették, hogy panasz, probléma esetén kihez lehet fordulni a helyszínen.

A beadványozó ezzel a lehetőséggel nem élt a repülőtéren.

Az útlevélező fülkéjében található számítógéppel a feladatok ellátásához szükséges adatbázisok elérhetők. Ezek egyike a Dokunet elnevezésű nyilvántartás, amely az egyes országok úti okmányainak mintáit és azok biztonsági jellemzőit tartalmazza. A nyilvántartás célja, hogy segítse az útlevélezők munkáját az úti okmányok eredetiségének vizsgálata során.

A panaszos úti okmányát egy brit koronafüggőségi terület (sziget, amely nem része sem az Egyesült Királyságnak, sem a gyarmatoknak; teljesen független, azonban a nemzetközi kapcsolatok és a védelem az Egyesült Királyság kormányának hatáskörébe tartoznak) állította ki. Az okmány általában a brit útlevél jellemzőivel rendelkezik, vannak azonban apró eltérések. Mivel a Dokunet nem tartalmazta e sziget úti okmányának mintáját és annak biztonsági jellemzőit, az útlevélező azt hihette, hamisított brit útlevelet tart a kezében. Vizsgálatomat követően felkértem a Határőrség országos parancsnokát, hogy a jövőbeni problémák megelőzése érdekében intézkedjen az említett útlevélminta beszerzését illetően. A parancsnok értesítése szerint ez az intézkedés megtörtént.

A Határőrség jelenleg kétféle ellenőrzést végez a beléptetés során:

A kedvezményezett országok (kb. az EGT-tagállamok) állampolgárai és családtagjaik minimum-ellenőrzésben részesülnek, amely az útlevelemben szereplő fénykép szerinti személyazonosítást és az úti okmány érvényességének ellenőrzését foglalja magába.

A harmadik országokból érkezőket alapellenőrzésben részesítik, amely a minimum-ellenőrzésen kívül a belépő személy adatainak a határregisztrációs rendszerben történő rögzítését, továbbá a különböző nyilvántartásokban (például körözési nyilvántartás) való, illetve a beutazás és tartózkodás feltételei (érvényes vízum, anyagi fedezet stb.) meglétének ellenőrzését foglalja magába.

A jogszabályok lehetőséget biztosítanak arra, hogy a kedvezményezett országokból érkezőket szűrőpróbaszerűen alapellenőrzésben részesítsék.

A panaszos minimum-ellenőrzésben részesült.

Kértem annak megállapítását is, hogy az útlevelet kiállító sziget milyen „*státusszal*” rendelkezik a magyarországi beléptetés során, tekintettel arra, hogy nem tagja az Európai Uniónak, általában nem érvényesek a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgására vonatkozó, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés keretében megfogalmazott előírások, de a vámegyüttműködésben és néhány más területen a Nagy-Britannia által kötött megállapodásokban foglaltaknak megfelelően részt vesz. A Határőrség országos parancsnoka ezzel kapcsolatban arról tájékoztatott, hogy a hatályos jogszabályok alapján a sziget kedvezményezett országnak minősül, ezért a beléptetés során jogszerűen végeztek minimum-ellenőrzést.

A Határőrség hatáskörébe tartozik a személyi felelősség megállapítása, amelyet lehetővé tesz az öt évig őrzött szolgáltatásszervezési nyilvántartás, amely órára pontosan tartalmazza, hogy adott helyen és időben melyik munkatárs milyen feladatot látott el.

A Határőrség kiemelt figyelmet fordít a személyes adatok védelmével kapcsolatos előírások betartására és betartatására. Adatvédelmi oktatásban valamennyi munkatárs részesült, az új munkatársak képzése munkába állásukkor, illetve folyamatosan történik. Havonta egyszer oktatási napot tartanak, ahol az aktuális tudnivalók elsajátítására, az esetleges problémák megoldásainak ismertetésére kerül sor. Az oktatási napon a parancsnok is kap egy órát, amely az időszzerű kérdések tisztázására szolgál.

Megkeresésünket követően a parancsnoki órán az esetet feldolgozták, illetve beépítették az adatvédelmi oktatás tananyagába. (731/I/2006.)

#### **Az általános szerződési feltételek használata olyan harmadik országokba történő adattovábbítás esetén, ahol nem biztosított a személyes adatok megfelelő szintű védelme**

2006-ban megszorodtak az arra vonatkozó megkeresések, hogy a Bizottság által jóváhagyott általános szerződési feltételek (Standard Contractual Clauses) használata esetén be kell-e jelenteni az Adatvédelmi Biztos Irodájába az olyan harmadik országokba történő adattovábbítást, amelyekben nem biztosított a személyes adatok megfelelő szintű védelme. Továbbá felmerült az a kérdés is, hogy a bejelentés mellett irodánkna letétbe kell-e helyezni vagy be kell-e mutatni azt a szerződést, amely az általános szerződési feltételeket tartalmazza.

Az Európai Bizottság egy 2006-ban kelt munkadokumentumában [SEC(2006)95, elérhető: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/modelcontracts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/modelcontracts/index_en.htm)] kritikával illeti azokat a tagállamokat, ahol nincs nyoma annak, ha az adatkezelők a Bizottság által jóváhagyott általános szerződési feltételeket használják a tagállamokon kívülre történő adattovábbításhoz. Ez a kritika Magyarországra is vonatkozik, ugyanis ha egy cég Magyarországról olyan országba küldi munkavállalóinak vagy ügyfeleinek adatait, ahol nem megfelelő a személyes adatok védelme, és a megfelelőséget a Bizottság által jóváhagyott általános szerződési feltételek alapján biztosítja, irodánk ugyan értesül az adattovábbításról, az általános szerződési feltételek alkalmazásáról azonban nem, mivel nem kötelezzük az adatkezelőket, hogy bejelentsék az általános szerződési feltételek alkalmazását.

Az Európai Bizottság munkadokumentuma a Bizottság azon két határozatának (2001/497/EC és 2002/16/EC) tagállami szinten történő végrehajtását értékeli, amelyek a harmadik országokba irányuló adattovábbítások alapjául szolgáló általános szerződési feltételekről szólnak. A Bizottság megállapítja, hogy a „*tagállamok nagyon kevés információval rendelkeznek mind az EU-n kívülre történő adattovábbítás alapjául szolgáló általános szerződési feltételek használatáról, mind pedig a külföldre irányuló adattovábbításokról általában, amely úgy tűnik, hogy a megfelelő ellenőrzés hiányának a következménye...A tíz új tagállam közül egyik sem értesítette még a Bizottságot szerződési feltételek vagy más megfelelő biztosítékok alkalmazásáról*”. A Bizottság hangsúlyozza, hogy „*a tagállamok csak akkor tudják teljesíteni a 95/46/EK irányelvben előírt azon kötelezettségüket, hogy értesíteniük kell a Bizottságot és a többi tagállamot azokról az esetekről, amikor a külföldre történő adattovábbítást az adatkezelő által nyújtott megfelelő biztosítékok alapján hagyják jóvá, ha a tagállamok valamilyen módon ellenőrzik a külföldre irányuló adattovábbításokat*”. A Bizottság kiemeli, hogy „*annak érdekében, hogy a jövőben eredményesebb értékelést végezhesen különösen az általános szerződési feltételek megfelelő működésének tárgyában, hasznos lenne, ha a tagállamok javítanának a külföldre irányuló adatto-*

vábbításokat ellenőrző rendszerükön és nyilvántartanak az olyan országokba irányuló adattovábbításokat, ahol nem biztosított a személyes adatok megfelelő védelme, valamint ezen adattovábbítások jogalapját, az általános szerződési feltételeket is beleértve. Értékes információt szolgáltatnának a nemzeti adatvédelmi hatóságok, ha éves beszámolójukba belefoglalnák ezeket az adatokat, amit a Bizottság fel tudna használni a jövőben értékeléseihez...Annak kapcsán, hogy a tagállamok nem rendelkeznek információval az általános szerződési feltételekről, felvetődik a kérdés, hogy megfelelően teljesítik-e azon kötelezettségüket, hogy ellenőrizzék a személyes adatoknak a nem megfelelő védelmet biztosító országokba történő továbbítását. Felmerül az a kérdés is, hogy vajon rendszeresen és kontroll nélkül történik-e ezekbe az országokba az adattovábbítás”. Meg kell azonban jegyezni, hogy ha egy tagállam a Bizottság által jóváhagyott általános szerződési feltételek alapján járul hozzá egy harmadik országba történő adattovábbításhoz, akkor erről nem kell a Bizottságot értesítenie.

Annak ellenére, hogy a két tárgyalat bizottsági határozat nem kötelezte a tagállamokat, azoknak kb. a fele kötelezővé tette az általános szerződési feltételeket tartalmazó szerződések bemutatását, nyilvántartását. Felmerül a kérdés, hogy a Bizottság kritikája és felvetései alapján szükség van-e Magyarországon az általános szerződési feltételek nyilvántartására (bemutatására vagy letétbe helyezésére), ha az szolgál a harmadik országban megfelelő adatkezelés biztosításának igazolására. A nyilvántartás mellett szól az az érv, hogy várhatóan növekedni fog az általános szerződési feltételek használata az Avtv. 2004-es módosításának köszönhetően, hiszen a módosításig csak az érintett hozzájárulásával lehetett harmadik országba személyes adatot továbbítani. A várható növekedés másik oka az Európai Bizottság egy 2004 végén hozott határozata, amely egy új, a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara által összeállított és a vállalatok szempontjait, észrevételeit jobban figyelembe vevő általános szerződési feltétel csomagot tartalmaz (2004/915/EC). A Kötelező Erejű Vállalati Szabályokkal (BCR) kapcsolatban kialakult gyakorlat a másik érv, amely a nyilvántartás mellett szól. A BCR-ek jóváhagyása irodánk feladata (erre már sor is került 2006-ban), tehát ha az adatkezelővel munkavállalói vagy ügyféli kapcsolatban lévő személyek adatait úgy továbbítják nem megfelelő védelmet biztosító harmadik országba, hogy BCR-t használnak a megfelelőség biztosítására, akkor irodánk erről értesül. Felmerül a kérdés, hogy nem lenne-e hasznos egységes gyakorlatot kialakítani a nem megfelelő védelmet biztosító harmadik országokba történő adattovábbításokkal kapcsolatban, a megfelelőség igazolásának nyomon követése terén. A Bizottság kritikája alapján indokolt lenne az ellenőrzést erre a területre is kiterjeszteni.

A fentiek alapján 2007 márciusában közleményt adunk ki arról, hogy az általános szerződési feltételek használatát jelentsék be az Adatvédelmi Biztos Irodájához.

### Vízuminformációs rendszer

A 2004/512/EK (2004. június 8.) tanácsi határozat létrehozta a vízumadatok tagállamok közötti cseréjét kezelő Vízuminformációs Rendszert (a továbbiakban: VIS), amely a kijelölt hatóságok számára lehetővé teszi a vízumadatok rögzítését és frissítését, valamint az adatok elektronikus úton való megtekintését. A VIS egy központi információs rendszerből, a nemzeti rendszerekből, továbbá az ezek közötti kapcsolatot biztosító kommunikációs infrastruktúrából áll. A központi rendszer és a kommunikációs struktúra a Bizottság, a nemzeti rendszerek fejlesztése a tagállamok hatáskörébe tartozik.

A VIS jogi keretéről szóló COM(2004) 835 számú rendelet tervezete meghatározza a VIS célját, adattartalmát, a hozzáférő hatóságok körét és VIS-szel kapcsolatos feladatait, az adatkezelés, az adatfeldolgozás, az adatvédelem fő szabályait, illetve a felelősségi köröket. E rendelet tervezetéhez kapcsolódóan 2005-ben elkészült az a tanácsi határozattervezet, amely a tagállamok belső biztonságért felelős hatóságai és az Europol számára a terrorista cselekmények és más, súlyos bűncselekmények megelőzésének, felderítésének és nyomozásának céljából lehetővé teszi a VIS-hez való konzultációs hozzáférést, meghatározza annak jogalapját, valamint tartalmi és formai feltételeit.

Az adatvédelmi biztos ez utóbbi tervezetet a Tanács mellett működő Rendőrségi Együttműködési Munkacsoportban (Police Cooperation Working Party – PCWP) képviselendő magyar álláspont egyeztetésének koordinációja során, viszonylag későn, az egyeztetés többedik köre után kapta meg. A tervezetre tett tartalmi és formai észrevételeink többségét az akkori magyar tárgyalási álláspontba beillesztették, azonban a személyes adatok védelme szempontjából maradtak még nyitott kérdések. Itt jegyezzük meg: ez a határozattervezet tipikus példa arra, hogyan tervezik a bűnüldözési célt az adatvédelmi alapelvek háttérbe szorításával érvényesíteni, hogyan marad pusztába kiáltott szó az információs önrendelkezési jog tiszteletben tartása. E tervezet átgondolt kidolgozása azért bír még kiemelt fontossággal, mert precedensként fog szolgálni a további, nem bűnüldözési célú nyilvántartásokhoz (például Eurodac) bűnüldözési célból történő hozzáférés feltételeinek és eljárási rendjének megteremtéséhez.

Az egyik nyitott kérdés, hogy a belső biztonságért felelős hatóságok egy nemzeti központi vagy több kijelölt hatóságon keresztül férhessenek hozzá a VIS-hez. A Bizottság, az Európai Parlament és az európai adatvédelmi biztos az előbbi megoldást támogatja, a Tanács (PCWP) az utóbbi mellett érvel azzal, hogy a hozzáférés szakmai indokoltságát az adott hatóság tudja megítélni, a központi lekérdező hatóság folyamatba illesztése megnehezíti (lassítja) a rendvédelmi szervek napi munkáját, továbbá a nemzeti jog szerint kijelölt hatóságok hozzáférésre felhatalmazott szervezeti egységei-

ről összeállított lista vezetésével, naprakészen tartásával biztosítható a lekérdezési lehetőség korlátozott igénybevétele. Észrevételeink között kifejtettük: a személyes adatok védelme szempontjából a lehető legkevesebb hozzáférési pont kialakítása támogatható. A legutóbbi tájékoztatás szerint valamennyi tagállam (a Tanács) a kijelölt hatóságok közvetlen és több ponton keresztül megvalósuló hozzáférését részesíti előnyben, az Európai Parlament viszont – helyesen – ragaszkodik azokhoz a szigorú biztosítékokhoz, amelyek a VIS-hez történő, bűnüldözési célú hozzáférést kivételként kezelik.

Vitatott a határozattervezet azon pontja is, amely a lekérdezési kulcsokról szól. A jelenlegi megfogalmazás szerint a felsorolt adattípusok (név, állampolgárság, úti okmány típusa és száma, úticél és a tartózkodás időtartama, utazás célja, érkezés és indulás időpontja, első belépés szerinti határ, lakóhely, ujjlenyomat, vízum típusa és vízumbélyeg száma) bármelyikére lehet keresni, és találat esetén a felsorolt adattípusok mindegyike megtekinthető. Véleményünk szerint e megfogalmazást pontosítani kellene, ugyanis annak megengedése, hogy például csak az állampolgárság vagy csak a határátelőképesség megadásával történhet lekérdezés, egyrészt „*kezelhetetlen*” mennyiségű adat megjelenítésével (átvételével), másrészt az adott ügy szempontjából érdektelen adatok tömegének megtekintésével járhat, s a meghatározott céltól eltérő adatfelhasználás kockázatát hordozza magában. Hozzáteszem: a határozattervezet következő bekezdése lehetővé teszi, hogy találat esetén részletesebb adatkörhöz is hozzájusson a lekérdező, tehát feleslegesnek tűnik e széles körű keresési kulcs megengedése. Mivel a határozattervezet jelenlegi szövege alapján eleve csak meghatározott, konkrét esetben és akkor lehet konzultációs célból a VIS-hez hozzáférni, ha az átvett adat jelentős mértékben hozzájárul az ügy feldolgozásához, feltételezhető, hogy egy adatnál több áll a belső biztonságért felelős hatóság rendelkezésére, így a feladatellátást nem akadályozza, ha két vagy több adatmező kötelező kitöltésével hajtják végre a lekérdezést. E módszer biztosítja az adott ügy szempontjából érdektelen adatok megtekintésének elkerülését, és a célhoz kötöttség elvének történő megfelelést. Az Európai Parlament és az európai adatvédelmi biztos szintén kifogásolta a keresési feltételek „*laza*” megfogalmazását, a Tanács azonban – a bűnüldözési feladatok ellátásához szükséges rugalmasság okán – ragaszkodik a jelenlegi szövegezéshez. Fenti észrevételünk a magyar tárgyalási álláspont koordinációja során is ellenkezést váltott ki.

Ugyan a Tanács és az Európai Parlament a határozattervezet szövege kapcsán több pontban ellentétes nézetet vall, a Tanács úgy számol, hogy 2007 első felében elfogadják a normát. Az erre való felkészülés jegyében a hazai koordinációban részt vevő hatóságok decemberben egyeztető értekezletet tartottak arról, hogy Magyarországon mely hatóságok, szervek számára biztosítsuk a VIS-hez történő hozzáférést a határozat hatálybalépése után. Az értekezleten az érdekelt hat szervezet képviselői (Rendőrség, Vám- és Pénzügyőrség, Határőrség, Legfőbb Ügyészség, Nemzetbiztonsági Hivatal, Információs Hivatal) úgy nyilatkoztak, hogy miután a leendő lista bármikor módosítható lesz, első körben hat (a Rendőrségnél kettő, a többi szervnél – a LÜ kivételével – egy-egy) hozzáférési pontra vonatkozó igényt nyújtson be Magyarország, s ha ezt valamilyen okból csökkenteni kell, akkor a Vám- és Pénzügyőrség, illetve a Határőrség a Rendőrség szervezetében lévő Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központon keresztül kér majd adatot. Az adatvédelmi alapelvek érvényesítéséről, továbbá a hatóságokra vonatkozó jelenlegi hazai szabályozásról szóló figyelmeztetés ellenére egyedül a Legfőbb Ügyészség képviselője nyilatkozott úgy, hogy a feladatai ellátásához szükséges adatokat jelenleg is megfelelő hatékonysággal tudja beszerezni, ezért e lehetőséget nem fogják igénybe venni.

Az értekezlet után kértük a hozzáférő hatóságok körének újragondolását, mivel több problémát látunk a majdani hazai adaptálás vonatkozásában. Az egyik probléma az, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXCV. törvény rendelkezései alapján az Információs Hivatal feladatai között nincs olyan jellegű bűncselekmény-felsorolás, mint a Nemzetbiztonsági Hivatal esetében. E kérdésben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a Miniszterelnöki Hivatal Nemzetbiztonsági Iroda állásfoglalását fogja kérni.

Problémát okoz az is, hogy értelmezésünk szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok valamilyen adatbázishoz történő közvetlen hozzáférése nem következik egyértelműen a jogszabály szövegéből, továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkérése, adatbetekintése, adatszolgáltatása, valamint mindezek tartalma államtitkot képez. Ez utóbbi miatt nehezen lesz megvalósítható a határozattervezet azon előírása, amely szerint a VIS-hez történő konzultációs célú hozzáférés során rögzíteni (naplózni) kell a lekérdezés célját, a hozzáférés időpontját, a lekérdezett adatokat és azok típusát, a hozzáférő hatóság nevét, továbbá a hazai jogszabályoknak megfelelően a hozzáférő személy nevét és azonosító adatait. E két problémával kapcsolatos értelmezésünket az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium elfogadta.

Meghallgatásra talált az az észrevételünk is, amely a majdani adatvédelmi ellenőrzések végrehajthatóságára vonatkozott. A nemzetbiztonsági szolgálatokról, valamint az állampolgári jogok biztosáról szóló törvény előírásai alapján ugyanis az adatvédelmi biztos nem tekinthet bele – egyebek mellett – a számítástechnikai eszközök számával, elhelyezésével, működésével, illetve az alkalmazott szoftverekkel kapcsolatos dokumentumokba. Egy nyílt, a közösségi vízumpolitika eszközeként létrehozott adatbázis hozzáférési pontjának kialakítása szükségszerűen magába foglalja a számítástechnikai eszközök számának meghatározásával, valamint azok elhelyezésével, működésével és az alkalmazott szoftverekkel kapcsolatos dokumentumok készítését. A határozattervezet jelenlegi szövege által előírt adatvédelmi ellenőrzés nem valósítható meg kellő alapossággal e jogszabályi tilalom fennállása miatt. Megoldásként vagy a tilalom „*lazítása*” (például a VIS-hez történő hozzáférés kivételként való megfogalmazása) szolgálhat, vagy az, ha a nemzetbiztonsági szolgálat eláll attól a szándékától, hogy a VIS-ben tárolt adatokhoz közvetlenül férjen hozzá.

Miután mind uniós, mind hazai szinten vannak ellentétek a határozattervezet rendelkezéseit illetően, bízunk abban, hogy 2007-ben megszületik a mindenki számára megnyugtató megoldás.

### **Az iroda Magyarország schengeni térséghez történő csatlakozásával összefüggő tevékenysége**

Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg és Németország 1985. június 14-én a hollandiai Schengenben aláírták a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodást, 1990. június 19-én a végrehajtásról szóló megállapodást. Később a megállapodáshoz csatlakozott Ausztria, Dánia, Finnország, Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, valamint Izland és Norvégia is.

Az egyezmény IV. címének rendelkezései értelmében létrehozták a Schengeni Információs Rendszert (SIS), mely az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokban (acquis) foglalt rendelkezések alkalmazásának alapvető eszköze. Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt jegyzőkönyv rendelkezik a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről. A jegyzőkönyv 8. cikke alapján: „Az új tagállamoknak az Európai Unióba történő felvételére vonatkozó tárgyalások során a schengeni vívmányokat és az intézmények által az ezek hatálya alá tartozó területen hozott további intézkedéseket olyan vívmányoknak kell tekinteni, amelyeket a tagjelölt országoknak teljes egészében el kell fogadniuk”. A csatlakozási szerződés 3. cikkének (2) bekezdésében került rögzítésre az az értékelési folyamat, amelynek végén a Tanács által hozott határozat alapján hazánk a schengeni térség teljes jogú tagjává válhat.

A SIS-t nem úgy tervezték, hogy fogadni tudja az Európai Unió megnövekedett számú tagállama, valamint a rendszerhez csatlakozni kívánó egyéb országok belépéséből származó megnövekedett igényeket, és a rendszerrel szemben megfogalmazott új követelményeket (terrorizmus elleni harc, határon átnyúló bűnözés stb.).

A fenti igények megjelenése, az információtechnológia legutóbbi fejlesztései nyújtotta előnyök kihasználása és az új funkciók bevezetésének lehetővé tétele érdekében 2001-ben döntést hoztak a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről. Ez a munka azonban vontatottan haladt, melynek oka részben a közbeszerzési eljárások elhúzódása, részben a fejlesztési célkitűzések változása, új funkciók időközbeni beiktatása volt. Új funkciókat jelentett többek között a terrorizmus elleni harccal és a gépjárművekkel összefüggő eljárások SIS II-be történő illesztése.

A megváltozott körülményekre tekintettel a Tanács úgy határozott, hogy a rendszer fejlesztésének befejezését 2006. december 31-ről 2007. december 31-re halasztja.

A SIS II rendszernek biztosítania kell

- (a) a határellenőrzést,
- (b) az országon belüli egyéb rendőrségi és vámellenőrzések végrehajtásáért és összehangolásáért,
- (c) a vízumok és tartózkodási engedélyek kiadásáért, valamint a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási ügyekért, felelős hatóságok számára, hogy automatizált lekérdezési eljárás révén hozzáférjenek a személyekre, járművekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez.

A SIS két külön részből áll: az egyiket a központi rendszer (C.SIS) alkotja, a másikat a nemzeti rendszerek (N.SIS) összessége (országanként egy rendszer). A SIS azon elv alapján működik, hogy a nemzeti rendszerek egymás között nem tudják közvetlenül kicserélni a számítógépes adatokat, csak a központi rendszeren keresztül. Találat esetén a kiegészítő adatokat viszont két- és többoldalú alapon egymás között kell kicserélni.

Magyarország is tagja a SIS II rendszert alkalmazni kívánó országoknak, így a rendszerre vonatkozó előírásokat, eljárásokat alkalmaznia kell.

Magyarország teljes jogú schengeni tagságának előkészítéseként ez év márciusában az Európai Unió tagállamainak szakértőiből álló értékelő bizottság látogatott el az adatvédelmi biztos hivatalába. A jelenleg hatályos schengeni joganyag és a kidolgozás alatt álló SIS II létrehozására, működtetésére és használatára vonatkozó javaslatok egyaránt rendelkeznek arról, hogy a részes felek a Schengeni Információs Rendszer nemzeti része (N. SIS) adatállományának független felügyeletéért felelős ellenőrző hatóságot jelölnek ki. Magyarországon a Schengeni Információs Rendszer adatvédelmi ellenőrzéséért az adatvédelmi biztos lesz a felelős.

Az értékelő bizottság látogatását megelőzően egy kérdőívet kellett kitölteni, mely a szakértők felkészülését segítette. A szakértők látogatásuk során azt vizsgálták, hogy megvan-e az a szükséges jogszabályi felhatalmazás, amely alapján az adatvédelmi biztos ellenőrizheti az N.SIS adatállományát. Vizsgálták továbbá, hogy az adatvédelmi biztos rendelkezik-e a vizsgálatok elvégzéséhez szükséges megfelelő személyi és pénzügyi erőforrással, továbbá, hogy megvan-e az a kellő szakmai és gyakorlati tapasztalat, amely a schengeni ellenőrzések elvégzéséhez nélkülözhetetlen.

A szakértők jelentésükben megállapították, hogy Magyarország adatvédelmi szempontból megfelel a schengeni térséghez történő csatlakozáshoz szükséges kritériumoknak, ugyanakkor a jelentésben néhány ajánlást is megfogalmaztak.

A látogatás során az értékelő bizottságot nem sikerült meggyőzni afelől, hogy az adatvédelmi biztos hatásköre ki fog terjedni a schengeni rendszerre is. Annak ellenére, hogy többször felhívtuk a szakértők figyelmét arra, hogy az Avtv.

hatálya a Magyar Köztársaság területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira vonatkozik, nem sikerült a szakértők kétségeit eloszlatni. Jelentésükben annak a reményüknek adnak hangot, hogy „*az adatvédelmi biztos hatásköre – összehasonlítva a jelenlegi jogosultságaival – a SIS és a SIRENE vonatkozásában nem fog csökkenni*”.

Javasolták, hogy a rendőrségnél létrehozott SIRENE irodánál az adatvédelmi biztos legkésőbb a schengeni rendszer bevezetése előtt végezzen helyszíni ellenőrzést. A szakértők szorgalmazták, hogy az adatvédelmi biztos kapjon tájékoztatást a Külügyminisztériumnál a vízumkérdésre vonatkozó munkáról. Továbbá üdvözölték az adatvédelmi biztos azon ígéretét, miszerint a schengeni felkészülés keretében a biztos felkeresi és ellenőrzi azokat a magyar konzulátusokat, amelyek a legtöbb vízumot adják ki. A szakértők példaértékűnek találták ezt a kezdeményezést. Az érintettek tájékoztatása érdekében emellett ismeretterjesztő kampány megszervezését javasolták. Mindezeknek az új feladatoknak az elvégzésére megfelelő költségvetési forrás biztosítását kéri az Európai Unió szakértői.

Októberben a Tanács illetékes munkacsoportjának megküldött úgynevezett nyomon követési jelentésben (follow-up report) adtunk számot arról, hogy a jelentésben megfogalmazott ajánlások közül mit sikerült időközben megvalósítani. Munkatársaim rendszeres munkakapcsolatban állnak a SIRENE iroda munkatársaival, szakmai tanácsokkal segítik az adatvédelmi vonatkozású kérdések megválaszolását.

Beszámoltunk a magyar konzulátusok adatvédelmi ellenőrzéséről is. Májusban a kijevei, szeptemberben az ungvári és beregszászi, októberben a belgrádi és szabadkai konzulátuson ellenőriztem a vízumkiadás során az adatvédelem gyakorlatát.

Hivatalunk a SIS II rendszer jelenlegi kialakítási fázisában a személyes adatok kezelésével összefüggő feladatok hazai megvalósítási módjának előkészítését folyamatosan figyelemmel kíséri, az alkalmazók részéről a feladatok megoldása során felmerült kérdések megválaszolásában szakértői segítséget nyújt. Teszi ezt annak keretében, hogy az adatvédelmi biztos és az országos rendőrfőkapitány személyes találkozásán a rendőrség részéről erre vonatkozóan határozott igény merült fel.

Ez az iroda számára azért jelent új feladatot, mert a SIS II hazai bevezetésével összefüggésben 2003-ban a Belügyminisztérium keretén belül elkezdett előkészítő munkálatok kezdeti fázisában az adatvédelmi biztos jogosítványa nem terjedt ki a tevékenység felügyeletére.

A SIS II jogi és technikai feltételeinek hazai megteremtésében tevékenykedő munkacsoport tagjai vettek részt a hazai és a külföldön tartott egyeztető tárgyalásokon. A munkák során az idő előrehaladtával egyre inkább kiütköztek az egyes területeken tapasztalható rendezetlen viszonyokból adódó problémák.

Az egyes tagországok a SIS II központi rendszerében elhelyezik az úgynevezett „*figyelmeztető jelzés*”-t, ez a SIS II-be bevitt adatok halmaza, amely a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára lehetővé teszi, hogy egy meghozandó egyedi intézkedésre tekintettel egy személyt vagy tárgyat azonosítsanak. Azonosítás estén a nemzeti hatóság által bevitt „*kiegészítő adat*” által tartalmazott információt veszik figyelembe, mely adat arra szolgál, hogy a figyelmeztető jelzést milyen okból helyezte el az adott ország hatósága a központi rendszerbe. Ezek az adatok minden ország rendelkezésére állnak, és a tagországok csak a központi rendszeren keresztül érhetik el azokat.

Amelyik ország hatóságainál a „*figyelmeztető jelzés*” alapján a rendszer találatot jelez, ott a hatóságnak kötelessége a jelzés alapján intézkedni. A szükséges intézkedést a „*kiegészítő információ*” tartalmazza, melyet a „*figyelmeztető jelzés*”-t a rendszerbe bevívó ország tárol, és közvetlen úton cserél ki annak a tagállamnak a hatóságával, ahol a találat volt.

A fentiek alapján látható, hogy a rendszer információáramlása két úton megy végbe, egyrészt a központi rendszeren keresztül, így a szükséges információk a tagállamok hatóságai számára közvetlenül elérhetők, másrészt adott ország hatóságai között közvetlenül, ahol erre szükség van.

Ez a megoldás az adott tagállamon belül szervezet meglétét írja elő, egyrészt az adatok pontosságáért, azok elhelyezésének jogosságáért és naprakészségéért felelős szervezetet, másrészt a technikai hátteret biztosító számítógépes szolgálatot. Az előbbi szervezetet az adott ország SIRENE Irodája képezi, mely Magyarországon az ORFK NEBEK keretében működik. Ez az egység a EU által elfogadott SIRENE kézikönyv előírása alapján az egyedüli kapcsolattartó pont az adott tagállamban.

A technikai hátteret biztosító számítógépes szolgáltatást Magyarországon egy korábbi döntés értelmében a Központi Hivatal nyújtja, mely hivatal korábban a Belügyminisztériumhoz tartozott.

Az iroda munkatársai folyamatosan figyelemmel kísérik a schengeni csatlakozás feltételeinek teljesülését, és rendszeresen konzultálnak az ORFK munkatársaival az adatkezelésre vonatkozó rendeletek érvényesülése érdekében. A rendszer működésének kezdete után ellenőrizni fogják az előírások betartását a napi gyakorlat során.

Az iroda készen áll arra, hogy Magyarország schengeni térséghez történő csatlakozásától kezdődően ellenőrizze a SIS nemzeti részét. Reményeink szerint a belső határokon az ellenőrzés megszüntetésére vonatkozó politikai döntés nem várat magára sokáig, és talán a portugál javaslatot (SISone4all) elfogadva már 2007 végén ellenőrzés nélkül léphetjük át a határt.

### A magyar konzulátusok vízumkiadásának adatvédelmi ellenőrzése

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény felhatalmazása alapján, továbbá Magyarország teljes jogú schengeni csatlakozására tekintettel az adatvédelmi biztos munkatársaival 2006-ban három alkalommal folytatott helyszíni ellenőrzést határainkon kívül:

Május 29–30 között a Magyar Köztársaság kijevei konzulátusán,

Szeptember 19–20 között Ungváron és Beregszászon,

Október 24–25-én Belgrádban és Szabadkán.

A vizsgálatok a vízumkiadás adatvédelmi vonatkozásait érintették, a klasszikus konzuli ügyeket nem.

Az adatvédelmi biztos most ellenőrizte először magyar konzulátusok vízumkiadását.

#### *A kijevei ellenőrzés*

2005-ben Ukrajnában a magyar konzulátusokon 210 625 vízumot adtak ki, ebből Kijevben 54 562-öt. A vízumkiadás ilyen jelentős forgalma miatt döntött úgy az adatvédelmi biztos, hogy először az ukrajnai magyar konzulátusokon végez ellenőrzést. Az ungvári konzulátus májusi költözése miatt az ottani ellenőrzést őszre halasztottuk.

A vízumügyintézés és a klasszikus konzuli ügyek intézése a Konzuli Információs Rendszeren (KIR) keresztül történik. A vízumügyintézés során az egyes adminisztratív fázisok (vízumkérelmek átvétele, adatbevitel, döntéshozatal, vízumbélyeg nyomtatás) jól elkülönülnek egymástól. A konzulátuson ez az elkülönülés fizikailag is jól megoldott.

A konzulátuson dolgozók a KIR azon részéhez férnek hozzá, melyre munkájuk ellátásához jogosultságuk kiterjed. A rendszer minden módosítást naplóz.

A vízumkérelmek leadásakor a kérelmezők leadják útlevelüket, az útlevél adatlapjának fénymásolatát, a kitöltött vízumkérelmet és egyéb szükséges dokumentumot (meghívólevél, szálláshely visszaigazolás stb.). A vízumkérelmek átvételét követően az útlevél adatait útlevél leolvasó segítségével felviszik a rendszerbe. Ha a beolvasás nem tökéletes, akkor manuálisan rögzítik az adatokat. A vízumkérelem elbírálásához szükséges további, az útlevélben nem szereplő adatokat szintén manuálisan rögzítik, például a balesetbiztosítás időtartama. Az adatbevitelt követően a vízumkérelem a konzulhoz kerül. A kérelem elbírálásának megkezdésekor a konzulok egy, a képernyőn megjelenő ablakban tájékoztatást kapnak arról, hogy a vízumkérelmező adatai szerepelnek-e a tiltónévjegyzékben és az elveszett úti okmányok adatbázisában. A tiltónévjegyzékben és az elveszett úti okmányok adatbázisában keresni nem lehet, egy-egy ügghöz kapcsolódóan jelez találatot a rendszer, vagy jelzi, hogy az adott személy nem szerepel az adatbázisban.

A KIR a vízumkérelmezők adatait a Külügyminisztériumon (KÜM) keresztül a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalba (BÁH) továbbítja. A klasszikus konzuli ügyek adatai a Külügyminisztériumnál maradnak. A jogszabályban meghatározott esetekben a vízumkérelem ügyében nem a konzulátuson születik döntés, hanem a rendszerben továbbított adatok alapján a BÁH dönt a kérelem ügyében.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.) 79. § (2) bekezdése értelmében a vízumkérelmek és a kiadott vízumok alapján a külföldi adatait a központi adatkezelő szerv (BÁH) a vízum érvényességi idejének lejártát követő öt évig, az illetékes idegenrendészeti hatóság (konzulátus) a vízum érvényességi idejének lejártát követő egy évig kezeli. Ezt a rendelkezést a papíralapú iratok esetén betartják, mivel a konzulátuson a vízumkérelmeket és a vízumkérelem elbírálásához szükséges további iratokat évente selejtezik. A KIR-ben azonban az adatok törlése nem megoldott, a rendszer minden adatot megőriz, mivel nincs (automatikus) törlési funkciója.

A KÜM tájékoztatása alapján a közeljövőben kezdeményezni fogják az Idtv.-nek az adatmegőrzés határidejére vonatkozó rendelkezéseinek módosítását. Jelenleg ez ellen a módosítás ellen nincs kifogásom, hiszen a Vízuminformációs Rendszerre vonatkozó uniós jogszabálytervezetek is a vízumkérelmek öt éves megőrzését írják elő. Ugyanakkor fenntartom a jogot arra nézve, hogy a jogszabály módosítása során erre a kérdésre még visszatérjek, figyelembe véve az Európai Unió akkor hatályos vonatkozó normáit és a többi tagállam szabályozását.

A papír alapú iratok tekintetében az irattározás rendje áttekinthető, a pincében elhelyezett, zárt irattárban őrzik az iratokat. A vízumkérelmeket egy évig őrzik, kivéve azokat a vízumokat, amelyeknél a vízum érvényességi ideje hosszabb, mint egy év. Az elutasított kérelmeket öt évig őrzik. Mivel az Idtv. nem rendelkezik az elutasított vízumkérelmek esetén a kérelemben szereplő adatok kezelésének időtartamáról, e tekintetben a jogszabály módosítása szükséges.

A vízumkérelmezők tájékoztatása megfelelő. Az interneten kétnyelvű honlapon található információ a Magyarországra történő utazáshoz szükséges feltételekről. Természetesen a szükséges információt a konzulátuson is meg lehet kapni.

A helyi konzuli együttműködés keretében az Európai Unió néhány tagállama megküldte azon kérelmezők listáját, akiknek a vízumkérelmét elutasították. A kapott tájékoztatás alapján a kérelmezőkkel kapcsolatos személyes adatok át-

adása más állomáshelyeken ugyanakkor jelenleg is folytatott gyakorlat, így szükségesnek tartom megteremteni az ilyen módon szerzett adatok kezelésének jogalapját.

### *Összegzés*

A vizsgálat megállapította, hogy a Magyar Köztársaság kijevei konzulátusán a vízumkiadás során az adatkezelés, adatvédelem megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A már több alkalommal továbbfejlesztett KIR, amelynek adattartalma megfelel a jogszabályban előírtaknak, megfelelő számítástechnikai háttérrel biztosít. Jelenleg azonban nem biztosított az adatoknak a rendszerből történő törlése. Az erre irányuló szoftverfejlesztést, amely figyelembe veszi az Idtv. vonatkozó, esetleges módosítását, minél hamarabb el kell végezni.

Az úti okmányok adatoldalának fénymásolása szükségtelen, hiszen az úti okmány a vízum kiadásáig ott marad a konzulátuson, azaz ellenőrizni lehet, hogy a vízumkérelemben szereplő adatok azonosak-e az útlevelel adataival. A vízumkérelem elbírálásához az útlevelel adatait vagy útlevelel-leolvasó segítségével, vagy manuálisan rögzítik a KIR-ben, tehát az útlevelelben megtalálható adatok a számítástechnikai rendszerbe is bekerülnek. Emellett szükségtelen az úti okmány fénymásolása és a fénymásolat őrzése. Ilyen irányú kötelezettséget az Idtv. sem ír elő.

Megismerve a konzulátuson folyó munkát, amelynek a szakmai munka mellett nagyon sok adatvédelmi vonatkozása van, javasoltuk, hogy a konzulátusokon nevezzenek ki adatvédelmi felelőst. Az adatvédelmi felelős lenne megbízva az adatkezeléssel összefüggő kérdések meghozataláért, az érintettek jogainak biztosításáért és az adatvédelmi jogszabályi rendelkezések és belső utasítások maradéktalan betartásáért. Figyelembe véve ugyanakkor azt a tényt, hogy nem minden konzulátuson azonos a munkateher, megoldási javaslatként merülhet fel adatvédelmi tárgyú továbbképzések megszervezése a konzuli munkatársak részére a Külügyminisztérium keretén belül.

### *Az ungvári főkonzulátus és a beregszászi ügyfélszolgálati iroda ellenőrzése*

A vizsgálat megállapította, hogy a Magyar Köztársaság ungvári főkonzulátusán és a főkonzulátus beregszászi ügyfélszolgálati irodáján a vízumkiadás során az adatkezelés, adatvédelem a következő ajánlások figyelembevételével megfelel a jogszabályi előírásoknak.

Szükségtelennek és adatvédelmi szempontból kifogásolhatónak találtuk, hogy a konzuli adminisztrátorok képernyőjén megjelenő ablak a kérelmező adatainak tiltónévjegyzéken történő esetleges előfordulására enged következtetni. A tiltónévjegyzék megismerése kizárólag a konzuli tevékenységhez kapcsolódhat.

Beregszászon az útlevelek kiadása úgy történik, hogy a konzulátus udvarán állók közül név szerint szólítják az útlevelel tulajdonosát. Javasoltuk, hogy a szólítás ne név szerint, hanem sorszám alapján történjen. A kérelmezők a kérelem benyújtásakor két példányban kapnak sorszámot. Ezek közül az egyik a kérelmezőnél marad, a másikat a benyújtott dokumentumokhoz tűzik. A sorszám kiadás ilyen módszere mellett nem látjuk akadályát a sorszám alapján történő szólításnak.

A vizsgálat során a konzulok részéről két adatvédelmet érintő kérdés fogalmazódott meg. Az egyik a meghívó fél adatainak kezelésére vonatkozik. A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között az állampolgárok utazásának feltételeiről szóló, Kijevben 2003. október 9-én elfogadott megállapodás [199/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet] értelmében és az annak alapján kialakult gyakorlat során az ukrán állampolgároknak meghívólevelet csak a tartózkodási, D típusú vízumkérelemhez kell bemutatni, a C típusú vízumhoz nem. Ezek után esetenként felmerül a kérdés, hogy a Vízumkérelem a Magyar Köztársaságba történő beutazáshoz elnevezésű nyomtatvány 34. pontjában szereplő meghívó személy személyes adatai a valóságnak megfelelnek-e, és hogy a meghívóként megjelölt személy valójában biztosít-e szállást a beutazónak, gondoskodik-e eltartásáról. A Külügyminisztérium tájékoztatása alapján a rovat kitöltése mindenképpen szükséges, ezért a vízumkiadásakor a szűrőpróbaszerű ellenőrzést javaslom, így bizonyosodva megafelől, hogy a vízumkérelemben szereplő természetes személy adatai valósak, és valóban ő a meghívó fél.

Bár adatvédelmi kérdést csak közvetve érint, kértem a Külügyminisztériumot, vizsgálja meg, hogy a megállapodás kormányrendeletben történt kihirdetése megfelel-e a magyar jogalkotási előírásoknak.

Egy másik kérdés az akkreditált utazási irodák által szervezett utazáson Magyarországra látogatók Ukrajnába történő visszatérésére vonatkozik, abból a célból, hogy a konzulátus ki tudja szűrni azokat az irodákat, melyekkel az utazók egy része nem tér vissza hazájába. A Határőrségtől történő tájékoztatás kérése helyett célszerűbb lenne az akkreditációs feltételek között szerepeltetni egy olyan feltételt, hogy az utazási irodának a csoport visszatérését követően a vízumot kiadó konzulátusra el kell juttatnia egy statisztikát arról, hogy hányan utaztak el a csoporttal, és ebből hány utas tért vissza Ukrajnába/maradt Magyarországon. A Határőrség bűnüldözési, bűnmegelőzési, rendészeti, honvédelmi és államigazgatási célból folytat adatkezelést. A fent említett adatkérés célja pedig az utazási iroda működésének vizsgálata lenne.

Ahogy azt már a kijevei konzulátus ellenőrzéséről szóló megállapításaimban is tettem, ebben az esetben is hangsúlyozni szeretném az Idtv. módosításának és ezzel párhuzamosan a KIR fejlesztésének szükségességét. A KIR-ben az

adatok törlése nem megoldott. A korábbiakban a KüM arra tett ígéretet, hogy a SIS II bevezetések orvoslják a KIR hiányosságait. A SIS II bevezetésének már több ízben történő elhalasztása azonban felveti azt a kérdést, hogy a SIS II bevezetéséig elodázhatóak-e ezek a fejlesztések.

*A Magyar Köztársaság belgrádi nagykövetsége konzuli osztályának és szabadkai főkonzulátusának adatvédelmi ellenőrzése*

A 2005-ös adatok szerint Szerbiában adják ki a magyar vízumok 30%-át, 12%-ot Belgrádban, 18%-ot Szabadkán.

A vízumügyintézés és a klasszikus konzuli ügyek intézése a Konzuli Információs Rendszeren keresztül történik. A vízumügyintézés során az egyes adminisztratív fázisok – a kárpátaljai tapasztalatainkkal megegyezően – jól elkülönülnek egymástól. Az adatbiztonságot szolgálja, hogy az érdemi ügyintézés (kérelem elbírálása, vízumkérelem nyomtatása) konzulok, illetve vízumadminisztrátori beosztásban dolgozó magyar kiküldöttek végzik, míg a helyi alkalmazottak csupán az adminisztrációban (kérelmek átvétele) vesznek részt. A belgrádi konzulátuson az adatok rögzítését is vízumadminisztrátori beosztásban dolgozó magyar kiküldöttek végzik.

A konzulátuson dolgozók itt is csak a KIR azon részéhez férnek hozzá, melyre munkájuk ellátása érdekében jogosultságuk kiterjed. A rendszer minden módosítást naplóz.

Szerbiában akkreditált utazási irodák mellett, az úgynevezett Concordia Minoritatis Hungaricae (CMH) hat helyi kirendeltsége is gyűjti a vízumkérelmeket az erre vonatkozó megállapodásnak megfelelően.

A vízumkérelmek átvételét követően az útlevel adatait manuálisan rögzítik a KIR-ben, mivel a Szerbiában kiállított útlevelek gépi leolvasásra nem alkalmasak. A vízumkérelem elbírálásához szükséges további, az útlevelben nem szereplő adatokat szintén rögzítik, például a balesetbiztosítás időtartamát. Az adatok bevitelét követően a konzuli adminisztrátorok képernyőjén – attól függően, hogy a kérelmező szerepel a tiltó névjegyzékben vagy nem – egy ablak jelenik meg a következő információval: „A kérelmező nagy valószínűséggel szerepel a kiutasítási listán vagy az elveszett útiokmányok listáján.” vagy „A kérelmező adatai nem szerepelnek sem a tiltó névjegyzékben, sem az elveszett útiokmányok adatbázisában.”

Az adatbevitelt követően a vízumkérelem a konzulhoz kerül. A kérelem elbírálásának megkezdésekor a konzulok egy, a képernyőn megjelenő ablakban tájékoztatást kapnak arról, hogy a vízumkérelmező adatai szerepelnek-e a tiltó névjegyzékben és az elveszett úti okmányok adatbázisában.

A vízum kiadásakor a vízumkérelemmel ellátott útlevel visszakerül az útlevel tulajdonosához, a vízumkérelem adatlapját irattárban őrzik. Elutasított vízumkérelem esetén az útlevelben látható a kérelem átvételét jelző pecsét, amely jelzi, hogy a kérelmet elutasították. Elutasított D vízumoknál a kérelmező írásban egy formanyomtatványon kap tájékoztatást a kérelme elutasításának okáról.

A KIR a vízumkérelmezők adatait a Külügyminisztériumon keresztül a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalba továbbítja. A jogszabályban meghatározott esetekben a vízumkérelem ügyében nem a konzulátuson születik döntés, hanem a rendszerben továbbított adatok alapján a BÁH vagy a Külügyminisztérium dönt a kérelemről.

A papír alapú iratok tekintetében az irattározás rendje mind a konzulátuson, mind a főkonzulátuson áttekinthető, zárt irattárban őrzik az iratokat.

Az irattárba csak konzul léphet be, vagy az ügyintézők konzul kíséretében. A vízumkérelmeket a vízum érvényességének lejártát követően egy évig őrzik, kivéve azokat a vízumokat, amelyeknél a vízum érvényességi ideje hosszabb, mint egy év. Az elutasított kérelmeket öt évig őrzik.

A vízumkérelmezők tájékoztatása céljából a konzulátuson és a főkonzulátuson két nyelven olvasható információ a Magyarországra történő utazáshoz szükséges feltételekről.

A vizsgálatról szóló jelentésünk összegzése megállapította, hogy a Magyar Köztársaság belgrádi nagykövetségének konzuli osztályán és szabadkai főkonzulátusán a vízumkiadás során az adatkezelés, adatvédelem a következő ajánlások figyelembevételével megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A zárt rendszerű biztonsági kameráról az ügyfeleket már az épületbe/udvarra való belépéskor jól látható módon tájékoztatni kell.

A szabadkai főkonzulátus honlapja csak magyar nyelven érhető el. Az ügyfelek tájékoztatását egy többnyelvű (magyar és szerb) honlap szolgálná megfelelően. Elfogadható megoldást jelenthetne, ha a honlapról link mutatna a belgrádi nagykövetség szerb nyelvű oldalára, ahol a szükséges információk szerb nyelven megtalálhatóak.

A szabadkai főkonzulátuson többször előfordult, hogy a vízumigénylő adatai annak ellenére szerepeltek a tiltó névjegyzékben, hogy már nem állt beutazási és tartózkodási tilalom alatt. Az ügy tisztázásának érdekében levélben kerestem meg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt, a tiltó névjegyzék adatkezelőjét.

Megkeresésemre a BÁH főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a BÁH beutazási és tartózkodási tilalom adatbázis változásait naponta, illetve a teljes adatbázist hetente elektronikus úton továbbítja a Külügyminisztérium illetékes szervezethez, amely gondoskodik a külképviseleteken lévő adatbázis frissítéséről. Véltetően az adatbázis frissítés részben vagy

egészben történő meghíúsulása okozhatja a problémát. A BÁH és a KüM informatikai szakemberei egy új, jelenleg tesztelés alatt álló informatikai megoldást dolgoztak ki, mellyel elkerülhetők az ilyen problémák.

A szabadkai főkonzulátuson bemutatták annak a felmérésnek az eredményét, melyet az ügyfelek körében végeztek a főkonzulátus munkájának értékeléséről. Az ilyen felmérés eredménye közérdekű adatnak minősül, és az Avtv. 19. §, valamint az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény az ilyen adat közzétételét írja elő. Meggyőződésem, hogy a felmérés eredményének közzététele az ügyfelekkel való hatékony együttműködést is elősegíti.

### Váminformációs rendszer

A vámügyi együttműködés fejlesztése során az információcsere elősegítése érdekében a tagállamok és a Bizottság által egyformán hozzáférhető automatizált Váminformációs Rendszer (CIS) kialakításáról döntöttek, amelynek első és harmadik pilléres jogi alapját az 515/97/EK rendelet és az 1995. június 26-i Egyezmény teremtette meg. Ez utóbbit Magyarországon a 2005. évi XCIX. törvény hirdette ki. A Bizottság által kifejlesztett CIS célja a vámügyekkel, a mezőgazdasággal és a kábítószeres prekurzor anyagaival kapcsolatos szabálytalanságok és csalások feltárásának elősegítése.

A CIS egyik legfőbb jellemzője, hogy a tagállam által kijelölt illetékes nemzeti hatóság (a 2005. évi XCIX. törvény 3. §-a alapján a Vám- és Pénzügyőrség) közvetlen adatbeviteli lehetőséggel rendelkezik. A nemzeti adatbázisban szereplő adatok központi rendszerbe történő rögzítését csak „jóváhagyó” („authorizer”) jogosultsággal rendelkező végezheti, aki a rögzítés során vizsgálja az adatok jogszerűségét és az adatvédelmi szabályok érvényesülését. A bevitt adatokat bármelyik regisztrált felhasználó lekérdezheti. A felhasználói jogosultság megadása a „jóváhagyó” által aláírt formanyomtatvány alapján az OLAF-nál történik. A felhasználói jogosultság beállításáról és egyéb kapcsolódó információkról a „jóváhagyó”-t értesítik; a felhasználónak az első belépés során kötelező a jelszót megváltoztatni.

A lekérdezések 1%-át automatikusan rögzítik annak ellenőrzése céljából, hogy a lekérdezés jogszerű volt-e, illetve az arra felhatalmazott felhasználó hajtotta-e végre azt. Ezt a nyilvántartást hat hónap múlva törlik.

Az információk tárolása az OLAF<sup>3</sup>-nál található központi adatbázisban történik. A tárolt adatokat évente felülvizsgálják. Azon adatokat, amelyek a CIS céljainak eléréséhez már nem szükségesek, áthelyezik az úgynevezett korlátozott területre („grey zone”). Ez a terület kizárólag adatvédelmi ellenőrzés céljából hozzáférhető; az adatokat innen egy év múlva törlik.

A tagállami hatóságok közvetlenül, az AFIS<sup>4</sup> levelező rendszerén keresztül is cserélhetnek információt.

Az OLAF által kidolgozott és a tagállamok által alkalmazandó Műveleti Eljárások Kézikönyve tartalmazza a CIS céljait, jogi hátterét, a képzésre vonatkozó előírásokat, az adatbiztonsági alapelveket és minimum-követelményeket, továbbá a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokat.

A CIS adatvédelmi felügyelete többtől:

- az első pillérbe tartozó ügyek esetében a tagállami adatbázist a nemzeti adatvédelmi ellenőrző hatóság, az OLAF-nál lévő központi adatbázist az európai adatvédelmi felügyelő és az OLAF adatvédelmi felelőse ellenőrizheti; közös és egységes megoldást kívánó problémák megtárgyalására a 505/97/EK rendelet 43. cikk (5) bekezdésében hivatkozott ad-hoc bizottság keretében van lehetőség;

- a harmadik pillérbe tartozó ügyek esetében a tagállami adatbázist a nemzeti adatvédelmi ellenőrző hatóság, európai szinten pedig a közös adatvédelmi ellenőrző hatóság (Customs Joint Supervisory Authority – Customs JSA) felügyeli. Az adatvédelmi biztos 2006 nyara óta tagja a közös adatvédelmi ellenőrző hatóságnak.

Statisztikai adatok:

A CIS-ben 375 harmadik pillér hatálya alá tartozó „élő” ügy volt (a rögzített ügyek száma 470) 2006. április 30-ig.

A CIS harmadik pillér hatálya alá tartozó részében 1 311 felhasználót regisztráltak, s 4 915 lekérdezést hajtottak végre 2006. április 30-ig.

| Magyar adatok:            | 1. pillér | 3. pillér |
|---------------------------|-----------|-----------|
| Aktív ügyek száma:        | 8         | 0         |
| Élő ügyek száma:          | 11        | 0         |
| Regisztrált felhasználók: | 328       | 305       |
| Lekérdezések száma:       | 86        | 5         |

<sup>3</sup> Csaláselleni Hivatal, melynek fő feladata az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme. Az ellenőrzéseket közigazgatási eljárás keretében végzik, szükség esetén a tagállami kapcsolattartó pont segítségével indítanak büntetőeljárást.

<sup>4</sup> Antifraud Information System, amely egyebek mellett a CIS-t is magában foglalja.

2006. júniusban a Customs JSA úgy döntött, hogy valamennyi tagállamban egységes adatvédelmi ellenőrzést kell tartani a CIS vonatkozásában. Az e célból, a Tanács Adatvédelmi Titkárság által összeállított kérdőív az OLAF-nál tett látogatás megállapításain alapul, s főleg adatbiztonsági kérdéseket (eljárási rend és kötelezettségek, képzés, felhasználói jogosultság törlése, fizikai és környezeti biztonság, jelszóhasználat, a rendszerhasználat felügyelete és ellenőrzése, stb.) tartalmaz.

A Customs JSA a konkrét kérdések megválaszolásán kívül az alábbiak vizsgálatát is javasolta:

- az OLAF által kiadott különböző technikai és szervezési intézkedéseket tartalmazó dokumentumok adaptálása megtörtént-e, hatékonyan alkalmazhatók-e, beleértve az esetleges problémák feltárását is;
- az OLAF meglátása szerint sok az olyan regisztrált felhasználó, aki sosem használta a rendszert.

Az említett kérdőív megválaszolása érdekében felkerestük a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságát, ahol ízelítőt kaptunk a CIS felépítéséről és működéséről.

A látogatás alapján megállapítottuk, hogy Magyarországon a CIS adta lehetőségek kihasználása nem teljes mértékű. A munkatársak meglátása szerint a tagországok nem töltik fel a rendszert naprakész adatokkal, mondván, úgysem sokan használják. Akik nem veszik igénybe a szolgáltatást, arra hivatkoznak, hogy a rendszer tartalma nem naprakész, s például sürgős esetben a faxon történő adatcsere gyorsabb, mint a CIS használata. Ennek ellenére a Vám- és Pénzügyőrség a munkatársak folyamatos oktatásával és tájékoztatással igyekszik a lehetőség jobb kiaknázását megteremteni.

Az adatbázis első pilléres részét azok a magyar szervek, amelyeknek a jogszabályi háttér lehetővé tenné a hozzáférést, nem veszik igénybe, inkább a Vám- és Pénzügyőrségtől kérnek adatszolgáltatást.

A Vám- és Pénzügyőrség véleménye szerint a CIS használatának hatékonyságát „rontja”, hogy az egyes modulokhoz külön jelszóval lehet hozzáférni, ami egy-egy munkatárs esetében azt jelenti, hogy az általa igénybe vett adatbázisok miatt 8–10–15 jelszót is meg kell jegyeznie.

Adatvédelmi ellenőrzési problémát jelent, hogy a CIS használatával kapcsolatos valamennyi (első és harmadik pilléres) naplóadatot az OLAF kezeli és tárolja, így a jogszabályok alapján a nemzeti rendszer igénybevétele jogszerűségének vizsgálatára felhatalmazott adatvédelmi biztosnak az OLAF-tól kell kérnie az ellenőrzés alapját képező naplóadatokat. Ezen az sem segítene, ha az adatvédelmi biztos a CIS-hez közvetlenül hozzáférne, mivel a legmagasabb jogosultsági szint sem terjed ki a naplóadatokba történő betekintésre.

Az adatbiztonsági előírások az OLAF előírásainak figyelembevételével készültek, helyenként azonban a szigorúbb magyar szabályokat alkalmazzák.

### **Europol, NEBEK**

2006-ban új feladatként jelentkezett, hogy a nemzetközi bűnügyi információcsere, ezen belül az Európai Rendőrségi Hivatallal (Europol) folytatott együttműködés adatvédelmi felügyelete az adatvédelmi biztoshoz került. Az uniós csatlakozási tárgyalások során, a bel- és igazságügyi fejezet keretében jelent meg feltételként az úgynevezett „egyablakos elv” jogi és szervezeti keretének megteremtése. Az „egyablakos elv” azt jelenti, hogy meghatározott feladatokat egy kijelölt központi hatóság lát el a tagállamban, amely a hazai koordináció mellett az uniós szervezettel való kapcsolattartásért is felelős, azaz közvetítő szerepet tölt be a hazai szervezetek és az uniós szervezet között.

E működési elvet tartalmazza az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án aláírt Egyezmény (Europol Egyezmény) is, amely szerint a hágai székhelyű Europol két vagy több tagállamot érintő súlyos, nevesített bűncselekmények (terrorizmus, kábítószer- vagy embercsempészet, pénzmosás stb.) esetén – egyebek mellett – elemzési segítséget nyújt a tagoknak. Az elemzéshez szükséges adatokat és információkat a tagállamokban kijelölt nemzeti egységek gyűjtik össze a hazai nyomozó hatóságoktól, és továbbítják a kihelyezett összekötőknek. Az összekötők feladata az információk Europolnak történő átadása, illetve az Europol-elemzéshez (szakmai) segítség nyújtása. Az összekötők feladata az is, hogy az Europoltól vagy más tagországtól érkező adatkérést a nemzeti egységnek megküldjék.

Az „egyablakos elv”-nek való megfelelés céljából az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény hozta létre az Országos Rendőr-főkapitányság szervezetében a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot (NEBEK). A törvény hatálya kiterjed az Europollal, az Interpollal, a Schengeni Információs Rendszerben (SIS), az Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF), valamint a két- és többoldalú nemzetközi szerződések keretében vagy az európai közösségi jogi normák alapján megvalósuló bűnügyi együttműködésre és információcserére, továbbá meghatározza a NEBEK feladatait és az adat- és információcsere hazai szereplőkre vonatkozó szabályait. A NEBEK a törvényben meghatározott teljes hatáskörű működését csak 2002. januárban kezdte meg.

A törvény eredetileg tartalmazta a NEBEK adatkezelése és adattovábbítása tekintetében a független adatvédelmi ellenőrzés „intézményrendszerét” is, amelyet a Belügyminisztériumban 2002. áprilisi hatállyal létrehozott önálló osztály testesített meg. Később, 2001. december 25-i hatállyal, a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten, 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXIX. tör-

vény csak az Europollal folytatott adatcserére korlátozta az adatvédelmi ellenőrzést úgy, hogy az előbb említett önálló osztályt még létre sem hozták.

Ezt követően a 2006. február 16-án kihirdetett, az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2006. évi XIV. törvény hatályaon kívül helyezte a NEBEK adatvédelmi felelőssére vonatkozó rendelkezéseket, s az adatvédelmi biztost jelölte meg az Europol Egyezmény 23. cikke szerinti önálló nemzeti adatvédelmi felügyelő hatóságként, valamint a 24. cikk szerinti Közös Adatvédelmi Ellenőrző Hatóság (Europol Joint Supervisory Body – Europol JSB) tagjaként.

2006 májusára valósultak meg az új feladat személyi és technikai feltételei, s az országos rendőrfőkapitánnyal folytatott megbeszélés után megkezdődtek az adatvédelmi ellenőrzések. 2006 második felében a NEBEK-nél tartott három ellenőrzés során 14 ügyet, a hágai összekötő irodában tartott vizsgálat alatt 12 ügyet tanulmányoztunk.

A NEBEK igazgatója az adatvédelmi biztos véleményét kérte arról, hogy az elektronikus iktatórendszerük eleget tesz-e az adattovábbítási nyilvántartás követelményeinek. Arról is tájékoztatott, hogy – a schengeni csatlakozás előkészítése keretében – új elektronikus ügyfeldolgozó rendszer fejlesztésén dolgoznak, amelynél az adattovábbítási nyilvántartással kapcsolatban – válaszmódtól függően – alkalmaznák a jelenlegi rendszer megoldásait. A vélemény elkészítéséhez munkatársaink az első ellenőrzés során elvégezték a mostani iktatóprogram adattovábbítási nyilvántartási szempontú vizsgálatát.

A NEBEK 2004. május 1-jétől vezette be az elektronikus iktatórendszert, amelynek célja a „*papírmentes iroda*” („*paperless office*”) megteremtése volt. Az iktatórendszer a hagyományos adatokon (iktatószám, tárgy, küldő szerv, dátum stb.) kívül tartalmazza a rendszer bevezetését követően keletkezett iratok elektronikus változatait is. A NEBEK működésének 2002. januári indulásáig visszamenőleg csak az ügyek főbb paramétereit (iktatószám, tárgy, küldő, ügyintéző, stb.) rögzítették, az iratok beszkennelését utólag nem végezték el, ezért előfordul, hogy például egy 2004 áprilisában érkezett adatkérést nem, míg az arra adott májusi válasz elektronikus iratát tartalmazza a rendszer.

A NEBEK vezetői és munkatársai eltérő jogosultsági szinttel rendelkeznek: előbbiek – beosztástól függően – szélesebb adattartalomhoz férnek hozzá (például betekinhetnek az irányításuk alatt álló ügyintézőnél lévő ügybe), ügyintéző-kijelölési, kiadmányozási stb. joguk van, míg a munkatársak hozzáférése csak a saját ügyeikre és néhány kereső funkció használatára terjed ki. Az iratok beszkennelése az iktatást végző szervezeti egység feladata. Tekintettel arra, hogy technikailag nem megoldható a csak olvasási jogosultság beállítása, az adatvédelmi ellenőrzést végző munkatársaim „*ügyintézői*” jogosultságot kaptak az elektronikus iktatórendszerhez feladataik ellátása céljából. A rendszer a hozzáféréseket és műveleteket naplózza.

A többféle lekérdezési menüpont tesztelése alapján megállapítottuk, hogy a jelenlegi elektronikus iktatórendszer kisebb-nagyobb nehézségek árán, csak átmeneti jelleggel használható adattovábbítási nyilvántartásként. Tájékoztatottuk az igazgatót arról is, hogy az adattovábbítási nyilvántartás vezetésétől általában eltekinteni nem lehet, s adott esetben az is probléma, ha egy rendszer túl bonyolultan képes betölteni ezt a funkciót. Felhívtuk a figyelmét, hogy az adattovábbítási nyilvántartás funkcióját és tartalmát tekintve nem azonos az iratnyilvántartással, s kértük, hogy az adattovábbítási nyilvántartás vonatkozásában erre legyenek figyelemmel az új ügyfeldolgozó rendszer kialakítása során.

Az adatvédelmi ellenőrzések során a fentiekben már említett, összesen 26 átvizsgált ügy alapján több hibát azonosítottunk, amelyek többsége nagyobb odafigyeléssel, pontosabb adminisztrálással elkerülhető lett volna.

Az egyik hiba, hogy az elektronikus iktatórendszerben nem tételesen, hanem csoportosítva szerepelnek azok az adatbázisok, amelyekből a törvény alapján a NEBEK közvetlen adatátvitelre jogosult, s csak a lekérdezés tényét jelölik az adatbázis-csoport neve melletti rovatban<sup>5</sup>. Emiatt (a vizsgáltak közül 6 ügyben) nem volt egyértelműen megállapítható, hogy ki, melyik adatbázisból, milyen adatokat kért le; ráadásul gyakran csak akkor rögzítik (például az összekötőnek küldött átiratban) a keresés eredményét, ha valamelyik nyilvántartásban találat volt.

<sup>5</sup> A „*PRIÓ*” elnevezésű rovat például az alábbi adattárakat tartalmazza:

- büntettek nyilvántartása
- modus operandi nyilvántartás
- büntetőeljárás alatt állók nyilvántartása
- kényszerintézkedés alatt álló külföldiek nyilvántartása
- kényszerintézkedés alatt állók nyilvántartása
- külföldre utazásban korlátozott személyek nyilvántartása
- beutazási, tartózkodási tilalom alá eső külföldiek nyilvántartása
- DNS-profilok nyilvántartása
- tartózkodási, bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldiek nyilvántartása
- külföldi állampolgárok elvesztett úti okmányainak nyilvántartása

Mivel „[...]a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetőleg a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat” különleges adatnak minősül (Avtv. 2. § 2–3. pont), ezért különösen fontos, hogy pontosan nyomon követhető legyen: ki, milyen célból, melyik adatbázisból, milyen adatot vett át, tekintett meg vagy továbbított.

Jelentős probléma (a vizsgáltak közül 3 ügyben fordult elő), hogy az adatokat CD-n vagy mágneslemezen továbbítják úgy, hogy azokról másodpéldány a NEBEK-nél nem áll rendelkezésre, ezért megállapíthatatlan, hogy milyen személyes adatok átadására került sor. Ez a „megoldás” oda vezet, hogy amennyiben egy állampolgár a személyes adatai kezeléséről érdeklődik, valótlán vagy pontatlan lesz a tájékoztatás, s ezzel sérül alkotmányos jogának gyakorlása. Ilyen esetekben nem állapítható meg az sem, hogy a személyes adatok kezelése megfelel-e az Avtv. 7. §-ában előírtaknak: felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes volt-e, a személyes adatok pontosak, teljesek és időszerűek voltak-e stb.

Egy olyan esetet is találtunk, amikor a személyes adatok továbbításának célja nem volt megállapítható, ezért kértük a személyes adatok törlését. Ebben az ügyben az adatkérő nyomozó hatóság leírta, hogy kikkel kapcsolatban, milyen célból és milyen adatokra lenne szüksége, egyúttal tájékoztatást kért az adatkérés teljesítésének feltételeiről. A válaszból kiderült, hogy nem a megfelelő helyen érdeklődött, emiatt a személyes adatok továbbítása céltalanul történt.

Figyelembe véve az Avtv. 5. § (1) és (2) bekezdésében<sup>6</sup> írtakat, amennyiben az adatkérő tájékoztatást kér a szükséges információk beszerzésének feltételeiről, a személyes adatok feltüntetése szükségtelen a megkeresésben. Ha azonban az adatkérő tudja, hogy milyen adatokra van szüksége, akkor azzal is tisztában kell(ene) lennie, hogy kitől és milyen feltételek mellett szerezheti be azokat.

Több esetben előfordult az, hogy egy adatkérés néhány nap eltéréssel megérkezett az Interpoltól és az Europoltól is. Mivel ugyanazon eseménnyel vagy személlyel kapcsolatos adatkérésről volt szó, a NEBEK illetékes szervezeti egysége egy iktatószámot vette nyilvántartásba az ügyet. Ennek logikája – bizonyos szempontból – érthető, ugyanakkor adatkezelési szempontból nem felel meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak. A két nemzetközi szervezet hatásköre, illetékessége és tevékenysége, valamint jogi háttere eltérő, ezért ugyanazon személyes adat kezelésének (továbbításának) konkrét célja is eltérő. Az Interpol hatásköre kiterjed valamennyi olyan bűncselekményre, amely nem politikai, hadi (katonai), vallási vagy faji indíttatású, ezzel szemben az Europol az Europol Egyezmény mellékletében felsorolt bűncselekmények<sup>7</sup> felderítéséhez és nyomozásához nyújt elemzési vagy technikai segítséget. További – a jövő évre tervezett – vizsgálatot igényel az a tény, hogy az Interpol egy 186 tagú „világszervezet”, s a tagok között találunk olyan harmadik országot is, amelyben a személyes adatok megfelelő szintű védelmének vizsgálatára szükség lehet.

Az Europolhoz kihelyezett összekötőnél tartott vizsgálatot a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivataltól bekért, véletlenszerűen kiválasztott időszakok alatt végzett lekérdezések naplódadatai alapján végeztük el. Az ellenőrzés során tájékozódunk az összekötő munkavégzésének körülményeiről is.

Az összekötő irodájába telepített számítástechnikai eszközök lehetővé teszik az Europol adatbázisaihoz való hozzáférést, az Europol szakértőivel és a többi tagország összekötő tisztjeivel folytatott, hálózaton belüli információcserét, valamint a NEBEK-kel való kapcsolattartást. Az adatbiztonsági követelmények miatt ezekre a számítógépekre külső adatbeviteli egység nem csatlakoztatható, és az internet elérésére sincs lehetőség.

A szoftverek karbantartását, fejlesztését az Europol szakemberei végzik, illetve ők állítják be vagy módosítják az adatbázisokhoz való hozzáférési jogosultságokat. Az Europol által el nem fogadott vagy jóvá nem hagyott program nem telepíthető ezekre a számítógépekre.

Amennyiben az összekötő a küldő ország valamelyik adatbázisát kívánja elérni, csak külön számítógéppel tudja megtenni. A magyar összekötő tiszt is ilyen, az Europol hálózatától független, vonali titkosító berendezéssel ellátott kommunikációs csatornán keresztül kérdez le a hazai adatbázisokból. E módszer miatt a megjelenő adatok nem kerülhetnek közvetlenül az Europol nyilvántartásaiba, szükség esetén az összekötő manuálisan rögzíti azokat. A számítógép és a vonali titkosító Magyarország tulajdonát képezi.

<sup>6</sup> „5. § (1) Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

(2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.”

<sup>7</sup> Emberölés, testi sértés, emberi test tiltott felhasználása, kényszerítés, személyi szabadság megsértése, emberrablás, nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjai elleni erőszak, közösség elleni izgatás, apartheid, bűnszövetségben vagy üzletszerűen elkövetett lopás, orgazdaság, visszaélés kulturális javakkal, csalás, zsarolás, szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok védelmét biztosító műszaki intézkedés kijátszása, jogkezelési adat meghamisítása, iparjogvédelmi jogok megsértése, közokirat-hamisítás, pénzhamisítás, készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés, számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekmény, számítástechnikai rendszer védelmét biztosító intézkedés kijátszása, vesztegetés, vesztegetés nemzetközi kapcsolatban, visszaélés robbanóanyaggal vagy robbanószerrel, természetkárosítás, környezetkárosítás, környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése, terrorcselekmény, emberkereskedelem, embercsempészet, visszaélés kábítószerrel, visszaélés robbanóanyaggal vagy robbanószerrel, visszaélés lőfegyverrel vagy lőszerekkel, fegyvercsempészet, visszaélés radioaktív anyaggal, pénzmosás.

Az összekötő által az Europol számítógépes rendszerei közül az információcserére szolgáló InfoEx, az Index Rendszer és az Információs Rendszer (IS) érhetőek el<sup>8</sup>:

A: Az InfoEx egy olyan levelezőrendszer, amely egyúttal naprakész adatbázisként is szolgál. Az előzmények vagy kapcsolódó elektronikus iratok kereshetők címzett, tárgy (bűncselekmény-kategóriák) és dátum szerint; lekérdezhetők például a meg nem válaszolt üzenetek (ottjártunkkor 172 ilyen volt).

B: Az Index Rendszer az elemzési munkafájlokban (AWF) található adatok tárgymutatóját foglalja magában, amely nem naprakész, mert az előírások szerint az Europol szakértőinek 6 hónap áll rendelkezésre, hogy egy adott információról eldöntsék, felveszik-e az adatbázisba, vagy sem. (Egyik aktuális kérdés, hogy ez alatt a hat hónap alatt ki a felelős az információért: az Europol, amely még „gondolkodik” vagy a küldő ország, amelynek már kikerült az adat a „kezeből”? A megoldást tartalmazó jegyzőkönyv-tervezetet még tárgyalják.) Az Index Rendszerben személyre, kommunikációs formára (telefonszám, e-mail cím stb.), közlekedési eszközre, helyszínre, szervezetre lehet keresni.

C: Az Információs Rendszer (IS) „referencia adatbázis”-ként működik, amelybe többnyire a közelmúltban befejezett ügyek adatai kerülnek. Mivel a rendszer üzembe állítására tavaly került sor, az adatfeltöltés folyamatosan zajlik; ottjártunkkor 62 697 rekordot és 9890 személyre vonatkozó rekordot tartalmazott. Az adatok rendszerből történő törlésének határidejét az Europol figyeli, s három hónappal a lejáratot megelőzően értesíti a tagországot. A tagországok egy részénél az összekötő, más részénél a nemzeti egység munkatársa törli – az esetleges további tárolásra vonatkozó egyeztetés után – a lejárt határidejű adatokat.

A december elején tartott ellenőrzés idején az InfoEx-ben 1850 beérkező és 1482 kimenő üzenet (összesen 3332) volt, amelybe a konkrét személyes adatok cseréjéről szóló iratokon kívül beleértendők a különböző tájékoztatók, elemzői jelentések stb. is. (Az összekötő tájékoztatása szerint 2005-ben összesen 3250 információcsere történt kb. 985 ügyben; 135 megkeresés érkezett célzottan Magyarországnak, amelyből 71 a kétoldalú, 64 pedig a többoldalú – ezen belül az Europolal folytatott – együttműködés keretébe tartozott.)

A hágai ellenőrzés során megállapítottuk, hogy az összekötői munka gyakorlata többé-kevésbé a hatályos előírásoknak megfelelően alakult ki, azonban hiányosságként állapítottuk meg, hogy a hazai adatbázisokból történő lekérdezések adminisztrációja pontatlan, s a vizsgált 12 ügyből – a NEBEK-nél folytatott későbbi egyeztetés alapján – 4-et az összekötő saját hatáskörben intézett el. Tekintettel arra, hogy az Europol Egyezmény értelmében az Europol és a tagállami illetékes hatóságok közötti egyetlen összekötő szerv a NEBEK, ezekről az ügyekről legalább utólag értesíteni kellett volna.

További észrevételünk, hogy a Magyarországról érkező adatkérések, illetve a külföldi megkeresésekre adott válaszok gyakran nem elég részletesek/pontosak, sokszor hiányoznak a kezelési kódok<sup>9</sup> és egyéb megjegyzések (például az információ besorolásának úgynevezett 4×4-es rendszere<sup>10</sup> szerinti jelölés)<sup>11</sup>.

Itt jegyezzük meg, hogy az úgynevezett rutinszerű lekérdezés jelei láthatók némelyik ügyiratban: például egy cseh megkeresésben bankkártya-csalás miatti nyomozáshoz kérték a megadott adatok ellenőrzését a modus operandi nyilvántartásban, ennek ellenére 9 adatbázisban hajtották végre a keresést. Az okokra vonatkozó információkat nem táltunk az iratokban, s az ellenőrzött munkatárs sem adott kielégítő magyarázatot.

Ellenőrzési tapasztalataink alapján a jogszabályi háttér felülvizsgálata és a napi gyakorlathoz történő igazítása, a NEBEK Adatvédelmi és Biztonsági Kézikönyvének elkészítése<sup>12</sup>, annak elérése, hogy a rendőrségi adatokat tartalmazó

<sup>8</sup> Az elemzési munkafájlokat („analytical working file” – AWF) tartalmazó számítógépes adatbázishoz az azt koordináló és feldolgozó Europol-elemzők, illetve az érintett tagállam összekötői vagy szakértői férnek hozzá. Az Europol Egyezmény 10. cikke alapján az AWF-ekben végzik el a bűncselekménnyel, elkövetési formával vagy bűnözői csoporttal kapcsolatos, a tagállamoktól beérkező információk elemzését. Egy AWF-ben való ügyfeldolgozást megelőzően úgynevezett nyitási utasítást készítenek, amelyet az igazgatótanács hagy jóvá, s véleményezésre meg kell küldeni a Közös Adatvédelmi Ellenőrzési Hatóságnak. Az Europol jelenleg 17 AWF-en dolgozik, amelyből 11-ben Magyarország is részt vesz. Az Europol Egyezmény alapján lehetőség van arra is, hogy egy AWF-ben található információtömegeből kiemeljenek például egy személyt vagy egy bűnözői csoportot, s erre vonatkozóan külön, célzottabban gyűjtsenek és elemezzenek különböző adatokat. Ebben a munkában általában csak a konkrétan érdekelt tagállamok vesznek részt (ami szűkebb kört jelent, mint az AWFben), s a kiemelést „célcsoport”-nak (target group) nevezik.

<sup>9</sup> H-1, ha az információ bizonyítékként történő felhasználására igazságszolgáltatási (bírói) eljárásban csak a küldővel történt egyeztetést követően kerülhet sor; H-2, ha a küldővel történő egyeztetés kötelező az információ felhasználása, továbbítása előtt; H-3, ha a mellékletben meghatározott valamely továbbítási cél, illetőleg különleges továbbítási engedély vagy korlátozás megjelölése szükséges.

<sup>10</sup> Az információforrás megbízhatóságának jelölése: „A”, ha a forrás hitelessége, megbízhatósága és illetékessége nem kétséges, vagy az információ olyan forrástól származik, aki a múltban minden esetben megbízhatónak bizonyult; „B”, ha az információ olyan forrástól származik, akitől a kapott információ a legtöbb esetben megbízhatónak bizonyult; „C”, ha az információ olyan forrástól származik, akitől a kapott információ a legtöbb esetben megbízhatatlannak bizonyult; „D”, ha a forrás megbízhatósága nem értékelhető. Az információ megbízhatóságának jelölése: „1” az olyan információ esetén, amelynek pontossága nem kétséges; „2” az olyan információ esetén, amelyet a forrás személyesen észlelt, de amelyet a továbbító tisztviselő személyesen nem észlelt; „3” az olyan információ esetén, amelyet a forrás nem személyesen észlelt, de amelyet más, korábban rögzített információ megerősít; „4” az olyan információ esetén, amelyet a forrás nem személyesen észlelt, és az nem is erősíthető meg.

<sup>11</sup> A kezelési kódokat és az úgynevezett 4×4-es rendszer szerinti jelöléseket az 1/2002. (BK 5.) BM–PM együttes utasítás tartalmazza.

<sup>12</sup> Az Adatvédelmi és Biztonsági Kézikönyv elkészítését a 4/2002. BM–PM együttes rendelet írja elő, de annak összeállításával és hatálybalépítésével ötödik éve adós a NEBEK. Tekintettel arra, hogy a NEBEK a nemzetközi bűnügyi információcsere irányára, tartalma, sebessége szempontjából meghatározó szereplő, szükséges lenne az ORFK belső rendelkezéseitől eltérő vagy azokat kiegészítő szabályok összefoglalására.

adatbázisok adatkezelője a rendőrség legyen, az Europol tevékenységének a hazai nyomozó szervekkel történő jobb megismertetése, a nemzetközi információcsere elveinek következetesebb érvényesítése hozzájárulna ahhoz, hogy a meglévő szervezési és szakmai hiányosságok ne adatvédelmi problémaként jelenjenek meg.

### Az EUODAC vizsgálat

Az Európai Közösség tagállamainak egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározása érdekében 1990. június 15-én Dublinban aláírták az erről szóló egyezményt (a továbbiakban: a dublini egyezmény). Az egyezmény előírásai értelmében meg kell állapítani a menedékjogot kérelmező személyek és a Közösség külső határainak jogellenes átlépése miatt tartóztatott személyek azonosságát, valamint lehetővé kell tenni annak ellenőrzését, hogy az adott tagállam területén illegálisan tartózkodó külföldiek kértek-e menedékjogot valamely másik tagállamban.

A személyek pontos azonosításának céljára a Európai Közösség tagállamai az ujjnyomatok összehasonlítását választották. Az erre szolgáló rendszer EUODAC néven került kialakításra. Az EUODAC létrehozása a Tanács 2725/2000/EK rendelete alapján történt. Az itt meghatározott EUODAC rendszer egy központi egységből áll, amely az ujjlenyomatadatok számítógépes központi adatbázisaként működik, és a tagállamok, valamint a központi adatbázis közötti elektronikus adatátvitelt szolgálja.

Az EUODAC rendszer tehát egyrészt a menedékjogot kérelmező személyek azonosítására, másrészt a menedékjog elbírálásában eljáró ország meghatározására szolgál. A rendszer alkalmazása ennek megfelelően bonyolult jogi és eljárási feladatokat lát el. A rendszer 2003. december 15-én kezdte meg hivatalosan a működését.

A személyek azonosítását végző rendszer két részből áll. Egyrészt a központi egységből, másrészt a hozzá távközlési vonalakon keresztül kapcsolódó, a tagállamok területén működő nemzeti rendszerekből. Az európai adatvédelmi biztos 2006 folyamán elrendelte az EUODAC rendszerre vonatkozó adatvédelmi előírások betartásának ellenőrzését. Az ellenőrzések végrehajtása során az EUODAC központi egységénél az Európai Adatvédelmi Biztos Hivatalának munkatársai végezték az ellenőrzést, míg a tagállamoknál a nemzeti adatvédelmi hatóság, Magyarországon az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai hajtották végre az ellenőrzést.

A rendszer működésének egységes és összehasonlítható ellenőrzése érdekében a tagállamok hatóságai az európai adatvédelmi biztos által a tagországoknak átadott kérdőív alapján végezték az ellenőrzést. Magyarországon a kérdőívet a vizsgálat elvégzésének kezdetekor átadtuk az ujjnyomatok kezelését végző Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet, valamint a menedékkérők ügyeinek intézését is végző IRM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vizsgálatban illetékes munkatársainak. Ezt követően az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai konzultációt folytattak a kérdőív kérdései alapján a szóban forgó szervezetek munkatársaival, és ennek alapján összeállították a rendszer adatvédelmi eljárására vonatkozó kérdőív egyes kérdéseire a választ.

Az EUODAC EU adatvédelmi biztosa által elrendelt vizsgálatának kérdései és az azokra adott válaszok a következők voltak:

1. Hogyan biztosítják, hogy csak harmadik ország állampolgáraitól gyűjtsenek adatot és az EU állampolgáraitól nem?  
Ha EU állampolgár jelentkezik bevándorlóként, a magyar hatóságok sohasem továbbítják az ujjnyomatukat az EUODAC-ba.
2. Milyen intézkedést tesz a tagállam, hogy javítsa az ujjnyomatok minőségét?  
A Daktiloszkópiai Osztály két munkatársa figyelemmel kíséri az összes beérkező ujjnyomat minőségét, és rendszeres helyszíni segítségnyújtással, tanácsadással és gyakorlati oktatással segíti az ujjnyomatok minőségének javítását.
3. Milyen szabályokat és eljárásokat alakított ki a Nemzeti Elérési Pont, ha a kérelemért folyamodó személy kiskorú? Ezek a szabályok megfelelnek-e az Egyesült Nemzetek Szervezete Gyermekjogi Egyezményének?  
Minden menedékkérővel ismertetik a kérelem benyújtásának kritériumait, így a 14 éven aluliakra vonatkozó ujjnyomatvételt tiltó is. Az erről szóló anyagot több nyelven elkészítette a hatóság, és a menekültkérelmek megkapják azt. Ezenkívül az ismertetésnél tolmács van jelen, aki szükség esetén elmagyarázza a leírtakat. Az eljárás során, ha a kiskorú kísérelvel érkezik (szülő vagy rokon) akkor ez a személy, ha kísérő nélkül érkezik, akkor a kinevezett ügygondnok van jelen az adatok felvételénél. Ha a kiskorúnak nincs semmilyen okmánya, akkor a kísérő által bementett születési időt veszik alapul az ujjnyomat vételénél.
4. Alkalmaz-e a tagállam olyan eljárást, amelynek során az állampolgárságot megszerző kérelmezők listáját állítják össze?  
Igen. Az Állampolgársági Főosztály értesítése alapján az elismert menekültek adatait zárolják, az állampolgárságot szerzettekét törlik.

5. Milyen adminisztratív intézkedéseket alkalmaznak a három kategória kezelésére?  
Nem történik intézkedés, ha más tagállamban kap tartózkodási engedélyt a kérelmező, vagy más tagállamon keresztül hagyja el az országot, vagy más tagállamban kap állampolgárságot.
6. Hasznos volna tudni, hogy milyen szabályok – eltekintve az EUODAC szabályzat 11. cikkében szereplő három esettől – határozzák meg, hogy a külföldi állampolgárok adatait mikor továbbítják a központi egységbe? Az a hatóság határozza meg, hogy 3. kategóriába<sup>13</sup> tartozik-e az illető menekült, amelyik az ujjnyomatot leveszi. Ebben az esetben a központi egységhez csak ellenőrzésre továbbítják az adatokat.
7. Van-e tudomása az adatvédelmi hatóságnak arról, hogy valaki azzal a kéréssel keresse meg a hatóságot, hogy személyes adatai szerepelnek-e az EUODAC rendszerben? Ha az egyéni megkeresések száma nem egyezik a különleges keresések aktuális számával, hogy magyarázza az ellentmondást?  
Nem volt ilyen kérés. A kérelmezőket tájékoztatja a magyar hatóság, hogy hol kérhetnek különleges keresést<sup>14</sup>.
8. A jogszerűtlen adatfelhasználásnak milyen szankciói vannak az EUODAC szabályzat 25. cikke alapján?  
A jogosulatlan adattovábbítást a magyar büntető törvénykönyv szankcionálja.
9. Milyen intézkedést tesznek, hogy a többszörös adatbevitelről tájékoztassák az érintettet?  
Tájékoztatjuk, hogy adatai tekintetében több találatot jelzett a rendszer.
10. Az EUODAC szabályzat 18. cikkében foglaltak nem rónak-e aránytalan terhet a hatóságra?  
Az eddigi gyakorlat alapján ez nem jelentett aránytalan megterhelést.
11. Van-e a nemzeti hatóságnak biztonsági auditja?  
Nincs.
12. Van-e naprakész listája a hatóságnak azokról a személyekről, akik hozzáférnek az EUODAC-hoz?  
Igen.
13. Milyen szabályai vannak a Dublinettel történő adatcserének?  
A Dublinethoz három főnek van hozzáférési jogosultsága. Az adatcsere titkosított pdf formátumban történik. Az alkalmazott adatcsere szabályai megfelelnek a 1560/2003/EK rendeletben leírtaknak.
14. A személyes adatok cseréje alkalmával milyen adatvédelmi intézkedést biztosítanak?  
Jelszó, jelszócsere, a hozzáférés és a végzett műveletek naplózása, titkosító eljárás alkalmazása.

A fenti kérdések és a rájuk adott válaszok áttekintik az EUODAC előírásokat és azok gyakorlati alkalmazásának összhangjára hivatkozva az egyes intézkedések EU-s jogalapjait.

#### A Prümi Szerződéshez való csatlakozás előkészületei során tett észrevételek

Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írták alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról szóló szerződést különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében (Prümi Szerződés, a továbbiakban PSZ, illetve Szerződés). Ezt a szerződést a sajtó és közvélemény Schengen III. néven is említette, noha sem jogilag, sem intézményileg nem kötődik a korábbi schengeni egyezményekhez, de filozófiájában és intézményeiben azonban kétségtelenül épít a schengeni vívmányok egyes elemeire.

A PSZ létrehozásának ötletét Otto Schily, korábbi német szövetségi belügyminiszter vetette fel 2003-ban, és kezdetben Németország, Ausztria és a Benelux államok vettek részt az egyezmény szövegének kidolgozásában. A PSZ-ben lefektetett elvek összhangban álltak a közben kibővült Unió bel- és igazságügyi együttműködése öt éves fejlesztési célkitűzésének keretében elfogadott Hágai Program előírásaival, ezért mintegy pilot projektben való részvételnél Franciaország és Spanyolország is csatlakozott a Szerződéshez.

A Hágai Program egyik alapvető újdonsága az, hogy alapvető célként határozza meg a „*hozzáférhetőség elvét*”. Ennek keretében célul tűzték ki, hogy 2008. január 1-jétől a bűnüldözési információk határokon átnyúló cseréje érdekében a hozzáférhetőség elvét kell alkalmazni az Unió egész területén. Amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban feladatainak végrehajtásához információra van szüksége, megkaphatja azt egy másik tagállamból, és a másik tagállam azon bűnüldözési ügynöksége, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a kérvényezett célra rendelkezésre fogja azt bocsátani, figyelembe véve az adott államban zajló vizsgálatok követelményeit. Az információcsere alkalmával előírták, hogy milyen feltételeket kell betartani.

<sup>13</sup> 1. kategória: menedékkjogot kérelmező személy;

2. kategória: a külső határok jogellenes átlépése miatt elfogott külföldiek;

3. kategória: valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó külföldiek.

<sup>14</sup> különleges keresés: „az érintettnél jogában áll megismerni a központi adatbázisban nyilvántartott, rá vonatkozó adatokat, valamint hogy azokat mely tagállam továbbította a központi egységhez.”

(2725/2000/EK tanácsi rendelet)

A Hágai Program végrehajtása során a hozzáférhetőség elvének betartása terén napjainkig nem sikerült kézzelfogható eredményt elérni. 2005 folyamán olyan döntés született, hogy hat adatfajta (DNS-profilok, ujjlenyomatok, balisztikai adatok, gépjármű-nyilvántartási információk, telefonszámok és egyéb hírközlési adatok, személyi és lakcím-adatok) tekintetében egyenként, fokozatosan kell kidolgozni a megvalósítás módozatait. Az előkészítő munka azonban lassan, vontatottan halad.

A PSZ tagállamai a szerződés céljainak technikai végrehajtása során olyan előrehaladást értek el, hogy kijelentették, részükről nem teszik kívánatossá uniós szinten, hogy más jogi és technikai megoldások épüljenek ki.

Ezzel olyan helyzet állt elő, hogy a Hágai Program elvének megvalósítását egy attól független szerződés keretében teljesítik az abban részt vevő országok. Ebben a tekintetben a PSZ DNS, daktiloszkópiai és gépjárműadatok cseréjére szolgáló rendelkezései kiemelkedő jelentőségűek.

A PSZ-t aláíró államokban a szerződés 2007 folyamán hatályba lép. Négy további uniós tagállam (Portugália, Olaszország, Szlovénia és Finnország) jelezte csatlakozási szándékát a szerződéshez. A Hágai Program megvalósításának késedelme miatt a német kormány úgy döntött, hogy kezdeményezi a PSZ uniós jogi keretbe emelését.

A DNS, a daktiloszkópiai és a gépjármű adatbázisból történő adattovábbítás eltérő mértékben rendelkezik személyes adatokkal. Ezekből az adatbázisokból történő közvetlen lekérdezésnél azzal kalkulálnak, hogy a rendszer fokozatosan lesz technikailag működőképes, 2007 nyarára utolsóként a gépjárműadatok is hozzáférhetőek lesznek.

A PSZ a személyes adatok kezelése miatt több adatvédelmi előírást tartalmaz. Ezek alapján az adatok kezelésének meg kell felelni az európa tanácsi rendelkezéseknek.

A személyes adatok átadása a Szerződés alapján nem kezdődhet meg, amíg a PSZ. 7. fejezete (adatvédelmi rendelkezések) hatályba nem lépett az átadásban érintett szerződő felek területén. A feltételek teljesülését a Miniszteri Bizottság határozatban állapítja meg. Fontos szerepet kap a célhoz kötöttség elvének betartása is. Ez a gépjárműnyilvántartás terén az egyes országokban eltérően jelentkezik. Van, ahol az adatszolgáltatás céljaként szabálysértési kategóriát jelölnek meg, míg máshol bűncselekmények esetén tartják indokoltnak az adatszolgáltatást.

#### *A Prümi Szerződéshez történő magyar csatlakozás lehetőségének vizsgálata során tett észrevételek*

2006 folyamán felmerült a PSZ-hez való csatlakozás lehetőségének és szükségességének vizsgálata. A csatlakozás adatvédelmi kérdéseinek tisztázása végett előbb az országos rendőrfőkapitány, később az Igazságügyi és Rendvédelmi Minisztérium kérte fel az adatvédelmi biztost, hogy tegye meg észrevételét a csatlakozással, illetve az előkészítő anyaggal kapcsolatban. A kérésnek megfelelően a biztos a következőkben fejtette ki véleményét:

*„A Prümi Szerződés célja, hogy az abban részt vevő országok fokozzák a határon átnyúló együttműködésüket a terrorizmus elleni harc, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció területén, különös tekintettel a kölcsönös információcserére. Ennek fő területeit a DNS-profil, az ujjnyomat és a gépkocsi-nyilvántartás adatainak kölcsönös cseréjében határozzák meg, hangsúlyozva, hogy az adatok cseréjénél az egyes országok nemzeti joganyagának előírásait kell figyelembe venni, és az adatok cseréjét a nemzeti kapcsolattartó egységen (national contact point) keresztül kell végrehajtani.*

*Ismereteink szerint mind a DNS, mind az ujjnyomat-nyilvántartás két részből áll, mely egy szakértői és egy személyes adat nyilvántartást tartalmaz. Az azonosítás elvégzéséhez mindkét esetben szakértői közreműködés szükséges, és csak a vizsgálat eredménye alapján lehet megállapítani vagy elvetni az illető személyazonosságát. Ennek megfelelően lehet a személy adatait kezelni. Mivel a biometrikus azonosítás elvégzését többféle eljárással lehet megvalósítani, ezért az egyes államok más és más eljárást alkalmaznak, így az ezekből kialakított szakértői adatbázis adatai is különféleek lesznek az egyes országokban.*

*A szóban forgó adatbázisokkal kapcsolatban előbb kifejtett gondolat azért fontos, mert a Prümi Szerződés egyik célkitűzése hosszabb távon az, hogy az egyes nemzeti adatbázisok adatait külső, az egyezményt aláíró másik állam hatóságai adott esetben közvetlenül is elérjék. Álláspontom szerint ezek a törekvések nem támogathatók sem adatvédelmi, sem adatbiztonsági, sem szakértői szempontból.*

*A Prümi Szerződés célkitűzéseivel egyetértek, de annak megvalósítását a nemzeti kapcsolattartó ponton keresztül tartom elképzelhetőnek. Ez az egység alkalmas kell, hogy legyen a szakértői szervezetek gyors elérésére és az általuk adott szakvélemény soron kívüli továbbítására, illetve az azonosítás eredményeként ismertté vált személyes adatok kezelésére. A nemzeti kapcsolattartó pont feladatai között célszerű szerepeltetni – a vonatkozó adatvédelmi, adatbiztonsági szabályok betartása mellett – az egyezményben szereplő gépjármű regisztrációs adatok kezelését is.*

*A nemzeti kapcsolattartó pont működésének kialakításakor figyelembe kell venni (célszerűnek tartom figyelembe venni) az adatbázisokhoz való hozzáférés jogosultsági kérdéseinek tisztázását, az adatvédelmi és adatbiztonsági előírások figyelembevételével.*

*A bűnüldözési célú adatbázisok adatkezelője a jelenlegi törvényi szabályozás szerint nem a rendőrség. Amennyiben Magyarország csatlakozni kívánna a Prümi Szerződéshez, a csatlakozás előtt meg kellene vizsgálni a szóban forgó adatbázisok rendőrség által történő adatkezelésének szükségességét és az ehhez szükséges törvényi újraszabályozás lehetőségét, valamint csatlakozás feltételeiből származó kötelezettségeket is. Ez adott esetben körütekintő elemző munka elvégzését jelenti."*

*„A Prümi Szerződés (PSZ) és a Hágai Program (HP) egymáshoz való viszonyát elemezve megállapítható, hogy a HP-ban meghatározott hozzáférhetőség elvét az eltelt időszakban nem sikerült a gyakorlatban megvalósítani, melynek egyik fő oka, hogy az elvek megvalósítása során túl sok adatfajtát vettek figyelembe, és az eljárás adatvédelmi követelményeinek teljesítése hosszas egyeztetést tett szükségessé. A PSZ a fenti problémák gyakorlatias megoldását tette lehetővé az abban részt vevő országok számára. Ebben a fázisban még nem EU-s előírásként, hanem a részt vevő országok saját elhatározásból származó eljárásaként jelenik meg. Komoly erőfeszítés történik a részt vevő országok számának növelése érdekében, majd a végzett munkára és a befektetett anyagi eszközökre is hivatkozva kezdeményezik az eljárás EU-s jogba való emelését.*

*Mivel a HP-ban meghatározott adatkörre vonatkozóan a hozzáférhetőség elvének alkalmazása a kitűzött határidőre nem látszik teljesíthetőnek, ezért a PSZ célként – ez nem az előterjesztésből, hanem a PSZ angol nyelvű változatából derül ki – a szervezett bűnözés elleni harcot, a határon átnyúló bűnözés kezelését és az illegális migráció visszaszorítását tűzte ki. Ezt azért tartjuk lényegesnek rögzíteni, mert a célhoz kötöttség elvét a PSZ keretei között is be kell tartani, bár a PSZ adatvédelmi kérdései még nem kellően megoldottak.*

*A célhoz kötöttség elvét a PSZ-ben történő lekérdezések során is be kell tartani, mert adatvédelmi szempontból csak így támogatható a lekérdezés.*

*A PSZ alkalmazása kapcsán felmerülhet az a kérdés is: amennyiben a PSZ joganyaga eltér az EU-s gyakorlattól, és nem lesz az EU joganyag része, akkor az itteni eljárást adott esetben meg lehet-e támadni a bíróságnál, amely a közöségi jog alapján dönt.*

*A PSZ-hez való csatlakozás melletti érvek áttekintése mellett talán érdemes lenne összegyűjteni a csatlakozás ellen szóló érveket is, így együtt lehetne látni az előnyt-hátrányt és a megoldandó feladatok körét is.*

*A PSZ keretében on-line elérni kívánt három adatbázis: a DNS, a daktiloszkópiai és a gépjármű-nyilvántartás. A három adatbázis alapvetően különbözik egymástól. A DNS és a daktiloszkópiai adatbázisok szakértői adatbázisok, ami a mi esetünkben azt jelenti, hogy a lekérdezés során személyes adatok kezelésére nem kerül sor, mert azt külön kezelik, és ennek megfelelően az előterjesztésben szereplő referencia adatbázis nem is tartalmaz személyes adatokat. A gépjármű-nyilvántartásból történő lekérdezésénél viszont személyes adatok kezelésére is sor kerül. Ez okozza a különböző adattárak on-line lekérdezésének eltérő megítélését.*

*A DNS és a daktiloszkópiai referencia adattárak kezelését szakértők végzik. Csak ők alkalmasak az adatok bevételére, lekérdezésére, a kapott adatok összehasonlítására, az eredmény minősítésére. A szakértők munkája az on-line lekérdezés során is megkerülhetetlen. Ez az oka annak, hogy a lekérdezés a nemzeti összekötő ponton keresztül történik. Nem feladatunk az ehhez tartozó szakmai tevékenység megítélése, de az előterjesztés nem tér ki arra, hogy az eltérő nyelvi és technikai feltételek milyen feladatok elvégzését követelik meg ahhoz, hogy például Spanyolországból le lehessen kérdezni a magyar adatokat, és mit kell tennie a magyar szakértőnek ahhoz, hogy holland adatbázist le tudjon kérdezni. Az adatbázisok szöveges része általában az adott ország saját nyelvén kérdez. Ehhez lehet, hogy az adott szakértői rendszereket is át kellene alakítani.*

*A PSZ-hez való csatlakozással összefüggésben az IRM által készített előterjesztés tartalmazza a BSZKI helye és szerepe meghatározásának fontosságát. Javasoljuk, hogy az IRM kezdeményezze a kérdés mielőbbi megoldását, mert az adattárak helyzete az új minisztériumi struktúrában jelenleg nem megoldott, egy sor kérdésről az adattárak adatvédelmi helyzetének tisztázása miatt is intézkedni kell. (rendőrség, BSZKI, AH egymáshoz való viszonya)*

*A gépjármű-nyilvántartásból történő adatszolgáltatás leírása a szóban forgó anyagban számunkra elnagyolt. A három szóban forgó adatbázis közül adatvédelmileg ez a legérzékenyebb. A „4. Gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresése” című részben leírtak adatvédelmi szempontból nem megnyugtatóak. A lekérdezés célja csak a PSZ céljaként említett ok (a szervezett bűnözés elleni harc, a határon átnyúló bűnözés kezelése és az illegális migráció visszaszorítása) lehet, ezzel szemben az előterjesztés szabálysértés esetén történő adatszolgáltatást is említ. Ez nem a PSZ célja, ebben az esetben a célhoz kötöttség nem áll meg. A gépjármű adatbázis adatainak on-line lekérdezése adatvédelmi szempontból problémát jelent, mert a lekérdezés jogosságának, célhoz kötöttségének ellenőrzése ebben az esetben nem megnyugtatóan megoldott. Ebben az esetben az adatszolgáltató ország adatvédelmi hatóságának nincs lehetősége a lekérdezés célhoz kötöttségét ellenőrizni. A gépjármű-nyilvántartás személyes adatainak relevanciája külföldön történt szabálysértési ügyekben nem minden esetben áll meg. Hasonlóan a közrend és közbiztonság érdekében történő lekérdezések sem tartoznak a PSZ által meghatározott célok körébe, ezért az ilyen esetekben történő lekérdezés is aggályos.*

































hangot a Bíróság légi utasok adatainak Egyesült Államokba történő továbbítása ügyében hozott határozatával kapcsolatban. A luxemburgi bíróság előtt lefolytatott eljárásba az EDPS a felperes oldalán beavatkozott és szintén az Egyesült Államok és az Európai Unió között létrejött megállapodás hatályon kívül helyezése mellett érvelt. A Bíróság pusztán formális hiányosságokra (nem megfelelő jogalap) hivatkozással helyezte hatályon kívül a szóban forgó megállapodást. Ennek következményeként a légi utasok adatainak védelmét érdemben érintő kérdéseket nem részletezte az ítélet. Ez végeredményben pedig oda vezetett, hogy a megállapodás újratárgyalása során az utasok adatai védelmének szintjét illetően nem sikerült áttörést elérni (az ügy magyar vonatkozásával összefüggésben bővebben az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos tevékenységéről szóló fejezetben olvashatnak).

Aktív szerepet játszott az EDPS az európai bankok nemzetközi elszámolásait intéző belga székhelyű cég, a Swift vitatott adatkezelésének ügyében is. A Swift nyilvántartási rendszere úgy épül fel, hogy az európai központtal párhuzamosan működik egy annak tökéletes tükörképét alkotó adatbázis az Egyesült Államokban is. A 2001. szeptember 11-i terrorista támadások után a terrorizmus elleni harc keretében arra utasították az amerikai hatóságok a Swiftet, hogy az európai nemzetközi tranzakciókat is tartalmazó amerikai adatbázist adják át nekik. Ezt a kérést a Swift kénytelen volt teljesíteni, elmulasztotta azonban ezt a tényt közölni az európai adatvédelmi hatóságokkal. Bár az Európai Központi Bank már évekkel korábban tudomást szerzett az adatátadásról, a tények csupán 2006 tavaszán váltak ismertté a közvélemény számára. Az EDPS támogatta a 29-es Munkacsoport Swifttel kapcsolatos véleményét, amely a saját állásfoglalásával lényegében megegyező megállapításokat tartalmaz. Ennek megfelelően mind az EDPS, mind a 29-es Munkacsoport elvárja a Swifttől és minden érintett szereplőtől, így a bankoktól is, hogy haladéktalanul olyan eljárásokat alakítsanak ki, amelyek segítségével az európai tranzakciókhoz kötődő személyes adatok megfelelő védelemben részesülnek, és az európai adatvédelmi normákat súlyosan sértő adattovábbításra többé ne kerülhessen sor.

Amint arról már tavalyi beszámolónkban is említést tettünk, a magyar adatvédelmi hatóság munkatársa az első nemzeti szakértő, akit az EDPS foglalkoztat. A nemzeti szakértői program célja kettős. A nemzeti szakértő egyrészt segíti az EDPS munkáját a nemzeti hatóságnál szerzett tapasztalataival, másrészt pedig az EDPS mellett szerzett tapasztalatok a szakértő hazatérése után a magyar adatvédelmi biztos stábjának tudását gazdagítják. A 2007 júliusáig az EDPS mellett dolgozó szakértőnk feladata a felügyeleti tevékenységben való részvétel. Ez magában foglalja panaszügyek intézését, valamint az úgynevezett előzetes ellenőrzéseket, melyekre fentebb kitértünk.

EDPS honlapcíme: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)

## IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS; A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

### *A. Az adatvédelmi nyilvántartás*

Az adatvédelmi biztos, összhangban a 95/46/EC Irányelvvel, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 24. §-ának c) pontja alapján adatvédelmi nyilvántartást vezet.

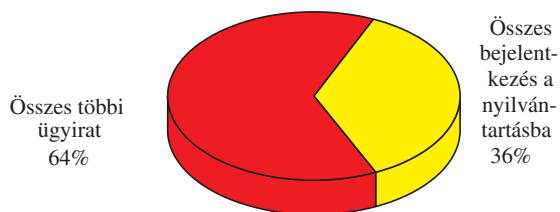
Az adatvédelmi nyilvántartás a személyes adatok kezelését végző szerveket (természetes és jogi személyeket, illetve jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokat, szervezeteket) tartja nyilván. A nyilvántartás információt nyújt a Magyar Köztársaság területén személyes adattal végzett adatkezelésekről, arról, hogy ki, milyen célból, milyen személyes adatokat, mennyi ideig kezel, illetve arról is, hogy az általa kezelt személyes adatokat milyen forrásból gyűjtötte, illetve továbbítja-e más szerv vagy személy részére.

A nyilvántartás egyrészt az adatkezelések jogszerűségének ellenőrzésére szolgál, másrészt az érintettnek ad lehetőséget arra, hogy adatai kezeléséről tudomást szerezzen, különösen abban az esetben, ha információs önrendelkezési jogát közvetlenül nem gyakorolhatja.

Az adatvédelmi nyilvántartás deklaratív hatályú, adatai az adatkezelőt kötelezik. Az adatvédelmi biztos – bár a nyilvántartásba vételt nem tagadhatja meg – már a bejelentéssel egyidőben felléphet, ha a bejelentett adatkezelés nem felel meg a törvényes előírásoknak.

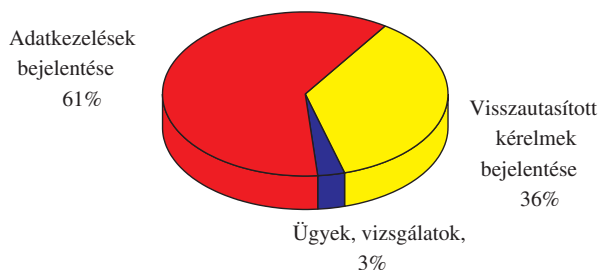
Az Avtv. 28. § (1) bekezdése rendelkezik az adatvédelmi nyilvántartásról. Az ebben a szakaszban meghatározott adatokat kell az adatkezelőnek, az adatkezelés megkezdése előtt – az Avtv. 30. §-ában meghatározott adatkezelések kivételével – bejelentenie.

Az ABI tevékenységi körében az adatvédelmi nyilvántartás helyzete  
2006 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartásba bárki betekinthez. A nyilvántartás a honlapunkról is elérhető.

Az ABI nyilvántartási tevékenységének megoszlása a beérkezett nyilvántartási ügyek alapján  
2006 (%)



### Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentések 2006. évi tapasztalatai

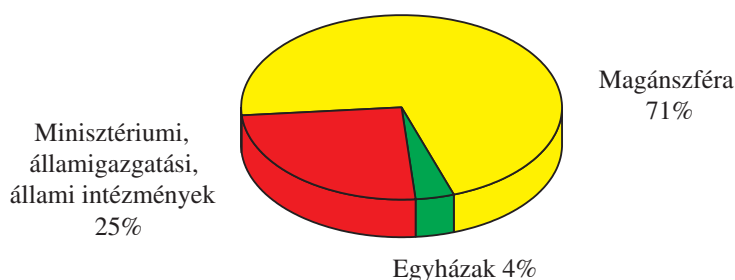
Az adatkezelők az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentéseiket továbbra is elsősorban a honlapunkról letehető adatlapon tették meg. Azon bejelentések esetében, amikor sokféle személyes adatnak bonyolult rendszerben történő kezeléséről van szó, célszerű az Avtv. 28. §-ában megjelölt adatoknak az adatlapon való bejelentése mellett még egy bővebb, az adatkezelés folyamatát is leíró magyarázatot mellékelni.

Bár az adatvédelmi biztosnak az Avtv. a nyilvántartásba vétel megtagadására nem ad jogszabályi felhatalmazást, azon bejelentések esetében, melyek hiányosak, felhívja az adatkezelőt a bejelentés kiegészítésére, módosítására. A bejelentés célja, hogy az érintettek tájékozódhassanak az egyes adatkezelések során kezelt személyes adataik útjáról, ami akkor lehetséges, ha a bejelentésből pontosan nyomon követhető, hogy mely természetes személyek, milyen személyes adatait konkrétan milyen szerv vagy személy, milyen célból és mennyi ideig kezeli. Tekintettel az adatkezelések sokféleségére az adatlap nem minden esetben nyújt a bejelentett adatkezelésről elegendő információt. A bejelentést ilyen esetekben az adatkezelés folyamatának leírásával, az adatvédelmi biztosnak címzett levélben is meg lehet tenni. Természetesen, ha egy adatkezelés nyilvánvalóan jogellenes, ennek megszüntetésére az adatkezelőt az adatvédelmi biztos haladéktalanul felhívhatja, így a nyilvántartásba bejegyzés mintegy „okafogyottá válik”.

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentés egy jognyilatkozat, melyet az adatkezelő szerv vagy személy köteles megtenni, a jognyilatkozatra vonatkozó formai kritériumok megtartásával. A bejelentések feldolgozása során tapasztaljuk, hogy sok esetben nem az adatkezelő, hanem az adatfeldolgozással megbízott adatfeldolgozó végzi az adatkezelő részére a bejelentéssel kapcsolatos adminisztratív feladatokat. Ilyen esetben szükséges a bejelentéshez csatolni a Polgári Törvénykönyv, illetve a gazdasági társaságokról szóló törvény képviseletre vonatkozó szabályainak megfelelően a képviseleti jogosultságot igazoló okiratot (meghatalmazás, megbízás). Az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentést – tekintve, hogy jognyilatkozatról van szó – az adatkezelő aláírásával kell ellátni. Bár az adatlapon erre vonatkozóan külön rubrika nincs megjelölve, az adatlap minden oldalának, illetve a kísérőlevélnek aláírásával kell a bejelentést hitelesíteni.

A bejelentést továbbra is – tekintettel arra, hogy az elektronikus aláírás fogadására a hivatalnak nincs módja – csak postai úton, vagy személyesen lehet megtenni.

Főbb adatkezelői kategóriák  
(önkormányzatok nélkül) 2006 (%)



2006-ban az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentést tevők száma és összetétele a korábbi évekhez hasonlóan alakult. Továbbra is elsősorban a marketing tevékenységet végző szervek éltek bejelentéssel a hivatalhoz, akár saját, akár megbízójuk nevében.

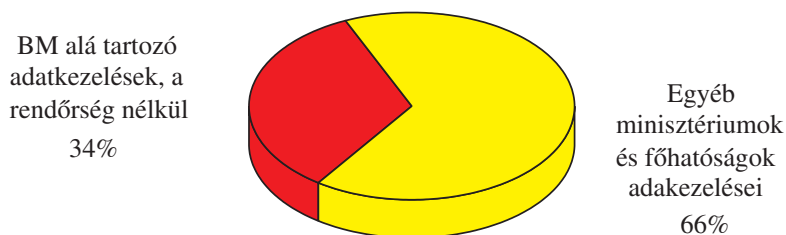
Az elmúlt évek tendenciájának megfelelően nőtt az interneten történő adatgyűjtések száma. Ez elsősorban az egyes weboldalakon történő regisztrációval, másrészt a különféle webáruházak elterjedésével, a vásárlási célú adatkezeléssel valósul meg.

Nem történt változás az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentést tevők összetételében a tekintetben sem, hogy tovább csökkent az állami szférából érkező bejelentések száma. Az Avtv. 28. §-ának (2) bekezdése szerint a jogszabályban elrendelt adatkezeléseket a szabályozás tárgya szerint illetékes miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője, illetőleg polgármester, főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke köteles bejelenteni a jogszabály hatálybalépését követő 15 napon belül.

Az elmúlt években a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek kevés bejelentést teljesítettek annak ellenére, hogy jelentős adatkezelést is érintő jogszabály-módosítások történtek. Kivételt képez az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentő állami szervek sorában a rendőrség, illetve a határőrség, melyek mind a központi szervekre, mind a helyi szervekre vonatkozó adatkezeléseket, illetve az adatkezelésekben bekövetkezett változásokat rendre bejelentik. E két fegy-

veres testületen kívül 2006-ban bejelentést tett még a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, a BM Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, illetve az Állami Számvevőszék és az Országos Gyógyszerészeti Intézet. Láthatjuk, hogy a bejelentések mennyisége nem arányos a közszféra által végzett adatkezelések mennyiségével. Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozások szükségessé tették az adatvédelmi nyilvántartásnak az adatkezelők bejelentése alapján történő aktualizálását, frissítését, ami azonban a bejelentések elmulasztása miatt elmarad.

Minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseinek megoszlása  
2006 (%)



Tekintettel arra, hogy a közelmúltban, illetve előreláthatóan a közeljövőben is jelentős változások történnek a közszférában, szükségesnek látjuk felhívni a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek vezetőinek figyelmét az Avtv. 28. §-ának (2) bekezdésében szabályozott bejelentési kötelezettségre. Az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni a jogszabályváltozások következtében létrejövő új adatkezeléseket, valamint az egyes adatkezelések esetében az adatkezelő személyében történő változást, illetve természetesen azt is, ha az adatkezelő megnevezése megváltozik. Az Avtv. 29. §-ának (2) bekezdése alapján be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba az adatkezelésben bekövetkezett minden olyan változást, amely a bejelentésben meghatározott adatkört érint. Így be kell jelenteni az adatkezelés céljában, a kezelt adatok fajtájában, az érintettek körében, az igénybevett adatfeldolgozó személyében történt változást, be kell jelenteni továbbá azt is, ha az adatkezelés alapjául szolgáló jogszabály, így az adatkezelés jogalapja változik meg.

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel és a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvénnyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény véleményezése során a igazságügyi és rendészeti miniszternek megküldött válaszlevelünkben leírtuk, hogy az átszervezéseket követően a közigazgatási szervek működése nem lehet ellentétes az Avtv. szabályaival. Ezzel összhangban is felhívtuk a figyelmet közszféra átalakításából adódó bejelentési kötelezettségre.

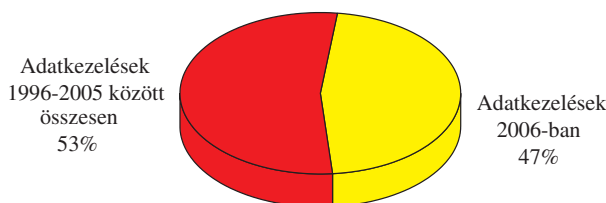
#### *Aláírásgyűjtés célú adatkezelések bejelentése*

A 2006-os év második felében az előző évekhez képest tovább növekedett az aláírásgyűjtések száma. A népszavazás, népi kezdeményezés célú aláírásgyűjtések esetében az Országos Választási Bizottság még az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése előtt felhívja a népszavazás, népi kezdeményezés szervezőit az adatkezelés adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentésére. Ennek ellenére még mindig sok olyan petíciós célú aláírásgyűjtésről szerzünk tudomást, melynek adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentését az adatkezelő elmulasztotta.

Az aláírásgyűjtés során személyes adatok kezelése történik, melynek alapja az Alkotmányban meghatározott petíciós jog, illetve az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben szabályozott helyi népszavazás, népi kezdeményezés mint a népakarat kifejezésének közvetlen formája. Az aláírásgyűjtő ívek aláírása, illetve egyéb személyes adatok megadása önkéntes, így az adatkezelés jogalapja az érintett hozzájárulása.

Az aláírásgyűjtés során az aláírásgyűjtés kezdeményezői az aláírásgyűjtő ívet aláíró személyek személyes adatai tekintetében adatkezelőkké válnak. Népszavazás, népi kezdeményezés esetében az aláírásgyűjtés időszakában az adatkezelőt terhelő törvényi kötelezettségek teljesítéséért az a természetes vagy jogi 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.

Aláírásgyűjtéssel kapcsolatos adatkezelések száma  
(%)



Az aláírásgyűjtés célú adatkezelést – függetlenül attól, hogy népszavazásról, népi kezdeményezésről, vagy petícióról van-e szó – az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni. A bejelentés során meg kell jelölni, hogy ki az adatkezelő/aláírást gyűjtő szerv vagy személy, mi az adatkezelés/aláírásgyűjtés célja, milyen körben történik az aláírásgyűjtés/adatkezelés, mely szerv vagy személy részére történik az aláírásgyűjtő ívek továbbítása, illetve azt, hogy mennyi ideig történik az aláírást gyűjtés. 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 adatvédelmi biztos álláspontja alapján az adatvédelmi nyilvántartási számot az aláírásgyűjtés helyszínén is jól látható formában megtekinthetővé kell tenni.

*Interneten keresztül megvalósuló adatkezelések bejelentése*

Modern világunkban az elektronikus háló egyre nagyobb szerephez jut az emberek mindennapi életében. Míg alig néhány évvel ezelőtt az internet használata elsősorban információszerezésre irányult, ma már interneten keresztül kommunikálunk, vásárolunk, ismerkedünk. Minél több időt töltünk a világhálón, minél több szolgáltatást veszünk igénybe elektronikus úton, annál több személyes adatunk kerül fel a hálóra.

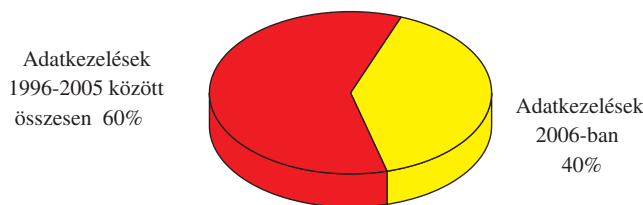
Ha az internetfelhasználóhoz kapcsolódó adatok (IP-cím, a felhasználó neve, e-mail címe stb.) természetes személlyel összekapcsolhatóak, illetve kapcsolatuk a természetes személlyel helyreállítható, akkor személyes adatnak minősülnek. Ezen személyes adatok kezelése adatkezelésnek minősül. Az interneten történő adatkezelés esetében mind a szerver üzemeltetője, mind a tartalom szolgáltatója adatkezelővé válhat. A személyes adatoknak a szerveren történő tárolása esetén az adatkezelő a szerver üzemeltetője. Ha azonban a felhasználó regisztrálja magát a weboldalon, a személyes adatok kezelője a tartalomszolgáltató.

Az internetes oldalakon történő regisztráció önkéntes. Az adatkezelés jogszerűségének feltétele azonban, hogy az adatkezelő a regisztráció helyén megfelelő tájékoztatást nyújtson arról, hogy kik, milyen célból, mennyi ideig kezelik a regisztrált személyes adatait. Az adatkezelőnek biztosítania kell továbbá, hogy az érintett bármikor, legalább olyan egyszerűen, mint ahogy a regisztrációra is sor került, „*leregisztrálhasson*”, vagyis kérje személyes adatainak az adott oldalról történő törlését.

Felhívjuk az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentést tevő internetes adatkezelők figyelmét az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény rendelkezéseire is, mely szerint kizárólag az igénybe vevő egyértelmű, előzetes hozzájárulásával küldhető elektronikus úton, levelezés során elektronikus hirdetés. Az elektronikus hirdető, az elektronikus hirdetési szolgáltató és az elektronikus hirdetés közzétevője köteles nyilvántartást vezetni azokról, akik számára bejelentették, hogy kívánnak elektronikus hirdetést kapni; nem küldhető elektronikus hirdetés annak, aki nem szerepel ebben a nyilvántartásban.

Az interneten keresztül – ahogy a bármilyen más módon – végzett adatgyűjtéseket, adatkezeléseket az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

Internettel kapcsolatos adatkezelések száma  
(%)



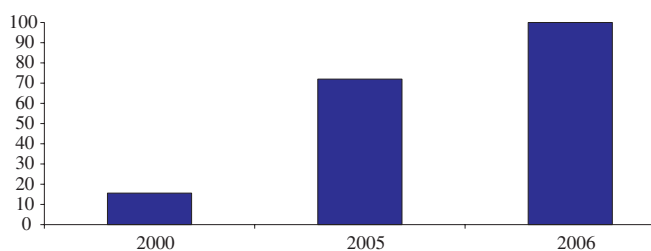
Az utóbbi időben megnövekedett a különféle közösségi portálok száma. Ezen közösségi portálok bejelentése során felhívtuk az üzemeltetők figyelmét arra, hogy tekintettel a portálon kezelt személyes adatok mennyiségére, különös figyelmet kell fordítani az érintettek egyértelmű és részletes tájékoztatására.

Továbbra is sok bejelentés érkezik az internetes áruházakat üzemeltető adatkezelők részéről. Webáruház üzemeltetése egyfajta szolgáltatás nyújtása az interneten, mely során személyes adatok gyűjtése, tárolása is történik. Az internetes áruházban történő vásárlással „szokványos”, a kereskedelmi forgalomban megvalósuló adásvétel jön létre. Ha a személyes adatok felhasználása csak a konkrét vásárlással összefüggésben történik, úgy mint például számlázás, az adatkezelést nem kell az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni, mivel az az Avtv. 30. §-ának a) pontjában szabályozott ügyfélkapcsolatnak minősül. 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.

*Marketing, direkt marketing célból megvalósuló adatkezelések bejelentése*

Több éve tapasztaljuk, hogy a reklám célú adatgyűjtéseket nagyrészt a piacon jelen lévő marketing tevékenységgel foglalkozó cégek végzik, többségében megbízási szerződés keretében. Ezek a cégek rengeteg promóciós adatgyűjtést, nyereményjátékot szerveznek a különböző termékeket és szolgáltatásokat megrendelő, használó személyek körének megkeresése érdekében. A marketinggel foglalkozó cégek – a bejelentések nagy számára tekintettel – nagy gyakorlatot szereztek már az adatvédelmi nyilvántartás kérdésében, bejelentéseik nagy számban és rendszeresen érkeznek.

Bejelentkezett magánszféra (adatkezelők)  
2000–2006 (%)



Az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentési kötelezettsége az adatkezelőnek van. Mivel a megbízó – az a szerv, amely a reklámcéget azzal bízta meg, hogy részére akár promóciós, akár más céllal személyes adatokat gyűjtsön, rendszerezzen, kezeljen – határozza meg az adatkezelés célját, a célhoz kötöttség elvének értelmében adatkezelőnek minősül. Adatfeldolgozó ebben az esetben a megbízott szerv. A megbízott adatfeldolgozó a bejelentés ügyében csak az adatkezelő cég képviseletében, az adatkezelő által adott meghatalmazás, esetleg ilyen tárgyú megbízás birtokában járhat el.

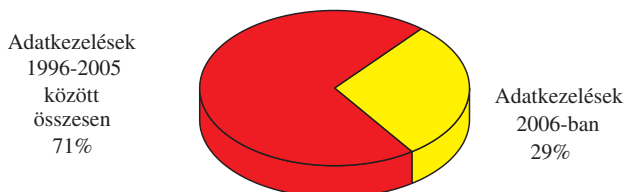
Abban az esetben, ha a megbízás a promóció teljes lebonyolítására, az adatkezelés egészére vonatkozik, és a megbízó az adatokhoz nem fér hozzá, azokat semmilyen céllal nem kezeli, akkor a megbízó a szűken értelmezett adatkezelésben nem vesz részt. Ez esetben a megbízott adatkezelővé válik, az Avtv. 28. §-ának (1) bekezdése szerint ő lesz köteles az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni.

Továbbra is problémát okoz a kiskorú gyermekek személyes adatainak, illetve a direkt marketing levelekben megszólított személyek hozzátartozói, családtagjai személyes adatainak kezelése. Személyes adatával mindenki saját maga rendelkezhet érvényesen, a családtagok személyes adatainak jogszerű kezeléséhez minden egyes családtag hozzájárulása szükséges. Az érintett adatkezeléshez való hozzájárulása egy jognyilatkozat, melyre a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései irányadóak. A Ptk. szerint tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú (cselekvőképtelen) nevében a törvényes képviselője jár el, tizennegyedik életévét betöltött kiskorú (korlátozottan cselekvőképes) esetében pedig a kiskorú nyilatkozatának érvényességéhez – ha jogszabály kivételt nem tesz – törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása szükséges. Bár a korlátozottan cselekvőképes kiskorú törvényes képviselőjének közreműködése nélkül is megkötheti a mindennapi élet szokásos szükségleteinek fedezése körébe tartozó kisebb jelentőségű szerződéseket, tehet jognyilatkozatot, mégis előfordulhatnak olyan visszásságok, amikor a kiskorú olyan ügyletbe adja személyes adatainak (például képmás) kezeléséhez való hozzájárulását, amely a mindennapi élet szokásos jogügyletein túlmutat. 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.

#### *Munkavállalók személyes adatai kezelésének bejelentése*

Az adatkezelővel munkaviszonyban álló személyek adatait tartalmazó adatkezelést, az Avtv. 30. §-ának a) pontja alapján az adatvédelmi nyilvántartásba nem kell bejelenteni. A munkavállalók személyes adatainak kezelésével kapcsolatos kérdések elsősorban arra irányulnak, hogy szüksége-e az adatvédelmi biztosnak bejelentést tenni az esetben, ha a munkavállalók adatait a munkáltató más szervhez vagy külföldre továbbítja.

Munkavégzéssel kapcsolatos adatkezelések száma  
(%)



A munkavállalók személyes adatainak továbbítását, mivel az adattovábbítás címzettje az adatok tekintetében adatkezelővé válik, az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni. Szintén bejelentési kötelezettség alá esik a munkaviszonnyal közvetlenül össze nem függő adatgyűjtés, így például a külföldi munkavállalók vízumügyintézése, külföldi anyavállalatához történő továbbítása vagy munkavállalói részvényprogramhoz kapcsolódó adatkezelés.

#### *Kivételek az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól*

A bejelentési kötelezettség alá nem eső adatkezelések – a jogalkotó szándéka szerint – azért mentesülnek ezen kötelezettség alól, mivel az adatkezelés célja egyrészt az érintett számára ismert, és az adatfelvétel közvetlenül tőle történik, másrészt célja az érintett személyes érdekén túlmutat, vagy ki sem kerül a személyes szférából. Egyes esetekben az adatkezelés szorosan kötődik a jogi személyek működéséhez, és a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódik, más esetekben a személyes adatok kezelése közérdeket szolgál, vagy a cél teljesüléséhez a személyes jelleg megőrzésére csak az adatkezelés meghatározott szakaszában van szükség. 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.

Nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely az adatkezelővel

- munkaviszonyban,
- tagsági,
- tanulói viszonyban,
- ügyfélkapcsolatban álló személyek személyes adatait tartalmazza.

Az *a)* pontban felsorolt kivételek esetében az adatkezelő és az érintett között valamilyen, többségében szerződéses jogviszony áll fenn. Ezekben az esetekben a felek a szerződésben, illetve a jogviszonyra vonatkozó jogszabályban (például közoktatás) a jogviszony jellegéből fakadó elemek mellett a kezelt adatok körét is meghatározzák. Nincs szükség az adatkezelés bejelentésére, mivel az érintett önként, szerződési szabadságával élve maga kezdeményezi az adatkezelővel létrehozandó jogviszonyt.

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. Tipikusan ilyen például a biztosító és a biztosított, a bank és „*ügyfele*” közti viszony. Ügyfélkapcsolatnak minősülhet az olyan jogviszony is, amely – bár tényleg adásvételt jelent – nem testesül meg egy klasszikus értelemben vett szerződés formájában. Ilyen például az internetes áruházakban történő vásárláshoz kapcsolódó adatkezelés. 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.

Kérdés merült fel az Avtv. 30. §-ának *b)* pontjában szabályozott kivétellel kapcsolatban is. Nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely egyház, vallásfelekezet, vallási közösség belső szabályai szerint történik. Nem kell tehát bejelenteni az olyan adatkezeléseket, amelyet az egyház, vallásfelekezet például tagjairól, a tagok által az egyházban betöltött funkcióiról vezet. Mivel nem az egyház belső szabályait érinti, be kell azonban jelenteni a támogatókról, adományozókról vezetett nyilvántartást.

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentés alól mentesülő adatkezelések közül még problémát okoz az Avtv. 30. §-ának *j)* pontjában szabályozott, a természetes személy saját célját szolgáló adatkezelés értelmezése. E tekintetben megszorítóan kell értelmezni a törvényt. Csak olyan adatkezelés minősül a természetes személy saját célját szolgáló adatkezelésnek, amely során az érintettek tudtával kerülnek személyes adatok az adatot kezelő birtokába, azokat az adatbirtokos csak magáncélra kezelheti.

#### *Belső adatvédelmi felelősök bejelentése*

Az Avtv. 2004. január 1-jén hatályba lépett módosítását követően a „*nagy*” adatkezelők jórészt eleget tettek törvényi kötelezettségüknek, és kijelölték az adatvédelmi feladatok koordinálásával, ellenőrzésével megbízott adatvédelmi felelősöket. Ezek az adatkezelők az adatvédelmi felelősöket az adatvédelmi nyilvántartásba is bejelentették. A kezdeti dömpinget követően már kevés szerv jelentette belső adatvédelmi felelős kinevezését, a korábban bejelentést tevő szervek azonban rendszeresen bejelentik az adatvédelmi felelős személyében bekövetkező változásokat. Tekintettel azonban arra, hogy nincs adatunk arról, hány olyan szerv működik Magyarországon, melyben az adatvédelmi felelős kinevezése kötelező, arra nézve sincs pontos adatunk, hogy mely szervek mulasztották el bejelentési kötelezettségüket.

#### *Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele*

|                                                                      |      |
|----------------------------------------------------------------------|------|
| Minisztériumi, államigazgatási, állami intézmények mint adatkezelők: | 415  |
| adatkezeléseik:                                                      | 1309 |
| A magánszférába tartozó adatkezelők:                                 | 1176 |
| adatkezeléseik:                                                      | 2840 |
| Önkormányzatok mint adatkezelők:                                     | 3161 |
| Egyházak mint adatkezelők:                                           | 63   |
| adatkezeléseik:                                                      | 72   |

### **Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai rendszerének állapota és fejlesztése**

#### *Az adatvédelmi biztos megújított honlapja*

Az elkészített és jóváhagyott rendszerterv és programtervek alapján a 2005. év végére a fejlesztési, programtechnológiai munkák befejeződtek, és 2006. január 2-ával egy megújult multimédiás honlap jelentkezett a <http://abiweb.obh.hu/abi/> címen mint az adatvédelmi biztos honlapja.

A honlap előző megjelenési formájában 2004. március 1-jétől került bevezetésre és üzemeltetésre.

Ebben a formájában 2005. december 31-ig 70.390 látogatót fogadott.

A honlapon található adatvédelmi és közérdekű információs tartalmat tekintve eleget tett a vele szemben támasztott követelményeknek. Megjelenése azonban már nem tükrözte az egyre népszerűbb, napjainkra gyakorlatilag elvárt multimédiás megjelenítési formákat.

A régi honlapon a hangsúly egyértelműen a megjelenített írásos anyagok tartalmi relevanciáján volt és nem az egyes oldalak vizuális megjelenítésén.

Az elektronikus információs kultúra terjedése és változása, ahhoz vezetett, hogy a tervezők próbálják jobban érthetőbbé, látványosabbá és áttekinthetőbbé tenni honlapjuk mondanivalóját vizuális hatások segítségével.

Az új honlap rendszertervének kidolgozása során a Nyilvántartási Főosztály informatikai fejlesztő munkatársai nagy figyelmet szenteltek a rendszerrel szemben támasztott felhasználói elvárások összegzésének, hiszen a honlap iránt érdeklődők széles társadalmi körből kerülhetnek ki, mivel a biztoshoz minden olyan magán- vagy jogi személy fordulhat, aki Magyarország területén tartózkodik. Törekedtünk arra, hogy az olvasható információkat, ahol csak lehet, egységszerű ki vizuális (grafikus és/vagy animációs) elemek.

Úgy gondoljuk, sikerült elérni, hogy a honlap navigációja egyértelmű, megjelenése egységes legyen, ezt segítse az animációs elemekből épülő menüs megjelenés.

Lehetővé tettük, hogy a honlap egyes főbb fejezeteiben és a főmenü pontjaiban részenkénti, valamint az egészében összetett keresést is lehessen végezni.

Az új multimédiás honlap szerkezetében is alkalmazkodik a társadalom egyes rétegeiben a személyes adatok védelme, valamint a közérdekű adatok nyilvánossága iránt megnyilvánuló különböző mélységű érdeklődés eltérő szintű kiváltásának lehetőségéhez.

Az új multimédiás honlap bejelentkező (főoldal) oldalát az alábbi ábra mutatja:



A honlap középső részét animált menüs választás lehetősége tölti ki, amely az átlagos állampolgár érdeklődését kívánja felkelteni a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos alapjogok érvényesülése terén.

A grafikus menü az alábbi ábrán található:



Ez az animált menüs rész látványos, animációs és multiplikációs módon segíti a nem professzionális adatvédelmi szakembereket abban, hogyan fordulhat az adatvédelmi biztoshoz személyesen, levélben, telefonon, faxon, e-mail-ben (Elérhetőségeink, Magunkról).

Érdekes multiplikációs effektusokkal világítja meg a biztoshoz leggyakrabban intézett kérdésekre adott válaszokat (Gyakran Intézett Kérdések).

Kedves, animációs kvízzátékkal segíti az érdeklődőket tájékozottságuk ellenőrzésében a személyes adatok védelme, valamint a közérdekű adatok nyilvánossága által felvetett kérdéskörökben (Ismerkedés az adatvédelemmel).

Felvilágosítást ad az érdeklődőknek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről az Adatvédelmi Biztos Irodáján (Közérdekű információk).

Kalauzolja a polgárokat a személyes nyilvántartások világába, amiről az adatvédelmi nyilvántartás nyújt képet (Hol tarthatják Önt nyilván?).

A honlap horizontális főmenüje – amelyet a következő ábra mutat – már inkább a professzionálisabb tájékozottsággal bíró látogatók érdeklődésére számíthat.

|                            |                         |             |              |                           |                                          |              |
|----------------------------|-------------------------|-------------|--------------|---------------------------|------------------------------------------|--------------|
| <b>Főoldal</b>             | Aktuális információk    | Tájékoztató | GYIK         | Adatvédelmi nyilvántartás | Nemzetközi kitekintés                    | Sajtófigyelő |
| Éves parlamenti beszámolók | Törvények, jogszabályok | Linkek      | Rendezvények | Publikációk               | Elektronikus információszabadság oldalak |              |

Néhányat kiemelnénk a széleskörű választékból:

A látogató rendkívül hasznos információkhoz juthat az adatvédelmi biztos ajánlásaiból, állásfoglalásaiból, közleményeiből, valamint a vizsgált és a honlapra kihelyezett nagy érdeklődést keltő ügyekből (Aktuális információk).

Részletesen áttekintheti az adatvédelmi biztosok eddigi tevékenységét, amiről ők a parlamentben számoltak be (Éves parlamenti beszámolók).

A biztos nemzetközi együttműködés keretében végzett tevékenységéről, a 29-es Adatvédelmi Munkacsoportról, az uniós adatvédelemről, a schengeni csatlakozásból a biztosra háruló feladatokról, a nemzetközi jogalkotásról (Nemzetközi kitekintés) menüpont ad tájékoztatót.

Az adatvédelem kérdéseinek, az adatvédelmi biztos tevékenységének a médiában történő tükröződéséről (Sajtófigyelő) és ennek archívuma ad számot, napjainktól 2004. március 1-jéig.

Az 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 24. § c) pontja szerint az adatvédelmi biztos gondoskodik az adatvédelmi nyilvántartás vezetéséről.

Ezt tükrözi az (Adatvédelmi nyilvántartás) főmenüpont, amely az érdeklődő és/vagy érintett állampolgárok részére ad felvilágosítást arról, hogy milyen adatkezelők, mely személyes adatukat, milyen célból kezelik. A bejelentésre kötelezetteknek pedig útmutatókkal, segédletekkel nyújt támaszt kötelezettségük teljesítéséhez.

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.) támasztotta követelményeknek való megfeleltetés során az új honlapon új főmenüpont került bevezetésre, az (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.

Az Eitv. végrehajtásának előkészítési munkálatai során a Nyilvántartási Főosztály szakértői az új honlapon lehívható, interaktív kitöltést biztosító közérdekű adat igénylő űrlapot fejlesztettek ki. Ezen az elektronikus űrlapon a közérdekű adat iránti igény az Adatvédelmi Biztos Irodája honlapján keresztül (<http://abiweb.obh.hu/abi/>, [www.obh.hu](http://www.obh.hu) – Adatvédelmi Biztos) benyújtható.

Az Adatvédelmi Biztos Irodáján a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét előíró szabályzatban foglalt rendelkezések alapján a Nyilvántartási Főosztály továbbra is gondoskodik az Adatvédelmi Biztos Irodája szervezeti egységeitől kapott összes közzéteendő adatnak a honlapon történő megjelentetéséről, az adatigénylések fogadásáról és ennek folytonosságáról, a főosztályt érintő adatigénylésekre adandó válaszok előkészítéséről. Ezután is biztosítja közérdekű adatigénylésekről a statisztikai adatgyűjtést, jelentések és a parlamenti beszámolóhoz szükséges kimutatások készítését, az egyedi közzétételi listán szereplő, a főosztály feladatkörébe sorolt adatok előállítását, közzétételre előkészítését, valamint lehetővé teszi a közérdekű adat igénylésnek minősülő beadványoknak az intranetes iktatási rendszerbe történő regisztrációját.

A külföldről érdeklődő, a magyar nyelvet nem beszélő személyek a honlap angol változatát látogathatják, amelynek más a megjelenési formája, és tartalmi összetevői sem egyeznek meg a magyar változat oldalával.

#### *Az új honlap látogatottsága 2006-ban*

Az elektronikus ügyintézés mind nagyobb és szélesebb körű szerepet tölt be a magyar államigazgatási ügyintézésben, így az Adatvédelmi Biztos Irodájának honlapja is egyre fontosabb szerephez jut úgy az érdeklődők, mint az adatkezelések érintettjei információs önrendelkezési jogainak védelmében és érvényesítésében.

Az adatkezelők adatvédelmi nyilvántartási bejelentkezési kötelezettségeinek teljesítése érdekében is a biztos honlapját használják mind a letölthető útmutató anyagok, mind a kitöltendő űrlapok lehívása tekintetében.

Ez megmutatkozik a honlap látogatottságában is. Míg az előző megjelenésű honlap iránt 2004. március 1. és 2005. december 31. közötti 22 hónap alatt 70 390 alkalommal érdeklődtek, addig az új tervezésű adatvédelmi biztosi honlapot a 2006. év folyamán, 12 hónap alatt 80 440-en látogatták meg.

#### *Informatikai korszerűsítések*

Az elhasználódott számítástechnikai eszközök cseréjének szükségességére, arra, hogy ez az elkerülhetetlen beruházás az adatvédelmi nyilvántartás, illetve az iktatási rendszer szolgáltatása biztonságának érdekében halaszthatatlanná vált, már előző évi beszámolómban felhívtuk a figyelmet.

Annak ellenére, hogy a szükséges berendezések nagyobb része beszerzésre került, a megújulást biztosító, az új hardware-re és operációs rendszerre való áttérést lehetővé tevő adatbázis-kezelő szoftver beszerzése 2006 végéig anyagi eszközök hiányában meghiúsult. 2006 végén a szükséges programrendszer megrendelésre került, beérkezése 2007 első félévében várható.

A beérkezés után lehetséges csak a szoftvermigrációs fejlesztések végzése, így ennek következtében továbbra is a 10 éve üzembe helyezett MicroVAX szerverről történik az adatvédelmi nyilvántartás szolgáltatása.

### ***B. A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentése***

Az adatvédelmi biztos 2006-ban a Magyar Közlöny 158. számában megjelent felhívásában hívta fel az adatkezelők figyelmét a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésére.

Az érintett az adatkezelőtől tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről. A tájékoztatást az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban megadni. Az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak a törvényben szabályozott esetekben tagadhatja meg. A tájékoztatás megtagadása esetén az adatkezelő köteles az adatvédelmi biztost – évente – az elutasítás tényéről és az elutasítás indokáról tájékoztatni.

Közérdekű adat megismerése iránt bárki 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 közérdekű adatot kezelő szerv ezen kívül köteles az elutasított igényekről évente értesíteni az adatvédelmi biztost.

Személyes adat iránti kérelmek elutasítását minden adatkezelőnek, közérdekű adat iránti kérelmek elutasítását pedig a közfeladatot ellátó szervezeteknek kell bejelenteniük. A korábbi felhívásokban is felkértük az adatkezelőket – annak ellenére, hogy a törvény ilyen kötelezést nem tartalmaz –, hogy a teljesített kérelmekről is adjanak tájékoztatást, hiszen ennek ismeretében kísérhető figyelemmel az információszabadság alkotmányos jogának érvényesülése. A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek esetében a törvény csak az érintett felé ír elő indoklási kötelezettséget, az adatvédelmi biztost felé nem. A közérdekű adatokra vonatkozó kérelmek elutasítása esetében ezzel szemben a törvény előírja, hogy az érintett írásbeli tájékoztatásán túl az adatkezelő köteles az éves jelentésében az adatvédelmi biztost értesíteni az elutasított kérelmekről és annak indokairól. A részben teljesített kérelmek esetében is fennáll a jelentési kötelezettség a részben elutasított kérelemre, illetve annak indokára nézve.

Az elutasított kérelmek bejelentésére külön formanyomtatvány nincs. Az Avtv. rendelkezéseinek értelmében statisztikai adatokat kell az adatvédelmi biztosnak jelenteni, vagyis azt, hogy az elmúlt évben hány személyes adat iránti kérelem érkezett az adott adatkezelőhöz, és ebből mennyit utasítottak el; illetve, hogy hány közérdekű adat iránti kérelem érkezett az adott szervhez, és ebből mennyit utasítottak el, illetve mi volt az elutasítás indoka. Sajnos az évről évre ismétlődő felhívások ellenére még mindig kevés és azon belül is sok pontatlan jelentés érkezik.

#### **Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása**

2006-ban összesen 212 871 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be 446 különböző adatkezelőhöz, ebből 422 személyes adat iránti kérelmet utasítottak el.

|                               | 2004    | 2005    | 2006    |
|-------------------------------|---------|---------|---------|
| Jelentést küldők száma        | 496     | 498     | 446     |
| Személyes adat iránti kérelem | 276 612 | 315 818 | 212 871 |
| Elutasított kérelmek          | 435     | 168     | 422     |

2006-ban 221 önkormányzati szervhez összesen 49 925 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 143 kérelmet utasítottak el.

198 különböző állami szervhez 2006-ban összesen 150 814 személyes adatok iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 276 kérelmet utasítottak el.

2006-ban a privát szférából 27 társaság jelentett adatkérést az adatvédelmi biztos számára, összesen 12 132 személyes adat iránti kérelmet, ebből 3 kérelmet utasítottak el.

Nem növekedett a bejelentést tevők száma az idei évben sem. Összesen 27 magán adatkezelő tett jelentést személyes adat kezelésével kapcsolatos kérelemről. Látjuk, hogy ez az adat, tekintve a civil szférában megvalósuló adatkezeléseket, még mindig nagyon kevés. Tovább növekedett azonban az állami adatkezelők részéről érkező bejelentések száma.

A személyes adatok kezelésével kapcsolatos kérelmek elutasításának leggyakoribb indoka az illetékesség hiánya. Sok elutasítás történt azért, mert nem jogosulttól származott a kérelem, illetve mert az adat a megkeresett adatkezelőnél nem található. Néhány szerv esetében továbbra is elutasítási indokként szerepel a nemzetbiztonsági ok, illetve a bűnüldözési ok.

#### **Közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek nyilvántartása**

2006-ban összesen 183 959 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet jelentett be 442 adatkezelő, ebből 466 kérelmet utasítottak el.

|                                                  | 2004   | 2005    | 2006    |
|--------------------------------------------------|--------|---------|---------|
| Jelentést küldők száma                           | 495    | 498     | 442     |
| Közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek | 50 271 | 129 984 | 183 959 |
| Elutasított kérelmek                             | 41     | 25      | 466     |

218 önkormányzati szervhez 2006-ban összesen 6 573 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 218 kérelmet utasítottak el.

197 különböző állami szervhez 2006-ban összesen 177 144 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 248 kérelmet utasítottak el.

Nem növekedett a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek jelentőinek száma sem. Emellett azonban tovább növekedett a közérdekű adat iránti kérelmet beterjesztők száma, ami az állampolgárok információs önrendelkezési jogának tudatosulását jelzi, azonban a tavalyi évhez képest az elutasítások száma is nőtt.

Közérdekű adat iránti kérelmek tekintetében elutasítási indokként szerepelt, hogy a kért adat üzleti titok; egy esetben történt személyes adatra való hivatkozás. Több elutasítás történt azért, mivel a kért adat belső használatra készült, vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adat.

Az elutasított kérelmek bejelentésére vonatkozó kötelezettségnek – az évről évre megismétlődő felhívások ellenére is – csak az adatkezelők egy része, jellemzően ugyanazon része tesz eleget. Még mindig nagyon kevés jelentés érkezik a magán adatkezelőktől, annak ellenére, hogy a személyes adatok védelmével kapcsolatos, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos tájékozottság – tapasztalataink szerint – egyre szélesebb körű. Bízunk benne, hogy a bejelentések elmulasztása ellenére az állampolgárok a legtöbb adatkezelő szervnél ma már kimerítő tájékoztatást kapnak személyes adataik, illetve a közérdekű adatok kezeléséről.

## V. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS IRODÁJA

### Az állampolgárok adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos ismereteinek növelése

Az adatvédelmi biztos ebben az évben is élt azzal a lehetőséggel, hogy munkatársaival megjelenjen a Sziget Fesztivál Civil Szigetén, ahol kifejthette tájékoztató, ismeretterjesztő, figyelemfelhívó tevékenységét, illetve a nagy érdeklődést kiváltó ügyek ismertetése mellett hivatalának elérhetőségei is széles körben nyilvánosságot kaptak. A program megszervezésére és eredményes megvalósítására idén is annak köszönhetően került sor, hogy a Sziget Szervező Irodája benyújtott pályázatunkat pozitív elbírálásban részesítette.

Az elmúlt évek gyakorlatának megfelelően az adatvédelmi biztos a további három országgyűlési biztossal együtt jelent meg a Sziget Fesztiválon 2006. augusztus 9–15. között. A közösen megvalósított programok gerincét az előadások, beszélgetések, fórumok adták, ahol részt vettek az adott napi téma jeles képviselői, szakemberei is. Beszélgetéseket az alábbi témákban tartottunk: Adatok a hálóban, azaz a személyes adatok védelme az interneten; Elismertség, siker – roma fiatalemberek; A vallásgyakorlás szabadsága az országgyűlési biztosok gyakorlatában; A bűncselekmények áldozatainak védelme egy jogász és egy lélekgyógyász szemével; „Zenész a pályán” – beszélgetés Földes László „Hobo”-val. Igyekeztünk olyan témaköröket választani, amelyek szélesebb érdeklődésre tarthattak igényt, illetve amelyek a Sziget-lakókat érinthették.

Állandó programként kínáltuk az érdeklődők számára a változatos adatvédelmi, emberi jogi, kisebbségi jogi totók kitöltését, melyet szerény anyagi lehetőségeinkhez mérten megpróbáltunk ajándékkal jutalmazni. A totók elsődleges célja a kérdésekből és a válaszokból szerzett ismeretek növelése, illetve a tájékoztatás volt. A Civil Szigeten részt vett valamennyi munkatársunk több idegen nyelven tudott segíteni az érdeklődő külföldieknek, részükre a totók angol nyelvű verzióját ajánlottuk.

Tájékoztatást nyújtottunk tevékenységünkéről, az állampolgárok alkotmányos jogairól, jogérvényesítésük lehetőségeiről, módjáról. Az érintetteknek lehetőségük volt a helyszínen panasz benyújtására és személyes konzultációra.

Az OBH sátrában a Sziget-lakók nyitástól zárásig folyamatosan érdeklődtek. A kitöltött (természetesen anonim) tesztek mennyiségéből és az informatív beszélgetésekből arra lehet következtetni, hogy a résztvevők alkotmányos jogaikkal többé-kevésbé tisztában vannak, a gyakorlati megoldások kapcsán sokszor részletesebb információt kértek, illetve jelentékeny számban előfordultak olyanok, akik például az adatvédelemről itt a Szigeten hallottak először. Az adatvédelmi biztos és munkatársai Civil Szigeten való részvételét és tájékoztató tevékenységét sikeresnek ítélem.

### A 2005. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Az adatvédelmi biztos 2005. évi tevékenységéről szóló beszámolót a Magyar Köztársaság Országgyűlése 2006. december 18-i ülésnapján 355 igen, 2 nem szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta.

### Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az Adatvédelmi Biztos Irodájánál – a 2006. december 31-i állapot szerint – 45 főállású és 2 mellékfoglalkozású munkatárs dolgozik. Betöltetlen álláshely nincs. Az alábbiakban a 2006. év kiadásait mutatjuk be a hivatal egészére vonatkozó beruházási kiadások, üzemeltetési költségek és áfa nélkül. A közölt összegek ezer forintban értendők.

#### *Adatvédelmi Biztos Irodájának 2006. évi közvetlen működési kiadásai*

##### *Személyi kiadások:*

|                   |         |
|-------------------|---------|
| Illetmények       | 195 731 |
| Jutalom           | 19 050  |
| Jubileumi jutalom | 3 131   |
| Napidíj           | 1 630   |
| Megbízási díj     | 2 920   |
| Egyéb juttatások  | 13 015  |

##### *Személyi kiadások összesen:*

235 477

##### *Munkáltatót terhelő járulékok*

74 656

*Dologi kiadások:*

|                                             |        |
|---------------------------------------------|--------|
| Adatvédelmi biztosok áprilisi konferenciája | 15 542 |
| Külföldi kiküldetés                         | 7 021  |
| Reprezentáció                               | 720    |
| Készletbeszerzés, telefon, gk üzemeltetés   | 3 801  |
| Nyomda                                      | 2 821  |
| Fordítás, lektorálás, megbízás              | 1 992  |
| Áfa és egyéb kiadások                       | 6 467  |

*Dologi kiadások összesen:* 38 364

*Összes kiadás\*:* 348 497

**A beszámolóban előforduló törvények jegyzéke**

- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény: *Avtv.*, *adatvédelmi törvény*
- a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény: *Bnyt.*
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény: *Be.*
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény: *Szabstv.*
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény: *Pp.*
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XII. törvény: *Art.*
- 1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyv: *Ptk.*
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény: *Ötv.*
- a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény: *Sztv.*
- a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény: *Szja tv.*
- a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény: *Hpt.*
- a biztosítókra és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény: *Bit.*
- a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény: *Sztv.*
- a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény: *Ltv.*
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény: *Tht.*
- a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény: *Lszt.*
- az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény: *Ásztltv.*
- az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény: *Eitv.*
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény: *Ket.*
- a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény: *Rttv.*

\* Az összes kiadás nem tartalmazza az Adatvédelmi Iroda rezszi-, üzemeltetési és beruházási kiadásait, azok az országgyűlési biztosok közös hivatalának kiadásában jelennek meg.

## Munkatársaink

Baka Péter  
Balogh Gyöngyi dr.  
Baracsi Nándor  
Bártfai Zsolt dr.  
Bíró János dr.  
Bretz Gyuláné  
Csajági István  
Dudás Gábor dr.  
Egerszegi Béla  
Egri Katalin dr.  
Érczy Dániel dr.  
Fazekas Béla  
Filipovits Viktória dr.  
Forgács Nóra dr.  
Freidler Gábor dr.  

Gulyás Csaba

  
Halmos György dr.  
Hegedűs Bulcsú dr.  
Horváth Nóra dr.  
Horváth Zoltánné  
Jutasiné Diós Berta  
Kartaly Béla  
Kerekes Zsuzsanna dr.  
Keszey Gábor dr.  
Kiss Kornél  
Kolozsváry Sándor

Kowács Györgyi dr.  
Kőhalmy Lászlóné  
Lakatos Lászlóné  
Montvai Máté  
Móricz György dr.  
Németh Gábor Sándor dr.  
Németh Gáborné  
Pajó Ágnes dr.  
Pető Szabolcs  
Poltz Klaudia dr.  
Révész Balázs dr.  
Somogyvári Katalin dr.  
Szabó Endre Győző dr.  
Szabó Szilvia dr.  
Széplaki Andrea  
Sziklay Júlia dr.  
Szöllősi Erzsébet dr.  
Tóth Beáta dr.  
Trócsányi Sára Ph.D.  
Varga Ilona dr.  
Weiser Gabriella  
Zombor Ferenc dr.  
Zs.-Szőke Andrea dr.

**Az Országgyűlés  
46/2006. (V. 31.) OGY  
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2006. 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

*Béki Gabriella* s. k.,  
az Országgyűlés jegyzője

*Móring József* s. k.,  
az Országgyűlés jegyzője

---

\* A határozatot az Országgyűlés a 2007. május 14-i ülésnapján fogadta el.

**Beszámoló**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának  
tevékenységéről**

**(2006. január 1.–december 31.)**



szetesen dúl a jogértelmezési csata, teljesen feleslegesen zavarva az egyébként is érzékeny és sebezhető helyi társadalmi harmóniát.

Az idei beszámoló másik nagy terjedelmet kitöltő témája a roma oktatási rendszer egy új intézménye, az ún. integrációs intézkedéscsomag. Ehelyütt csak néhány összefüggésre szeretnénk rámutatni. Közhelyszerű tétel, hogy a romák integrációjának legfőbb akadálya az alulképzettség. Ezzel magyarázható, hogy ombudsmani működésem egyik kulcskérdéseként kezeltem az iskolaügyet. Az egymást követő kormányok is felismerték a folyamatosan terjedő iskolai szegregációból származó veszélyeket, és ezzel összhangban számos intézkedést tettek a romák oktatási integrációja, iskolai hátányaik leküzdése érdekében.

Szintén közhely azonban, hogy ezek hatásfoka meglehetősen szerénynek bizonyult. Vajon miért? Megítélésünk szerint egy eddig kevés figyelmet kapott összefüggés mindenképpen az egyik legfőbb okként jelölhető meg. Az iskolai problémák leküzdése érdekében tett mégoly jó kezdeményezés, a mégoly hozzáértő és elkötelezett tanári kar erőfeszítése is kudarcra van ítélve, ha az iskolát kiszakítva a helyi társadalmi valóságból elkülönítetten kezeljük. Az iskolai szegregáció csak leképezi a helyi társadalom belső szerkezetét. Valójában nem iskolai, hanem lokális társadalmi szegregációval van dolgunk, csak utóbbi nem manifesztálódik olyan látványosan, mint az előbbi (bár erre is van példa, lásd romatelepek). A rossz, nem egyszer harmadik világot idéző lakáskörülmények, a munkanélküli családi miliő, a speciális igények iránt közömbös iskola, a hasonló szemléletű, inkább az „egyszerűbb” elkülönítésben, mint sem a „macerásabb” integrációban érdekelt helyi vezetés újratermeli a bajokat. Ezzel bezárul az ördögi kör, amelyből külső (felső) segítség nélkül aligha van kiút.

2007-et az Európai Unió az esélyegyenlőség évének nyilvánította, tehát keresve sem találhatnánk jobb alkalmat arra, hogy végre szembenézzünk ezekkel a súlyos bajokkal és jelentősen javítsuk a megoldásuk érdekében tett intézkedéseink hatékonyságát.

## I.

### A kisebbségi joganyag, illetve az önkormányzati rendszer változásai

#### 1. A kisebbségi törvény változásainak áttekintése

A korábbi beszámolómban már részletesen szóltunk arról, hogy milyen kedvező változásokat várunk a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) módosításától, és ismertettük azokat a problémákat, amelyekre megoldást kínál az új szabályozás. Egyidejűleg azonban felhívtuk a figyelmet arra is, hogy az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatnak vannak olyan hiányosságai, amelyeket szükséges lenne módosító indítványokkal orvosolni.

Sajnálatos módon erre a korrekcióra nem került sor, mert a kormány és a képviselőcsoportok elsődlegesen a választójogi kérdésekre összpontosítottak. Ennek következtében az elfogadott törvény egyes rendelkezései pontatlanok, sőt nyilvánvaló kodifikációs hibák is találhatók a normaszövegben<sup>1</sup>.

A beszámolóban még nem vállalkozhatunk arra, hogy átfogó képet adjunk az új szabályozás alkalmazásának tapasztalatairól. Jelezni szeretnénk azonban azokat a hiányosságokat, amelyek kiküszöbölése csak további jogalkotás útján lesz lehetséges.

##### 1.1. A törvenymódosítás hatálybalépése

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvéből következő alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása – és hatálybaléptetése – ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetők és áttekinthetők legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.

*Ez az alkotmányossági elvárás nem teljesült maradéktalanul. Számos kisebbségi önkormányzat és több közigazgatási hivatal fordult hozzánk amiatt, hogy a törvenymódosítás hatályba léptető rendelkezései többféleképpen is értelmezhetők.*

<sup>1</sup> A kisebbségi joganyag módosításának előkészítése hónapokon keresztül zajlott. Az Országgyűlés felkérésének eleget téve magam és munkatársaim rendszeresen részt vettünk az egyeztetéseken, és javaslatokkal, észrevételekkel segítettük a törvényjavaslat kidolgozását. A normaszöveg megfogalmazásában azonban nem működünk közre, a kodifikatori munkákat a minisztériumi szakértők végezték.

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (Kvjt.) 72. § (1) bekezdése kimondta, hogy e törvény a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba. A Kvjt. 72. § (4) bekezdése pedig arról rendelkezett, hogy e törvény hatálybalépése az azt megelőzően alakult kisebbségi települési önkormányzatok megbízatását és jogállását nem érinti; rájuk az e törvény kihirdetésekor hatályban volt rendelkezéseket kell alkalmazni.

A törvényt 2005. október 26-án hirdették ki, így a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét érintő módosítások 2005. november 25-én hatályba léptek. Nem volt azonban egyértelmű, hogy alkalmazhatók-e az új jogállási szabályok is a már működő kisebbségi önkormányzatok esetében.

Az Igazságügyi Minisztérium álláspontja azt volt, hogy kisebbségi települési önkormányzat alatt csak az átalakulással létrejövő kisebbségi önkormányzatokat kell érteni. Megszűnt azonban annak a lehetősége, hogy ezen a módon alakuljanak kisebbségi önkormányzatok. A Kvjt. 72. § (4) bekezdése azt kívánta biztosítani, hogy „*a jelenleg létező és működő kisebbségi települési önkormányzatok a megváltozott szabályok miatt nem szűnnek meg, a következő választásig változatlan formában működnek*”. Ebből következően a szaktárca nem látta akadályát annak, hogy a közvetlenül megválasztott önkormányzatok esetében már 2005. november 25-ét követően alkalmazzák az új jogállási szabályokat.

Ez az álláspont ugyan megfelelt a nyelvtani értelmezés szabályainak, azonban nem adott választ arra a kérdésre, hogy a hatályba léptető rendelkezés miért csak a kisebbségi települési önkormányzatokat említi. A jogalkotó ugyanis nemcsak e testületek, hanem a közvetett módon létrejövő kisebbségi önkormányzatok jövőbeli megalakításának lehetőségét is kizárta. A szaktárca jogértelmezése gyakorlati problémákat is felvetett, hiszen 2005. november 25-ig sem a helyi önkormányzatok, sem a kisebbségi önkormányzatok nem tudtak felkészülni az új jogállási szabályok alkalmazására. Tapasztalataink szerint a törvény kihirdetését követő 30 napon belül a kisebbségi önkormányzatok jelentős részéhez el sem jutott a módosított törvényt szöveg. A jogbiztonság elvének érvényesülése érdekében ezért azt kezdeményeztük, hogy a belügyminiszter tekintse át a kisebbségi törvény módosításának hatálybalépésével kapcsolatos jogalkalmazási problémákat. Az intézkedését kértük annak érdekében is, hogy a közigazgatási hivatalok egységesen értelmezzék a kisebbségi önkormányzatok jogállásának szabályait. A belügyminiszter a kezdeményezésünket elfogadta. A jogi helyzet azonban csak akkor vált egyértelművé, amikor 2006 októberében létrejöttek a települési kisebbségi önkormányzatok, amelyek már az új törvényi szabályozás alapján kezdték meg működésüket.

## 1.2. A kisebbségi önkormányzat tagjainak részvétele a helyi önkormányzat döntéshozatalában

Az együttdöntési (egyetértési vagy véleményezési) jogok gyakorlásának alapvető feltétele, hogy a kisebbségi önkormányzathoz eljussanak azok az információk, amelyek alapján ki tudja alakítani álláspontját. Szükséges ezért, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke részt vehessen a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak nyílt és zárt ülésein is.

A jogalkotó ennek érdekében előírta, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja a szószóoló jogosultságait, és így tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásában.<sup>2</sup> Ezzel egyidejűleg azonban nem történt meg a korábbi és az új szabályozás harmonizációja, így egyes törvényi rendelkezések nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazhatók a gyakorlatban.

Az elmúlt években szószóoló csak akkor láthatta el egy kisebbség képviselőtét, ha az adott településen nem volt kisebbségi önkormányzat. A törvényt módosítás hatályba lépése óta más a jogi helyzet, hiszen a szószóolói megbízatás a kisebbségi önkormányzat megalakításához és működéséhez kötődik. A jogalkotó ennek ellenére máig nem helyezte hatályon kívül a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 102. § (3) bekezdésének azon kitételét, mely szerint „*kisebbségi önkormányzat hiányában a kisebbség helyi szószóolója*” véleményét ki kell kérni egyes intézményfenntartói döntésekkel kapcsolatban.

A jogalkotó nem vette figyelembe azt sem, hogy a szószóoló már nem egy egyszemélyes intézmény, hanem egy testület vezetője. A Nektv. olyan kérdésekben is a szószóoló véleményének beszerzését írja elő – mint például a kisebbség jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása vagy a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala –, amelyekben a kisebbségi önkormányzat testületi álláspontjának megismerése volna indokolt.

További jogalkalmazási problémát jelent, hogy míg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) általános jelleggel biztosít részvételi jogot a szószóoló részére a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak ülésein, addig a Nektv. ezt látszólag „leszűkíti” az adott kisebbséget érintő napirend tárgyalására.

<sup>2</sup> A korábbi szabályozás szerint a helyi önkormányzati választáson indult, és az adott településen a legtöbb szavazatot kapott kisebbségi jelölt volt a szószóoló, függetlenül attól, hogy a képviselő-testületben mandátumot szerzett vagy sem.

*Amint ez a hozzánk érkezett panaszokból kitűnik, egyes településeken rendszeres vita tárgya, hogy a kisebbségi elnök mely esetekben élhet tanácskozási jogával.*

Álláspontunk szerint a szószóló nem csupán a Nektv.-ben biztosított kisebbségi jogokkal szoros kapcsolatban álló napirendi pontok megvitatásában vehet részt. A helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy bizottsága által tárgyalt kérdések jelentős része – így különösen az Ötv.-ben meghatározott feladatok ellátásához kapcsolódó döntések – szükségszerűen érintik a település kisebbségi közösségét is, indokolt tehát, hogy az ülésen részt vehessen a szószóló.

Miközben a törvénymódosítás kiterjesztette a kisebbségi önkormányzat elnökének tanácskozási jogait, egyidejűleg korlátozta annak lehetőségét, hogy szavazati joggal is részt vehessen a helyi önkormányzat munkájában.<sup>3</sup>

Ezzel a szabályozással nem értünk egyet, mert nem látjuk indokát annak, hogy az elnök miért csak szószólói minőségében képviselheti a kisebbségi önkormányzat álláspontját a bizottsági üléseken, miért nem teheti meg ugyanezt tagként is. Ez a rendelkezés nincs összhangban azzal sem, hogy az Ötv. módosított 24. §-a szerint a kisebbségi önkormányzat tagját indokolt bevélasztani a bizottságba.

*A jogi szabályozás hiányosságait jól érzékelteti, hogy jelenleg a pedagógus végzettségű elnökök nem vehetnek részt tagként az oktatási bizottság munkájában. Ismert olyan település is, ahol egy közmegebecsülést élvező orvosnak választania kellett, hogy a kisebbségi önkormányzat elnökeként vagy a helyi önkormányzat szociális és egészségügyi bizottságának tagjaként tevékenykedik.*

A bizottsági tagokra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok célja, hogy kizárják az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését. Erről azonban jelen esetben nincs szó, ezért hibás döntésnek tartjuk e tilalom kiterjesztését a kisebbségi önkormányzat elnökére is.

### 1.3. A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogalkotás

A kisebbségi törvény csak a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának alapvető szabályait határozza meg, egyebekben az államháztartás működési rendjére, illetőleg a költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolási és költségvetési kötelezettségére vonatkozó előírásokat kell alkalmazni.

Az Országgyűlés a törvénymódosítás során felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben szabályozza

- a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának, beszámoló készítésének, könyvvizetésének, információszolgáltatásának és a kisebbségi önkormányzatok költségvetési szervei belső ellenőrzésének, valamint
- a központi költségvetésből nyújtott feladatarányos támogatások (általános működési támogatás és feladatalapú támogatás) feltételrendszerét és elszámolásának rendjét.

A jogalkotási törvény előírása szerint ezeket a végrehajtási rendeleteket a törvény módosításával együtt kellett volna hatályba léptetni. Sajnálatos módon egyre inkább általánosnak tekinthető, hogy ez a követelmény nem teljesül, a végrehajtási jogszabályok kiadása gyakran éveket várat magára.

A Kvjt. hatálybalépése óta több olyan kormányrendeletet módosítottak, amely érinti a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását is. A beszámoló zárásáig nem született meg azonban a kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakításáról szóló jogszabály. A rendelet megalkotásáig tovább él az a számos korábbi beszámolóban már kritizált gyakorlat, hogy a kisebbségi önkormányzatok a képviselt közösség nagyságától és az ellátott feladatok jellegétől függetlenül azonos összegű költségvetési támogatásban részesülnek. Ennek egyrészt az a következménye, hogy csak a kisebbségi önkormányzatok elenyésző hányada tudja felvállalni a kisebbségi közösség közszolgáltatásokkal való ellátását, és ezt is többnyire ideiglenes jelleggel, jellemzően pályázati forrásokból. Másrészt pedig olyan kisebbségi önkormányzatok is költségvetési támogatásban részesülnek, amelyek visszaélészerű joggyakorlás eredményeként jöttek létre, és nem végeznek olyan tevékenységet, amely valamely kisebbségi közügy intézéséhez kapcsolódik.

E beszámoló keretei között is kérjük ezért a Kormányt, hogy mielőbb tegyen eleget az Országgyűlés által előírt jogalkotási kötelezettségének.

<sup>3</sup> Az Ötv. módosított 24. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke nem lehet a helyi önkormányzat bizottságának elnöke vagy tagja.

## 1.4. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése

A jogalkotó a kisebbségi önkormányzatok jogállási szabályainak meghatározásakor a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket vette alapul. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése azonban olyan kérdés, amelyben a törvényi előírások átvételére nem volt lehetőség, hanem egy új jogi konstrukciót kellett kidolgozni.

A kisebbségi önkormányzat a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével egyidejűleg megszűnik, ha nem kerül sor az új testület megválasztására. A képviselők a testület megbízatásának lejárta előtt minősített többséggel hozott döntésükkel kimondhatják a kisebbségi önkormányzat feloszlását. A települési kisebbségi önkormányzat akkor is megszűnik, ha a testület létszáma 3 fő alá csökken, és nincs olyan jelölt, aki a megüresedett mandátumot betölthetné<sup>4</sup>. Az Alkotmánnyal ellentétesen működő kisebbségi önkormányzatot a kormány javaslatára az Alkotmánybíróság feloszlatja.

A kisebbségi önkormányzatok megszűnése több vagyongazdálkodási problémát is felvet.

A Nektv. módosított szabályai szerint a megszűnt kisebbségi önkormányzat jogutóda az újonnan választott, megalakult kisebbségi önkormányzat. A jogutódlás megtörténteig a megszűnt települési, illetőleg területi kisebbségi önkormányzat tulajdonát képező összes ingó és ingatlan vagyon, vagyoni értékű jog a helyi önkormányzat ideiglenes kezelésébe kerül. A jogutódlás megtörténtevel az újonnan alakuló települési, illetve területi kisebbségi önkormányzat tulajdonába kerül a kezelt vagyon egésze vagy a helyébe lépő azonos értékű vagyon.

A jogalkotó az ideiglenes kezelői jog intézményével kívánta azt áthidalni, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonának nincs tulajdonosa. A helyi önkormányzat a vagyont a jó gazda gondosságával hasznosíthatja, valamint megilleti a hasznok szedésének joga azzal a megkötéssel, hogy azt – a jogszabályban előírt kivétellel – nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, továbbá az ideiglenes kezelői jogot nem engedheti át.

Abban az esetben, ha új kisebbségi önkormányzat alakul, a vagyont át kell adni a részére. A Nektv. azonban nem szabályozza azt az esetet, amikor a kisebbségi önkormányzat nem 4, hanem 8 vagy 12 év múlva alakul meg, illetve akár soha többé nem hozzák létre.<sup>5</sup> A helyi önkormányzat tehát úgy köteles kezelni egy vagyont, hogy azon nem szerezhetsz tulajdonjogot, miközben arra sincs semmilyen garancia, egyáltalán át tudja-e adni majd az új kisebbségi önkormányzatnak.

Nyilvánvaló, hogy vannak olyan ingóságok (például számítógépek), amelyeknek az amortizáció miatt néhány év múlva semmilyen vagyoni értékük nem lesz, tehát a kisebbségi önkormányzat csak a selejtezésről szóló jegyzőkönyvet veheti át. Abban az esetben pedig, ha a kisebbségi önkormányzat számláján volt valamilyen összeg, ennek kamataira a kezelő önkormányzat tarthat igényt, hiszen őt illeti meg a hasznok szedésének joga.

Nem egyértelmű az sem, hogy az önkormányzat milyen célokra használhatja fel a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonát. Álláspontunk szerint – bár erről a Nektv. tételesen nem rendelkezik – elvárható, hogy ezt a vagyont a kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása érdekében kezeljék.

A kisebbségi önkormányzat vagyonát kezelő helyi önkormányzat tehát nem tekinthető jogutódnak, és a vagyonnal nem rendelkezhet tulajdonosként. Ebből következően nincs lehetősége arra, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat esetleges tartozását elismerje, illetve azt önként kiegyenlítsse. Emiatt azok, akik a megszűnt kisebbségi önkormányzattal szemben valamilyen követelést szeretnének érvényesíteni, ezt kizárólag bírósági úton tehetik meg, még akkor is, ha igényük jogalapja teljesen egyértelmű, és azt a helyi önkormányzat – ha erre módja lenne – elismerné.

Álláspontunk szerint a fentiekben ismertetett problémák szükségessé teszik, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter – a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően – még ebben az évben tekintse át a Nektv. módosult rendelkezéseinek hatályosulását.

## 2. A települési kisebbségi önkormányzati választások értékelése

Az Országgyűlés 2005. október 17-i ülésnapján fogadta el a Kvjt.-t, amellyel biztosítani kívánta, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselők választása alkotmányos keretek között történjék. A 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokat már az új szabályozás alapján tartották meg.

<sup>4</sup> A 2006. évi választások nagy hányadában (34,5%-ában) csak annyi jelölt indult, mint a megválasztható képviselők létszáma. Nem tudatosodott tehát a jelölő szervezetekben, hogy ha ezeknek a testületeknek a létszáma valamilyen okból – például lemondás következtében – 3 fő alá csökken, meg fog szűnni a kisebbségi önkormányzat, mert nincs olyan soron következő jelölt, aki a megüresedett képviselői helyet be tudja tölteni, és időközi választást sem lehet tartani.

<sup>5</sup> A következő fejezetben szólnunk arról, hogy a választási jogszabályok módosításának következtében több olyan településen is megszűnt a kisebbségi önkormányzat, ahol nem laknak az eddig állítólagosan képviselt közösséghez tartozók. Remélhetőleg ezek az önkormányzatok a jövőben nem fognak újjáalakulni.

Amint azt már az 1998. és 2002. évi választásokon is tettük, vizsgálatot folytattunk annak áttekintése céljából, hogy a törvényi rendelkezések garantálják-e a kisebbségek képviselőihez való jogának érvényesülését, illetve alkalmasak-e a választási visszaélések elleni fellépésre.<sup>6</sup>

## 2.1. A választások előkészületei

Az új törvényi szabályozás csak azok számára biztosítja a választás és a választhatóság jogát, akik nyilatkozatot tesznek a kisebbségi közösséghez tartozásukról. A választási részvétel szempontjából alapvető fontosságú volt tehát, hogy a kisebbségi választópolgárok megfelelő tájékoztatást kapjanak az önkéntes regisztráció lehetőségéről.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 115/E. § (1) bekezdése ezért előírta, hogy a helyi választási irodáknak május 31-ig meg kellett küldeniük a kisebbségi önkormányzati választásokról szóló tájékoztatót mindazoknak a magyar állampolgároknak, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkeznek, illetve október 1. napjáig nagykorúvá válnak. A levélhez mellékelni kellett azt a nyomtatványt, amelynek kitöltésével kérhető volt a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel. A tájékoztató szövegét előzetesen egyeztették az országos kisebbségi önkormányzatokkal.

*Ismereteink szerint a választási irodák határidőn belül minden címzetthez eljuttatták a tájékoztatót. A feladó nélküli borítékban érkezett levelet azonban egyesek – reklámanyagnak gondolva azt – bontatlanul kidobták. Néhány településen a tájékoztatóhoz nem csatolták a választói jegyzékbe való felvételi kérelem formanyomtatványát, ám a mulasztást észlelés után azonnal pótolták.*

Az Országos Választási Iroda internetes oldalán, valamint tájékoztató füzetben ismertette a választásokkal kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat. A választópolgárok tájékoztatásában fontos szerepük volt a helyi választási irodáknak is. Több kisebbségi önkormányzat és társadalmi szervezet jelezte ugyanakkor, hogy nem tartja elégségesnek a jegyzők felkészítése érdekében tett intézkedéseket.

*Egyes településeken a helyi választási irodák nem voltak tisztában azzal, hogy érvényesnek tekinthet-e azokat a választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmeket, amelyeket a törvényben meghatározott határidőben, ám azt megelőző, májusi keltezéssel nyújtottak be. Nem volt egységes gyakorlata annak sem, hogy csak az eredeti, postai úton megkapott, illetve a választási iroda által hitelesített formanyomtatvány fogadható be vagy annak fénymásolata is.*

A hozzánk érkező panaszok kapcsán az Országos Választási Iroda állásfoglalását kértük.

Az Országos Választási Iroda körlevélben felhívta a jegyzők figyelmét arra, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem formanyomtatványa fénymásolható, illetve az internetről is letölthető. Nem utasítható el továbbá a jegyzékbe való felvétel arra hivatkozással, hogy a kérelmet 2006. június 1-je előtt töltötték ki, illetve látták el dátumozással.

A kisebbségi önkormányzatok megalakítását ez alkalommal sem kísérte olyan médiaérdeklődés, mint a helyi önkormányzati választásokat. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel határidejéről, illetve a már regisztrált választópolgárok számáról azonban több-kevesebb gyakorisággal beszámolt az elektronikus és az írott sajtó. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) televíziós és rádiós választási felhívásokkal is segítette a választópolgárok tájékozódását. Annak érdekében, hogy a választási információk a kisebbségi közösségek minél több tagjához eljuthassanak, számos településen tartottunk előadásokat.

*A széles körű tájékoztatás ellenére is voltak azonban olyan személyek, akik csak a szavazás napján szembesültek azzal, hogy miután nem kérték a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételüket, nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzat létrehozásában.*

A választásokra való felkészülés fontos eleme volt, hogy a belügyminiszter két végrehajtási rendeletet adott ki. A jogszabályokat – az eredetileg tervezett határidőt némileg túllépve – májusban hirdették ki, ám ez nem okozott fennakadást a választási szervek munkájában. Ettől függetlenül meg kell jegyeznünk, hogy a késedelem következtében a 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet visszamenőleges hatállyal határozta meg az Országos Választási Iroda egyik feladatát.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> A beszámolóban a vizsgálat főbb megállapításait ismertetjük. A jelentés teljes terjedelmében olvasható a [www.obh.hu](http://www.obh.hu) internetes oldalon.

<sup>7</sup> A 25/2006. (V. 5.) BM-rendelet május 13-án lépett hatályba, miközben annak melléklete előírta, hogy a tájékoztatót és a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel formanyomtatványát május 10-ig meg kell küldeni a területi választási irodáknak. (Melléklet I. pont 1. alpont.)

A tapasztalt hiányosságok ellenére kijelenthető, hogy a választások előkészületei összességükben rendben zajlottak. Szükséges azonban, hogy a választási jogszabályok előkészítői a jövőben fokozottan ügyeljenek a jogalkotás rendjére vonatkozó szabályok betartására. Indokolt továbbá, hogy az Országos Választási Iroda nagyobb figyelmet fordítson a helyi választási irodák előzetes felkészítésére, és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

## 2.2. A kisebbségi választói jegyzék összeállítása

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga, hogy a településeken (beleértve a fővárosi kerületeket is) kisebbségi önkormányzatokat hozzanak létre.

Ezen alapjog érvényesülése érdekében az új törvényi szabályozás a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának jogát kizárólag a kisebbségi közösségek tagjai számára biztosítja.

A Kvjt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon az a személy választó és választható, aki

- valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, valamint a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja,
- magyar állampolgár,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és
- a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.

A kisebbségi választói jegyzék olyan nyilvántartás, amely lehetővé teszi a választójoggal rendelkező személyi kör meghatározását. Hasonló regiszter a helyi önkormányzati választásokon is létezik azzal az alapvető különbséggel, hogy annak létrehozása és folyamatos vezetése a választópolgárok akaratától függetlenül kötelező, míg a kisebbségi jegyzékbe való felvétel önkéntes alapon, kérelemre történik, és az adatokat időlegesen, a választás végleges eredményének megállapításáig tartják nyilván. Lényeges eltérés az is, hogy a névjegyzéket a választások előtt közszemlére kell tenni, míg a kisebbségi választói jegyzék adatai nem nyilvánosak.

A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt 2006. június 1-je és július 15-e között kérhették a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a már ismertetett feltételeknek megfelelő választópolgárok. Ennek érdekében a kitöltött formanyomtatványt vagy az e célra szolgáló gyűjtőlábadában helyezhették el, vagy levélben juttathatták el a jegyzőhöz. A kérelemnek 2006. július 15-én 16.00 óráig meg kellett érkeznie, a késedelem kimentésére nem volt lehetőség. A választópolgár csak egy kisebbségi jegyzékbe kérhette felvételét, ellenkező esetben valamennyi kérelme érvénytelen-né vált.

A jegyzékbe fel kellett venni azt a választópolgárt, aki a nyomtatványt hiánytalanul kitöltötte – vagyis megadta a törvényben előírt adatait, és nyilatkozott arról, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallja – és a kérelmet a fenti határidőn belül benyújtotta.

A kérelmezőnek a helyi önkormányzati képviselők választásán választójoggal kellett rendelkeznie. E követelmény alól egyetlen kivétel volt: az is regisztráltathatta magát, aki október 1. napjáig a nagykorúvá válásával szerezte meg a választójogot.

Annak következtében, hogy a választásokat október 1-jén tartották, ez a rendelkezés látszólag nem csorbit jogokat. A négy év múlva esedékes kisebbségi önkormányzati választásokon azonban már mindazok eleshetnek a választójog gyakorlásának lehetőségétől, akik október 1-jét követően, ám még a szavazás napja előtt válnak nagykorúvá.

A jogalkotó nem biztosította a jegyzékbe való felvétel utólagos lehetőségét azok számára sem, akik 2006. július 15-e után nem a 18. életük betöltésével, hanem valamely más okból szereztek meg vagy kapták vissza a választójogukat. (Például házasságkötésük révén nagykorúvá váltak vagy letelt a közügyektől eltiltás büntetésük hatálya.) Hasonló volt a jogi helyzete a kisebbségi közösségek azon tagjainak is, akik ebben a „köztes” időszakban kapták meg a magyar állampolgárságot, őket sem lehetett felvenni a kisebbségi választói jegyzékbe.

*Több panasz érkezett hozzánk amiatt, hogy azokat a választópolgárokat, akik egy másik településre költöztek, törölni kellett a kisebbségi választói jegyzékből, és 2006. július 15-ét követően új lakóhelyükön nem kérhették regisztrálásukat.*

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi választói jegyzék összeállításának folyamata 2006. július 15-ével, illetve az esetleges jogorvoslati eljárás befejezésével lezárult. Ezt követően a jegyzők kötelesek voltak gondoskodni a jegyzék továbbvezetéséről, azonban intézkedési jogkörük csak arra terjedt ki, hogy a jogszabályban meghatározott esetekben töröljék a nyilvántartásból a választópolgárokat, valamint átvezessék az adatok változásait. Ezzel szemben a helyi önkormányzati választásokon akár a szavazás napján is lehetőség van arra, hogy a választópolgárt kérésére felvegyék a névjegyzékbe.

Hasonló megoldás elvileg alkalmazható volna a kisebbségi önkormányzati választásokon is, a visszaélések lehetősége miatt azonban ehhez a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel szabályainak teljes átgondolására lenne szükség.

A jogi szabályozás következtetlenségére vezethető vissza, hogy miközben a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel elveiben csak a kisebbségi közösségek tagjai kérhették, a gyakorlatban bárki egy formális nyilatkozat megtételével jogot szerezhetett a választásokon való részvételre. A nyilatkozat valóságtartalmát a választási szervek nem vizsgálhatták, így a jegyzők akkor sem utasíthatták el a kérelmet, ha nyilvánvaló volt, hogy az adott személynek semmilyen kötődése nincs a felvállalt kisebbségi közösséghez.

*Számos kisebbségi önkormányzat és társadalmi szervezet jelezte, hogy olyan településeken is nagy számban vettek fel választópolgárokat a jegyzékbe, ahol valójában nincs kisebbségi közösség.*

Az Országos Választási Iroda és a Központi Statisztikai Hivatal által közétett adatok összevetéséből kitűnik, hogy 122 településen, illetve fővárosi kerületben annak ellenére kérte legalább 30 választópolgár felvételét a kisebbségi választói jegyzékbe, hogy a 2001. évi népszámlálás alkalmával hárman vagy annál is kevesebben nyilvánították ki az adott nemzetiséghez tartozásukat. Ezek közül 50 településen senki nem vallotta magát a kisebbségi közösség tagjának, és senki nem számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről.

Ez nem jelenti azt, hogy e települések mindegyikében választási visszaélés történt volna, ám ezek a számadatok akkor is elgondolkodtatóak, ha figyelembe vesszük, hogy a népszámlálás nemzetiségi statisztikái nem pontosak, becslések szerint a kisebbségi közösségek tagjainak csak mintegy harmada vállalta fel identitását.<sup>8</sup>

Megállapítható tehát, hogy a hatályos szabályozás hiányosságai miatt számos olyan településen is összeállíthatták a legalább 30 fős – vagyis a választás kitűzéséhez szükséges létszámú – kisebbségi választói jegyzéket, ahol ennek tényleges közösségi legitimációja nem volt meg. A törvénymódosítás csak részben érte el célját: a jogalkotó ugyan az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban határozta meg a választójogosultak körét, azonban nem biztosított megfelelő eljárási szabályokat ahhoz, hogy a kisebbségi választópolgárok nyilvántartására létrehozott jegyzékbe csak a képviselt közösség tagjai kérhessék eredményesen felvételüket.

A jegyzék összeállításának szabályait azért is indokolt módosítani, mert jelentősen csökkentette a kisebbségi választópolgárok regisztrációra való hajlandóságát az, hogy nem a közösségük tagjaiból álló bizottság előtt vallhatták meg identitásukat, hanem erről a jegyzőnek kellett írásban nyilatkozniuk.

*Tapasztalataink szerint ennek döntő szerepe volt abban, hogy 2006. június 15-ig mindössze 199 789 kisebbségi választópolgár kérte a jegyzékbe vételét.<sup>9</sup> Több településen, ahol jelentős létszámú kisebbségi közösség él, és eddig működött is kisebbségi önkormányzat, a regisztrált választópolgárok alacsony száma miatt nem lehetett a választást kitűzni.*

Általánosnak tekinthető, hogy az új szabályozással szembeni ellenérzések eloszlátása érdekében a kisebbségi képviselők és a későbbi jelöltek tájékoztatták lakóhelyük kisebbségi közösségének tagjait a jegyzékbe való felvétel módjáról. Sokan azt is vállalták, hogy átveszik a kérelmeket és eljuttatják a helyi választási irodához. Ez a gyakorlat nem kifogásolható, mert a jogszabályok nem tiltják, hogy a kérelmet a választópolgár megbízásából más személy helyezze el a gyűjtőlábadában vagy adja postára.

*Több panasz érkezett hozzánk azonban azzal kapcsolatban, hogy egyes településeken visszaélések történtek a kérelem benyújtásakor.*

A vizsgálat során megkeresett jegyzők egy része elhárította, hogy véleményt mondjon a választási adatokról. Egyes jegyzők azonban arról tájékoztattak, hogy megítélésük szerint a kisebbségi közösség tényleges létszámához képest többen kérték felvételüket a jegyzékbe. Valószínűsítették azt is, hogy az a személy, aki a kérelmeket összegyűjtötte és benyújtotta, visszaélt a nyilatkozattevők adataival, és így sikerült regisztráltatnia a választás kitűzéséhez szükséges 30 főt. Sokan ugyanis félreértették nyilatkozatuk tartalmát, és abban a hiszemben voltak, hogy azzal – a helyi önkormányzati választásokon használatos ajánlószervényhez hasonlóan – a kérelmet átvevő személy kisebbségi jelöltként való indulását támogatják. A kérelmek egy részét úgy gyűjtötték össze, hogy az kizárólag a nyilatkozattevők személyes adatait és

<sup>8</sup> E települések között feltehetően vannak olyanok is, ahol a kisebbségi közösség tagjai a több évtizeddel ezelőtt elszenvedett sérelmek miatt vagy a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem folytán a népszámláláskor nem nyilatkoztak nemzetiségi kötődésükről. Bár ennek ellentmondani látszik, hogy a jegyzékbe való felvételhez meg kellett adniuk az azonosításhoz szükséges adataikat, miközben a népszámlálás anonim módon zajlott. Más településeken – főleg egyes fővárosi kerületekben – pedig a KSH által közzétett adatok látszólag igazolják a kisebbségi közösségek jelenlétét, ám tényleges létszámuk nem indokolja a kisebbségi önkormányzat megalakítását. A visszaélések tételes kimutatásához ezért a népszámlálás adatai mellett szükség volna további kisebbségtörténeti és szociológiai kutatásokra is, erre azonban az országgyűlési biztosi vizsgálat keretében nincs lehetőség.

<sup>9</sup> A 2001. évi népszámlálás során 314 060 személy vállalta fel valamely nemzetiséghez tartozását. Ezeket az adatokat figyelembe véve a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovén és az ukrán közösség tagjai tartózkodtak a legnagyobb arányban a jegyzékbe való felvételtől. Ezzel szemben jelentősen nőtt a magukat bolgárnak (55,3%), ruszinnak (148,5%) és örménynek (280%) vallók száma.

aláírását tartalmazta, és csak utóbb – az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – vezették rá, hogy az adott kisebbség tagjának vallják magukat.<sup>10</sup>

*Egyes jelzések szerint több településen ellenszolgáltatás fejében adták át a kitöltött kérelmeket, ez azonban nem volt bizonyítható.*

A jegyzők a tudomásukra jutott bűncselekmény gyanúja esetén ugyan kötelesek feljelentést tenni, ám ez nem minden esetben történt meg. A jogalkalmazási gyakorlat nem volt egységes: ismert olyan település, ahol a jegyző a helyi újságban felhívta a választópolgárok figyelmét arra, hogy ha nem tartoznak ahhoz a kisebbséghez, amelynek jegyzékébe felvették őket, kérhetik adataik törlését, míg másutt a helyi választási iroda tagjai meg sem próbáltak fellépni a visszaélésekkel szemben.

A jegyzékbe való felvétel rendje azért is kifogásolható, mert nem biztosított az eljárás átláthatósága, a kérelmek nyomon követhetősége.

*Több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a gyűjtőládában állítólagosan elhelyezett egyes kérelmek „eltűntek”, nem jutottak el a helyi választási irodához.*

A benyújtott kérelmek biztonságos őrzéséről a jegyzők a büntetőjogi felelősség terhe mellett kötelesek voltak gondoskodni.<sup>11</sup> A bizonyítási nehézségek miatt azonban szinte lehetetlen tisztázni, hogy a kérelmet valóban elhelyezték-e a gyűjtőládában, és ha igen, ki és mikor vette ki azt onnan.

*Számos településen olyan hírek terjedtek el, hogy illetéktelenek is hozzáférhettek a kisebbségi választói jegyzék adataihoz. Jól érzékelteti a választópolgárok bizalmatlanságát, hogy volt olyan panaszos, aki az egyik televíziós műsorban bemutatott nyilvános választási jegyzőkönyvről azt feltételezte, hogy a felvétel a kisebbségi választói jegyzékről készült.*

Vizsgálataink során egyetlen esetben sem bizonyosodott be, hogy a helyi választási irodáktól kikerültek volna a kisebbségi választói jegyzék adatai. Tény azonban, ha valaki néhány közeli ismerőseivel megbeszélte, hogy felvételét kérte a jegyzékbe, ez az információ akár azokhoz is eljuthatott, akikkel ezt nem szerette volna közölni. A választópolgárok személyének „titkossága” azért sem volt biztosítható, mert a környezetükben élők akár abból is levonhattak következtetést, hogy látták, kik kapták meg – egyébként zárt borítékban – a jegyzékbe való felvételtől szóló határozatot, illetve kik mentek be a választás napján a kisebbségi önkormányzati szavazóhelyiségbe.

Kijelenthető tehát, hogy ha a helyi választási szervek betartották is az adatvédelmi szabályokat, nem feltétlenül volt garantálható, hogy a kisebbségi választópolgárok személye ne kerülhessen nyilvánosságra. A kisebbségi választói jegyzékbe való betekintést tiltó rendelkezések ugyanakkor az egyén információs önrendelkezési jogának védelmére hivatkozással megakadályozták, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzáshoz, illetve az önzonossághoz való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

A tapasztalt hiányosságok nyilvánvalóvá tették: a kisebbségi választói jegyzék jelen formájában nem tudja garantálni, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak a képviselt közösség tagjai vehessenek részt. Mindebből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a jegyzék bevezetése hibás jogalkotói döntés lett volna. Meggyőződésünk szerint ez az egyetlen alkotmányos eszköz, amely a választási eljárás szabályainak módosításával alkalmassá tehető a visszaélések visszaszorítására.

*Ezt támasztja alá, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok tájékoztatása szerint több településen, ahol eddig „alkisebbségi önkormányzat” működött, a közösséghez nem tartozók meg sem kísérelték a kisebbségi választói jegyzék létrehozását, illetve nem regisztráltatta magát a választás kitűzéséhez szükséges legalább 30 fő.*

Tény azonban, hogy ez a kedvező változás nem azért következett be, mert az új törvényi szabályozás megfelelő biztosítékot nyújt a visszaélésekkel szemben. Sokkal inkább arra vezethető vissza, hogy a törvénymódosítás hatálybalépése és a választói jegyzékbe való felvétel határideje között mindössze néhány hónap telt el, így még nem váltak széles körben ismertté a választási rendszer hiányosságai, nem volt köztudott annak kijátszhatósága. Alappal lehet azonban tartani attól, hogy a jövőben ugrásszerűen nőhet a valós legitimitációval nem rendelkező kisebbségi önkormányzatok száma.<sup>12</sup>

A kisebbségek képviselőihez, valamint önkormányzathoz fűződő alkotmányos jogainak maradéktalan érvényesülése érdekében elkerülhetetlen a Ve. módosítása. Amint arra már a 2002. évi választásokról szóló jelentésünkben is felhívtuk a figyelmet: a visszaélések megszüntetése érdekében szükséges, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek

<sup>10</sup> A 17/2006. (VI. 21.) OVB állásfoglalás szerint a kérelem érvényességének és hitelességének elengedhetetlen feltétele a saját kezű aláírás. A többi adat – indokolt esetben, a választópolgár jelenlétében és felkérése alapján – más módon (például gépirással) is rávezethető a nyomtatványra.

<sup>11</sup> A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 177/A. § (2) bekezdése értelmében az a hivatalos személy, aki a személyes adatok védelméről vagy kezeléséről szóló törvényi rendelkezések megszegésével az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, és ezzel más vagy mások érdekeit jelentősen sérti, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

<sup>12</sup> Hasonló tendencia volt megfigyelhető a korábbi választások során is, az 1998. évben tapasztaltakhoz képest lényegesen több visszaélés történt 2002-ben.

a választójogosultak nyilvántartásba vételére irányuló eljárásban. Garanciális jelentősége lenne annak is, ha a választópolgárok kizárólag személyesen nyújthatnák be a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelmüket.

### 2.3. A választás kitűzése

A törvénymódosítás egyik célja az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati választást csak akkor lehessen megtartani, ha ezt a képviselt közösség tagjai kellő számban igénylik. A jogalkotó ennek jegyében kizárólag azokon a településeken tette lehetővé a választás kitűzését, ahol a kisebbségi választói jegyzékbe legalább 30 főt felvettek.

A választásokat legkésőbb a szavazást megelőző 65. napig, vagyis 2006. július 28-ig kellett kitűzni. A jegyzékbe azonban csak 2006. július 15-ig, illetve a jogorvoslati eljárás befejezéséig voltak felvehetők a választópolgárok. A helyi választási bizottságoknak annak alapján kellett határozniuk, hogy a választás kitűzésének napján hányan szerepeltek a jegyzékben, a korábbi adatokat nem vehették figyelembe. A választás megtartását azonban nem akadályozta, ha a regisztrált választópolgárok létszáma a választás kitűzését követően csökkent 30 fő alá.

A választási irodák hetente kötelesek voltak nyilvánosságra hozni a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok számát. A települések jelentős részében a kisebbségi közösségek ezeknek az adatoknak az ismeretében „megelégedtek” azzal, hogy legalább a 30 fős küszöbhatárt elérjék. Ennek következtében már néhány választópolgár jegyzékből való törlése is veszélyeztethette a választás kitűzését.

*Több településről érkezett hozzánk panasz azzal kapcsolatban, hogy a választópolgárok nem önként kérték törlésüket, hanem a választási iroda tagjai, sőt esetenként olyan személyek próbálták befolyásolni döntésüket, akik elvileg nem is ismerhették volna a jegyzékbe felvettek névsorát. Voltak, akik azt követően szerették volna a saját nyilatkozatukat érvényteleníteni, hogy szembesültek azzal, akarattukon kívül megakadályozták a választás kitűzését. Egyes panaszosok más választópolgárok törlés iránti kérelmét támadták meg arra hivatkozva, hogy azt kényszer vagy fenyegetés hatására nyújtották be.*

A jegyzők ezzel szemben azt nyilatkozták, hogy nem befolyásolták a kérelmezőket, csupán a nyilatkozat megfogalmazásához nyújtottak segítséget, ha ezt valaki igényelte. Nem volt tudomásuk arról sem, hogy bárki is a jegyzékből való törlésre akarta volna rábírní a választópolgárokat. Kizártnak tartották azt is, hogy a választási irodától kikerülhettek volna a jegyzék adatai. Állításuk szerint a választópolgárok saját elhatározásukból kérték a törlésüket. Ezt azzal indokolták, hogy eredetileg sem állt szándékukban felkerülni a jegyzékre – vagyis visszaéltek az adataikkal és mások regisztráltatták őket –, vagy pedig meggondolták magukat.

Az országgyűlési biztos nem rendelkezik nyomozati jogkörökkel, így megállapításainkat a felek nyilatkozatára kellett alapoznunk. Az egymásnak ellentmondó állítások miatt nem lehetett tisztázni, hogy volt-e valóság alapjuk a panaszoknak. A vizsgálatokat ezért azzal zártuk le, hogy felhívtuk a panaszosok figyelmét arra: ha tudomásuk van olyan esetről, amikor valakit kényszerrel, fenyegetéssel vagy éppen anyagi juttatás kilátásba helyezésével próbáltak rávenni a jegyzékből való törlés kérelmezésére, bűncselekmény gyanúja miatt feljelentést tehetnek.

Ezek a panaszok rávilágítottak arra is, hogy a jogi szabályozás nem ad egyértelmű választ azon kérdésre: a választópolgár kérheti-e törlését a kisebbségi választói jegyzékből.

A jogalkotó nem határozott meg külön törvényi szabályokat a kisebbségi választói jegyzék esetében, hanem a Ve. 115/G. § (2) bekezdése szerint azokat kell törölni, akiket a helyi önkormányzati választásokon vezetett névjegyzékből töröltek. A Ve. 15. § (2) bekezdése értelmében erre akkor kerülhet sor, ha a választópolgár meghalt, elvesztette a választójogát, illetőleg a lakcímének megváltozása miatt más szavazókör névjegyzékébe vették fel.

A 25/2006. (V. 5.) BM rendelet melléklete V. pontjának 15. alpontja lényegében megismétli ezeket a rendelkezéseket, és kimondja, hogy a helyi választási iroda vezetője törli a kisebbségi választói jegyzékből a választópolgárt, ha

- lakcímét megszünteti (a településen belüli lakcímváltozás kivételével) vagy azt érvénytelenítik,
- időközben más településre/fővárosi kerületbe költözött,
- meghalt,
- választójoga megszűnt.

A jogszabályok tehát nem mondják ki, hogy a kisebbségi választópolgár saját elhatározásából kérheti a jegyzékből való törlését, igaz, ezt nem is tiltják. Azokban a jogorvoslati eljárásokban azonban, amikor a választás kitűzését elutasító határozatokat arra hivatkozva támadták meg, hogy törvénytörő volt a választópolgárok kérelemre történő törlése, a bíróságok nem vitatták ezeknek az intézkedéseknek a jogalapját. Az ítélkezési gyakorlat szerint tehát a kisebbségi közösséghez tartozóknak nemcsak ahhoz van joguk, hogy a felvételüket kérjék a jegyzékbe, hanem törlésüket is kezdeményezhetik.

Ez az értelmezés összhangban van az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének rendelkezéseivel. A keretegyezmény így fogalmaz: „minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”.

A jogbiztonság érdekében azonban szükséges, hogy ez az alapvető jog ne pusztán egyedi bírósági döntésekből legyen levezethető, hanem a törvényhozó egyértelműen határozza meg a kisebbségi választói jegyzékből való törlés eseteit.

## 2.4. A jelöltállítás

A törvénymódosítás előkészítésekor egyetértés volt abban a kérdésben, hogy szigorítani kell a jelöltállítás feltételeit. Az eredeti elképzelések szerint aki kisebbségi jelöltként indult, nem vállalhatta volna fel egy másik nemzetiség képviselőt, vagyis nem lett volna lehetőség a többes identitás kifejezésére. Felmerült a nyelvi cenzus szükségessége is, ám ennek bevezetését az országos kisebbségi önkormányzatok egy része elutasította.

### 2.4.1. A kisebbségi jelölő szervezetek kritériumai

A 2002. évi helyi kisebbségi önkormányzati választásokon a jelöltek kb. 65%-a függetlenként indult. A 2005. évi törvénymódosítás következtében azonban már csak a kisebbségi szervezetek jelöltjei vehettek részt a választásokon.

*Számos panasz érkezett hozzánk a független kisebbségi jelölt intézményének megszüntetése miatt. Ezt különösen azokon a településeken kifogásolták, ahol csak az azonos szervezethez tartozó 5 jelöltre lehetett szavazni. Egyes panaszosok ezt úgy értékelték, hogy a képviselők személyéről valójában nem a választópolgárok döntöttek, hanem az adott jelölő szervezet.*

A jogi szabályozás áttekintésekor célszerű abból kiindulni, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tesz az aktív és a passzív választójog alapjogi jellege között. A 63/B/1995. AB határozatban megállapította: „az Alkotmány (...) nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akaratelhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon”. Az 1/2002. (I. 11.) AB határozatban pedig azt is kimondta, hogy „a jelöltállítási jog (...) nem alkotmányos alapjog”.

A törvénymódosítás előkészítésekor hosszas vita folyt arról, hogy fenntartható-e a „független jelölt” intézménye. Végül az az érv döntött, hogy a korábbi választások alkalmával az „álkisebbségi” jelöltek többnyire függetlenként indultak.<sup>13</sup> Álláspontunk szerint a jelölő szervezetek közbeiktatása mindaddig szükségzerű, amíg nem garantálható, hogy csak kisebbségi közösségek tagjai gyakorolhatják az aktív és a passzív választójogot.

A jogalkotó a független jelöltség megszüntetésével egyidejűleg – ha csak ideiglenes jelleggel is – kizárta annak lehetőségét, hogy „álkisebbségi” szervezetek létrehozásával befolyásolni lehessen a választásokat.

A Kvjt. 26. § (2) bekezdése értelmében a kisebbségi önkormányzati választásokon azok a társadalmi szervezetek jogosultak jelöltet állítani, amelyek – legalább a választást megelőző 3 éve – alapszabályukban célként rögzítették az adott kisebbség képviselőt. A Kvjt. 72. § (2) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés azonban lehetővé tette, hogy a 2006. évi választásokon az e törvény hatálybalépését, vagyis 2005. november 25-ét megelőzően bejegyzett szervezetek is jelöltet állíthassanak.

Az Országos Választási Bizottság 20/2006. (VII. 4.) állásfoglalása szerint az a társadalmi szervezet volt regisztrálható jelölő szervezetként, amely eleget tett az alábbi együttes feltételeknek:

- a bíróságok a Kvjt. hatálybalépése előtt nyilvántartásba vették;
- az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozik, nem beleértve a pártokat;
- egy meghatározott kisebbség érdekeit jeleníti meg;
- alapszabálya utal az adott kisebbség képviselőire, vagyis tevékenységével a Nektv.-ben meghatározott kisebbségi közügy megvalósítását mozdítja elő.<sup>14</sup>

A jelöltállítás feltételeinek szigorítása következtében a kisebbségi szervezetek néhány esetben meg tudták akadályozni, hogy olyan településeken alakuljon kisebbségi önkormányzat, ahol nem élnek az állítólagosan képviselni kívánt közösség tagjai.

<sup>13</sup> Az „ellentábor” ugyan kifogásolta egyes örmény, illetve román szervezetek választási részvételét, ám a többi kisebbség esetében – legalábbis országos szinten – nem voltak ilyen legitimációs problémák.

<sup>14</sup> Ez a jogértelmezés összhangban van az Országos Választási Bizottság ülésén képviselt álláspontunkkal.









A viszonylag alacsony részvételi arány egyik oka – amint erről az előzőekben már szóltunk – az volt, hogy a szavazatokat a településenként létrehozott kisebbségi választóköri körökben lehetett leadni.

Közrejátszhatott az is, hogy sokan a választói jegyzékbe való felvételt pusztán az identitásuk kinyilvánításának tekintették, és ehhez képest az önkormányzati választásokon való tényleges részvételt már nem tartották fontosnak.

Valószínűsíthető azonban, hogy a távolmaradók között jelentős számban voltak a kisebbségi közösséghez nem tartozó, ám a jegyzékbe felvett választópolgárok is. Ők rokonszenvük kifejezéséért vagy „rábeszélés” hatására már eleve csak azért regisztráltatták magukat, hogy az adott település kisebbségi választópolgárainak száma elérje a választás kitűzéséhez szükséges 30 főt.

*Erre utal, hogy egyes településeken rendkívül alacsony részvételi eredmények születtek. Arra is volt példa, hogy a szavazók kevesebben voltak, mint a megválasztott képviselők.*

Az elmúlt években akkor volt érvényes a kisebbségi önkormányzati választás, ha a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú településen legalább 50, 10 000-nél több lakosú településen és fővárosi kerületben legalább 100 választópolgár érvényesen szavazott.

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi önkormányzati választásokon nem volt érvényességi küszöb. A választás azonban csak akkor volt eredményes, ha a megválasztható 5 képviselő mindegyike legalább egy szavazatot kapott. Ezt az egy-egy szavazatot azonban ugyanazon választópolgár – adott esetben akár maga a jelölt – is leadhatta.

Három településen és egy fővárosi kerületben azért nem volt eredményes a választás, mert az 5 jelölt egyikére senki nem szavazott.

A választópolgárok feltehetőleg nem voltak tisztában azzal, hogy személyenként nemcsak egy jelölt mandátumszerzését támogathatják, hanem legfeljebb 5 – vagyis a megválasztható képviselők számával megegyező – szavazatot adhatnak le. Ez arra utal, hogy nem kapták meg az elvárható és szükséges tájékoztatást a választási szervektől.

A választási adatok ismeretében felvetődik az a kérdés, hogy egy mindössze 4 vagy 5 szavazó által megválasztott kisebbségi önkormányzat rendelkezik-e a szükséges közösségi legitimitációval.

A kodifikációs munkálatok résztvevői közül többen hangot adtak azon véleményüknek, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe vételtől való idegenkedés miatt a képviselt közösségekhez tartozók közül sokan nem fognak részt venni a kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A jogalkotó ezekre az aggályokra figyelemmel viszonylag alacsony választói létszámhoz, mindössze 30 főhöz kötötte a választás kitűzését, valamint nem határozott meg érvényességi küszöböt.

Ezek a minden reális alapot nélkülöző félelmek azonban reményeink szerint megfelelő felvilágosító munkával eloszthatók lesznek az elkövetkező években. Így elhárulhat az akadály annak, hogy olyan törvényi szabályozás szülessen, amely csak azokon a településeken teszi lehetővé a kisebbségi önkormányzatok megalakítását, ahol a regisztrált választópolgárok és a leadott szavazatok száma egyaránt visszaigazolja: az adott közösség igényt tart a képviselőre.

Erre egyrészt azért lenne szükség, mert a hatályos választási rendszer nem tud védelmet nyújtani a visszaélésekkel szemben. Minél kisebb létszámú az a közösség, amely megalakíthatja az önkormányzatát, annál nagyobb az esélye annak, hogy az adott kisebbséghez nem tartozók befolyásolni tudják a választás folyamatát, így különösen a jegyzék összeállítását, valamint a szavazás eredményét.

Másrészt a legitimitációs háttér erősítése azért is elkerülhetetlen, mert a települési kisebbségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok ugyan jogi értelemben mellérendelt viszonyban vannak, kérdéses azonban, hogy valós partnernek fognak-e tekinteni egy olyan testületet, amely még saját, képviselni kívánt közösségének a támogatását sem bírja.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó fontolja meg a választás kitűzéséhez szükséges választói létszám, valamint a kisebbségi önkormányzat megalakításához minimálisan szükséges érvényes szavazatszám felemelésének lehetőségét.<sup>21</sup>

## 2.7. Választási eredmények

2002-ben 1308 településen 1870 közvetlen helyi kisebbségi önkormányzati választást bonyolítottak le, ebből 1811 volt eredményes.

2006-ban az ország 1435 településén 2049 kisebbségi önkormányzati választást tartottak. Ezek eredményeképpen 2045 települési kisebbségi önkormányzat alakulhatott meg.

Ezekből az adatokból kitűnik, hogy 2006 októberében 179 kisebbségi önkormányzati választással többet tartottak, mint négy évvel korábban, ami 9,57%-os növekedést jelent. A ténylegesen megalakítható kisebbségi önkormányzatok

<sup>21</sup> Tény, hogy a helyi önkormányzati választásokon is mandátumot lehet szerezni akár egy szavazattal is, ám az eddigi tapasztalatok szerint ez pusztán elvi lehetőség. Ezzel szemben a kisebbségi választásokon komoly realitása van annak, hogy valaki kizárólag a saját szavazatával váljon képviselővé.

száma pedig 1842-ről 2045-re, vagyis 11,02%-kal nőtt. Még nagyobb, 15,3%-os a különbség, ha azt vesszük figyelembe, hogy 2002-ben mindössze 1773 közvetlen módon megválasztott kisebbségi önkormányzat jött létre.

Ezek az adatok azonban csak tendenciákat jelölnek, az egyes kisebbségek választási eredményei között jelentős eltérés figyelhető meg.

Az eddigieknél kevesebb lengyel, szerb és szlovén önkormányzat alakult meg. Kismértékben nőtt a horvát, az örmény, a román és a szlovák testületek száma. Mintegy 11-13%-kal több cigány, görög és német önkormányzat jött létre. Jelentősen, 26,6%-kal emelkedett a bolgár testületek száma. Az eddigieknél 58,3%-kal több ukrán önkormányzatot választottak, és kiugróan nagy, 67,7%-os növekedés tapasztalható a ruszin testületek körében.

Kedvező változás, hogy nem jöttek létre kisebbségi önkormányzatok egyes olyan megyékben, ahol köztudottan nincsenek jelen a képviselendő közösségek. Így például eddig Hajdú-Biharban szerb, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében szlovén önkormányzat működött, ám ezek most nem tudtak megalakulni. Ezúttal is születtek azonban meglepő választási eredmények. A hazai románság „bázisa” az anyaországgal határos 3 megye, ennek ellenére a már eddig is létező fővárosi kerületi testületek mellett Pest és Borsod-Abaúj-Zempén egy-egy településen is kisebbségi önkormányzatot választottak. Elgondolkodtató az is, hogy az eddigi 5 megye mellett ezúttal Fejérben, Hevesben, Komárom-Esztergomban és Nógrádban is ruszin testület alakult.

Az előzetes várakozások ellenére nem csökkent, ellenkezőleg, 12,5%-kal nőtt azoknak a településeknek, illetve fővárosi kerületeknek a száma, ahol egyidejűleg 5 vagy annál is több kisebbségi önkormányzati választást tartottak. 2002-ben 32, 2006-ban pedig 36 ilyen település volt.

Tény, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakult a lakosság területi megoszlása, tömeges méreteket öltött a fővárosba vagy a nagyobb városokba költözés. Ettől függetlenül nehezen hihető, hogy egyes településeken 10 vagy akár 12 olyan kisebbségi közösség él együtt, amelynek létszáma indokolja az önálló képviselői szerv megalakítását.

Jelzésértékű az is, hogy 2006-ban 119 olyan településen hoztak létre kisebbségi önkormányzatot, ahol a 2001. évi népszámlálás adatai szerint senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről. Ezek közül 74 településen most első alkalommal választottak kisebbségi képviselőket.

Ezzel nem azt akarjuk állítani, hogy ezeknek az önkormányzatoknak mindegyike választási visszaélés eredményeképpen jött volna létre. Ismertek olyan, a népszámlálás során „rejtőzködő” kisebbségi közösségek is, amelyek tagjai eddig azért nem éltek az önkormányzathoz való jogukkal, mert nem tartották szükségesnek, hogy intézményesítsék a képviselőket.

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint több település – így Vértesszőlős, Kerepes, Csömör, Sós-kút, Tárnok – szlovák közössége az elmúlt években elegendőnek tartotta, hogy kisebbségi jogait egyesületi formában vagy egyénileg gyakorolja, ám most megválasztotta saját önkormányzatát.

A kisebbségi önkormányzatok számának növekedése azonban nem magyarázható kizárólag a képviselő iránti igény erősödésével.

*Számos román, ruszin és ukrán önkormányzat legitimitását maguk az érintett közösségek, illetve azok szervezetei vitatták. Jogorvoslati kérelmüket azonban rendre elutasították a választási szervek, arra hivatkozással, hogy a választások a hatályos szabályozásnak megfelelően zajlottak.*

*A szükséges törvényi garanciák hiányában olyan településeken is létrejöttek kisebbségi önkormányzatok, ahol egyáltalán nem élnek az állítólagosan képviselt közösséghez tartozók. Másutt kizárólag a képviselők nemzetiségiek, akik úgy tudták elérni a választás megtartását, hogy egy teljes szavazóbázist szerveztek maguk köré. Ezek a testületek nem a kisebbségi önkormányzás valós szervei, megalakításuk mögött feltehetőleg az anyagi haszonszerzés szándéka áll.*

*Ismert olyan település is, ahol nagy létszámú cigány közösség él, azonban feltételezésük szerint mégsem ők dönthettek a képviselők személyéről, hanem azok a szavazók, akik a választás eredményének befolyásolása érdekében felvetették magukat a kisebbségi választói jegyzékbe. Állításukat arra alapozták, hogy több olyan nem roma szavazót is láttak bemeni a kisebbségi választói körbe, akik a velük jó viszonyban álló egyik jelölt mandátumszerzését segítették elő.*

A hozzánk érkezett panaszok és tájékoztatások alapján kijelenthető, hogy a törvénymódosítás ellenére a 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon számos visszaélés történt. Becsülni sem lehet azonban, hogy ténylegesen milyen számban jöttek létre „álkisebbségi” önkormányzatok, hiszen a kisebbségi választói jegyzékek nem voltak nyilvánosak, így még az érintett közösségek sem tudhatják, hogy ténylegesen kik választották meg a képviselőket.

## 2.8. A kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozásának elvei

Az ismertetett visszasságok orvoslása kizárólag jogalkotás útján lehetséges. Ennek során figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság által elvi jelleggel meghatározott kereteket, valamint hasznosítható mintául szolgálhatnak a szomszédos országok – elsődlegesen Szlovénia – választási szabályai is.<sup>22</sup>

A kisebbségi törvény kidolgozását több éven keresztül zajló előkészületi munka előzte meg. Ennek fontos állomása volt, hogy 1992-ben az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottsága is véleményezte a törvényjavaslatot. A Bizottság precedensértékűnek ítélte a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. A bizottsági álláspont előadója megjegyezte azt is, hogy „a különböző országokban kevés olyan törvény létezik, amely jogokkal ruházza fel a kisebbségi csoportokat”.

A Nektv. elfogadása óta több mint 13 év telt el, és mindmáig széles körben tartja magát az a nézet, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozása az egyik legelőremutatóbb kezdeményezés volt Európában a kollektív jogok biztosítása terén. Mindeközben hajlamosak vagyunk nem tudomást venni arról, hogy egyes környező országokban szintén komoly erőfeszítéseket tettek a kisebbségi autonómia megteremtése érdekében, sőt esetenként olyan problémákat is sikerült megoldaniuk, amelyek hazánkban még jelentős gondot okoznak. Ezek közül az első helyen említhető a közösséghez tartozás kritériumainak meghatározása.

### 2.8.1. A szlovén választási rendszer

Szlovéniában 1994. december 4-én lépett hatályba az öngazgató nemzeti közösségekről szóló törvény, amely az őshonos kisebbségként elismert magyar és olasz kisebbség számára községi szinten is biztosítja a nemzetiségi önkormányzati képviseletet. Ennek legfőbb szerve a tanács, amely saját szabályzatával határozza meg belső szervezeti felépítését és döntéshozatali eljárását. A tanácsokat a magyar és az olasz kisebbség azon tagjai választják, akiket kérelmükre felvettek az egyedi választói jegyzékbe. A jegyzéket a nemzeti közösség bizottsága állítja össze választókerületenként, és azt – miután az állami szervek hitelesítették – közzéteszik. A választásokat az őshonos közösségek által lakott településeken tartják. A nemzeti közösséghez tartozók két szavazatot adhatnak le: egyet saját közösségük képviselőjére, egyet pedig a helyhatósági választásokon.

A szlovén alkotmánybíróság 1998 februárjában kelt határozatában vizsgálta a nemzeti közösségekhez tartozók választási különjogait. Megállapítása szerint nem alkotmányellenes, hogy a magyar és az olasz nemzetiséghez tartozóknak két szavazatuk van az önkormányzati választásokon. Ez ugyan eltérést jelent a választójog egyenlőségének elvéhez képest, ám kizárólag ezen a módon biztosítható az Alkotmányban biztosított képviselethez való jog érvényesülése.

*Az alkotmánybíróság kimondta azt is: mindenkinek jogában áll, hogy szabadon kifejezze valamely néphez vagy nemzeti közösséghez tartozását. A különjogok, így különösen az egyedi választójog gyakorlásához azonban nem elegendő, ha valaki magyarnak vagy olasznak vallja magát, mert az őshonos nemzeti közösséghez tartozás nemcsak az egyén akaratának függvénye, hanem annak a közösségnek az ügye is, amely ezt a személyt tagjának tekinti és bejegyezi az egyedi választói jegyzékbe. Korlátlan visszaélésekre adna ugyanis lehetőséget, ha a jegyzékbe való felvétel joga mindenki számára biztosított lenne kizárólag azon az alapon, hogy magyarnak vagy olasznak vallja magát. Ennek következtében lényegében megsemmisülnének az őshonos nemzetiséghez tartozók külön jogai.*

Az alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányellenesnek minősítette, hogy a választójog nyilvántartásáról szóló törvény nem határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján a nemzeti közösségek bizottságai az egyedi választói jegyzékbe való bejegyzésről határoznak. Ennek hiányában ugyanis önkényes döntések szülehetnek, ami ellentétes a jogállamiság elvével. Felhívta ezért a törvényhozót, hogy ezt az alkotmányellenes helyzetet szüntesse meg.

A szlovén országgyűlés 2000-ben módosította, majd 2002-ben új törvénnyel szabályozta a választói nyilvántartás összeállítását. Ennek alapján a magyar és az olasz nemzeti közösséghez tartozást az egyén nyilatkozata, illetve a korábbi választásokon az egyedi választói jegyzékben való szereplése alapján kell meghatározni. Kétely esetén azt a nemzeti közösség bizottsága a közigazgatási eljárás általános szabályai szerint állapítja meg. Amennyiben nincsenek meg a bejegyzéshez szükséges feltételek, erről a bizottság határozatot hoz. A törvény ugyanakkor kötelezi a bizottságot arra, hogy meghatározza a nemzetiségi hovatartozás igazolásának részletes szabályait.

A szlovén modell életképességét bizonyítja, hogy a választások során nincsenek ismertté vált visszaélések, ugyanakkor a statisztikai adatok szerint a magyar közösség választójoggal rendelkező tagjainak túlnyomó többsége bejegyzését kéri az egyedi választói jegyzékbe. A szlovén választási rendszer tehát alkalmas arra, hogy valós közösségi legitimációval rendelkező testületek képviseljék a kisebbségeket.

<sup>22</sup> A szlovén szabályozás részletes ismertetését az indokolja, hogy a Kvjt. első változata ennek a választási modellnek egyes elemeit kívánta átültetni a hazai jogrendszerbe.

### 2.8.2. A hazai szabályozás továbbfejlesztésének irányai

A kisebbségi választójogi törvény előkészületi munkálatai során számos szakmai vita forrása volt, hogy a kodifikációs folyamat résztvevői eltérően ítélték meg a jogalkotás alkotmányos kereteit.

Az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában megállapította, hogy „a kisebbségek helyi önkormányzatai tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimitáció”. A 45/2005. (XII. 14.) AB határozatában pedig kimondta: „a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak”. Leszögezte azt is, hogy „a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegmérétekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a szabályok hiánya miatt a jogalkalmazásban valóban lehetnek problémák. A szabályozási hiány megszüntetése azonban maga után vonná a nyilatkozattevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának korlátozását”. Miután az egyes személyek valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásról szóló döntése az önanonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik, „a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.” Az Alkotmánybíróság szerint „a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának”.

Mindebből levonható az a következtetés: alkotmányos keretek között törvényben „korlátozható”<sup>23</sup> az egyén azon joga, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségekhez tartozónak vallja, ha nyilatkozata nem valós identitáson alapul, hanem a választási visszaélés szándékával történik.

A jogalkotás alkotmányos indoka fennáll, ha a visszaélések tömeges előfordulása zavarja a kisebbségek önkormányzatok létrehozásához fűződő jogának érvényesülését. Az Alkotmánybíróság idézett határozatai alapján kijelenthető, hogy ez egyrészt akkor következik be, ha a képviselt közösséghez nem tartozók tömegmérétekben gyakorolják az Alkotmány 68. §-ában biztosított jogokat. Másrészt pedig akkor, ha a kisebbségi önkormányzatok nem a képviselni kívánt közösségektől kapják a feladatköreik gyakorlásához szükséges legitimitációt.

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy számos településen nem a kisebbségek hozták létre a képviselőik ellátására hivatott önkormányzatokat, ezért elkerülhetetlenül szükséges a választási törvények módosítása. Az elérni kívánt céllal arányban álló megoldás az lenne, ha a jogalkotó a már létező kisebbségi választói jegyzéket alkalmassá tenné a választási visszaélések kiszűrésére.

A javasolt törvénymódosítás főbb elemei a következők:

1. A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételhez jelenleg elegendő a választópolgár formális nyilatkozata. A szabályozás nincs összhangban azzal, hogy a Nektv. – legalábbis közösségi szinten – meghatározza a kisebbségként való elismerés objektív kritériumait.

A jegyzékbe való felvételtől szóló döntés meghozatalában az érintett kisebbségek, illetve megbízottjaik nem vehetnek részt. Nincs tehát lehetőségük arra, hogy a Nektv. 3. § (2) bekezdésében biztosított önanonossághoz való kollektív jogukkal élve kinyilváníthassák: az adott személyt elismerik-e a közösség tagjaként.

Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó a választói jegyzékbe való felvételt akkor tegye lehetővé, ha az egyén bizonyosságot tett az adott kisebbséghez tartozásáról. Ez nem „származásának igazolását” jelenti, hanem identitásának megvallását, kulturális és nyelvi kötődésének kifejezését. A visszaélések visszaszorítása szükségessé teszi, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek a választójogosultak körének meghatározásában. Ehhez fel kell állítani egy olyan szempontrendszert, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt.

2. A törvénymódosítás ellenére a kisebbségi önkormányzati választásokon számos olyan jelölt szerzett mandátumot, aki nem tagja az érintett közösségnek, és kulturális értelemben sem kötődik hozzá.

Elkerülhetetlennek tartjuk ezért a jelöltállítás feltételeinek szigorítását. A jogalkotónak ki kell zárnia annak lehetőségét, hogy a jelöltek választásonként más-más kisebbség képviselőtét vállalják fel. Indokolt volna az is, hogy csak az lehessen kisebbségi képviselő, aki rendelkezik a közmegbízattal járó feladatok ellátásához szükséges nyelvismerettel.

3. A hatályos szabályozás szerint a választás kitűzésének az a feltétele, hogy legalább 30 fő felvételét kérje a kisebbségi választói jegyzékbe. A választás azonban már akkor is eredményes, ha legalább egy választópolgár mind az 5 jelöltre leadott egy-egy szavazatot.

Alapvető alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken jöjhessenek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol erre valós közösségi igény van. Indokolt ezért, hogy a jogalkotó fontolja meg a választás kitűzéséhez szükséges választói létszám, valamint a kisebbségi önkormányzat megalakításához minimálisan szükséges érvényes szavazatszám felemelésének lehetőségét.

<sup>23</sup> Értelmezésünk szerint korlátozni csak annak a jogát lehet, aki azzal rendelkezik. A jogalkotó annak megakadályozásával, hogy részt vehessenek a kisebbségi önkormányzati választásokon azok, akik nem tagjai a képviselt közösségeknek, nem jogot korlátoz, hanem a visszaélés lehetőségét szünteti meg.

4. A kisebbségi választói jegyzék „titkossága” az egyén információs önrendelkezési jogának védelmére hivatkozással megakadályozza, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzáshoz, illetve az önazonossághoz való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

A jegyzék adatainak „zárt kezelése” megnehezíti azt is, hogy a jelöltek a kampány során ismertetni tudják programjukat a potenciális szavazókkal, illetve a választókhöz eljuthassanak a felelős döntéshez szükséges információk.

A már megalakult kisebbségi önkormányzatok esetében is problémát jelenthet, hogy a képviselők nem tudják, kik a választóik. Bár az adott település teljes kisebbségi lakosságát kell képviselniük, fontos volna, hogy kapcsolatba léphessenek a jegyzékbe felvett választókkal, mert feltehetőleg ők a közösség legaktívabb, a kisebbségi közszolgáltatásokat leginkább igénylő tagjai.

Javasoljuk ezért annak átgondolását, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek egyes adatai nyilvánosságra hozhatók legyenek.

## 2.9. A vizsgálat során megfogalmazott javaslataink

A vizsgálat zárásaként arra kértük az Országgyűlést, hogy alkossa meg és a következő általános választásokig léptesse hatályba a helyi (települési) kisebbségi önkormányzat létrehozására vonatkozó alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükséges törvényi rendelkezéseket, valamint a helyi önkormányzati választásokon biztosítandó kedvezményes mandátumszerzés szabályait.

Annak érdekében, hogy az Országgyűlés eleget tudjon tenni törvényhozói feladatainak, felkértük az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, valamint az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a vizsgálati jelentés megállapításainak figyelembevételével készítsék elő a törvénymódosítás tervezetét. Azt javasoltuk, hogy a jogszabály-előkészítés során olyan garanciákat dolgozzanak ki, amelyek biztosítják, hogy

- kizárólag az érintett közösségek tagjai kérhessék eredményesen felvételüket a kisebbségi választó jegyzékbe;
- az érintett kisebbségi közösségek megbízottjaik útján közreműködhessenek a kisebbségi választói jegyzék összeállításában;
- a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel során egy olyan objektív szempontrendszer álljon rendelkezésre, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt;
- a kisebbségi önkormányzati választásokon kizárólag a képviselni kívánt közösséghez tartozó, ahhoz nyelvi és kulturális értelemben kötődő jelöltek vehessenek részt;
- kizárólag azokon a településeken jöhetnek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol a képviselő iránt valós közösségi igény van;
- a kisebbségi jelölő szervezetek tagot delegálhassanak a szavazatszámoló bizottságokba;
- a kisebbségi választói jegyzék vezetésének alapvető szabályait törvényi előírások rendezzék, különös figyelemmel arra, hogy a választópolgár mely esetekben kérheti a jegyzékből való törlését;
- a kisebbségi közösségek tagjai – amennyiben kisebbségi jelöltként indulnak a választásokon – kedvezményesen, kevesebb elnyert szavazattal is mandátumot szerezhessenek a helyi önkormányzatok képviselő-testületeiben.

Felkértük továbbá az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tekintse át: a büntető jogszabályok kellő védelmet nyújtanak-e a kisebbségi önkormányzati választás tisztaságát sértő cselekményekkel szemben, és amennyiben szükséges, készítse elő a Büntető Törvénykönyv módosítását.

Azzal az ajánlással fordultunk az Országos Választási Iroda vezetőjéhez, hogy fordítson fokozott figyelmet a helyi választási irodák felkészítésére, és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

A javaslatainkra még nem érkezett kormányzati válasz. Az Országos Választási Bizottság azonban a választásokat értékelő jelentésében úgy fogalmazott: „a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának véleményével összhangban olyan jövőbeli szabályozást is elfogadhatónak tart, amelyben maguk a kisebbségek kezelhetik a saját névjegyzéküket.” Az adatvédelmi biztos is jelezte: támogatja, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek a választópolgárok nyilvántartására irányuló eljárásban. Egyetért azzal is, hogy a jelöltek megismerhessék a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatait, valamint aggályosnak tartja a kérelmek benyújtásának jelenlegi szabályait.

## II.

### A kisebbségi jogok érvényesülésének kulcsa: a kisebbségi oktatás

#### 1. A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló körülmények

Az egyéni és közösségi kisebbségi önazonosság, kisebbségi identitás fennmaradásának, megőrzésének, ápolásának, átadásának – ahogyan ezt valamennyi beszámolóban hangsúlyozzuk – kulcskérdése a kisebbségi közoktatás. A megfelelő szervezeti, anyagi és személyi feltételekkel működő, színvonalas<sup>24</sup> kisebbségi nevelés-oktatás biztosítása ily formán a legfontosabb kisebbségi közügy.

A kisebbségi közoktatás a legsarkalatosabb kisebbségi közügyként áll tehát a kisebbségi kulturális autonómia közép-pontjában, miközben az intézményfenntartásban megnyilvánuló kisebbségi kulturális autonómia az intézményalapításhoz és -átvételhez fűződő, az állam által biztosított kedvezményeken múlik.

Ezen a téren jelentős változás 2006-ban nem történt. Ahogy azt már korábban is leírtuk, jellemzően a települési önkormányzatok a fenntartói a kisebbségi nevelés-oktatást folytató intézményeknek: a kisebbségi országos önkormányzatok jelenleg mindössze 8 közoktatási intézményt tartanak fenn.<sup>25</sup> Fontos megjegyezni, hogy a 2007/2008-as tanévtől ezek száma eggyel nő, ugyanakkor a ruszin, az örmény, a román, a szlovén és a cigány országos önkormányzat egyetlenegy közoktatási intézményt sem tart fenn.

Mindezek miatt a kisebbségi feladatokat ellátó közoktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez fűződő jogi feltételrendszer újragondolását javasoljuk.

Mivel a helyi kisebbségi önkormányzatok vélhetőleg<sup>26</sup> 10-nél kevesebb intézmény fenntartói, a kisebbségi kulturális autonómiát részlegesen biztosító együtdöntési eljárás minél teljesebb érvényesülése kardinális kérdés maradt. Ennek megfelelően – mondhatnák: „természetesen” – az egyetértési és véleményezési jogok terjedelmével kapcsolatos a legtöbb nemzetiségi közoktatással kapcsolatos hozzánk érkező beadvány. (A cigány kisebbségi oktatási panaszok alapvetően mások: azokban a panaszosok főként a szegregációt sérelmezik.)

A nemzetiségi pedagógusképzés területén sem történt jelentős javulás. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy csak a német, szlovák és a horvát nyelvterületen folyik a közoktatás egészére kiterjedő pedagógusképzés: csak ezen három kisebbség vonatkozásában van hazai óvodapedagógus-, tanító-, tanár- és középiskolai tanárképzés is. A román nemzetiség vonatkozásában hiányzik a hazai középiskolai tanárképzés, a szerb nemzetiség viszonylatában az óvodapedagógus-, és a tanárképzés, az ukrán és a szlovén nemzetiségek esetén az óvónő-, és tanítóképzés; a bolgár, a lengyel és a görög nemzetiség csak középiskolai tanárképzéssel bír; az örmény, a ruszin, a cigány<sup>27</sup> nyelvterületen pedig nem folyik pedagógusképzés.

*Mindezek miatt úgy gondoljuk, hogy a jelenleginél is nagyobb állami támogatást szükséges nyújtani az anyaországbeli pedagógusképzésben való részvételhez.*

A tankönyvtámogatás konstrukciója megváltozott az elmúlt évben<sup>28</sup>. Tartós tankönyvként az önkormányzatok rendelik meg a nemzetiségi tankönyveket, a központi költségvetés pedig az árat utólag megtéríti. Az iskolák három évre (10 százalékos növekménnyel és az érettségizőknek egy garnitúra többletrendszerrel) kapják és adják ingyenes használatba a könyveket a gyerekeknek. (A munkatankönyveket és munkafüzeteket a szülők kedvezményes áron vásárolják meg.)

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy – az OKM jelentős erőfeszítései ellenére – a hazai kisebbségi tankönyvellátás rendkívül hiányos. A többihez képest még „jó helyzetben lévő” német két tannyelvű oktatás vonatkozásában is hiányoznak alapvetőnek számító könyvek: például a 9–12. évfolyamon nincs német nemzetiségi nyelvtankönyv, azt német idegen nyelvi könyvekkel kell pótolni, de nincs a gimnáziumi évfolyamokon német nemzetiségi irodalomtankönyv sem, csak antológia és olvasókönyv.

<sup>24</sup> A színvonalasságot azért hangsúlyozzuk, mert a kisebbségi származású szülő, érthető módon, akkor és csak akkor dönt a kisebbségi nevelési-oktatási intézmény mellett, ha az versenyképes, ha az biztosítja gyermeke számára a továbbtanuláshoz szükséges kompetenciákat is.

<sup>25</sup> Hercegszántón 2000-től a horvát; Pécsen és Pilisvörösváron a német; Szarvason 2004-től, Békéscsabán 2005-től, (Sátoraljaújhelyen 2007-től) a szlovák országos önkormányzat tart fenn saját intézményt; a görög, a bolgár, a lengyel országos önkormányzat 2005-től vesz részt fenntartóként a kiegészítő kisebbségi képzésben.

<sup>26</sup> A Közoktatási Információs Iroda honlapján (www.kir.hu) olvasható adatok szerint ugyan 10 ilyen intézmény van, de azok fenntartója többnyire – a kisebbségi törvény módosítása után megszűnt – „települési kisebbségi önkormányzat”, így a tényleges aktuális helyzet ismeretlen.

<sup>27</sup> Tucatnál több felsőoktatási intézményben tanítanak romológiai, indítanak cigány speciális kollégiumokat, programot, de tudomásunk szerint ezek nem adnak speciális cigány pedagógus oklevelet.

<sup>28</sup> A Tkp. 8/E. §-a szerint a kis példányszámú nemzetiségi, szakmai, speciális tankönyvforgalmazás keretében az iskolák részére eljuttatott tankönyveket az iskolai könyvtárban, könyvtárszobában kellett volna elhelyezni, és könyvtári kölcsönzés útján kellett volna a tanulókhöz eljuttatni már a 2004–2005. tanévtől.

A kisebbségi tankönyvhiány ellenére sem tartjuk azonban hosszabb távon megfelelőnek azt a „megoldást”, amit a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet 24. § (3) bekezdése tartalmaz, amely lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi nevelésben és oktatásban az ideiglenes jelleg hangsúlyozása és szabályozása nélkül „tankönyvként” alkalmazzanak a tankönyvvé nyilvánítási eljárás garanciális szabályai nélkül a segédkönyvi jegyzékbe felvett könyveket.

*A kisebbségi tankönyvhiány javarészt a szerzői kapacitás hiányának tudható be, s mivel a szerzőként számításba jöhető kör valójában a gyakorló tanárok köre, ezért javasoljuk szerzői teamek előszerződéssel és alkotói szabadsággal való támogatását.*

Rendkívül pozitívnak tartjuk, hogy az OKM amiatt, mert a támogatásra jogosult kisebbségi intézményeket fenntartók több mint 44%-a nem nyújtott be határidőben igénylést, módosította a nemzetiségi nevelési, oktatási feladatokhoz nyújtott kiegészítő támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának rendjéről szóló 13/2006. (III. 31.) OM rendeletet, hogy a tankönyvtámogatást nem igénylő intézményfenntartók számára kijelölt új időponttal lehetővé tegye a mulasztás orvoslását.

*Egy iskolaigazgató olyan elvi kérdésben kért állásfoglalást, amellyel kapcsolatban a nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet (a továbbiakban: irányelv) módosításának a szükségessége is felmerült. Mivel ez a jogszabály tartalmazza a kisebbségi nevelés-oktatás legfontosabb szabályait, az alábbiakban részletesebben foglalkozunk vele.*

*Az igazgató álláspontja szerint mivel a nemzetiségi nevelés-oktatás csoportbontásban (akár több évfolyam és osztály tanulóiból) is megvalósítható, nincs akadálya annak, hogy bevezetésére ugyanakkor kerüljön sor minden évfolyamon – e jogértelmezés alapján igényelték az állami kiegészítő hozzájárulást is. (Ebben a kérdésben kérte ki az igazgató a véleményünket.)*

A Magyar Államkincstár illetékes területi igazgatósága (a továbbiakban: MÁK) jogellenesnek találta a beadvánnyal érintett önkormányzat 2005. évi elszámolását. A citált jogszabályok<sup>29</sup> szerint ugyanis a kisebbségi nyelv és irodalom, illetve a kisebbségi népismeret oktatását első évfolyamtól<sup>30</sup>, felmenő rendszerben kell bevezetni.

Álláspontunk szerint a MÁK nyelvtani értelmezésen alapuló jogértelmezése helyes, de a rendszertani értelmezésnek nem felel meg: az irányelv MÁK által idézett szakaszai ellentétesek az Alkotmány 67. § (2) bekezdésével, 68. § (2) bekezdésének második mondatával, valamint a Kotv. 13. § (1), az 51. § (1) bekezdésével, illetve 121. § (1) bekezdés 10. pontjával, mert sértik a gyermek nevelésének megválasztásához fűződő szülői jogot, indokolatlanul korlátozzák a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz való jogát, jogalkotási szabályt sértve leszűkítik a felmenő rendszer fogalmát. Az ellentmondás csak az irányelv módosításával oldható fel.

Alaptörvényünk az alapvető jogok és kötelezettségek között biztosítja a szülőknek azt a jogot, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, illetve kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvű (és a több-ben a kevesebb elve alapján: anyanyelvi) oktatáshoz való jogát. Az alapvető jogokkal kapcsolatban pedig a 8. § (2) bekezdése azt fogalmazza meg, hogy lényeges tartalmukat törvény sem korlátozhatja.

A Kotv. 13. § (1) bekezdésének utolsó fordulata szerint – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásának körében – a szülőt megilleti az a jog, hogy saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően válasszon gyermekének óvodát, iskolát, kollégiumot.

A Nektv. a kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. A Nektv. 43. § (3) és (4) bekezdése a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás bevezetését három feltételhez köti: a kisebbségi oktatás helyileg megvalósítható legyen, konkrét igény legyen rá, és az iskolai osztály a Kotv. rendelkezései alapján megszervezhető legyen.

A „helyileg megvalósítható” fordulatot – sajnos – a jogszabályok nem definiálják. Értelmezésünk szerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók részére az iskolai osztályt meg kell szervezni, ha (minimum) 8 azonos évfolyamhoz (korosztályhoz) tartozó tanulóiból „rendes” osztály, illetve ha különböző évfolyamhoz (ami főszabályként különböző korosztályt is jelent) tartozó legalább nyolc gyerekből összevont osztály hozható létre.

<sup>29</sup> A MÁK a költségvetési törvény 3. számú mellékletének 24. ca) pontjára és a törvény által felhívott 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet (a továbbiakban: irányelv) 2. számú melléklet I. rész nyelvoktató kisebbségi oktatásra vonatkozó C) alcím 2. a) pontjára, ill. a II. rész A) és C) alcímeire hivatkozott.

<sup>30</sup> A jogértelmezést bonyolítja, hogy a nemzeti alaptanterv (Nat.) kiadásáról szóló 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet az iskolai osztály fogalmát használja a kisebbségi oktatás elvei alcím alatt: „Minden kisebbségi oktatási formában a kisebbségi anyanyelv és irodalom, valamint a kisebbségi népismeret oktatása első osztálytól a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának, nevelésének irányelve szerint történik. Eszerint az anyanyelv és irodalom önálló tantárgy, a népismeret oktatható önálló tantárgyként vagy integráltn. Az iskolák pedagógiai programja a kisebbségi anyanyelven kívül más élő idegen nyelv oktatását is tartalmazhatja.”

Nem ennyire kézenfekvő, de a törvény tiltó szabálya hiányában elképzelhetőnek tartjuk azt is, hogy a települési önkormányzat mint fenntartó – szülői kérésre és saját belátása alapján – a kisebbségi oktatást akkor is megszervezze, ha az osztályalakítási kötelezettség nem terjed ki rá, illetve osztály a Kotv. alapján nem is hozható létre: megfelelő pedagógiai program esetén megvalósíthatónak tartjuk a kisebbségi oktatás tartalmi követelményeinek megfelelő iskolai csoport működtetését is. A Kotv. ugyanis széles körben biztosítja a differenciálást, lehetővé teszi a projektoktatást, engedélyezhetővé teszi a tanulmányi követelmények egy tanévben, illetve az előírtnál rövidebb idő alatti teljesítését is. Összegezve, a csoporton belüli tanulók közötti jelentős korkülönbség sem zárja ki a kisebbségi nevelés-oktatás megvalósítását.

Az irányelv és a Nat. együttes értelmezése alapján azonban kisebbségi nevelés-oktatás bevezetésére kizárólag első évfolyamtól/osztálytól (és felmenő rendszerben) kerülhet sor. Ebből következőleg:

- több évfolyamhoz tartozó tanulóból összevont osztály létrehozása csak akkor lehetséges, ha az érintett évfolyamok tanulói már első osztálytól részt vettek a kisebbségi oktatásban;
- csoportképzés csak azonos évfolyamon belül vagy akkor jogszerű, ha az érintett évfolyamok/osztályok tanulói már első osztálytól részt vettek a kisebbségi oktatásban.

Az irányelv nem felel meg a Kotv. – pedagógiaiilag indokolt – felmenő rendszerre vonatkozó szabályainak sem: pedagógiai programot – a Kotv. 51. § (1) bekezdése szerint, ahogy tanulmányi és vizsgakövetelményekben való változást általában is – bevezetni, módosítani ugyan csak a jóváhagyást követő tanévtől és felmenő rendszerben lehet, de a törvényben megfogalmazott „*érintett legalacsonyabb iskolai évfolyam*”-on nem az első, hanem a változással konkrétan érintett évfolyamot kell érteni.

Az irányelv azzal, hogy kizárólag az első évfolyamtól teszi lehetővé kisebbségi nevelési-oktatási program szerint működő osztály indítását, kizárja az első osztálynál magasabb évfolyamra járó tanulók kisebbségi származású szüleinek a kisebbségi nevelés megválasztásához fűződő jogát. Ezenkívül megakadályozza az első osztálynál magasabb évfolyamra járó tanulók nemzeti és etnikai anyanyelvű-anyanyelvi oktatáshoz való jogának érvényesülését.

Megjegyzést érdemel, hogy az irányelv az Alkotmánybíróság által kialakított szükségesség/arányosság-teszt próbáját sem állná ki, hiszen pedagógiaiilag is szükségtelenül (teljesen indokolatlanul) korlátozza a kisebbségi nevelés-oktatás céljainak a megvalósulását.

Végül, de nem utolsósorban megjegyzést érdemel, hogy az irányelvben foglaltak betartása felveti annak a veszélyét is, hogy közvetlen hátrányos megkülönböztetés alakuljon ki.

Megállapítottuk, hogy alkotmányos visszásságot okozott az is, hogy a törvényi szabályozáshoz képest az irányelv szűkebb meghatározását adta „az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyam” fogalmának.<sup>31</sup>

A fentiek miatt jogalkotási javaslatokkal fordultunk az oktatási és kulturális miniszterhez annak érdekében, hogy a 32/1997. (XI. 5.) MKM rendeletet módosítsa úgy, hogy az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamokon váljék lehetővé a kisebbségi nevelés (oktatás) felmenő rendszerben való bevezetése, s ennek megfelelően határozza meg a tartalmi követelményeket, „a kommunikatív nyelvi kompetenciákat” is.

Javasoltuk azt is, hogy a szakminiszter kezdeményezze a Nektv. 43. § (3) bekezdésében megfogalmazott, de értelmezés nélkül maradt „helyileg megvalósítható” megfogalmazás hatályon kívül helyezését vagy értelmező rendelkezéssel való definiálását.

A jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdek érvényesülése – a konkrét esethez hasonló más esetek elkerülése – érdekében kezdeményeztük azt is, hogy a miniszter a Magyar Államkincstárral és az Állami Számvevőszékkel egyeztetve informálja a jogalkalmazókat, különösen az intézményfenntartó önkormányzatokat a kisebbségi óvodai csoport és iskolai osztály megszervezési-fenntartási kötelezettségének feltételeiről, ezek egymáshoz való viszonyáról, illetve arról, hogy több évfolyamon egyidejűleg (ha a pedagógiai program biztosítja a felmenő rendszer érvényesülését) bevezethető-e a kisebbségi nevelés-oktatás.

A miniszter megkeresésünkre hangsúlyozta, hogy az anyanyelvi oktatáshoz való jog csak akkor érvényesül maradéktalanul, ha annak feltételei eleve biztosítottak.

Ez kétségtelen, mégsem megfelelő érv a kisebbségi oktatás kizárólag első évfolyamtól/osztálytól való bevezethetősége mellett, hiszen egyrészt a kisebbségi osztály megszervezhetőségének a szülő akaratától független törvényi feltételei is vannak, másrészt a kisebbségi nevelés megválasztásához fűződő jog a közoktatás rendszerére figyelemmel sem korlátozható egyetlen korosztályra.

A miniszter elismerte ugyanakkor, hogy az érintett legalacsonyabb évfolyamon nem feltétlenül az első évfolyamot kell érteni, a minisztérium a javaslatot egyezteti az Országos Kisebbségi Bizottsággal, azt követően az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és egyetértésük esetén elindítja a rendelet módosítását. Ez az egyeztetés a Beszámoló megírásakor még nem fejeződött be.

<sup>31</sup> A Korm. rendeletként kiadott Nat. pedig a legalacsonyabb iskolai osztály, az első osztály fogalmát használja: vagyis egyrészt a Nat. fogalomhasználata is jogellenes, másrészt a Nat. és az irányelv sincs összhangban egymással.

## 2. Vizsgálat az oktatási integrációs intézkedések hatékonysága tárgyában

Az oktatási rendszer minősége, színvonala és befogadó vagy éppen kirekesztő jellege döntő hatást gyakorol a felnövő generációk életére, kilátásaira. Az oktatási rendszer jelentős mértékben befolyásolja a társadalmi mobilizációt, így a kirekesztett, a többségi társadalom tagjaihoz képest halmozott hátrányokkal küzdő kisebbségi csoportok tagjainak esélyeit is.

Az oktatási rendszer folyamatos vizsgálatát, értékelését – tekintettel az Alkotmány 70/A. §-ban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmára, illetve az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló állami kötelezettségre – működésünk során mindig is kiemelten fontosnak tartottuk. Több átfogó – a kisebbségi oktatás, a speciális (kisegítő) iskolai oktatás, valamint a felsőoktatás területén végzett – vizsgálatot folytattunk e tárgyban. Emellett számos egyedi ügy keretében is foglalkoztunk a roma gyerekek oktatási-nevelési intézményekben megvalósuló szegregációjával, és több olyan kezdeményezést, ajánlást tettünk, amelyek a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés megszüntetésére irányultak.

Az oktatási tárca által 2002-ben a hátrányos helyzetű és roma tanulók integrációjának megteremtésére indított több elemből álló program kezdettől fogva érdeklődésünk középpontjában állt.

A 2005 decemberében megkezdett vizsgálatunk célja az volt, hogy áttekintsük: a fentiekben jelzett oktatáspolitikai intézkedések hogyan, illetve mennyiben járulnak hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet, illetve kell továbbfejleszteni az oktatási integrációs rendszerét.

Vizsgálatunk során – a rendelkezésünkre álló anyagi és személyi keretek között – igyekeztünk minél szélesebb körben, minél több szempontból áttekinteni az integrációs intézkedéseket.

Két fórumot szerveztünk a rendszer kialakítása szempontjából kulcsfontosságú minisztériumi szakemberek, közoktatási szakértők, valamint számos érintett iskola képviselőinek részvételével. A fenti személyek előadásai, eszmecseréi kiindulási alapot jelentettek számunkra a vizsgálat kulcsterületeinek és a legfontosabb problémáinak meghatározásához. Nagy segítségünkre volt a téma néhány kiemelt szakértőjének – felkérésünkre elkészített – tanulmánya<sup>32</sup>, illetve Váradi Monika Mária szociológus folyamatos szakmai támogatása.

Kapacitásbeli korlátok miatt nem volt módunk szociológiai értelemben vett reprezentatív, kérdőíves kutatás lebonyolítására. 2006 őszén azonban helyszíni vizsgálatok keretében húsz, képesség-kibontakoztató és/vagy integrált oktatásszervezést bevezető iskolát, az iskolák fenntartóit és lehetőség szerint az adott település cigány kisebbségi önkormányzatát látogattuk meg. Az iskolák igazgatóival, és ahol erre alkalom nyílt, pedagógusaival a települési és kisebbségi vezetőikkel strukturált interjúkat készítettünk. Tanórákat látogatva is vizsgáltuk: mit jelent az integráció az intézmények számára, hogyan valósult meg az együttnevelés az iskolák mindennapi életében, a tanórai munkában, milyen eredményeket sikerült elérniük, és milyen nehézségekkel kell megküzdeniük.

Az oktatási integrációs politika céljának, szakmai alapjainak megismerése érdekében interjút készítettünk Daróczi Gáborral, az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) politikai tanácsadójával és dr. Szőke Judittal, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) vezetőjével, továbbá interjút készítettünk és beszélgettünk az OOIH régiós és kistérségi koordinátoraiival.

Arra való tekintettel, hogy az oktatási tárca által indított deszegregációs reform a kezdeti szakaszában tart, vizsgálatunk a program általános koncepciójának, koherenciájának elemzésére, nem pedig ezen a ponton még elérhetetlen, mérhetetlen eredmények „számonkérésére” irányult. Másik célunk az volt, hogy az integrációs politika megvalósításának eddigi tapasztalatai alapján a döntéshozóknak visszajelzést nyújtsunk az esetlegesen szükséges kiigazítások érdekében.

Vizsgálatunk megállapításai kiternek egyrészt az oktatási integráció átfogó kormányzati feltételrendszerére, másrészt az általános oktatási intézkedések és a szűk értelemben vett integrációs intézkedések összhangjára, valamint a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítések tartalmára, személyi, tárgyi feltételeire, szervezeti hátterére, időtávjáról, célcsoportjára, hatókörére, az eredményesség mérésére, a finanszírozásra, illetve a körzethatárról szóló szabályozás elemzésére.

Az integrációs oktatáspolitikai legnagyobb eredményének azt tarthatjuk, hogy egyfelől hozzájárul a korszerű, a gyermekek képességeihez, egyéni fejlődéséhez igazodó, differenciált pedagógiai módszerek elterjesztéséhez; másfelől elősegíti, hogy e módszerek révén a halmozottan hátrányos helyzetű, roma tanulók egy része magasabb szintű oktatási szolgáltatásokhoz jusson.

Számos javaslatot is megfogalmaztunk a deszegregációs intézkedések hatékonyságának érdekében.

Az eredményes oktatási integráció előfeltétele, hogy átfogó kormányzati program irányuljon a különböző területeken megnyilvánuló szegregáció felszámolására; valamint hogy ezek az intézkedések összehangoltan – egymást esetenként sem gyengítve vagy semlegesítve – működjenek. Az oktatási intézkedések koherenciáját ugyancsak biztosítani kell az

<sup>32</sup> Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Erőss Gábor, Hermann Zoltán, Radó Péter, Váradi Monika Mária–Virág Tünde szakértők készítettek elemzést az integrációs intézkedésekről, jelentésünk nagyban támaszkodik szakértői megállapításaikra.

esélyegyenlőség elvének érvényesülése érdekében. Az összhangot nélkülöző politika ugyanis a jogalkotói szándéktól messze álló „rideg integráció”<sup>33</sup> megvalósítását eredményezheti.

Az integrációs intézkedések hatóköre jelenleg korlátozott, nem jut el a leghátrányosabb helyzetű, sajátos nevelési igényű nyilvánított gyermekekhez.

A célcsoport meghatározása, a szociális mutató alapelvének következetes végiggondolása a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória kibővítését teszi szükségessé. Elengedhetetlennek tartjuk továbbá a mainstreaming elvének következetes alkalmazását, vagyis annak folyamatos elemzését, hogy miként hat a program a cigány származású gyermekek helyzetére.

Álláspontunk szerint szükséges az integrációs program kibővítése az óvodák és az érettségit adó középiskolák irányában: a program sikerét egy integrált óvodai szakasz megalapozná; a középiskolai folytatás pedig a „beváló”, működő program szükségszerű következménye, és elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy az érintett gyerekeket az oktatási rendszerben tartsa.

Fontosnak tartjuk, hogy az IPR alkalmazását megkezdő iskolák közvetlen segítséget kapjanak a program bevezető időszakában a megvalósítás során felmerülő számos szemléletbeli, módszertani és szervezési kérdésben, s ehhez biztosítani kell a megfelelő tanácsadói háttér folyamatos működtetésének anyagi és személyi feltételeit.

A pedagógus társadalom megnyerése és aktív részvétele nélkül nem lehet sikeres az integrációs program. A programban részt vevő pedagógusok vonatkozásában nélkülözhetetlennek tartjuk mind a szemléletformáló, mind pedig a módszertani képzések kötelezővé tételét.

Az oktatási integrációs intézkedések eredményességének, hatékonyságának mérése érdekében meg kell teremteni az országosan standardizált egyéni szinten összemérhető eredményességmérés feltételeit.

Az oktatás finanszírozási rendszer átalakítása megfelelő alkalmat teremt az integrált oktatás támogatásának újragondolásához is. Ennek során fontos szempontnak tartjuk, hogy az új rendszer alkalmas legyen arra, hogy a már elért eredményeket továbbvigye, az integráció érdekében megtett erőfeszítéseket ne lehetetlenítse el.

Az NFT II. keretén belül a pályázati úton történő támogatások megtervezésekor az esélyegyenlőség horizontális szempontjának szakmai és pénzügyi garanciáit meg kell teremteni, különben a pályázati rendszer maga is tovább fogja növelni a leszakadó és a prosperáló térségek közötti különbségeket, közvetve pedig hozzájárulhat a területi szegregáció megerősítéséhez.

A vizsgálatról szóló jelentésünkben megállapításaink alapján számos kezdeményezéssel éltünk a Kormány, illetve az oktatási tárca irányában az esetleges visszasságok elkerülése és az integrációs intézkedések hatékonyságának növelése érdekében. A jelentés teljes terjedelmében olvasható a beszámoló 3. számú függelékében.

### 3. Egy kezdeményezés utóélete

2005. évi Beszámolónkban részletesen szóltunk egy a magyar országgyűlési biztosi intézmény történetében mind ez idáig példa nélküli kezdeményezésünkről: az ún. amicus curiae levélről. Az ott leírtak rövid felelevenítéseképpen: e levél olyan szakmai dokumentum, amelyet az antidiszkriminációs joganyag egyes bonyolult, a magyar jogi tradíciók alapján nehezen értelmezhető fogalmainak, rendelkezésének megvilágítása céljából készítettünk, nemzetközi és európai uniós szakértői dokumentumokra, bírósági döntésekre és ajánlásokra támaszkodva. (A dokumentumot teljes terjedelmében közétettük a 2005. évi Beszámoló 2. számú függelékében.)

E szakmai anyag elkészítésére az sarkallt minket, hogy a sajtóban figyelmesek lettünk egy ügyre, amelynek az volt a tárgya, vajon megvalósult-e a cigány tanulók jogellenes elkülönítése, illetve hátrányos megkülönböztetése általános iskolai oktatásuk során. Az ügyben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány keresetet 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 Ítéltáblánál. 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 elkészült anyagot egy levél kíséretében eljuttattuk a Debreceni Ítéltábla elnökéhez, felhíva figyelmét arra, hogy célunk nem más, mint szakmai segítséget nyújtani ahhoz, hogy pártatlan és befolyástól mentes, az Európai Unió jogával is összhangban álló ítélet szülessen az egyenlő bánásmód érvényesítésével összefüggő ügyekben.

<sup>33</sup> Rideg integrációról beszélünk abban az esetben, ha csupán egy fizikai térbe kerülnek a különböző szocio-kulturális háttérű gyermekek anélkül, hogy megfelelő pedagógiai módszerek alkalmazásával, befogadó légkör kialakításával tényleges együtt tanulásuk, együtt haladásuk feltételei megteremtődnének. A rideg integráció valójában az osztályon, csoporton belüli kirekesztődéssel azonos.

A dokumentum elkészítésére alapot adó peres ügyet 2006. június 9-én a Debreceni Ítéltábla tárgyalta másodfokon. A hallgatóság soraiban munkatársunk is jelen volt a tárgyaláson. A tárgyaláson mind az eljáró bíró, mind pedig a felperes hivatkozott az *amicus curiae* levélben foglaltakra, és – az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztató – jogerős ítélet egyes részeiben az abban foglalt jogértelmezési logika is felfedezhető.<sup>34</sup>

Nagy örömkre szolgált, hogy kívülállóként is pártatlan, de hasznos szereplőivé válhattunk egy olyan ügynek, amelyben Magyarországon elsőként került sor az egyenlő bánásmód elvének érvényesítésével kapcsolatos számos fogalom, rendelkezés értelmezésére.

### III.

## A kisebbségek a médiában

### 1. Bevezető

Általában véve elmondható, hogy Magyarországon a média nem szentel különösebb figyelmet a nemzeti és etnikai kisebbségeknek; az elektronikus médiában (televízióban, rádióban), az egyes nemzetiségi műsorok sugárzási rendje évek óta változatlan, bár a „költségtakarékosság” szükségességére való hivatkozással előfordul, hogy megkurtítják e közszolgálati intézmények költségvetését.

2006-ban sokkal inkább figyelmeztetni kell a média részéről megnyilvánuló ún. „negatív szenzáció”-igényre. Ez a jelenség is elsősorban a legnagyobb lélekszámú és legnehezebb helyzetű cigány kisebbség esetében érdemel említést.

Miről is van szó? Nem másról, hogy a média egyes szereplői – az írott és az elektronikus sajtó egyaránt – kvázi szenzációként, „bulvársemegeként” kezeli azokat a híreket, amelyek – igazságtartalmuktól függetlenül – alkalmasak arra, hogy negatív színben tüntessék fel a cigányságot, illetőleg erősítsék az e kisebbséggel szembeni sztereotípiákat.

A média egyoldalú tájékoztatása, illetőleg a szenzációkeltésre alkalmas ügyek eltúlzott formában való ismertetése már-már a gyűlöletbeszéd új megvalósulási formáját rajzolja elénk.

2006-ban számos e körbe tartozó tudósítást, tájékoztatást hallottunk, és sajnos szomorúan állapíthatjuk meg, hogy a magyar sajtónak nincs olyan egységes érdekképviselői és etikai szerve, amely alkalmas lenne autentikusan megállapítani, hogy hol a határ.

Olyan tájékoztatóra tehát, amelyet valamely újságíróklub, szövetség vagy egyéb szakmai szervezet készített, illetve olyan jelentésre, amely a médiahatóság részéről kifejezetten az általunk tárgyalt témában készült, nem támaszkodhatunk, ezért az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy szociológiai, statisztikai és történeti kutatások eredményeit is felhasználva bemutassuk a hazai cigányságot érintő „sajtvélekedés” napjainkban tapasztalható tendenciáit.

A következő fejezet – bár címéből ez közvetlenül nem tűnik ki – elsősorban tehát a hazai cigány kisebbség média-megjelenéséről szól, ugyanis el kell ismernünk, hogy ennek a kisebbségi népcsoportnak alapvetően eltér a megítélése valamennyi nemzetiségétől, tehát a médiában való megjelenésük is külön elemzést érdemel.

### 2. „Negatív szenzációk” – a média elfogultságának kérdései

Nem hallgathatjuk el, mert a lakosság döntő többségének igen határozott és ellenséges véleménye van a cigányokról.

Nem hallgathatjuk el, mert a roma polgártársainkkal kapcsolatban megfogalmazott egyértelműen és nyíltan vállalt elutasító közvélekedés nem egyszerűen emberi jogi kérdés, ami művelt és toleráns jogászoknak, szociológusoknak, szociálpszichológusoknak és más értelmiségieknek „akadémikus” vitatémát adhat, hanem olyan súlyos társadalompolitikai kérdés is, amelyről úgy véljük, hogy a lehető legszélesebb körű – megoldást kereső – társadalom-lélektani párbeszédet szükséges tartani. Több mint aggasztó jelenség ugyanis az, hogy a romákat olyan széles körben sújtja – a „hivatalos társadalmat megjelenítő” oldaláról is – a szégyenkezés nélkül vállalt előítéletesség, hogy az kölcsönös elzárkózáshoz vezethet. S mivel a többségi és a cigány lakosság hovatovább viszonzott veszélyként is megéli a másikat, minden egyes, akár apró, de nyilvánosságot kapó konfliktussal csökken a társadalmi béke esélye.

Néhány érzékletes adat: a Magyar Gallup Intézet 1997-es jelentése szerint minden második magyar felnőtt nyíltan vállalja, hogy idegenkedik a cigányoktól. Egy frissnek tekinthető (2005-ös) TÁRKI-elemzés szerint a magyar felnőtt lakos-

<sup>34</sup> Az ügy történetét, illetve az azzal összefüggésben született dokumentumokat lásd az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány honlapján. ([www.cfcf.hu](http://www.cfcf.hu))

ság négyötöde, 80%-a úgy látja, hogy *a romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdenének dolgozni*, és 62% értett egyet azzal, hogy *a bűnözési hajlam a romák vérében van*. (Ez az arány 2000-ben még 55, 2002-ben 53% volt.)

Figyelemre méltó, s ezt mindkét kutatás ki is emeli, hogy a megkérdezettek „*nem tudom*” vagy „*nincs véleményem*” válasszal tértek ki a nyílt állásfoglalás elől, ami azt jelzi, s ez külön is elgondolkodtató, hogy Magyarországon a cigány-ellenesség egyáltalán nem számít szalonképtelennek.

Úgy véljük, hogy a (közszereplők mellett) a média felelőssége ebben a kérdésben felmérhetetlen, hiszen nem csupán tükrözi a valóságot, mert az kerül be a köztudatba, a közvéleménybe, és úgy, olyan súllyal, amit és ahogyan oda beemel.

Egyetlen jellemző példa: *Gyanús konvoj ólálkodott Kecskemét körül* címmel az egyik hírügynökség megjelentetett egy írást, amit több internetes portál változtatás nélkül átvett, és órákon át az egyik vezető hír volt, több ezren olvasták, miközben a rendőrség által igazoltatott személyek, a cikket idézve: „*semmiféle törvénybe ütközött nem követtek el, ill. nem volt közöttük olyan személy, akit a rendőrség keresett volna*”.

Mi tette hát az olvasók számára érdekessé, az újságíró számára „eladhatóvá” ezt a hírt? Az, hogy a rendőri intézkedéssel érintettek – rendőrségi szóvivő által is megerősített információ szerint – cigányok voltak. Így ugyanis már számíthatott az újságíró arra a hazai közkeletű és téves előítéletre, hogy a romák és a bűnözés összetartozó fogalmak, hogy már egy roma csoportosulás is – minimum! – gyanús.

(Az illetékes megyei főkapitánytól azt kértük, hogy a megyei rendőrállomány nyilatkozattételre feljogosított tagjai figyelmét nyomatékosan hívja fel arra, hogy amennyiben a bűnmegelőző, a bűnüldöző, a közigazgatási és a rendészeti tevékenység szempontjából irreleváns, hogy az eljárás alá vont személy valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, akkor a sajtónak adott tájékoztatás még ráutaló módon se térjen ki rá.)

S milyen képet mutat a hazai cigányokról a hazai média? Kutatások igazolják, hogy jellemzően leképezi és ezzel megerősíti, elmélyíti a többségi társadalom sztereotípiáit: a magyar roma, ha egyáltalán megjelenítik, szegény, de érdemtelen szegény, aki nem dolgozik és állami, önkormányzati támogatásokra vár, segélyeket követel (lásd: *a romák gondjai megoldódnának, ha végre elkezdenének dolgozni*); konfrontálódik a hivatalos hatalommal, bűncselekményeket követ el (lásd: *a bűnözési hajlam a romák vérében van*). A média csak kivételesen mutat fel pozitív, a társadalom által elfogadható cigány mintákat, és ha igen, többnyire művészeket, s a cigány kultúra bemutatása (ezen belül is főként a zene és a tánc) pusztán „kis színes hír”-ként van jelen. (Megjegyezni kívánjuk, hogy a nemzeti kisebbségek életét és kultúráját is csak periférikusan láttatja a többségi média.)

A médiaipart jellemző öldöklő verseny, vagyis az eladhatósági szempont miatt mindent elönt a blikkfang, a bulvár, (még a hírműsorok sem mások, mint a nézők féltelmeire alapozó, szórakoztatást célzó show-k!), a felszíniesség, és a kockázatmentes siker érdekében a közönség előítéletességének a kiszolgálása.

A legjellemzőbb példa erre az Olaszliszkan történt brutális gyilkosság médiabeli bemutatása volt.

Több száz olyan hír és vélemény jelent meg az ügygel kapcsolatban, melyekben kiemelt szerepet kapott, hogy az elkövetők cigányok voltak, hogy az egyik gyanúsított a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagja volt, s ezzel a széles közönség számára azt érzékeltették, egyes újságírók személyes meggyőződésből, mások talán csak felkészületlenségből, megint mások „pragmatikusan”, az olcsó siker érdekében, hogy igenis, a cigányok és bűnözés összefüggő fogalmak.

Volt olyan napilap, amely ugyanarról az eseményről ugyanazon lapszámban több, három-négy cikket is megjelentetett.

Olvashattunk olyan írást, amelyben a szerző csak az első bekezdésben hatszor írta le, hogy cigányokról van szó.

Láthattunk olyan közkeletű reggeli tévéműsort, ahol leplezetlenül és durván cigányoztak, másokban csak „finoman”.

Nem egy újságcikkben szakértőkre hivatkozó, így a tudományosság látszatát keltő elemzéseket olvashattunk a bűnözéssel összefüggésbe hozható indulatos cigány néplélekről, egyes devianciákat megengedő cigány kultúráról.

Mindez a média által „megerősítve”, amely az olaszliszakai esethez hasonló más eseteket is felkutatott, és azzal erőltetett párhuzamba állított blogok és a különböző internetes fórumok tömegei teltek meg szilaj, bosszúra, cigányokkal szembeni bűncselekmények elkövetésére és önvédelemre felszólító bejegyzésekkel, véleményekkel. (Arra hivatkozással, hogy a többségi társadalom nem köteles tolerálni az államnak a cigány kisebbség irányába megnyilvánuló elfogultságát, továbbá a bűnüldöző állami szervek impotenciáját, vagyis azt, hogy az állam nem garantálja a többség biztonságát.)

### 3. Az interneten terjesztett előítéletesség

Egy politikai párt önálló honlapot indított annak bizonyítására, hogy „cigánybűnözés” márpedig létezik: a szervezet úgy véli, vannak tipikus cigány elkövetési módok, eszközök, bűncselekménytípusok, tehát sok-sok egyedi példával igazolható az általános tétel.

Ne söpörjük a szőnyeg alá ezeket az „érveket”, beszéljünk róluk, mert igen sokan gondolkodnak így, s igen kevesen olvasnak kriminálszociológiát.

Az elítéltek között valóban a társadalmi arányszámukat meghaladó számban vannak romák. Ez azonban a felszínes megközelítés durva hamissága, s nemcsak azért, mert az előítéletes emberek, köztük a bűnüldöző és igazságszolgáltató szervek egyes tagjai is szelektíven észlelik a valóságot, hanem azért is, mert a bűnelkövetést sajnos nem feltétlenül követi büntetés, illetve a teljes magyar társadalomban betöltött arányszám igazságtalan viszonyítási pont.

Az egyes bűncselekménytípusok nem egyforma súlyt képviselnek a statisztikákban. A felderítési hatékonyság is más és más a különböző bűncselekménytípusoknál. A bírósági statisztikákban számba vett több mint száz tényállás közül ma 20-22 dominál, 80-85%-os részesedéssel. 2005-ben például a vagyoni elleni bűncselekmények aránya az összes ismertté vált bűncselekmény 62%-át tette ki. Az ebbe a körbe tartozó lopások aránya átlagosan a 25-35%-át teszi az összes bűncselekménynek, s ha ehhez hozzátesszük a szintén magas arányt képviselő személy elleni erőszakos bűncselekményeket is, s tudjuk, hogy ezen bűncselekménytípusokat tekintik cigányokhoz köthetőeknek, s éppen ezeken a területeken a legmagasabbak a felderítési mutatók, plasztikusan érzékelhetővé válik a felszínes megközelítést elutasító állításunk egyik oka.

A bűnelkövetők elsőpró többsége, ahogy ezt számos kiváló kutató<sup>35</sup> kimutatta: a társadalom pereméről jön, nem a középosztályból. A roma népesség háromnegyede pedig idetartozik<sup>36</sup>, a társadalom perifériáján él. Ha pedig az azonos léthelyzetben lévőkhöz viszonyítjuk a cigányok bűnelkövetési mutatóit, kiderül, hogy nem magasabb annál.

Visszakanyarodva az olaszliszkai események médiaképéhez, a téma sokoldalú megközelítését előtérbe helyező álláspont, bár kétségtelenül volt ilyen, mintha kisebbségbe került volna... (Igen kevés írásban kapott szerepet például az, hogy abban a családban, ahonnan 3 gyanúsított származott, senki sem volt büntetett előéletű, hogy az egyik gyanúsítottnak a kisiskolás húgát korábban elgázolták, s az elkövető mindössze 3 év büntetést kapott.)

Cigány politikusok kerültek csapdahelyzetbe: nem hallgathattak, miközben pusztán azzal, hogy prominens és közismert cigányként válaszoltak az újságírók kérdéseire, bár az ellenkezőjét mondták, mégiscsak azt jelezték, hogy értelmezhető jelentősége, relevanciája van az elkövetők cigány származásának.

*Számosan fordultak hozzánk, többek között az Országos Cigány Önkormányzat is, azt panaszolva, hogy a hazai cigány közösség méltóságát sérti a média által cigányokról közvetített, gyűlöletkeltésre is alkalmas, hamis kép.*

Ilyen esetekben immár „rutinszerűen” járunk el. Tájékoztatjuk a beadványozót, hogy valamely közösség egészét sértő gyűlöletbeszéd büntetőjogi korlátozására csak a legszélsőségesebb esetekben kerülhet sor: ha fennáll az erőszak nyilvánvaló és közvetlen veszélye; arról, hogy személyében érintett fél hiányában nincs keresetösségi jog sem, vagyis a polgári jog sem nyújt megfelelő védelmet ilyen esetekre; hogy a médiatörvénynek ugyan van gyűlöletkeltést tiltó szabálya, de az csak az elektronikus médiára vonatkozik, az írott sajtóra, az internetre nem; arról, hogy a sajtótörvény sem ismeri a közösség méltósága fogalmát; hogy az internetre vonatkozó értesítési-levélteli eljárás nincs megfelelően, konzekvensen szabályozva; hogy az Ebktv. közérdekű keresetindításra vonatkozó szakaszait a gyűlöletbeszédre még senki sem alkalmazta. Tájékoztatjuk a beadványozót arról, hogy megfelelő jogi eszközök hiányában az elharapódzó, gyűlöletkeltésre alkalmas vélemények háttérbe szorítására csak a társadalom egységes, a toleranciát hangsúlyozó ellenvéleménye esetén van esély.

A tájékoztatás mellett próbálkoztunk – két vonalon – egy szakmai párbeszéd elindításával is.

Az újságíró szervezetek Közös Etikai Alapelveire hivatkozással azt kértük, a szervezetek Együttműködési Testülete egy általános állásfoglalásban ítélje el a sajtóban egy-egy konkrét eset kapcsán újra meg újra felerősödő, felelőtlen felszínességet, a diszkriminációs hangulatkeltésre is alkalmas „cigányozást”, a genetikai alapokon nyugvó kollektív bűnösség kimutatásához célzatosan szelektált tényközlést.

Kértük, hogy mivel a romák és nem romák közötti társadalmi feszültség növekedéséért a sajtó is felelős, az Együttműködési Testület hívja fel nyomatékosan az újságírók figyelmét arra, hogy a feszültségterhes időkben, mint most is, közvetlen felszólítás sem szükséges; egy-egy sejtető-biztató félmondat vagy tények mesterkéltszerű összekapcsolása is elégséges a gyűlölet „felizzítására”, hisztériakeltésre, a hatóságokba vetett bizalom megingatására, s ezzel együtt a hamis önvédelmi reflexek kiváltására.

<sup>35</sup> Lásd Vavró István: A cigánybűnözés vizsgálatának elméleti és módszertani kérdéseiről. Belügyi Szemle: 1984, 2. sz.

Tauber István: A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra. Tankönyvkiadó: Budapest, 1986.

<sup>36</sup> <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a819.pdf>, 9. oldal: A cigány származású háztartásfővel együtt élők szegénységi rátája a mediánjövedelem felében megállapított küszöb esetében 1991–1992-ben 31,9%, tavaly pedig 61,5% volt. Az átlagjövedelem felének használatakor ugyanezek az arányok 48,9% és 68%, a kvintilis határ esetében pedig 61,6% és 75,1%. Láthatjuk, hogy ebben a társadalmi csoportban a szegénység már a rendszerváltást követő években is nagyon magas volt, az elmúlt 10–12 évben pedig tovább növekedett. A számok azt is megmutatják, hogy a cigány háztartások tagjai között mindenekelőtt a legszegényebbek aránya nőtt meg. A mediánjövedelem felében megállapított küszöb alatt élők aránya ma kétszer akkora, mint 1991–1992-ben, a kvintilis határ esetében a növekedés „csupán” 25%-os.

Arra hivatkozva, hogy egy-egy téma kiválasztása, megjelenítésének módja, száma, ideje, terjedelme, vagyis a „tematizálás” lehetősége igazi hatalom, kértük azt is, hogy intse az Együttműködési Testület önmérsékletre és felelősségre a szakmát, hogy ne öntsön el mindent a bulvár felszínessége, a blikkfangnak ne rendeljen alá súlyos társadalmi kérdéseket.

A helyzetre jellemző, hogy választ több hónap elteltével kaptunk, s az is arról szólt, hogy a sajtószervezetek közös állásfoglalást nem fogalmaztak meg: négy szervezet értett egyet az Együttműködési Testület elnöke által megfogalmazott választervezettel, kettő kitérő „választ adott”, négy sajtószervezet pedig egyáltalán nem reagált az elnök által közvetített ombudsmani megkeresésre.

Felvetődött viszont egy, a romák–média–jog-témakörben mozgó személyes eszmecsere szükségessége. Ennek megszervezése folyamatban van.

A TV2 programigazgatóját pedig egy televíziós szakmai párbeszéd ötletével kerestük meg, aki, szintén több hónap késlekedéssel, de nyitottságot fejezte ki a felvetéssel kapcsolatban. Abban reménykedünk, hogy születik egy közös, televíziós etikai minimumokat tartalmazó szabályzat.

(A programigazgatónak címzett levelünk apropóját azok a beadványok és egyéb jelzések adták, amelyek a TV2 honlapjának fórum, blog és egyéb véleménynyilvánításra szolgáló felületeivel kapcsolatban érkeztek hozzánk, ahol tömördek, a hazai cigány lakosság méltóságát sértő bejegyzés volt olvasható.)

Az internet, amely naponta több millió(!) oldallal bővül, az információ-átadás és -megszerzés végzetlen tárháza, a tudáshoz jutás modern útja, a kereskedelem legkorszerűbb formája, s egyúttal a véleménynyilvánítás legszabadabb, név és arc nélküli, legkevésbé ellenőrizhető felülete is, s így a kisebbségi ombudsmanhoz érkező beadványok egyik állandó tárgya is.

*Így például egy oktatási, pályaválasztási, felvételi információkat tartalmazó, a diákok körében népszerű portál fórum-rovatában olvashattunk vaskos, rasszista, cigányellenes szövegeket. Amikor a kisebbségi biztos megkereste a weblap üzemeltetőjét, az, miközben a rovat létezését is tagadta, a teljes véleménynyilvánítási felületet és az összes hozzászólást törölte.*

*Egy másik esetben a fórum-rovat témája a tragikus körülmények között meghalt tanár temetése volt, s ennek kapcsán a véleményt nyilvánítók közül számosan a teljes hazai cigány lakosság „bűneiről” és bosszújáról beszéltek.*

Az ügy érdekessége az, hogy nemcsak a fórumozók név- és arcnélküliek, hanem az egyszeri internethasználók számára többnyire a honlap üzemeltetői is. Csak a server hosting cégtől tudtuk meg, hogy az általuk bérbeadott szerveren megjelenő felület üzemeltetője, s általában minden domainigénylő vagy használó neve, címe és telefonszáma a [www.domain.hu](http://www.domain.hu), keresés, részletes keresés útvonalon elérhető.

*Találkoztunk a bemutatott eseteknél sokkal veszélyesebbel is. A <http://mitglied.lycos.de/romahalal/> című honlapon nem egyszerően az ellenérzéseiket fejezték ki egyesek, hanem ott a romák kiirtására buzdító-bátorító-felszólító, a Divízió88 együttestől származó dalszövegek és más gyűlöletre uszító tartalmak is voltak.*

A Büntető Törvénykönyv (Btk.) 269. § b) pontjában szabályozott közösség elleni izgatás bűncselekmény alapos gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen feljelentést tettünk.

A bűncselekményi tényállást, az AB e tárgykörbe eső több határozata és a bírósági gyakorlat alapján szinte lehetetlen kimeríteni: jogalkalmazók ezek nyomán láthatólag úgy vélik, hogy az „erőszak nyilvánvaló és közvetlen veszélye” nem mérhető fel, ha pedig az erőszak megvalósult, a „szósbűn” elkövetője az erőszakos cselekmény felbujtójaként felel.

Több szempontból is fontosnak tartjuk kiemelni a Holdudvar című rendőrségi „belső használatú” honlap fórum-rovatával kapcsolatos botrányt. Mint a médiából is ismeretes – amikor tudomást szereztünk az ügyről, azonnal tájékoztatást kértünk az országos főkapitánytól –, a fórumozók egy része durván rasszista, cigányellenes álláspontját osztotta meg a többiekkel.

A tavaly októberben nyilvánosságra került eset kapcsán ügyészégi vizsgálat is indult, amely bűncselekmény gyanúját nem állapította meg. A rendőrség fegyelmi eljárásaiban sem szabtak ki szankciókat. „Visszaéltek a véleménynyilvánítás szabadságával, de konkrét jogsértés nem történt” – mondta a főkapitány. A belső fórumon regisztrált összesen 7 896 hozzászólásból 68 volt rasszista, az eset miatt indult vizsgálat 30 cigányellenes kijelentést megfogalmazó rendőrt azonosított, akik a több tízezres állománynak kevesebb mint egy ezrelékét alkotják.

A rendőrség megvizsgálta, hogy a beazonosított rendőrök (4 tiszthelyettes, 9 zászlós és 17 tiszt, akik közül beosztott 27, alacsonyabb vezetői beosztást három rendőr töltött, illetve tölt be) szolgálatuk ellátása közben tanúsítottak-e rassziz-

ta magatartást, de mivel ilyen információ nem merült fel, a szakmai alkalmasságuk sem kérdőjeleződött meg; a történetek után mindössze egy előítéletek leküzdését célzó tréningen kellett részt venniük.<sup>37</sup>

Bűncselekmény sem történt, fegyelmi vétség sem volt megállapítható; a rendőri vezetés intézkedését mi is elfogadtuk; miért tartjuk hát mégis fontosnak ezt az ügyet?

Nem azért, mert nyilvánvaló, hogy a rendőrségen belül nemcsak 30-an rasszisták, (valószínűleg a rasszista nézetek „elfogadottsága”, illetve az előítéletesség a társadalmi átlagnak megfelelő a rendőrség berkein belül is), hanem azért, mert a rendőrség körében megnyilvánuló rasszizmus lényegesen veszélyesebb, mint más társadalmi csoportok esetében. Attól az intézménytől, amely a demokratikus, köztársasági jogrend fönntartására hivatott hazánkban, s amely hivatalból köteles üldözni (egyebek mellett) a rasszista motívumú bűncselekményeket is, attól a hatóságtól, amely az állami kényszerintézkedés hatalmával is fel van ruházva, joggal várjuk el, hogy az egyenlő bánásmód mindenfajta sérelmével szembe szálljon, és a faji diszkrimináció ideológiáit *a saját kebelében is* kíméletlenül üldözze.

S ezen a téren volna mit javítani. Tény, hogy az előítéletességet parancsszóra, represszióval nem lehet megszüntetni, de az is, hogy a régi beidegződéseken, az előítéletes gondolkodáson sem lehet néhány – mégoly okos – pszichológiaórával érdemben változtatni, csak annak eltakarására készíteni. Persze ez sem kevés, hiszen az objektív-korrekt eljárás a hatósági eljárások javarészában elégséges garancia az egyenlő bánásmód érvényesüléséhez. Kiemelt jelentőségű ezért ebben a vonatkozásban is a hierarchikusan felépített rendőrség vezetőinek személyes példamutatása: helyes lenne, ha egy országos figyelmet kapó botrány kipattanásakor nem csak annyit mondanának, hogy „folyik a vizsgálat”, hanem az igazságügy-miniszter, az önkormányzati miniszter, az országos rendőrfőkapitány haladéktalanul el is ítélné a cselekményt.

(Természetesen ez az elvárás: a rasszizmustól való egyértelmű, haladéktalan és nyilvános elhatárolódás minden köz-hatalmi szerv vezetőjével, a politikai közélet minden szereplőjével szemben jogos, mert általuk, rajtuk keresztül az állam nyilvánul meg, s fejezi ki értékrendjét.)

Két további körülmény is említést érdemel a konkrét ügyben: az egyik az, hogy a rasszista szövegek hosszú időn keresztül olvashatóak voltak, és senki sem gondolta, hogy tenni kellene valamit, ami valószínűsíti, hogy nemcsak 30 ember ügyéről van szó. Az utóbbi vonatkozásában felhívjuk a figyelmet arra, hogy tanult emberekről, sőt tanult rendőrökről van szó, akik vélhetőleg annak tudatában fogalmaztak meg szélsőségesen elítélő, lealázó véleményt a romákról, hogy – a nicknév ellenére – könnyűszerrel azonosíthatóak.

Az ügy általános tanulsága álláspontunk szerint az, hogy a rendőrképzést folytató intézményeknek a jövőben nagyobb súlyt kell(ene) fordítaniuk a jelentkezők kiválasztására, alkalmasságuk alaposabb felmérésére.

#### 4. A kisebbségek „hangja” a médiában – néhány pozitív fejlemény

Bizonyára ismeretes, hogy 2003-ban átfogó vizsgálat keretében áttekintettük a közszolgálati médiát – ideértve minde-nekelőtt a nemzetiségi tájékoztatási feladatokat ellátó televíziós és rádiós orgánumokat (a jelentés teljeskörűen 2004-ben a Beszámoló parlamenti elfogadásával vált ismertté, és ezért az érdeklődők számára hozzáférhető mind az Országgyűlés irományai, mind az Országgyűlési Biztosok Hivatal weblapjára feltett dokumentumok között is).

Minden évben szakítunk arra időt, hogy egy-egy – akár utóellenőrzésnek is nevezhető – vizsgálgatás formájában tájékozzunk arról, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosított-e az a lehetőség, hogy külön műsor keretében megjelenjenek a közszolgálati médiában, illetőleg a kisebbségi közösség életéről anyanyelvi tájékoztatáshoz is jussanak.

A közszolgálati televízió esetében lényegi változásról nem szereztünk tudomást, azaz az eddigi rendnek megfelelően érhetőek el a köztévé nemzetiségi műsorai.

Ami a közszolgálati rádiót illeti, már 2003-ban jelezte mind a Magyar Rádió Zrt. vezetősége, mind az Országos Rádió és Televízió Testület, hogy frekvenciagazdálkodási és korszerűsítési okokból olyan változásokkal kell számolnunk, amelyek befolyásolják a nemzetiségi adások foghatóságát is.

Ezekre a változásokra 2006 végén, 2007 elején került sor, amikor is létrejött a Magyar Rádió új, MR4 elnevezésű csatornája. Egészen pontosan (hivatalosan) 2007. január 31-én – tehát a Beszámoló írásának ideje alatt – szűnt meg a Magyar Rádió műsorainak sugárzása a 66 MHz-es keleti URH-sávon, és a sugárzást egyidejűleg az MR4 vette át. Az MR4 adásai Nyugat és Kelet-Magyarországon a 1188 kHz-es, míg Délnyugat-Magyarországon a 874 kHz-es középhullámon fogható. Ezenkívül – új szolgáltatásként – a nemzetiségi műsorok elérhetőek a Hot Bird3 műholdon, illetve a Magyar Rádió honlapján keresztül is.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> A sajtóból nyilvánvalóan mindenki számára ismert az a tény, hogy a rasszista témákhoz hozzászóló, illetve az előítéletes véleményükről a honlapon is beszámoló rendőröket arra kötelezték, hogy egy speciális tanfolyam keretében sajátítsák el azokat az ismereteket, amelyek remélhetőleg pozitív változást idéznek elő gondolkodásukban. (Természetesen – mivel úttörő kezdeményezésről van szó – kíváncsian várjuk az eredményt, illetőleg szeretnénk meggyőződni arról, hogy ilyen módszerekkel eredményesen fel lehet-e venni a harcot a rasszizmussal és más negatív jelenségekkel szemben.)

<sup>38</sup> Lásd: [www.radio.hu](http://www.radio.hu)

Az MR4 elindításával a Magyar Rádió Zrt. tulajdonképpen egy régi rádiós hagyományt folytat: a II. világháború után az első nemzetiségi adással, a Magyar Rádió – szerb, horvát nyelven – 1953. január 12-én jelentkezett a Pécsi Körzeti Stúdióból. 1966-ig horvát, német, szerb, román, szlovák és szlovén nyelvű műsorok készültek a Magyar Rádió szegedi, pécsi, győri stúdióiban. Ezek a műsorok napi két-két óra terjedelemben, részben országos, részben regionális lefedettséggel hangzottak el. 1998 januárjában a Magyar Rádió ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel és magyar nyelvű roma adásokat sugárzott, valamint „Egy hazában” címmel indult útjára a többségnek szóló magyar nyelvű nemzetiségi magazin. A Magyarországon élő nemzetiségek irodalmából Gyöngyszemek címmel hetente két alkalommal a Magyar Rádió ízelítőt ad hallgatóinak.

(A sugárzási rend megváltozása óta eltelt időszak relatíve rövid, és ez alatt az időszak alatt a műsorszórással kapcsolatban panasz nem érkezett hozzánk.)

## IV.

### Nemzetközi projektekben való részvételünk

#### 1. Az EQUINET keretében való nemzetközi együttműködésünk

Az egyenlő bánásmód szervezetek európai hálózata, az EQUINET 2006-ban is aktívan dolgozott a nemzetközi együttműködés, az információáramlás megkönnyítése és az EU antidiszkriminációs szabályozásának egységes alkalmazása érdekében.

Idén az információcsere-munkacsoportban való közreműködésünkön kívül bekapcsolódtunk a „jogértelmező” szekció munkájába is, részt vettünk a Budapesten megrendezett „Az antidiszkriminációs szabályozás gyakorlati alkalmazása: akadályok, jó gyakorlat és esetjog” című konferencia megszervezésében, valamint néhány munkatársunk részt vett Burg Schlainingban (Ausztria) a magatartási kódexek szerepéről és használatáról tartott tréningen.

A budapesti találkozó fő témája a diszkrimináció elleni jogi szabályozás és annak gyakorlati érvényesítése volt, az előadók nagy hangsúlyt helyeztek az Európai Unió tagállamaiban érvényesülő standardok és joggyakorlat bemutatására. A tréning specialitása egy szimulációs játék volt, amelyben a tréning valamennyi szereplője aktívan részt vett egy összetett, életszerű diszkriminációs esetet eldöntő bírósági tárgyalás lefolytatásában, illetve az ott születendő ítélet előkészítésében és kidolgozásában.

Az Ausztriában megrendezett tréning a diszkrimináció elleni fellépés jogon kívüli eszközeire fókuszált. Különös hangsúlyt helyezett az egyes tagországokban (például Nagy-Britannia) hagyományokkal rendelkező ún. magatartási kódexekre (Code of conduct), amelyek a nevelés, a társadalmi és egyéni felelősségvállalás, az esetleges konfliktusok békés úton történő rendezése útján járulnak hozzá a diszkriminációmentes, egyéni méltóságot tiszteletben tartó mikro- és makrokörnyezet kialakításához.

A jogértelmező munkacsoport az év során több alkalommal kérte az EQUINET-tagok segítségét: megküldött hipotetikus eseteket kellett elemeznünk a hazai jogszabályok és joggyakorlat ismeretében, és választ adnunk a diszkrimináció megállapíthatóságával, a lehetséges jogi következményekkel, az eljárásra illetékes szervekkel kapcsolatban. A munkacsoport összehasonlította a különböző országok esetmegoldásait és elemezte az eltérő jogi környezetből fakadó jogértelmezéseket. Két kiadvány is született így: az egyik a faji diszkrimináció és megerősítő intézkedések, a másik az oktatási diszkrimináció témájában.

#### 2. A Brit Faji Egyenlőségi Bizottsággal – az EU rasszizmus elleni büntetőjogi fellépéséről szóló keretegyezménye megalkotása ügyében

2006 nyarán ismét előtérbe került a faji diszkrimináció elleni büntetőjogi fellépés kérdése az Európai Unióban. Ennek oka, hogy a rasszista indíttatású bűncselekmények évről évre egyre gyakoribbá válnak Európa-szerte. Emellett a szélső-jobboldali pártok népszerűségének növekedése is súlyos aggodalomra ad okot.

2001-ben az Európai Unió Bizottsága kidolgozott egy kerethatározat-tervezetet a rasszizmus és idegengyűlölet elleni fellépés tárgyában. A tervezet egyrészt a tagállamok vonatkozó büntető jogszabályainak harmonizációjára, másrészt a rasszista jellegű bűncselekmények üldözését megkönnyítő tagállami együttműködés kialakítására irányult. Az ezt követő öt év során azonban a tagállamok nem tudtak megegyezni a szabályozás pontos tartalmában, így a kerethatározatot végül nem fogadták el.

2006 júniusában – egy nagy port kavart antwerpeni gyilkosságot követően – az Európai Parlament határozatban ítélte el a rasszista indíttatású bűncselekményeket, illetve felhívta a Tanácsot arra, hogy fontolják meg a Bizottság által 2001-ben kidolgozott Rasszizmus és Idegengyűlölet Elleni Kerethatározat-tervezet munkálatainak újrafelvételét.

A Brit Faji Egyenlőségi Bizottság (Commision for Racial Equality, CRE) annak érdekében, hogy ennek a kezdeményezésnek további nyomatékot adjon, indítványozta a tagállamok faji megkülönböztetés ellen küzdő szerveinek, intézményeinek összefogását a Kerethatározat elfogadásának támogatására. Ennek keretében a CRE képviselője Hivatalunkat is megkereste.

A Kerethatározat legutóbbi tervezetét áttekintve, fenntartottuk korábbi álláspontunkat, amelynek értelmében kiemelkedő jelentőségű lenne egy ilyen tartalmú európai jogi norma elfogadása. Ennek jegyében csatlakoztunk a faji diszkrimináció ellen küzdő intézmények közös nyilatkozatához.

Célravezetőnek tartjuk, hogy a tervezet igen nagy szabadságot ad a tagállamoknak arra, hogy saját alkotmányos hagyományaikra tekintettel alakíthassák ki szabályozásukat, kiküszöbölve ezzel az egyes alkotmányos rendszerek közötti eltérésekből adódó esetleges konfliktusokat.

Sajnálatos módon azonban – információink szerint – továbbra sem történt jelentős előrelépés a kerethatározat elfogadása terén.

### **3. Az ECRI policy recommendation no. 10 véleményezésében való közreműködésünk bemutatása**

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) folyamatosan figyelemmel kíséri a tagországoknak a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni harc érdekében tett intézkedéseit. A szervezet három fő területen fejt ki tevékenységét.

Egyrészt országjelentéseket készít a tagországok rasszizmus és diszkrimináció elleni fellépésének eredményeiről, hiányosságairól és a szükséges változtatások érdekében ajánlásokat fogalmaz meg.

Másrészt a civil társadalommal való együttműködés erősítésén fáradozik, abból a meggyőződésből kiindulva, hogy a rasszizmus elleni fellépés csak akkor lehet sikeres, ha nem csupán a kormányzat teszi meg a szükséges intézkedéseket, hanem a civil szféra is aktívan közreműködik.

Harmadrészt pedig általános politikai ajánlásokat fogalmaz meg azzal a céllal, hogy a tagállamok a nemzeti szabályozásuk, politikájuk kialakítása során figyelembe vehessék ezeket az irányelveket. Az ECRI 1993-ban történt létrejötté óta kilenc általános politikai ajánlást fogadott el, 2006-ban pedig elkészítette a 10. számú, az iskolai diszkrimináció és rasszizmus elleni fellépés általános politikai ajánlásnak a tervezetét (Tervezet) is. A Tervezetet megküldte a magyar kisebbségi ombudsman hivatalába is, hogy kikérje véleményünket.

A Tervezet négy nagy kérdéskörben közelíti meg a problémát: az első a minőségi oktatáshoz való egyenlő hozzáférés témája, amely többek között a kisebbségi csoporthoz tartozó gyermekek helyzetének folyamatos figyelemmel kísérésére; a spontán iskolai szegregáció létrejöttét megakadályozó szakpolitikai intézkedések alkalmazására; elkülönült osztályok szervezésének tilalmára; kisebbségi tanárok alkalmazására; a kisebbségi szülők megfelelő tájékoztatására terjed ki.

A második rész címe az iskolán belüli rasszizmus és diszkrimináció elleni fellépés, ami többek között diszkriminációt monitorozó rendszerek felállításával; a különböző súlyú rasszista, diszkriminatív cselekedetek más-más típusú szankcionálásával; antidiszkriminációs viselkedési kódex javaslatával; felvilágosító kampányok szervezésének fontosságával foglalkozik. Kitér továbbá az oktatás tartalmára is: az emberi jogok oktatásának jelentőségére; a tankönyvek tartalmának és minőségének monitorozására.

A harmadik fejezet témája a tanárképzés és továbbképzések biztosítása az emberi jogok oktatása, a rasszista és diszkriminatív megnyilvánulások megelőzése, kezelése és az inkluzív pedagógiai módszerek megismerése érdekében.

Az utolsó pont mindezen intézkedések sikeres végrehajtása érdekében a megfelelő anyagi támogatás és monitorozás szükségességére hívja fel a figyelmet.

Örömmel fogadtuk a Tervezet megszületését, hiszen az oktatás stratégiai fontosságú területe a diszkrimináció elleni fellépésnek. A Tervezet megközelítési módjával teljes mértékben egyetérttünk; úgy láttuk, hogy átfogja a legfontosabb problémákat, ezért csupán néhány észrevételt tettünk.

A Tervezet úgy fogalmazott, hogy nem lehet a kisebbséghez tartozó gyermekeket külön osztályokba csoportosítani, hacsak az nem a gyermekek legfőbb érdekében történik. Ezt a megfogalmazást nem tartottuk elég pontosnak a visszaélések elkerülésére. Véleményünk szerint külön osztályok szervezését csak objektív és ésszerű indokok esetén, a megfelelően tájékoztatott szülők egyetértésének birtokában, és az azonos színvonal biztosításával lehet elfogadni.

Kiemeltük, hogy külön bekezdésben lenne érdemes megemlíteni a kisebbségi oktatást mint az elkülönített oktatás alóli legális kivételt, amennyiben azt szülői kérésre; az identitás megőrzésének, a kultúra és nyelv megtanulásának céljából és a megfelelő tantervi követelmények megtartásával szervezik meg.

A Tervezet iskolán belüli diszkriminációt monitorozó rendszer kiépítését javasolja. Fontosnak tartottuk utalni arra, hogy ilyen típusú monitorozásra nem csupán az iskolán belül van szükség. Az iskolafenntartók intézkedései (például a körzethatárok meghúzásának módjáról) közvetve szintén eredményezhetnek az oktatás területén megjelenő diszkriminációt.

A Tervezet különbséget tesz a gyűlöletre uszítás, az erőszak alkalmazása, valamint más súlyosan rasszista cselekedetek és a fizikai, illetve pszichikai kárt nem okozó rasszista, illetve diszkriminatív cselekedetek között. A csoportosítást követve javasol különböző szankciókat. Kétségünket fejeztük ki atekintetben, hogy létezhet olyan rasszista vagy diszkriminatív cselekedet, ami nem okoz pszichikai kárt. Továbbá nem találtuk szerencsésnek, hogy a cselekedet súlyossága helyett az áldozat szubjektív érzései határozzák meg az alkalmazandó szankció súlyosságát.

A Tervezet antidiszkriminációs viselkedési kódex elfogadását szorgalmazza az iskolákban. Álláspontunk szerint az ilyen magatartási kódex elfogadásának az iskolai minőségbiztosítás rendszerén belüli alapkövetelmény részét kell képeznie.

A Tervezet hangsúlyozza az emberi jogok oktatásának szerepét az iskolai tantervekben. Emellett fontosnak tartanánk, hogy az adott országban nagyobb számban jelenlévő kisebbségi csoportok történelmét és kultúráját is tartalmazza az iskola tanmenete. Ehhez hasonlóan a tanítási anyagok megszűrése, a sztereotíp, diszkriminatív elemektől való megtisztítása alapvető követelmény, de nem elégséges. Az adott országban nagyobb számban jelenlévő kisebbségi csoportokkal kapcsolatos pozitív megközelítést, új szemléletet is fontos lenne beépíteni a tankönyvekbe. Például a tankönyvek illusztrációin a többségi társadalomhoz tartozók és a kisebbségi csoportok tagjainak együttműködését lehetne bemutatni. Nélkülözhetetlen lenne az is, hogy a tanárok képzésének és továbbképzésének egyik alapvető témája szintén a kisebbségek történelmének és kultúrájának bemutatása legyen.

Az ECRI-től azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a 10. általános politikai ajánlással foglalkozó munkacsoport valamennyi tőlünk és a tagállamoktól érkező észrevételt alaposan fontolóra vette, és ennek alapján átdolgozták a Tervezetet; az új ajánlás szövegét azonban a beszámoló írásának idején még nem hozták nyilvánosságra.

## 4. A ROMA EDEM program bemutatása

Az egyenlő bánásmódot elősegítő európai és nemzeti jogszabályok az elmúlt évtizedben jelentősen kibővültek, ám ennek ellenére a diszkriminációellenes jogalkotás hatékonysága, hatályosulása – hazai tapasztalataink szerint is – kívánni valót hagy maga után. Felismerve ezt a jogi szabályozás betűje és a gyakorlat közötti szakadékot, azonosultunk a ROMA EDEM projekt céljaival, csatlakoztunk 2004-ben a projektet koordináló spanyol Fundación Secretariado Gitano (FSG) szervezethez, hogy hozzájáruljunk a diszkriminációellenes jogalkotás és az intézményi gyakorlat közötti diszkrepancia csökkentéséhez nemzetközi és hazai szinten. Ezen általános cél elérése érdekében a projekt képzési és figyelemfelkeltő tevékenységet folytatott elsősorban a diszkriminációellenes jogalkotás és a helyi szintű oktatási és foglalkoztatási politikák területén, valamint a roma/utazó szervezetek felkészítése terén valamennyi részt vevő partner-országban (Spanyolország, Magyarország, Portugália, a Cseh Köztársaság, Egyesült Királyság – Észak-Írország –, valamint Románia). A projekt öt, az egyenlő bánásmód elősegítésének területén működő nemzeti szakosodott szerv és két, a diszkrimináció elleni küzdelemben biztos tapasztalatokkal rendelkező nem kormányzati szerv transznacionális szövetsége révén ötvözte az egyes országok helyi gyakorlatát, valamint az európai módszereket.

A projekt kétéves megvalósítási szakaszának második évében szemináriumot rendeztünk „Oktatási Integráció Magyarországon” címmel, ezenkívül közreműködtünk egy „Helyes Gyakorlat Kézikönyv” anyagának összeállításában és terjesztésében.

A helyes gyakorlatokat tartalmazó füzet összeállításának célja az volt, hogy hasznos támogató eszközként sikeres és átdadható modelleket kínáljon az egyenlő bánásmód elősegítése területén, s tanulmányozza azokat az elemeket, amelyek közesek ezekben a gyakorlatokban.

A kiválasztott hat gyakorlat közül három, Spanyolországból, Portugáliából és Magyarországról elsősorban a roma foglalkoztatás elősegítésével foglalkozik, míg a másik három, Romániából, a Cseh Köztársaságból és Észak-Írországból a romáknak a különböző szintű oktatáshoz való hozzáférését, valamint a kulturális sokféleségnek oktatási intézmények általi kezelését vizsgálja.

Az alábbiakban foglalhatók össze a kiválasztott helyes gyakorlatok közös kulcselemei, amelyek sikeressé és megvalósíthatóvá teszik azokat más hasonló helyzetekben is: integrált módszereket alkalmaznak; a roma közösségeket és szervezeteket bevonják az irányításba és fejlesztik azok önérvényesítő képességét; interkulturális munkacsoportokat működtetnek; célzott, de nem szegregált szolgáltatásokat nyújtanak; erős partnerségi viszonyt alakítanak ki a programban részt-

vevők között; lehetőséget teremtenek arra, hogy közvetlen adatgyűjtés útján feltérképezhetők legyenek a diszkriminációellenes intézkedések megfogalmazásához szükséges számok, adatok.

A „Helyes Gyakorlat Kézikönyv”-et angol, spanyol, portugál, magyar, román, cseh és romani nyelven adta ki a projekt.

Elkészítettünk továbbá egy nagyon közérthető nyelven megfogalmazott brosúrát a hátrányos megkülönböztetésről, amellyel az volt a célunk, hogy elősegítsük a diszkrimináció eseteinek felismerését, értelmezését és tájékoztatást nyújtsunk a jogorvoslati lehetőségekről.

A ROMA EDEM projekt keretében, annak anyagi támogatásával elkészített kiadványainkat magyarországi roma szervezeteknek és esélyegyenlőséggel foglalkozó társadalmi szerveződéseknek, valamint kormányzerveknek küldtük meg, és hozzáférhetővé tettük a tájékoztató brosúrát a hozzánk forduló ügyfelek számára is.

Értékelve az Európai Unió tagságunkból fakadó partnerségünket a különböző uniós antidiszkriminációs projektekben, meg kell állapítanunk, hogy azok nagyszerű lehetőséget biztosítottak számunkra ahhoz, hogy kapcsolatba kerüljünk a más országokban kisebbségi jogvédelemmel foglalkozó szervezetekkel, és hozzásegíthettünk hazai roma szervezetek ahhoz, hogy nemzetközi kapcsolatokat építhessenek ki. Nem kevésbé jelentős azonban az sem, hogy a projektek adta pénzügyi lehetőségek keretei között az oktatás és foglalkoztatás területén hiánypótló országos szakmai fórumokat szervezhettünk.

Az EQUINET-ben, a ROMA EDEM-en, valamint más európai uniós projektben való partnerség azonban csak önrész vállalásával lehetséges (ez az EQUINET esetében 1000 euró/év, a ROMA EDEM esetében 2200 euró/év volt). Kérdéses, hogy intézményünk csökkentett költségvetési keretei milyen hatással lehetnek nemzetközi aktivitásunkra.

## V.

### A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemével

#### 1. A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszasságokról általában

2006-ban, az elmúlt évekhez hasonlóan, nagy számban érkeztek Hivatalunkhoz szociális jellegű, elsődlegesen lakhatással és megélhetési nehézségekkel összefüggő panaszok. A beadványozók jelentősebb része a roma kisebbséghez tartozott. A panaszosok szociális háttere is hasonló volt, többnyire társadalmi kirekesztettségben élő, szegény emberek kértek segítséget problémáik megoldásához.

A panaszok kivizsgálása során szerzett tapasztalataink egybeesnek azokkal a kutatási eredményekkel, amelyek szerint az elmúlt másfél évtizedben a szegények aránya kismértékben növekedett, a társadalmi szakadék azonban tovább mélyült, és egyre jelentősebb a szegénnyé válás kockázata a munkanélküliek, az alkalmi munkát végzők, a képzetlenek, a romák, a vidéken, különösen az Észak- és Kelet-Magyarországon lakók körében. A szegénység struktúrája mutat egyfajta állandóságot, leginkább a 14 éven aluli, és ezen belül a három évesnél fiatalabb gyermekeket nevelő, valamint a sokgyermekesek, különösen az egyedülálló szülők élnek szegénységben.<sup>39</sup> Panaszosainkat a felsorolt kockázati tényezők általában együttesen érintik, ők tehát a magyar társadalom többszörösen hátrányos helyzetű, súlyosan marginalizálódott tagjai közé tartoznak.

A szegénység napjainkban, különböző mértékben, de egész Európában jelen van. Egy 2005. évi jelentés szerint (tehát még mielőtt kibővült volna az Európai Unió Bulgáriával és Romániával) az uniós országokban a lakosság 16%-a élt a szegénységi küszöb közelében. A szegénység statisztikailag kimutatható növekedése – a szakértők szerint – a stagnáló gazdasággal és az Unió bővítésével magyarázható. Egyértelmű, hogy a kirekesztődés, a szegénység leküzdése szerves része kell hogy legyen az Európai Unió gazdaságpolitikájának, ezért is ellentmondásos a jelenlegi gyakorlat, amely a szociálpolitikai eszközrendszer fenntartását és működtetését az egyes tagállamok nemzeti hatáskörébe helyezi.<sup>40</sup>

Sajnos azzal a megállapítással is egyet kell értenünk, hogy Magyarországon a szociálpolitika jelenlegi eszközrendszerre, az összes változtatás ellenére sem mérsékelte a társadalmi hátrányokat.<sup>41</sup> A szegénységben élő roma lakosság helyzete – a panaszosok beszámolóit és az életkörülményeiket bemutató leveleik alapján – az elmúlt években tovább romlott. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy 2006-ban olyan panaszosoktól kaptunk szociális és lakhatási problémákra vonatkozó leveleket, akik korábban hasonló ügyben már megkeresték Hivatalunkat. Az újabb segítségkérésnek vélhetőleg nemcsak

<sup>39</sup> Mózer Péter: Társadalmunk jövedelmi–munkaerő-piaci helyzete. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/4. sz..

<sup>40</sup> Bauer Edit: Szegénység és kirekesztettség az Európai Unióban. Európai Tükör XI. évf. 10. sz. 2006. október.

<sup>41</sup> Mózer Péter: Társadalmunk jövedelmi–munkaerő-piaci helyzete. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/4.

az az oka, hogy az állampolgárok korábbi tapasztalataik alapján bíznak a kisebbségi ombudsman hathatós fellépésében. Ezek az ismétlődő megkeresések azt is jelzik, hogy a panaszosok társadalmi környezete, élethelyzete az elmúlt években szinte semmit sem javult, sőt inkább tovább rosszabbodott.

A levélírók azért fordultak szociális, lakhatási és/vagy megélhetési problémájukkal hivatalunkhoz, azaz a kisebbségi ombudsmanhoz, mert az volt a feltételezésük, hogy a bepanaszolt szerv, intézmény kifogásolt eljárására, mulasztására cigány származásuk, kisebbségi hovatartozásuk miatt került sor. Vizsgálataink során az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, a közvetlen vagy a közvetett hátrányos megkülönböztetést, illetve a kisebbségi jogsértést általában nem tudtuk bizonyítani. Többnyire a gyermeki jogok, a szociális biztonsághoz, jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogok sérelmét állapítottuk meg. Voltak olyan esetek, amikor jogsértés megállapítására nem került sor, de közreműködésünk és közvetítésünk eredményeképpen az adott hatóság, közszolgálatást végző szerv nyitottabban, rugalmasabb hozzáállással és szakszerűbben kezelte az ügyfél problémáját.

## 2. A bürokratikus eljárás és a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása

A hivatalunkhoz érkezett beadványokból az derült ki, hogy a hozzánk forduló emberek közül néhányan 2006-ban is elszenveték a bürokratikus ügyintézés megaláztatásait és hátrányos következményeit. A társadalmi kirekesztettségben élő, többnyire képzetlen panaszosok sokszor még az alapvető jogaikkal sincsenek tisztában, ilyen esetben rendkívül fontos a hatóság, az eljáró szerv segítő hozzáállása.

*Több esetben is előfordult, hogy a polgármester vagy a jegyző azzal magyarázta egy adott szociális ellátás biztosításának elmaradását, amelyre egyébként a panaszos állampolgár a jogszabályok szerint jogosult lett volna, hogy annak igénylésére nem nyújtottak be kérelmet.*

Ezekben az ügyekben az önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy intézményének (Családsegítő Központ, Gyermekjóléti Szolgálat stb.) tudomása volt arról, hogy a panaszt benyújtó család nehéz körülmények között él és/vagy jelentős összegű köztartozást halmozott fel. Nem tartjuk életszerűnek, hogy egy hátrányos helyzetű család az egyébként normatív módon járó támogatás igénybevételére – megfelelő tájékoztatás esetén – nem nyújtott volna be kérelmet. Az önkormányzat munkatársainak passzív magatartása és az ahhoz fűzött magyarázat azért sem fogadható el, mert 2005. január 1-jétől a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) a szociális alapszolgáltatások között sorolta fel a szociális információs szolgáltatás nyújtását.

A Szoctv. indoklása szerint a szociális ellátásokhoz való hozzáférés, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében különös jelentőséggel bír a szociális jellegű ellátást vagy szolgáltatást igénylők megfelelő tájékoztatása. Ezért a Szoctv. 61. §-a egységes, önálló szolgáltatási formaként nevesíti a szociális információs szolgáltatást, amely minden településen kötelező alapfeladatként jelenik meg. Az információs szolgálat széles körű tájékoztatási, és – a személyes gondoskodás terén – hozzáférés-segítési kötelezettséggel támogatja a szociálisan rászoruló személyeket szociális, gyermekvédelmi, egészségügyi, családtámogatási és egyéb ellátások igénylése során. A szociális információs szolgáltatás célja, hogy a szociális biztonság megteremtéséhez kapcsolódó ellátásokat és szolgáltatásokat igénylők megfelelő tájékoztatást kapjanak az ellátások hozzáférhetőségéről és az igénybevételükre vonatkozó szabályokról.<sup>42</sup>

A panaszosoknak általában azt javasoljuk, hogy lehetőség szerint írásban nyújtsák be kérelmüket. Ha nehézséget okoz a kérelem megfogalmazása, akkor arra biztatjuk őket, hogy kérjenek segítséget a Családsegítő Központ vagy a Gyermekjóléti Szolgálat munkatársaitól. A panaszosok érdekében szükség és igény szerint mi is megkeressük ezeket a szerveket, közreműködésüket, együttműködésüket kérve.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 34. §-a szerint a kérelmet a hatósághoz írásban lehet benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban a kérelmét szóban is előterjesztheti. A szóban előterjesztett kérelmet az ügy jellege szerinti módon kell rögzíteni: például jegyzőkönyvbe kell foglalni, de bizonyos ügyekben elegendő az ügyiratra feljegyezni. Szociális ellátások igénylése esetén célszerű a szóban előterjesztett kérelmet jegyzőkönyvbe foglaltatni. A szóban elmondott kérést ugyanis annak lejegyzése nélkül, rendszerint rövid úton, szóban utasítják el, ezzel pedig megfosztják az ügyfelet a jogorvoslati lehetőségek igénybevételétől is.

<sup>42</sup> A 2006. évi CXVII. törvény 39. § (1) bekezdés a) pontja hatályon kívül helyezte 2007. január 1-jétől a Szoctv. 61. §-át, tehát a szociális információs szolgáltatás önálló alapfeladatként megszűnt. Ezzel egyidejűleg a jelzett törvény módosította a Szoctv. 5. §-át, és előírta – az egyes szociális pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételével kapcsolatos tájékozottság elősegítése érdekében – a szociális hatáskört gyakorló szervek tájékoztatási kötelezettségét az ügyfelek felé.

Az alábbi ügyben a hátrányos helyzetű, nehéz szociális körülmények között élő panaszos számára a rutinszerű, bürokratikus ügyintézés okozott anyagi hátrányt, amely ilyen formában az állampolgárok jogbiztonsághoz és a szociális biztonságához fűződő alkotmányos jogát is sértette.

*A panaszos a beadványában azt kifogásolta, hogy az okmányiroda személyi igazolványának kicseréltetésekor indokolatlanul lassan, őt hátrányosan megkülönböztetve járt el. Nem megfelelően és tévesen tájékoztatták a költségmentesség igénybevételi lehetőségéről. Így ki kellett fizetnie az eljárási költséget, amely súlyos szociális helyzete miatt hátrányosan érintette. Az ügyintéző „elutasító” magatartása vélhetően összefüggött cigány származásával.*

A panaszügy alapján a Ket.-ben rögzített tájékoztatási kötelezettség gyakorlati megvalósulását vizsgáltuk.

A Ket. magyarázata szerint a tömegesen előforduló rutinügyekben a közigazgatási hatóságok – főként a nagy ügyfél-forgalmú hivatalok – akkor járnak el helyesen, ha ezekről többféle módon is tájékoztatást adnak. Az ügyfél jogi tájékoztatására az eljárás egész tartama alatt, minden fontosabb eljárási cselekmény kapcsán szükség lehet, még akkor is, ha csak egy rutinfeladatról van szó, például a személyazonosító igazolvány kicseréléséről.

A személyes költségmentesség szabályairól – ebben az esetben is – részletes tájékoztatást kellett volna adni az ügyfélnek. A tájékoztatási kötelezettség ugyanis nem csupán akkor terheli a hatóságot, ha ebből a hivatali munkavégzésre nézve valamilyen előny származik, hanem akkor is, ha a tájékoztatás nyomán munkatöbblet hárul az eljáró szervre.

A konkrét esetben a költségmentesség igénybevételének elmagyarázása, az ügyfél élethelyzetére történő adaptálása kétségtelenül pluszfeladatokat jelentett volna, a részletes tájékoztatásra a nagy ügyfélforgalom miatt vélhetőleg nem került sor.

A rendelkezésünkre álló információk alapján nem bizonyosodott be a hátrányos megkülönböztetés vagy a kisebbségi jogsértés gyanúja, de általános jelleggel, az okmányiroda későbbi eljárásaira vonatkozóan javaslatokat fogalmaztunk meg. Először is egyetértettünk azzal, hogy az okmányiroda vezetője a konkrét eset következményeként munkaszervezési intézkedéseket tett az előjegyzési idő rövidítése érdekében.

A felmerült problémák megelőzése és megszüntetése érdekében javasoltuk továbbá, hogy vizsgálják meg az okmányiroda tájékoztatási kötelezettség megvalósítására, valamint a költségmentesség engedélyezésére vonatkozó gyakorlatát, és szükség szerint változtassanak azon, annak érdekében, hogy a kisebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező, kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű állampolgárok, köztük a roma emberek gyorsabban, olcsóbban és eredményesebben intézhessék az ügyeiket.

### 3. A rendszeres szociális segélyezés gyakorlati problémái

Az elmúlt években a Szocvtv. módosításával teljesen újra szabályozták a rendszeres szociális segélyezés rendszerét. A 2004. évi CXXXVI. törvény módosította a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségét, illetve bővítette az azt igénybe vevők körét is.

A 2005. évi CLXX. törvény indokolása szerint a törvénymódosításnak a rendszeres szociális segéllyel összefüggésben az volt a fő célja, hogy a segély jogosultsági feltételeiben ésösszecszerűségében legyen figyelembe véve a családi körülmény (fogyasztási egység bevezetése), és érvényesüljön a segélyből élők munkavállalásának, aktivitásának ösztönzése.

A családi típusú szociális segélyezésre történő átállással kapcsolatban a panaszosok 2006-ban két jelentősebb problémára hívták fel a figyelmünket.

*Az elmúlt évben több, rendszeres szociális segélyben részesülő panaszos is sérelmezte, hogy a lakóhelyük szerint illetékes munkaügyi központ kirendeltsége törölte őket az álláskereső nyilvántartásából. A határozat indokolása szerint erre azért került sor, mert az álláskereső megállapodásban foglaltakat nem teljesítették, a vállalt munkahelykeresést elmulasztották. A panaszosok ugyanakkor azt állítják, hogy azért nem tettek eleget a vállálásuknak, mert a megállapodásból eredő kötelezettségek nem voltak egyértelműek számukra.*

A hatályos jogszabályok ugyanazt a magatartást, a munkaügyi központtal való együtt nem működést eltérően szankcionálják.

Az álláskeresőnek a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 58. § (5) bekezdés d) pontja értelmében elhelyezkedése érdekében álláskereső megállapodást kell kötnie a munkaügyi központ kirendeltségével. Amennyiben az álláskereső az álláskereső megállapodásban foglaltakat neki felróható okból nem teljesíti, az Ft. 28. § (2) bekezdése értelmében az álláskereső járadék csak a folyósítás megszüntetésének kezdő napjától számított 90 nap elteltével folyósítható részére, akkor is, ha a jogosultsághoz szükséges feltételekkel egyébként rendelkezik.

A rendszeres szociális segélyben részesülők esetében szintén létezik együttműködési kötelezettség.

2005. november 1-je előtt a Szocvtv. előírta, hogy az aktív korú nem foglalkoztatott személy a rendszeres szociális segély megállapításának, folyósításának feltételeként a települési önkormányzattal, és/vagy az általa kijelölt szervvel (családsegítő szolgálattal, a kijelölt szociális intézménnyel vagy a munkaügyi központ kirendeltségével) együttműködni köteles.

Az együttműködési kötelezettség egyrészt azt jelentette, hogy a települési önkormányzat, illetőleg a munkaügyi központ kirendeltsége által felajánlott és számára megfelelő munkalehetőséget el kellett fogadnia. Másrészt a települési önkormányzat rendeletében foglaltak szerint a szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó, az ő és családja önfenntartó képességének szinten tartására és fejlesztésére irányuló programban kellett részt vennie.

Amennyiben a nem foglalkoztatott személy a segély folyósításának időtartama alatt nem működött együtt, a rendszeres szociális segélyt meg kellett szüntetni, és 36 hónapon belül nem lehetett ismételten megállapítani [Szocvtv. 37/B. § (1) bekezdés *bb)* alpont és (2) bekezdés].

A 2005. évi LXX. törvény 2005. november 1-jétől módosította az Flt.-t. Ebben többek között a munkanélküli fogalmát az álláskereső fogalma váltotta fel. Az aktív álláskereső módját az álláskereső és a munkaügyi kirendeltség megállapodása rögzíti.

A Szocvtv.-t módosító 2004. évi CXXXVI. törvény újrászabályozta a rendszeres szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségét.

A segélyezetteknek például vállalniuk kellett a munkaügyi központtal történő fokozottabb együttműködést, amely kiterjedt arra is, hogy álláskeresői megállapodást kellett kötniük.

Az álláskeresői megállapodás általános jellegű vállalásokból áll, hiszen megkötésekor még nem lehet tudni, hogy mely munkáltatók fogják jelezni munkaerőigényüket. A hivatalunkhoz forduló panaszosok azt vállalták, hogy a megjelölt munkakörhöz kapcsolódóan személyesen vagy telefonon megkeresnek olyan munkáltatókat is, akik vagy amelyek nem hirdetnek állást. Elmondásuk szerint e kötelezettség teljesítéséhez semmilyen érdemi segítséget nem kaptak.

A kezdeti időszakban véleményünk szerint a munkaügyi kirendeltségeknek arra kellett volna törekedniük, hogy megismertessék az álláskeresőket ezzel az új támogatási rendszerrel, és elsődlegesen ne a szankcionálás eszközével próbálják elmozdítani őket az intenzív álláskereső irányába.

Tapasztalataink szerint a munkaügyi kirendeltségek egy része nem a szükséges tájékoztatás megadására és a segítségnyújtásra helyezte a hangsúlyt. Nem vizsgálták, hogy az álláskereső (segélyezett) miért nem tudott eleget tenni vállalásának, hanem pusztán rögzítették ezt a tényt, és az ügyfelet egyidejűleg törölték az álláskeresői nyilvántartásból. A kirendeltségek a nyilvántartásból való törlésről tájékoztatták a helyi önkormányzatokat, és e jelzés alapján a képviselő-testületek az együttműködési kötelezettség megszegésére hivatkozással 36 hónapra megszüntették a rendszeres szociális segélyt.

Szociológiai kutatások szerint a romák jelentős része nem tud bekerülni a tartósan foglalkoztatottak közé. Fő jövedelemforrásuk az esetenkénti közcélú és közhasznú munkavégzés mellett a rendszeres szociális segély. A már nem hatályos szabályozás bár látszólag nem sértette az egyenlő bánásmód követelményét, valójában a nem foglalkoztatott romákat a nem roma álláskeresőkhöz képest lényegesen nagyobb arányban érintette hátrányosan.

Az Országgyűlés a jogi szabályozás ellentmondásait a Szocvtv. 2006. július 1-jén hatályba lépett módosításával kívánta kiküszöbölni.

A törvény módosítása együttműködési kötelezettség megszegése esetén az ellátottra nézve kedvezőbb szabályokat, differenciált szankciórendszert vezetett be. Abban az esetben, ha a kötelezettség megszegése első alkalommal fordul elő és nem minősül súlyosnak, akkor a segély megszüntetése helyett átmenetileg csökkentett összegben történő folyósítása javasolható. A módosított Szocvtv. 37/B. §-a kimondja, hogy ha a rendszeres szociális segélyben részesülő személy a segély folyósításának időtartama alatt együttműködési kötelezettségét megszegi, akkor a segély összegét az önkormányzat rendeletében meghatározott időtartamig, de legfeljebb 6 hónapig 75%-os mértékben kell folyósítani. Az együttműködési kötelezettség súlyos vagy két éven belül történő ismételt megszegése esetén a rendszeres szociális segélyt meg kell szüntetni, és az 36 hónapon belül ismételten nem állapítható meg. Az együttműködési kötelezettség súlyos megszegésének az önkormányzat rendeletében meghatározottakon túl az az eset minősül, ha a segélyben részesülő személy a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget nem fogadja el, vagy ha az önkormányzat által szervezett foglalkoztatást a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg.

Az új szabályozás tehát nem teszi lehetővé, hogy azokat a rendszeres szociális segélyben részesülőket, akik valamilyen okból nem teljesítik maradéktalanul az álláskeresői megállapodásban foglalt vállalásaikat, és emiatt törlik őket az álláskeresői nyilvántartásból, „automatikusan” 36 hónapra kizárják az ellátórendszerből.

Hatályban maradt ugyanakkor az az indokolatlan megkülönböztetés, hogy a rendszeres szociális segélyben részesülőknek az együttműködési kötelezettség súlyos megszegése esetén lényegesen szigorúbb jogkövetkezménnyel (36 hónapra kizárás) kell számolniuk, mint azoknak, akiknek álláskeresői járulékot folyósítanak (90 napi kizárás).

Természetesen fontos, hogy a nem foglalkoztatott személyek aktívan közreműködjenek az álláskeresésben, ám ezt a szankciót túlzott mértékűnek tartjuk. Véleményünk szerint a munkába állási hajlandóság erősítése nem adhat alapot arra, hogy a rászorulókat 36 hónapra kizárják az ellátórendszerből, és ezzel teljesen ellehetetlenítsék őket és családjukat.

Sajnálatos módon a jogalkotó nem rendezte azoknak a nem foglalkoztatottaknak a helyzetét, akiknek segélyezését 2005. november 1-je és 2006. július 1-je között az álláskeresői nyilvántartásból való törlésre hivatkozással szüntették meg. Véleményünk szerint méltánytalan, hogy a korábbi szabályozás alapján azonos szankcióval sújtották azokat, akik a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget elutasították, és azokat, akik pusztán tévedésből, illetve a szükséges információk hiányában mulasztottak.

A rendszeres szociális segélyben, valamint az álláskeresői támogatásban részesülők számára előírt együttműködési kötelezettség jogi szabályozásának ellentmondásaival megkerestük a szociális és munkaügyi minisztert, a felvetett problémákra a szaktárca nem reagált egyértelműen, azokat a Szocvtv. 2006. évi módosításával megoldottnak tekintette.

A másik gond, amit a panaszosok jeleztek a Szocvtv. módosításával kapcsolatban, hogy a rendszeres szociális segély fogyasztási egységhez kapcsolt kiszámítása félreértésre ad okot.

*Az egyik településen 2006. július 1-je előtt a közös családban élő férj és feleség személyenként 18 060 forint, vagyis összesen 36 120 forint rendszeres szociális segélyben részesült. A törvényi szabályozás módosítása következtében már csak a család egy tagja, jelen esetben a feleség részére volt a segély megállapítható. Ennek összegét 26 058 forintban határozták meg, amely 10 000 forinttal kevesebb, mint amit a család korábban kapott. A határozat indoklásából kitűnik, hogy a család tényleges összjövedelmének meghatározásakor beszámították a férj részére korábban folyósított, ám időközben megszüntetett rendszeres szociális segély összegét is.*

Álláspontunk szerint a településen kialakított segélyezési gyakorlat nincs összhangban a Szocvtv. előírásaival. A szociális hatósági jogköröket gyakorló polgármester által alkalmazott téves, jogsértő számítási mód következtében a család alacsonyabb összegű rendszeres szociális segélyben részesült, mint ami a Szocvtv. rendelkezései alapján őket megillette volna. Valószínűsíthető az is, hogy más helyi lakos esetében sem állapították meg jogszerűen a rendszeres szociális segély összegét.

A rendszeres szociális segély megállapítására akkor van lehetőség, ha az aktív korú személy egészségkárosodott vagy nem foglalkoztatott, feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított.

A Szocvtv. 37. § (4) bekezdése értelmében akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs.

A Szocvtv. 37/E. § (1) bekezdése kimondja, hogy a rendszeres szociális segély havi összege a családi jövedelemhatár összegének és a jogosult családja tényleges havi összjövedelmének különbözete. A családi jövedelemhatár összege megegyezik a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90%-ának szorzatával.

A Szocvtv. 37/A. § (6) bekezdése kimondja, hogy „a családi jövedelemszámításnál a rendszeres szociális segélyt igénylő részére a kérelem benyújtását megelőzően folyósított rendszeres pénzellátás összegét, valamint a keresőtevékenységből származó jövedelmet figyelmen kívül kell hagyni”.

Miután a Szocvtv. hivatkozott szakasza kizárólag a segélyt igénylőt nevesíti, egyes önkormányzatok arra a következtetésre jutottak, hogy a közös háztartásban élő családtag részére megállapított rendszeres szociális segély összegét be kell számítani a család összjövedelmébe.

Ez az értelmezés álláspontunk szerint nem helytálló, nincs összhangban a jogalkotó szándékával.

A Szocvtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerint e törvény alkalmazásában jövedelem: a személyi jövedelemadóról szóló törvényben jövedelemként meghatározott, belföldről vagy külföldről származó vagyoni érték (bevétel).

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) 7. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni a nyugdíjat, a nyugdíjban részesülő magánszemélyt megillető baleseti járadékot, valamint azt a bevételt, amely e törvény 1. számú melléklete vagy más törvény előírása alapján adómentes”.

Az Szja. 1. számú mellékletének 1.3. pontja pedig kifejezetten nevesíti az állami szociális rendszer keretében, illetőleg a helyi önkormányzat, továbbá az egyház és az egyházi karitatív szervezetek által nyújtott szociális segélyt.

A Szja. hivatkozott rendelkezései értelmében tehát a rendszeres szociális segély olyan adómentes bevétel, amelyet jövedelemként nem lehet figyelembe venni.

Véleményünk szerint ebből az következik, hogy a családi jövedelemhatár összegének megállapításakor nem pusztán a segélyt igénylő részére, hanem a vele közös háztartásban élő családtagja számára folyósított rendszeres szociális segély összegét sem lehet számításba venni.

A panaszügy kivizsgálása során állásfoglalást kértünk a regionális közigazgatási hivatal szociális és gyámhivatal vezetőjétől, aki egyetértett kezdeményezésünkkel, véleménye szerint az országgyűlési biztos jelentése pontosan tartalmazza a szociálissegély-ügyekre vonatkozó jogszerű eljárásmodot.

## 4. A gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények

A gyermeki és szülői jogok érvényesülésének nehézségeit ebben az évben is egy konkrét panaszügy alapján mutatjuk be. A beadvány szorosan kapcsolódik a roma gyerekek oktatási kudarcaihoz, az oktatási intézményekben tapasztalható nevelési-oktatási problémákhoz, az egyenlő bánásmód követelményét sértő eljárásokhoz. (Az oktatás területét érintő panaszügyekkel külön fejezetben is foglalkozunk a beszámolóban.)

*A panaszos azért kérte a segítségünket, mert az egyik gyermekét állami gondozásba akarják venni. A cigány származású panaszos elmondta, hogy 11 gyermeke közül az érintett gyermek nagyon sokat hiányzott az iskolából. Egyrészt többször betegeskedett, másrészt nem szeret iskolába járni, mert ott a gyerekek és a tanárok is kiközösítik.*

Az ügy kivizsgálása érdekében megkerestük a jegyzőt, az általános iskola igazgatóját, valamint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat vezetőjét.

A rendelkezésünkre álló válaszevelekből, dokumentumokból az derült ki, hogy a gyermekek ellátása jó, fejlettségük életkoruknak megfelelő, táplálkozásukkal, ruházatukkal nincs probléma. A család hosszabb idő óta küzd azonban nehézségekkel, elsősorban a felső tagozatos, kamaszodó gyermekeik nevelésével, iskolába járatásával kapcsolatban. A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat eddig négy esetben kezdeményezett védelembé vételi eljárást, három alkalommal az iskolai hiányzások miatt. Jelenleg két gyermek van védelembé véve, az egyik az, akit ki akarnak emelni a családból. A gyermek iskolai hiányzásának a száma olyan magas, hogy már nem lehetett osztályozni. Az iskola figyelmeztető levelet küldött a szülőknek, és hat alkalommal eljárást kezdeményezett a jegyzőnél.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat 2006 februárjában a gyermek védelembé vételének felülvizsgálati tárgyalásán szóban javasolta az ideiglenes hatályú elhelyezést, tekintettel a változatlanul magas iskolai hiányzásokra. A jegyző mint első fokú gyámhatóság 2006. júliusában hozta meg az ideiglenes elhelyezésről szóló határozatát. Az indokolás szerint a védelembé vételi eljárás során a szülők együttműködtek, azonban a hiányzásokat nem tudták megakadályozni.

A határozat végrehajtását rendőri segítség igénybevételével kétszer kísérelték meg, a kiskorút azonban egyszer sem találták otthon.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat és a család valós kapcsolatának minősége nem állapítható meg az iratokból. Az általuk küldött dokumentáció is hiányos. Az iratokban nincs például arról szó, hogy milyen a családgondozó kapcsolata a problémás gyerekekkel, illetve hogy milyen módszerekkel próbálták rávenni, motiválni a gyerekeket az iskolába járásra. Nem tudtuk megállapítani, hogy a felek között kialakult-e partneri kapcsolat, kölcsönös bizalom, elfogadás.

A gyermeki jogokat is érintő ombudsmani vizsgálatok során gyakorta tapasztaljuk, hogy a szolgálatok munkatársai „hatóságként” viszonyulnak az ügyfelekhez, sokszor a gyermekek gondoskodásba vételével fenyegetve őket. Ebben az esetben is például a védelembé vételi tárgyaláson és ezek felülvizsgálatánál is mindig elhangzott a családgondozó szájából az ideiglenes hatályú elhelyezéssel való fenyegetőzés.

Az iskola által megküldött dokumentációk alapján is megállapítható néhány hiányosság. Nem látogatták meg a családot. (Véleményünk szerint a személyes, közvetlen kapcsolat kialakításának előfeltétele a gyermek otthonának felkeresése, a szülő és a gyermek is egészen másképp reagál a felvetett konfliktusokra, a megoldandó problémákra, ha saját környezetében van.) Az iskola által megtett erőfeszítések közül is hiányolható a külső szakemberek bevonása, bár maguk is elismerik, hogy a probléma meghaladta az erejüket. Nem küldték el a gyermeket nevelési tanácsadóba, pedig egyértelműen beilleszkedési zavarokkal, illetve tanulási problémákkal küszködik.

A magyar gyermekvédelmi rendszer – figyelemmel a gyermekek mindenek felett álló érdekeire – a családközi megoldásokat részesíti előnyben. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvtv.) 6. § (1) bekezdése szerint a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetben történő nevelkedéshez. A gyermek alapjoga tehát a saját családjában való nevelkedés.

A Gyvtv.<sup>43</sup> és a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet<sup>44</sup> pontosan meghatározza, hogy mi minősül ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek, körülménynek.

<sup>43</sup> Gyvtv. 72. § (2) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

<sup>44</sup> A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 95. § (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza

a) a gyermek súlyos veszélyeztetettsége,

b) a gyermek által tanúsított olyan magatartás, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, szellemi, értelmi, érzelmi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat,

c) a bíróság szülői felügyeletet megszüntető határozata, amennyiben annak hatálya a később született gyermekekre is kihat,

A panaszos család gyermeke esetében az egyetlen, kétségtől veszélyeztető tényező az iskolai hiányzások rendkívül magas száma.

Eddigi tapasztalataink alapján, figyelemmel a megyei gyámhivatalok ilyen ügyekben kialakított álláspontjára is, az iskolai hiányzás, tankötelezettség mulasztása önmagában nem minősül olyan súlyos veszélyhelyzetnek, amely a gyermek családból való kiemelését indokolná. Különös tekintettel arra, hogy a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat korábban nem kezdeményezett egyéb, enyhébb gyermekvédelmi intézkedést a tankötelezettség teljesítése érdekében.

Az ideiglenes hatályú elhelyezéssel azért sem értettünk egyet, mert hasonló okok miatt már kiemelték a családból az egyik nagyobbik gyermeket, aki az ideiglenes hatályú elhelyezését követően folyamatosan „szökésben” volt, ezzel az iskolai kötelezettségeit még inkább elhanyagolta.

Mindezek alapján azt javasoltuk az adott gyámhivatal vezetőjének, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatakor különös körülménnyel járjon el, figyelemmel a jelentésünkben leírtakra. A területileg illetékes Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatalának vezetőjét felkértük, hogy irányítási és felügyeleti jogkörében eljárva kísérelje figyelemmel a helyi önkormányzat és intézményei, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat, valamint a jegyzői gyámhatóság tevékenységét a konkrét esetben.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat vezetőjének azt javasoltuk, hogy különös gondossággal járjon el a gyermek ügyében, szükség szerint vegye igénybe egy külső gyermekvédelmi és oktatási szakember segítségét, és a családban nevelkedő többi gyermek sikeresebb iskolai karrierje érdekében dolgozzanak ki speciális, személyre szabott iskolai programot. Az iskola igazgatójának azt javasoltuk, hogy fontolja meg egy mentori rendszer kialakításának lehetőségét, mely a gyermekek iskolai kötődését jelentősen erősíthetné, problémás gyermekek családjait saját otthonukban is keresse fel, vizsgálják felül, továbbá az iskolai „ki- és beléptető rendszer” hatékonyságát, annak érdekében, hogy a gyermekek tanítási idő alatt indokolatlanul ne hagyassák el az intézményt.

A megyei Gyámhivatal elfogadta jelentésünket, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységét ellenőrizte, és külső szakértők közreműködésével szakmai segítséget nyújt az érintett család további gondozásához.

## 5. Gondolatok a lakhatás jogáról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján

A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoghoz kapcsolódóan a legtöbb panasz 2006-ban is a lakhatási problémákkal összefüggésben érkezett. A konkrét ügyek alapján az a tapasztalatunk, hogy munka- és jövedelem nélküli panaszosok képtelenek saját erőből elfogadható lakáskörülményeket teremteni. Megítélésünk szerint a legtöbb hozzánk forduló család olyan lakásban, házban, „sufniban”, albérlésben kénytelen jelenleg élni, amely sérti az ott lakók emberi méltóságát.

Beadványukban legtöbbször azt kérték, hogy működjunk közre és segítsünk lakásproblémájuk megoldásában. Sokszor elmarasztalták a települési önkormányzatot, amelynek munkatársai érzéketlenek voltak súlyos gondjaikkal kapcsolatban, kérelmüket, pályázatukat többnyire önkormányzati bérlakás hiányára hivatkozva elutasították.

Az embertelen lakáskörülményeik megváltoztatásához azonban rendszerint nem tudtunk megnyugtató és megfelelő segítséget nyújtani. Minden esetben megkerestük a települési önkormányzatot, tájékozódást és tájékoztatást kértünk a családok ügyében. A polgármesterek/vagyonkezelő szervek vezetői többnyire elismerik (kivéve az önkényesen beköltözők esetében!), hogy a család – anyagi helyzete, jövedelmi viszonya, a gyerekek száma, valamint a jelenlegi, rendszerint egészségre is ártalmas lakhatási körülményei alapján – jogosult lenne szociális bérlakásra, de mivel nem rendelkezik az önkormányzat elegendő számú bérlakással és/vagy üres bérleménnyel, ezért a panaszos kérése többnyire teljesíthetetlen maradt.

Szociológusi vélemény szerint „a mai lakásrendszer egyik legfontosabb ellentmondása a hatékony bérlakásszektor hiánya, és ezen belül is a szociális bérlakásállomány korlátozott jelenléte. A szociális lakásszektor a nyugat-európai országokban is átalakulóban van, de szinte valamennyi országban a lakásállomány 15-25%-át képviseli. A most csatlakozó országok lakáspolitikája számára az a legnagyobb kérdés, hogy milyen megoldást találnak azoknak a társadalmi csoportoknak a számára, melyek nem képesek lakásköltségeiket kifizetni, és nem képesek belépni a lakáspiacra. Az eddigi, a megfizethető (szociális) bérlakásszektor növelését célzó programok nem hoztak komoly eredményeket, valójában nincs is elfogadott reális elképzelés arról, hogy milyen módon lehetne kiépíteni a szociális lakáspolitikai intézményrendszerét – szociális lakásszektor nélkül pedig nincs európai lakáspolitikai.”<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Hegedűs József: Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai. Esély, Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat, 2006/5. sz.

2006-ban is fordultak hozzánk olyan panaszosok, akik ugyan rendelkeztek bérlakással vagy saját tulajdonú lakással, de a felhalmozódó közüzemi díjtartozások miatt kilakoltatástól vagy a saját tulajdonú lakás, ház elárverezésétől tartottak. (A kilakoltatás jelenségével egy önálló részben, külön is foglalkozunk.) A konkrét ügyek alapján az a tapasztalunk, hogy a legnagyobb segítséget a közüzemi díjtartozások felhalmozódásának megelőzése és megakadályozása jelentheti. Ebből a szempontból nagyon fontos két viszonylag (néhány éve bevezetett) új jogintézmény (adósságkezelési szolgáltatás, normatív lakástámogatás) gyakorlati megvalósulásának folyamatos figyelemmel kísérése, hogy az azokat szabályozó rendelkezések – elsődlegesen az érintett hátrányos helyzetű állampolgárok érdekeire figyelemmel – szükség szerint módosíthatóak és kiegészíthetőek legyenek.

*Többen is panaszolták, hogy a településükön nem szerveznek adósságkezelési szolgáltatást.*

A Szocvtv. szerint csak a fővárosi kerületi önkormányzat, valamint az a települési önkormányzat köteles adósságkezelési szolgáltatást nyújtani, amelyiknek a területén negyvenezernél több állandó lakos él.<sup>46</sup>

A panaszosok általában kisebb lélekszámú településekről írtak, a képviselő-testületek forráshiány miatt utasították el az adósságkezelési szolgáltatás kialakítását, az önkormányzatok pénzügyi lehetőségei csak a kötelező feladatok ellátását teszik lehetővé, a szolgáltatás megszervezése tehát a jövőben sem várható.

*Az egyik panaszos normatív lakástámogatásra vonatkozó kérelmét kétszer is elutasították.*

A Szocvtv. szerint a települési önkormányzat normatív lakásfenntartási támogatást nyújt a törvényben meghatározott feltételek szerinti jogosultnak. A normatív lakásfenntartási támogatás bevezetésének épp az volt a célja, hogy az állampolgárok számára kiszámíthatóvá tegye az ellátáshoz való hozzájutást és a támogatás mértékét. Ezen túl cél volt a jogegyenlőség biztosítása is, hiszen valamennyi településen ugyanolyan szabályok szerint kell biztosítani a támogatást.

A panaszos jogosult volt a támogatásra, a jogszabályban előírt feltételeknek megfelelt, ezért a jegyző mindkét esetben előkészítette a határozatot és átadta aláírásra a polgármesternek. A polgármester a határozat aláírását megtagadta, arra hivatkozva, hogy „ilyesmire nincs pénze az önkormányzatnak”. Később hatáskörváltozás miatt a képviselő-testület is tárgyalta az ügyet. A testület a jegyző minden jogi érve ellenére (többször is felhívta a testület és a polgármester figyelmét arra, hogy döntésük törvénysértő) elutasította a kérést. Azt javasoltuk az ügyfélnek, hogy forduljon bírósághoz és kérje a határozat felülvizsgálatát jogszabálysértésre való hivatkozással.<sup>47</sup>

A jogi képviselő biztosítása érdekében tájékoztattuk az ügyfelet, hogy igénybe veheti az igazságügyi és rendészeti minisztérium Anti-diszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózat területileg illetékes ügyvédjének a segítségét.

## 6. Építésügyi hatósági ügyek

*Községi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke kezdeményezte a területileg illetékes megyei közigazgatási hivatal eljárását annak érdekében, hogy a település rendezési tervét vizsgálja felül, mert álláspontja szerint a helyi önkormányzat jogtalan eszközökkel korlátozta az építkezéseket a romák lakta területen. A helyi roma vezető álláspontját arra alapozta, hogy a szóban forgó területen számos olyan épület van, ami lakás céljára életveszélyes, azt időszerű volna lebontani és helyükre újat építeni, de ezt a helyi önkormányzat rendeletének módosításával – amely a területre építési tilalmat rendelt el – megakadályozza, ugyanúgy, mint a meglévő ingatlanok bekerítését, és új gazdasági épületek létrehozását is. A polgármester az építéstől elzárkózó önkormányzati álláspontot azzal indokolta, hogy azok a lakóházak még felújíthatók.*

### 6.1. A településrendezés eszközeinek felhasználása a telepen élők jogainak korlátozására

A panaszos beadványa alapján lefolytatott törvényességi vizsgálata során a közigazgatási hivatal vezetője megállapította, hogy az önkormányzat a hivatkozott rendeletének mellékletében a változtatási tilalmat – jogsértő módon – nem összefüggő ingatlantömbökre, övezetekre rendelte el, hanem egyes ingatlanokra. A törvénysértés megszüntetése érdekében a hivatalvezető az önkormányzati rendelet módosításának hatályon kívül helyezésére hívta fel az önkormányzatot.

<sup>46</sup> A Szocvtv. 55/C. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat adósságkezelési szolgáltatást akkor nyújthat, ha

a) az adósságkezelési szolgáltatás működtetéséről önkormányzati rendeletet alkot,

b) adósságkezelési tanácsadást működtet, továbbá

c) az adósságcsökkentési támogatás és a 38. § (5) bekezdés szerinti lakásfenntartási támogatás nyújtásához saját forrást különített el.

<sup>47</sup> Az Ötv. 11. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen nincs helye fellebbezésnek; s ugyanezen törvényhely harmadik bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ilyen határozatok felülvizsgálata jogszabálysértésre való hivatkozással a bíróságtól kérhető.

Az eljárás során a közigazgatási hivatal vezetője azonban olyan körülményeket tárt fel, amelyek megalapozták azt a gyanút, mely szerint a település önkormányzata rendeletének módosításakor egyes ingatlanokat úgy vont változtatási tilalom alá, hogy tulajdonosaikat hátrányosan megkülönböztette. Emiatt kezdeményezte a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának vizsgálatát.

Vizsgálatunk keretében a helyi önkormányzati rendeletet mellékletében felsorolt utcák fekvését, térbeli elrendeződését a rendezési terv térképei alapján, illetőleg helyszíni szemle során mértük fel, aminek során valamennyi érintett utcát bejártuk. A helyszíni szemle tapasztalata szerint a szóban forgó utcák nagy része – arról nincs számszerű adat, hogy pontosan hány ingatlan – telepszerű környezetben fekszik. Egyes, szomszédos utcákban megfigyelhetők voltak mindazok az ismérvek, amelyek a telepszerű lakókörnyezetet általában jellemzik, a szegénység, a leromlott állapotú, alacsony komfortfokozatú lakóházak, zsúfoltság, az infrastruktúra hiánya. A helyszínen szerzett benyomások és az információk is azt támasztották alá, hogy ezt a település peremén fekvő területet túlnyomó többségében roma származásúak, közöttük halmozottan hátrányos helyzetű családok lakják. Marginalizálódott helyzetükben segítséget – amint ezt a helyszínen elmondták – a szociálpolitikai támogatással megvalósítható építkezés, illetőleg az infrastrukturális feltételek javítása nyújthatna, ezt azonban a helyi önkormányzat meghiúsítja.

Azt a vizsgálat során sem sikerült tisztázni, hogy pontosan milyen szempontok vezérelték a helyi önkormányzat képviselő-testületét az önkormányzati rendelet kifogásolt módosítása során. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerint a képviselő-testület a településfejlesztési bizottság javaslatára egyes utcákat – helyrajzi számokat megjelölve – 2008. december 31. napjáig, illetőleg a beépítési szabályozási tervvel változtatási tilalom alá vont.

Jellemző volt, hogy a bizottság üléséről nem készült jegyzőkönyv, pusztán emlékeztető, ebből viszont nem volt megállapítható, hogy az ülés nyílt volt-e, esetleg azon az érintett területen élő kisebbség érdekeit képviselte-e valaki. Mivel ezen az ülésen határozat sem született, így az sem volt nyomon követhető, hogy a rendelet módosítását célzó határozatjavaslatot a helyi cigány kisebbségi önkormányzatnak megküldték-e véleményezésre. Előterjesztés szintén nem áll rendelkezésre, ennek hiányában a javaslatot megalapozó érvekre és ellenérvekre sem sikerült fényt deríteni.

Az önkormányzat képviselőtestülete 2006. februári ülésén a bizottság javaslatát vita nélkül elfogadta, a változtatási tilalmat külön rendelettel jóváhagyta. Arra, hogy ezt milyen településrendezési közérdek indokolta, a testületi ülés rendelkezésünkre bocsátott dokumentumaiból következtetni sem lehet.

A közigazgatási hivatal vezetője – határidő kitűzésével – az önkormányzati rendelet törvénysértő módosításának hatályon kívül helyezésére hívta fel az önkormányzat képviselőtestületét, amely azonban a törvényességi észrevétellel nem értett egyet, a vitatott rendelet mellékletét nem helyezte hatályon kívül.

Az önkormányzati választásokat követően a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke az újonnan alakult helyi önkormányzat Területfejlesztési, Építésügyi és Környezetvédelmi Bizottságához fordult. Beadványában – melyben az építési tilalom feloldását kérte – rámutatott arra a lényeges szempontra, hogy az érintett terület roma telep, ahol számos romos és életveszélyes épület is van.

A bizottság az ügyet ismét napirendjére tűzte, de tárgyalásánál sem a kezdeményező kisebbségi elnök, sem az érintett területen élő romák nem voltak jelen. A rendelkezésünkre álló dokumentumok alapján az sem állapítható meg, hogy kezdeményezésére az elnök kapott-e választ. A bizottság mindenesetre ismét úgy foglalt állást, hogy a tilalom feloldását ezúttal sem javasolta a képviselőtestületnek.

A testület azonban a változtatási tilalom elrendeléséről szóló rendeletét módosította. Eszerint a korábbi mellékletben felsorolt ingatlanok változatlanul változtatási tilalom alá esnek, csak – a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételeinek megfelelően – a helyrajzi szám szerinti felsorolást szüntették meg. Így tehát a romák lakta terület – már nem egyes ingatlanokra, hanem utcákra lebontva, de – továbbra is tilalom alá esik.

A közigazgatási hivatal vezetője az önkormányzat döntését a településtervezésre vonatkozó építésügyi szabályok érvényesülése szempontjából minősítette törvénysértőnek, az önkormányzat döntéshozatali eljárását kisebbségjogi szempontból a következőképp értékeltük:

A helyszíni szemle és a rendelkezésre álló dokumentumok alapján határozottan leszögezhető, hogy az önkormányzat intézkedése a roma lakosságot nagy számban érintette. Nem kétséges, hogy a rendeletben foglalt építési előírások tartalmát az ott élők érdemben kívánták befolyásolni és erre lehetőséget is biztosított a jogszabály. Annak viszont nincs nyoma, hogy az érintetteket – vagy képviselőiket – érdekeik védelmére tekintettel a döntéshozatali eljárásba bevonták volna.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során az érintett terület lakosságának életkörülményeiben bekövetkező hátrányos következmények elhárítása vagy csökkentése érdekében figyelemmel kell lenni az érintettek értékrendjére, szociális helyzetére, ezek várható változására, továbbá vizsgálni kell a lakosság életkörülményeit és igényeit.

Nem szükséges különösebb magyarázatot fűzni ahhoz, hogy kiket és milyen minőségben érintett az önkormányzat kifogásolt rendelete, nincs nyoma azonban annak, hogy a körülmények feltárására az önkormányzat erőfeszítéseket tett volna.

Az építésügyi szabályok megalkotásával összefüggésben foglalt állást az Alkotmánybíróság a 26/2003. (V. 30.) számú határozatában, melyben rámutatott arra, hogy a helyi építési szabályzat sajátos önkormányzati rendelet, amelynek elfogadásához az Ét. 9. §-a – a jog által védett közérdek érvényesítése érdekében és a helyi lakosság jogainak, jogos érdekeinek védelmében – különös eljárási rendet ír elő. Kiemelte, hogy a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális eljárási követelmény, amelyet a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során. Jogi érvelése szerint a végleges helyi építési szabályzat elkészültéig hatályos, átmeneti szabályokat is az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben jóváhagyott helyi építési szabályzatban kell elfogadni. Ezzel összefüggésben azt is kimondta, hogy az Ét.-ben szabályozott véleményeztetési eljárás nélkül építési szabályzat nem fogadható el.

Az érintettek bevonására vonatkozó garanciális szabályokat azonban nem csupán az Ét. állapít meg. Speciális szabályokat tartalmaz az Ötv., illetve Nektv. is a kisebbségeket érintő önkormányzati rendelet megalkotásával összefüggésben.

Az Ötv. 8. § (4) bekezdése kötelező feladatai között határozza meg a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítását. A Nektv. rendelkezése szerint a kisebbségek jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása, illetőleg a kisebbségek helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala előtt a helyi önkormányzati szerv köteles a szószóló véleményét kikérni. Miután a településen helyi kisebbségi önkormányzat működik, a rendeletmódosítás előkészítése során a bizottságnak, illetőleg a képviselőtestületnek az elnök véleményét kellett volna kikérnie. A döntés horderejére tekintettel indokolt lett volna, hogy az elnök – véleményének kialakítását megelőzően – a helyi cigány kisebbségi önkormányzat ülésének napirendjére tűzze a szóban forgó önkormányzati döntést. Erre azonban a helyi önkormányzat nyilvánvaló mulasztása miatt nem kerülhetett sor, mivel a helyi önkormányzat a döntés-előkészítésből nem csupán az érintett lakosságot, de az őket képviselni próbáló – éppen a kisebbségi közösséget megillető jogsultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére létrejött – kisebbségi önkormányzatot is kihagyta.

A törvény módot biztosít a kisebbségi önkormányzat számára, hogy az önkormányzat eljárását utóbb is kezdeményezze. Az önkormányzati rendelet vitatott módosítását követően a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke élt is a Nektv. 24/E. §-ában biztosított lehetőségével, és a helyi cigányságot hátrányosan érintő rendeletmódosítás után kezdeményezte a cigánytelepen lévő épületek felújítására és új házak építésére elrendelt építési tilalom feloldását, új eljárás lefolytatását. A napirendet azonban a bizottság, illetőleg az önkormányzat képviselőtestülete ezúttal is a kisebbséghez tartozók, érintettek jelenléte nélkül vitatta meg.

A területen élők véleménynyilvánítási jogukkal csak utólag, főleg az ombudsmani helyszíni vizsgálat keretében élhettek.

Az ügy vizsgálata során megállapítottuk, hogy az önkormányzat azzal, hogy a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi észrevételének eleget tett, és a területet utcánként megjelölve sorolta változtatási tilalom alá, a jogsértést csupán formálisan szüntette meg. Mivel az önkormányzat döntéshozatali eljárása során bizonyíthatóan nem tartotta meg a helyi romák életkörülményeit – nem csak általánosságban, de közvetlenül is – befolyásoló önkormányzati rendelet véleményezésének szabályait, a kisebbség érdekeit képviselő elnököt, illetőleg a kisebbségi önkormányzatot megfosztotta törvényben biztosított jogának gyakorlásától. Eljárása során a helyi önkormányzat megsértette az Ötv. és a Nektv. vonatkozó rendelkezéseit, rendeletét törvénytörtő módon hagyta jóvá.

## 6.2. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése a településfejlesztés során

Az önkormányzat a tilalmat elrendelő döntésének előkészítése és jóváhagyása során egy lényeges szempontot teljes mértékben figyelmen kívül hagyott. Tette ezt annak ellenére, hogy erre az egyébként nyilvánvaló tényre a kisebbségi önkormányzat elnöke beadványában külön felhívta a döntéshozók figyelmét. Ez pedig az, hogy a tilalom alá vont terület telep, telepszerű lakókörnyezet. A helyi önkormányzat előbb helyrajzi számokat, utóbb utcákat megjelölve határolta le azokat az ingatlanokat, amelyekre változtatási tilalmat rendelt el, lényegét tekintve azonban mindkét formában a telepre rendelt el változtatási tilalmat.

Ezekben a település szélén fekvő utcákban, telepi, telepszerű lakókörnyezetben nem csak fizikailag, de társadalmilag is elkülönülve a helyi lakosságnak az a rétege élt, amelyek számára nehézséget jelent még az alacsony komfortfokozatú, rossz állapotú házak fenntartása, karbantartása, megtartása, esetenként jogszerű megszerzése is. Tartós megtakarítás hiányában legtöbbször egyetlen esélyük a komfortos lakhatásra, a deprivációs spirálból való kiszakadásra a szociálpolitikai támogatás felhasználásával történő egyszerű, de egészségesebb új lakás építése, amelyhez jó esetben – értéktelen házuk elbontásával – a lakótelekkel már rendelkeznek. Még az alacsony ráfordítással készülő téglaház építése is hatalmas előrelépést jelent a rossz állagú, instabil falazatú – sokszor életveszély közeli állapotú –, minden komfortot nélkülöző, szoba-konyhás hajlékhoz képest, amelyben legtöbbször zsúfoltan él egy többgyermekes család.

A helyszíni vizsgálat során a romák lakta utcákban élők feltárták az önkormányzat nemtörődömségét is az infrastruktúra fejlesztése terén, főként a burkolt járda, a csapadékvíz elvezetése, illetve a közművek hiányát nehezményezték.

A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés a telepen lényegesen rosszabb, mint a település más részén, az önkormányzat mégsem telepi és nem telepi környezet közötti különbségek csökkentését irányzó fejlesztéseket tervezett a település e részére.

Egyetlen jel sem mutat arra, hogy az önkormányzat döntésének előkészítésénél mindezt előzetesen feltárta volna, vagy figyelembe vette volna a telepen élő családok helyzetét.

A jogsértő módosítás hatályon kívül helyezésére felhívó közigazgatási hivatali megkeresés után az önkormányzat több ülésén is szerepelt a változtatási tilalom alá vont területek ügye. Ezeken az üléseken már elhangoztak olyan – a törvénysértő rendelet hatályban tartása mellett érvelő – kijelentések, amelyek megalapozzák az önkormányzat felelősségét kisebbségjogi szempontból is. Ezek szerint a testület „itt a rendteremtés céljára hozta a döntést”, az is kiderült, hogy a településnek „ez a legértékesebb része”, illetve hogy „a telep felszámolására kellene módot találni”.

A település közszolgáltatásokkal való ellátásáról és az ezzel összefüggő önkormányzati feladatokról az Ötv., az egyenlő bánásmódról, a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáféréstről pedig az Ebtv. rendelkezik.

A Nektv. 3. §-ában deklarálja, hogy a kisebbségek tekintetében tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése. A törvény – a 4. § (1) bekezdésében – tilalmaz minden olyan magatartást is, amely a kisebbséget vagy kisebbséghez tartozó személy életkörülményeit hovatarozása miatt nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza.

Az Ebtv. 19. § (2) bekezdése alapján a joghátrány feltételezett okozóját terheli annak bizonyítása, hogy a sérelmezett körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.

A változtatási tilalom elrendelése egyes telepi ingatlanok és az abban élő halmozottan hátrányos helyzetű lakók helyzetének megváltoztatására irányult. A rendeletmódosítást megalapozó bizottsági, illetőleg képviselő-testületi ülések dokumentumaiban nem volt fellelhető olyan településrendezési közérdek, amelynek távlati megvalósítása a tilalom elrendelését indokolta volna. A változtatási tilalom kiterjesztését követően sem indított az önkormányzat olyan társadalmi egyeztetést, amely a tilalom elrendelésének településpolitikai szempontjait indokolta volna.

Az önkormányzat nem tudta igazolni, hogy a vitatott rendelkezés nem áll összefüggésben a tilalom alá vont területen élők roma származásával, ezért a fentebb részletezett jogsértéseket is figyelembe véve állapítottuk meg azt, hogy a település vezetése a tilalmat az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével rendelte el.

Ha az önkormányzat a helyi építési szabályzat jóváhagyásáig változtatási tilalom alá von területet, az rendszerint azt jelenti, hogy a terület tervezett hasznosulása a jelenlegitől eltérő lesz. A telep területének esetleges más célú hasznosításával viszont az önkormányzat megfoszthatja az ott élőket boldogulásuk egyetlen eszközétől, lakhatásuk biztonságától. Másik telek önerőből történő megvásárlására ugyanis az itt élőknek csekély a kilátásuk, telek hiányában máshol, új lakás építésére pedig szinte teljesen esélytelenek.

A távlati településpolitikai törekvések megvalósítását megalapozó településrendezési intézkedések az ott lakóknak már most is hátrányt okoznak. A szociálpolitikai támogatással megvalósuló építkezések tervezése ugyanis megrekedt. A változtatási tilalom mintegy befagyaszt mindenféle fejlesztést a tilalom fennállásáig, illetve újabb rendelkezésig. A közművek fejlesztése és az egyes lakások újjáépítése, újak építése – amit egyébként a telepi, telepszerű lakókörnyezet rossz lakhatási feltételei is indokolnának – ezen a területen elmarad, tovább fokozva az egyenlőtlenséget a település lakói között.

A döntést azonban a kisebbségi önkormányzat elnökének kezdeményezésére sem vizsgálta felül érdemben a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amiből arra lehet következtetni, hogy nem kíván lehetőséget nyújtani e terület fejlesztésére, fejlődésére.

Az önkormányzat közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazva igazolható közösségi cél nélkül korlátozza a telepi lakókörnyezet fejlesztését, az ottani építkezéseket. Döntése burkoltan, de diszkriminatív módon arra irányul, hogy az etnikai kisebbséghez tartozó, általa kellemetlennek tartott személyek a telepet elhagyják. Az építés helyi szabályainak kialakítása során az önkormányzat – a település nem telepi részén élőkkel összehasonlítva – kedvezőtlenebb bánásmódot alkalmazott a telepszerű környezetben lakókkal szemben, további hátrányt okozva a hátrányos, illetve halmozottan hátrányos helyzetben lévő családoknak.

A helyi roma és nem roma szegények csoportjának társadalmi és fizikai elkülönülésében, illetőleg társadalmi kirekesztettségük rögzülésében a helyi önkormányzat akkor is döntő szerepet játszik, ha kifejezetten ez irányba mutató konkrét intézkedéseket nem tesz. Esetünkben azonban ez az önkormányzat a tiltó szabályozás rendeletbe iktatásával tevőlegesen okozott további hátrányt a szegregált lakóterületen élő mindazon ingatlantulajdonosoknak, akiknek lakótelkei a rendeletmódosítással a változtatási tilalom hatálya alá estek.

A település vezetése tehát minden kétséget kizáróan annak tudatában jelölte ki a változtatási tilalommal érintett területet, hogy ott telepi vagy telepszerű lakókörnyezetben, nehéz szociális körülmények között roma származásúak élnek. A településrendezést eszközül használva kívánta elérni a telepi terület más módon történő hasznosítását, a tilalommal

megakadályozva azt, hogy az ott szerényebb anyagi körülmények között élők, roma származásúak tovább építkezzenek, esetleg új lakók betelepüljenek.

A vizsgálat tapasztalatai alapján a településfejlesztés helyi gyakorlatával összefüggésben az is világossá vált, hogy az önkormányzat nem mérlegelte a telep esetleges komplex rehabilitációjának lehetőségét, de hallgat a lakhatás integrált formában történő biztosításáról is.

### 6.3. A telepek, teletszerű lakókörnyezetek kísérőjelensége: az életveszélyes lakóházak

A roma lakosság által nagy számban lakott településrész fizikai állapotára jellemző, hogy több, igen rossz állapotú épület körében olyan lakóházak is találhatók, amelyek közvetlenül veszélyeztethetik a bennük lakó családok életét, testi épségét. A fenti ügyben is ez tette szükségessé a vizsgálat kiterjesztését ebbe az irányba.

A helyszínen tapasztaltak számos alkotmányos jogot, kiemelten az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, illetve a gyermekek védelemre és gondoskodásra való jogát sértette, ezért a község területén hatáskörrel rendelkező kiemelt építésügyi hatóság vezetőjének soron kívüli hatósági eljárását kezdeményeztük. Az eljáró szerv figyelmét felhívtuk arra is, hogy az érintett családok lakhatásuk megoldására önállóan nem képesek, ezért amennyiben az eljárás azt igazolja, hogy a jelzett épületek valóban életveszélyesek, a bennük lakó családok elhelyezésére hívja fel a helyi önkormányzatot. A kezdeményezésben azt is jeleztük, hogy erről az önkormányzat – a gyermekek alkotmányban rögzített jogaira tekintettel – oly módon gondoskodjon, hogy a gyermekeket szüleiktől ne szakítsa el.

A hatóság határozatában azonnali hatállyal intézkedett a lakóépület használatának megtiltásáról, határozatának rendelkező részében jegyzője útján megkereste az ingatlan fekvése szerint illetékes önkormányzatot, hogy az épületben lakók ideiglenes elhelyezéséről haladéktalanul gondoskodjon.

Az illetékes önkormányzat jegyzője arról tájékoztatott, hogy az Ltv. 1. § (4) bekezdése alapján felszólították a tulajdonosokat, hogy a lakásban lakók elhelyezéséről gondoskodjanak, az életveszélyes épületet kerítsék el, helyezzenek el figyelmeztető táblát, és műszaki zár elhelyezésével akadályozzák meg az épületbe történő bejutást. Arról a jegyző válaszelevelében nem tesz említést, hogy a hétgyermekes család a nyolcadik újszülöttel hová, milyen körülmények közé költözött, arról sincs információ, hogy esetleg családsegítő útján nyomon követik-e boldogulásukat. Az önkormányzat – szintén formális eljárással – az ügyet befejezettnek tekintette.

Bár a kezdeményezésben felkértük az építésügyi hatóságot, hogy az életveszélyes állapotú épületekre irányuló vizsgálatát terjessze ki az adott településrészen található további lakóházakra is, erre tudomásunk szerint nem került sor.

A fentebb bemutatott ügyszámhoz hasonló vizsgált esetek egy részénél világosan kimutatható az összefüggés a rossz szociális körülmények, a leromlott állapotú, életveszélyessé váló lakóházak, valamint a bennük élők – mindezek következtében – elszenvedett további hátránya, jogsérelme között. Különösen élesen jelentkezik ez a probléma a hátrányos helyzetű, leszakadó térségekben, elmaradott településeken, illetőleg az egyes települések szegregált lakóterületein.

A korábbi évek beszámolóiban már többször kiemeltük az ÉT. 47. § (2) bekezdés d) pontját, melynek alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állókonzyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

Arra is többször felhívtuk az egyes ügyek kapcsán a jogalkalmazók figyelmét, hogy amennyiben az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzőjének nincs kiemelt építéshatósági jogköre, úgy jeleznie kell az elsőfokú építéshatóságnál az életveszélyes épület meglétét, illetőleg azt, hogy a településen fekvő építmény állapota miatt felújítási, karbantartási munkálatok váltak szükségessé.

A telepi házak esetében általános gyakorlat, hogy a település vezetői nem vesznek tudomást a rossz és romló állapotú építményekről, s a kiemelt építésügyi hatóság eljárását nem kezdeményezik annak érdekében, hogy az a tulajdonost a szükséges karbantartási munkák elvégzésére felhívja, és legalább az életveszélyes állapot kialakulását megelőző munkálatok elvégzéséről intézkedjen. Ez a jelenség a pénzühiányból eredeztethető. A halmozott hátrányok között élők lehetősége lakóházaik felújítására, esetlegesen a megsemmisült lakóházaik helyett új lakások építésére a tapasztalatok szerint csekély, mivel megtakarítással, vagyonnal általában nem rendelkeznek. A telepi környezetben élőknek tehát szembe kell nézniük az önkormányzat pénzühiányra hivatkozó, elzárkózó magatartásával, segítséget helyben nem kapnak. (Ehhez hozzájárul az is, hogy az önkormányzat sokszor az önhibáján kívül hátrányos helyzetű települések közé tartozik, és nem rendelkezik annyi forrással, hogy ezekben az esetekben támogatást nyújtson.)

Ez különösen amiatt elfogadhatatlan, mert a felújítási, helyreállítási munkák elrendelésével válik megelőzhetővé az épületek állagának romlása, ezzel elkerülhető az életveszélyes állapot kialakulása, így végső soron a hajlék emiatti elvesztése. Másrészt viszont a vizsgált esetek alapján az a következtetés is levonható, hogy a helyi önkormányzat, illetőleg az építésügyi hatóság eljárása során figyelmen kívül hagyja, hogy a panaszosok esetenként éppen nehéz anyagi, szociális

körülményeik miatt nem képesek lakóházaik felújítására, és ennek következményeként válnak potenciális fedél nélkülivé.

(Nem mellékesen jegyezhető meg, hogy a korábbi években vizsgált esetek kellően alátámasztották azt a feltételezést is, hogy a házuk életveszélyes állapota miatt az önkormányzathoz segítségért forduló roma származásúakkal szemben az építéshatósági eljárást a település vezetése inkább arra használta fel, hogy az életveszélyes házak lebontásával eltávolítsa a kisebbséghez tartozókat a településről.)

Számos ügy kapcsán hívtuk fel a jogalkalmazók figyelmét az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet 11. § (1) bekezdésére, amely úgy rendelkezik, ha a kötelezett a 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.

E rendelet 12. §-a a kötelezettség teljesítéséhez szükséges pénzügyi fedezet megteremtéséről is rendelkezik. Eszerint annak megelőlegezéséhez – elszámolási kötelezettséggel – forrás pályázható meg:

a) a Központi Környezetvédelmi Alapból (a továbbiakban: KKA) az arról szóló törvény rendelkezései szerint a beépítési kötelezettség teljesítésének kivételével, továbbá

b) az építésügyi bírságból a KKA-ba befolyt bevételből az ingatlan (építmény) fekvése szerint illetékes települési önkormányzatot, illetőleg az eljáró építésügyi hatóságot megillető részesedésből.

Mindeddig azt tapasztaltuk, hogy életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotú lakóépület esetében a lakók ideiglenes elhelyezésre kötelezett önkormányzat, és a helyreállításra, végső esetben bontásra kötelező építésügyi hatóság, elhárítva magától a felelősséget, az egyébként is hátrányok közt élőkől várja a megoldást. A szűkös anyagi körülmények között élők viszont képtelenek ezzel a feladattal megbirkózni, gyermekeikkel hosszú hónapokig élnek még az életveszélyes lakásban, mire elhagyják azt, és még rosszabb lakhatási körülmények közé menekülnek vagy fedél nélkülivé válnak.

Álláspontunk szerint ez a helyzet sikerrel pénzügyi forrás megteremtésével orvosolható, amelynek felkutatása és igénylése az önkormányzat feladata. Ám a jelenleg rendelkezésre álló pályázatok nem nyújtanak lehetőséget arra, hogy a kistelepek leszakadó területein fekvő rossz állapotú ingatlanok felújításra, kiváltásra kerülhessenek. A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság ülésén ezért arra hívtuk fel a figyelmet, hogy a jövőre nézve mindenekelőtt azt szükséges tisztázni, hogy pontosan milyen – költségvetési, pályázati, illetőleg uniós – forrás felhasználásával kezelhető a halmozottan hátrányos helyzetben, szegregált körülmények között, kistelepeken élők lakhatási helyzete.

E kérdésben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium az Európai Bizottság állásfoglalását kérte. A beszámoló készítése idejéig a Bizottságtól még nem érkezett válasz, de a minisztérium esélyegyenlőségi szakállamtitkára levélben nyújtott tájékoztatást a nyitva álló, illetőleg a jövőben megnyíló lehetőségekről.

Eszerint a Strukturális Alapok közül az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) van lehetőség szociális bérlakások kialakításának finanszírozására. A közösségi szabályok szerint egy-egy operatív programnak legfeljebb 3%-a vagy az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) összes ERFA forrásának 2%-a fordítható lakhatással összefüggő fejlesztésekre. Ez döntően két fő fejlesztési célra fordítható, egyrészt a lakóépületek fűtése korszerűsítésére, másrészt pedig olcsóbb lakhatási megoldások kialakítására hátrányos helyzetűek számára. Mindkét fejlesztés kizárólag regionális operatív fejlesztési programok városfejlesztési prioritása keretében finanszírozható, leromlott városrészek rehabilitációjának részeként.

A szakárca megkereste az Európai Bizottságot azzal kapcsolatban, hogy a lakhatási beruházások kiterjeszthetők-e a nem városi térségekre is. Amennyiben pozitív válasz születik, akkor lehetőség nyílik a kistelepeket érintő telep- és elhelyezési program indítására is, amit szintén a regionális operatív programokba kívánnak beilleszteni.

A szakállamtitkár asszony válaszában arról is tájékoztatott, hogy abban az esetben, ha a Bizottság válasza negatív lesz, a tárca más – nemzetközi és hazai – források bevonásával kívánja a problémát kezelni. Ilyen nemzetközi forrás lehet például az Európai Unió és Svájc közötti megállapodás alapján létrehozott ún. Svájci Alap, amelyből azok a fejlesztések támogathatók, amelyeket az Európai Unió által biztosított források nem tesznek lehetővé, így többek között a kistelepeken, rendkívül rossz körülmények között élők lakhatási problémáinak megoldása. A tájékoztató szerint a Svájci Alap által támogatott programok várhatóan 2007-ben elkezdődnek.

#### 6.4. A telepek felszámolásának elfogadható módjai

A fentebb vázolt eset jól példázza azoknak a halmozottan hátrányos helyzetű, roma és nem roma szegényeknek a helyzetét, akik összefüggő teletszerű környezetben, elkülönülten – túlnyomórészt mélyszegénységben – élnek a település belterületének szélén, zártkertben, vagy belterülettel határos külterületen alacsony fenntartási költségű, rossz állapotú, sok esetben életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotban lévő lakóházakban. A tulajdonukban – sok esetben a tulajdonjog rendezetlensége miatt csak használatukban – álló lakóépület karbantartására, felújítására, amint fentebb is vázoltuk, megtakarítás hiányában képtelenek. Saját erőből jobbra nem tudnak kitörni ebből a depresszált környezetből.

Ilyen feltételek között rendszerint a társadalomnak az a csoportja él, amely marginalizálódott társadalmi viszonyai, anyagi, szociális körülményei, munkaerőpiaci helyzete miatt jobb körülményeket nem tud megteremteni magának, emiatt külső segítséget igényel, igényelne.

A leszakadó társadalmi rétegek által lakott leromló lakóterületek problémája sikerrel a terület szociális rehabilitációja útján kezelhető. Ennek célja ugyanis kettős: egyik oldalról a területre jellemző negatív fizikai és társadalmi folyamatok fékezése, másik oldalról, ezzel egyidejűleg a lakók körülményeinek, életminőségének javítása. Nem lehetséges a szegregált lakó-környezet pusztán fizikai megújítása az ott jelen lévő szociális problémák, társadalmi feszültségek kezelése nélkül.

A vizsgált településen a személyes beszélgetések során a romák lakta utcákban élők az önkormányzat nemtörődömségét is feltárták, főként az infrastruktúra fejlesztése terén, és leginkább a burkolt járda, a csapadékvíz elvezetésének hiányát nehezményezték. Az infrastrukturális ellátás javítása a telepi lakó-környezet rehabilitációjának egyik eleme.

A település vezetésének azonban legnagyobb felelőssége a társadalmi reintegrációval összefüggésben van. A szegregált területen élő társadalmi csoport, illetőleg az általuk lakott terület támogatása, fokozatos felzárkóztatása, a szélsőségekben adódó feszültségek mérséklése a legnagyobb helyi társadalompolitikai feladat. Ez pedig pusztán a telepi környezet felszámolásával nem szüntethető meg.

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium a telepen és telepszerű lakó-környezetben élők életminőségének javítására komplex modellprogramot indított. Ez a program, számolva azzal a tapasztalattal, hogy a telepek rövid idő alatt, „drasztikus” módszerekkel történő felszámolása vagy rehabilitációja nem eredményes, olyan metódust dolgozott ki, amely a fokozatosság elvére épülve éri el célját: a telepeken, telepszerű lakó-környezetben élő családok társadalomba történő integrálása érdekében komplex módon – a lakhatási feltételek javítása mellett – szociális, foglalkoztatási, a szolgáltatásokhoz való hozzáférést javító, oktatási integrációs, környezeti- és településrehabilitációs intézkedéseket együttesen alkalmaz.

Ismerünk olyan esetet, ahol a modellprogram lebonyolítása során helyben alakultak ki konfliktusok. Ez magyarázható személyes ellentétekkel, de visszavezethető a szakszerű, befolyásmentes helyi tájékoztatás hiányára is. Fokozott problémát jelent a lakóingatlanok rendezetlen jogi helyzete is, de a programot lebonyolító önkormányzatoknak számolniuk kell a helyi többségi társadalom nem mindig pozitív reakciójával is.

A program a lakhatási integráció megvalósítását az integrált lakó-környezetbe történő mobilizációval, a lakó-környezet rehabilitációja útján, illetve egyéb lakhatási integrációt elősegítő megoldásokkal kívánja elérni.

A telepen fekvő épületek felújítása – a modellprogram egyik elemeként – a lakó-környezet rehabilitációjának keretében történhet. Ez jelentheti egyrészt a település leromlott állapotú lakó-környezetében élő családok lakásainak felújítását, ami lehet külső-belső felújítás, komfortfokozat-, alapterület-növelés, de ide tartozik a lakó-környezet infrastrukturális ellátásának javítása is.

A gyakorlatban tapasztaltak sajnos azt támasztják alá – és ez okozta az egyik helyi konfliktust is –, hogy a pályázó település vezetése nem kezelte kiemelten a telepen fekvő életveszélyes vagy ahhoz közeli állapotú ingatlanok ügyeit. Ezért az adott településen a program lezárását követően is maradt telepszerű környezetben felújítatlan lakóház úgy, hogy ugyanakkor a többi épületet – komfortérzetet növelő – színes vakolattal látták el. Ezzel összefüggésben szükséges volt az építésügyi hatóság eljárását megindítani. (A beszámoló készítésének idején a kiemelt építésügyi hatóság a lakóház használatát annak állapota miatt megtiltotta, az abban élő család elhelyezése folyamatban volt. Az önkormányzatnak az elhelyezésre már nincs forrása, lakható épülettel pedig nem rendelkezik.)

A hasonló programok jövőbeni lebonyolítása során javasoljuk, hogy prioritásként határozzák meg a pályázó önkormányzat számára az életveszély elhárítását a telepi, telepszerű lakó-környezetben fekvő lakóépületek esetében. Ehhez elsődlegesen szükséges volna feltételül szabni, hogy a pályázó önkormányzat mérje, méresse fel, mely ingatlanok igényelnek közvetlen intézkedést életveszélyes állapotuk miatt.

A lakóházak felújításával összefüggésben – az egyik megvalósult programnál tapasztaltak alapján – a pályázat kiírójának indokolt kiemelt figyelmet fordítania a felújítási munka minőségére is, mert helyszíni eljárásunk során ezzel kapcsolatosan is elhangoztak kifogások.

A modellprogram hangsúlyosan kezeli, a helyi önkormányzatok körében azonban tapasztalataink szerint korántsem elterjedt gyakorlat a lakhatási körülmények társadalmi reintegrációval történő javítása. A pályázató nem tekinti támogathatónak a lakhatási integráció megvalósítása során az olyan megoldásokat, amelyek újabb telepek, telepszerű lakó-környezetek kialakulására adnak lehetőséget. A pályázók a pályázati kiírás szerint akkor nyernek támogatást, ha a családok elhelyezése nem a település elkülönült részén történik.

Ismertek azonban olyan esetek, amikor a telepi környezet rehabilitációja úgy valósult meg, hogy a lakó-környezet megújítása, az ott álló lakóházak felújítása mellett új lakóházak is a telepen, vagy máshol, a település kevésbé értékes részén, de összeépülve – szintén telepszerűen – épültek. Ez nem jelent valódi deszegregációs megoldást, ellenkezőleg, ezzel a módszerrel rögzül az itt élők lakóhely szerinti elkülönülése.

Mindezek a tapasztalatok annak felismerését szolgálják, hogy a társadalmi befogadás terén elsősorban helyi, önkormányzati szinten van szükség szemléletváltásra. A helyi településfejlesztési programok közül pedig azok támogathatók, amelyek komplex módon biztosítják a telepek, telepszerű lakó-környezetek fejlődését, ideértve a kisebbséghez tartozók integrált környezetben való letelepedésének lehetőségét is.

## 7. A kilakoltatás jelenségéről

Részben a bérlakásállomány, különösen a szociálisbérlakás-állomány Magyarországon jellemző rendkívül alacsony aránya miatt, részben pedig a legszegényebb társadalmi rétegek alacsony jövedelme és közüzemi díjhátralékai, felhalmozódó lakáskölcsön- és egyéb tartozásai miatt számos családot, köztük különösen sok roma családot fenyeget a kilakoltatás, a hajléktalanná válás veszélye. E családok számára – amennyiben otthonuk elvesztését követően nem jutnak szinte azonnal szociális bérlakáshoz – a rokonokhoz, ismerősökhöz való ideiglenes beköltözésüket követően nem marad más alternatíva, mint a lakáshasználat jogcím nélküli folytatása, vagy az üresen álló lakásokba, helyiségekbe való önkényes beköltözés. E lépésükkel azonban ördögi körbe kerülnek: a helyi önkormányzatok rendeletei gyakran kizárják a jogcím nélküli lakáshasználatot, illetve önkényes beköltözőket a szociális bérlakás igénylésére jogosultak köréből.

Az Alkotmánybíróság e megoldás alkotmányossága tekintetében nem foglalt egyértelműen állást: egyes esetekben megsemmisítette az ilyen tartalmú helyi, illetve kerületi rendeleteket, más esetben viszont nem minősítette őket alkotmányellenesnek. Mi azonban – gyakorlati szempontból – meglehetősen aggályosnak tartjuk az ilyen rendelkezést tartalmazó önkormányzati rendeleteket, hiszen általuk – tulajdonsértő magatartásuk szankciójaként – kényszerpályára kerülnek az egyébként is igen nehéz körülmények között élő családok, akik számára egyetlen kiutat a stabil lakás jelentené. Visszásnak tartjuk e gyakorlatot, hiszen az önkormányzat egy alapvetően szociális jellegű juttatás feltételeként olyan körülményt határoz meg, amely nem köthető az adott személy (család) anyagi, vagyoni helyzetéhez (illetve gyakorlatilag éppen a legrosszabb anyagi helyzetű, ráadásul a szociális hálóból kiesett személyeket, illetve családokat „szankcionálja”).

E családokban jellemzően kiskorú gyermekek is élnek, akik megfelelő állami segítség hiányában hánykolódnak egyik ideiglenes szálláshelyről a másikig, és végül – a Gyvtv. rendelkezéseivel ellentétesen – gyakran pusztán anyagi okból szakadnak el szüleiktől, testvéreiktől. Így súlyosan sérülnek alapvető jogaik, valamint szűkülnek későbbi életük kilátásai, esélyei is.

*A sajtóból lettünk figyelmesek egy ügyre, amelynek vizsgálata során számos, a szabályozás hiányosságaiból és a gyakorlat elégtelenségéből eredő anomáliával kellett szembesülnünk. Egy önkormányzati ingatlan értékesítése során kilakoltattak több, számos esetben kisgyermekes családot. Az önkormányzat a kilakoltatott családok elhelyezéséről annak ellenre nem gondoskodott, hogy a Gyvtv. 7. §-a kifejezetten kimondja, hogy a gyermekeket kizárólag anyagi okból származó veszélyeztetettség okán családjuktól elválasztani nem lehet. Panaszosunk három gyermekkel került az utcára, az önkormányzat pedig közbenjárásunk ellenére sem tanúsított támogató, segítő magatartást, sőt, a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésével „fenyegetett”.*

Rendkívül előremutató és fontos szabálynak tartjuk a Gyvtv. 7. §-t, amely a gyermekek alkotmányos jogaival összhangban biztosítja, hogy a gyermekeket pusztán anyagi veszélyeztetettség okán ne lehessen szüleiktől, illetve testvéreiktől elválasztani. A gyakorlatban azonban problémát okozhat, hogy a fenti szabály nincs következetesen átvezetve a lakhatással kapcsolatos anyagi és eljárási jogszabályokba. Utóbbiak alapján az önkényes lakásfoglalók arra való tekintet nélkül kilakoltathatóak, hogy a későbbiekben biztosított-e a gyermekek családjukkal közösen történő elhelyezése, azaz a gyermeki jogok érvényesülése. A Gyvt.-ben biztosított garanciális szabály mellé tehát nem társul annak végrehajtását biztosító rendelkezés, illetve jogkövetkezmény.

A Gyvtv. szabályainak hatályosulása, ennek módja és mértéke tehát jelenleg attól függ, hogy a jogalkalmazó önkormányzatok pusztán a lakhatással, a lakás kiürítésével kapcsolatos joganyagot, vagy pedig emellett a gyermekek jogairól szóló szabályozást is figyelembe veszik-e. A szabályozás hiányosságai alapján tehát előfordulhat, hogy tulajdonjogi szempontok okán háttérbe szorul a gyermekek alkotmányos és nemzetközi egyezményekben rögzített joga. (Ez a helyzet azonban nem kizárólag az önkényeseket érinti, hanem bármely, akár önhibájukból, akár azon kívül hajléktalanná váló család esetén fennáll.)

Még súlyosabb a helyzet abban az esetben, ha a kilakoltatott önkényes beköltözők nem rendelkeznek az adott településen, illetve kerületben lakóhellyel, bejelentett tartózkodási hellyel. Ez esetben ugyanis nem tartoznak az adott területen illetékes családok átmeneti otthona ellátási körzetébe – így az intézmény a Gyvtv. hatásköri szabályai értelmében még abban az esetben sem köteles befogadni a hajléktalanná vált családot, ha rendelkezne szabad férőhellyel.

A fentiekre tekintettel kezdeményeztük a Kormánynál, hogy a hatáskörrel rendelkező szaktárcák bevonásával tekintse át a kilakoltatásra, illetve a kilakoltatott személyek elhelyezésére vonatkozó szabályokat, és készítse el e joganyag módosításának átfogó koncepcióját, arra figyelemmel, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is.

A konkrét panaszügy egésze, az abban tett további megállapításaink, általános és egyedi kezdeményezéseink a Beszámoló Függelékében olvashatóak.

**VI.****A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programja 2006-ban****Január**

19. Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) országjelentéseket előkészítő munkacsoportjának ülésén vett részt Kaltenbach Jenő Párizsban.
- 26–27. Az Európai Bizottság ROMA EDEM projektje, melyben partnerként a kisebbségi ombudsman irodája is részt vesz, soros irányító bizottsági ülést Budapesten tartotta.
27. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Romani Rose urat, a Német Roma és Sinti Információs és Dokumentációs Központ igazgatóját.

**Február**

1. A Roma Sajtóközpont megalapításának 10. évfordulója alkalmából tartott ünnepségen vett részt a kisebbségi ombudsman.
7. A Fővárosi Cigány Önkormányzat, a Magyarországi Roma Parlament, valamint a C-Press Hírügynökség szervezésében Magicz András főosztályvezető-helyettes részt vett egy kerekasztal-beszélgetésen, amelynek témája a kisebbségi törvény és a kisebbségi választójogi törvény módosult rendelkezéseinek megvitatása volt.
- 6–7. Szajbély Katalin jogi referens előadást tartott Madridban „Kisebbségi jogok Magyarországon” címmel azon a nemzetközi konferencián, melynek témája a kisebbségi jogok elismerése volt Európában.
- 8–9. Az EQUINET európai uniós antidiszkriminációs projekt éves közgyűlésén Brüsszelben Regényi Eszter és Szilágyi Judit jogi referensek vettek részt.
28. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének felkérésére a kisebbségi biztos Nyíregyházán előadást tartott cigány kisebbségi önkormányzati vezetők és képviselők számára a módosított kisebbségi törvényről.

**Március**

2. A Zágrábi Szerb Nemzeti Kisebbségi Tanács küldöttségét fogadta hivatalában Kaltenbach Jenő. A küldöttség a Szerb Fővárosi Önkormányzat meghívására járt Budapesten.
15. Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc 158. évfordulója alkalmából Érd város polgármesterének felkérésére a városi megemlékezésen Kaltenbach Jenő mondott ünnepi beszédet.
17. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta az Amnesty International Budapesten tartózkodó delegációját.
18. A budakeszi németek elűzetésének 60. évfordulója alkalmából tartott megemlékezésen részt vett Kaltenbach Jenő.
- 21–23. A kisebbségi biztos Magyarország képviselőjeként az ECRI plenáris ülésén vett részt Strassburgban.
24. Vajdasági jogász fiatalok részére tartottak előadást Regényi Eszter és Fórika László munkatársak a kisebbségi jogok magyarországi helyzetéről.
- 26–30. Az ECRI raportőreként Kaltenbach Jenő Izlandon tett látogatást, ahol megbeszélést folytatott az állami hatóságok és az emberjogi szervezetek képviselőivel.
29. Szilágyi Judit jogi referens előadást tartott „A hátrányos megkülönböztetés szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon” címmel a Dél-Dunántúli Regionális Forrásközpont szervezésében tartott antidiszkriminációs szakmai napon Pécsen.

**Április**

4. A Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Hallgatói Önkormányzata felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott tevékenységéről a pécsi Jogász Napok keretében.
5. „Roma Jogok és a Romák Befogadása” címmel az Európai Roma Jogok Központja megalapításának 10. évfordulója alkalmából a Főpolgármesteri Hivatal és a Brit Nagykövetség közös szervezésű rendezvényén részt vett a kisebbségi biztos is.
- 7–8. Az Eötvös Loránd Tudományegyetemen rendezett, „A Magyar Jogrendszer Átalakulása 1985/1990–2005 Jog, Rendszerváltozás, EU-csatlakozás” elnevezésű tudományos konferencián Kaltenbach Jenő előadást tartott a „Kisebbségi jog a harmadik köztársaságban” címmel.
13. Szilágyi Judit jogi referens előadást tartott „A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem a jog eszközeivel” címmel a Pécsi Tudományegyetemen „Minőségi tudás előállítása és átadása az egészségügyi és orvosképzésben. Válasz a XXI. század kihívásaira” elnevezéssel tartott antidiszkriminációs képzésen.
21. A Szerb Köztársaság Vajdasági Autonóm Tartományának ombudsmanját és munkatársait látta vendégül tapasztalatcserére a kisebbségi biztos.
- 24–26. Az EU és Latin-Amerika országai közötti emberjogi együttműködés lehetőségei álltak annak a Bécsben meg szervezett nemzetközi szemináriumnak a fókuszában, amelyen a kisebbségi ombudsman is részt vett.
27. Az „Európa-vonat 2006” rendezvénysorozat keretében Kaltenbach Jenő kerekasztal-beszélgetésen vett részt, melyet „A kisebbségek helyzete a kibővült Európában” címmel rendezett meg a Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politiken.

**Május**

5. A stuttgarti Magyar Kulturális Intézet felkérésére a kisebbségi biztos előadást tartott a magyarországi nemzetiiségek történelméről és aktuális helyzetükről.
14. A vecsési svábok kitelepítésének 60. évfordulójára rendezett megemlékezésen vett részt a kisebbségi ombudsman.
19. A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma szervezésében „Európai Roma Tele-Vízió” címmel megrendezett konferencián tartott előadást a kisebbségi biztos.
21. Kaltenbach Jenő kisebbségi biztos eszmecsere folytatott az Európa Tanács újonnan megválasztott emberjogi főbiztosával, Thomas Hammarberg úrral, aki néhány napos látogatáson tartózkodott Budapesten.
26. „Szomszédság az Európai Unión belül” címmel rendezett tudományos tanácskozást az Andrássy Egyetemen a Arbeitskreises Europäische Integration nevű szervezet. A konferencián előadást tartott Kaltenbach Jenő is.
- 29–31. Szilágyi Judit jogi referens részt vett Strassburgban az Európa Tanács által roma személyek jogsegélyszolgáltatásával foglalkozó szakemberek részére az Európai Emberjogi Konvencióról szervezett tréningen.

**Június**

4. A hazájukból elűzött német nemzetiségű törökbálinti polgárok emlékére állított térplasztika avatóünnepségén mondott beszédet a kisebbségi ombudsman.
8. Csongrád Megye főjegyzőjének felkérésre Kaltenbach Jenő a kisebbségi önkormányzati képviselők választásával kapcsolatban tartott előadást megyei kisebbségi szervezetek képviselői, jegyzők és választási irodavezetők számára.
- 12–14. Az „EQUINET” elnevezésű európai uniós projektrésztvételből fakadóan a kisebbségi ombudsman munkatársai szervezték meg a projekt által meghirdetett nemzetközi tréninget Budapesten „Az antidiszkriminációs szabályozás gyakorlati megvalósítása: gátak, helyes gyakorlat és esetjog” címmel, melynek nyitóelőadását Kaltenbach Jenő tartotta. A tréningen Szajbély Katalin és Némédi Erika jogi referensek vettek részt.

18. A magyarországi németek elűzésének 60. évfordulója alkalmából Budaörsön tartott megemlékezésen beszédet mondott a kisebbségi biztos.
20. A Fővárosi Önkormányzat meghívására Kaltenbach Jenő előadást tartott „A kisebbségi önkormányzatiság egy évtizede a fővárosban” címmel megrendezett konferencián.
21. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés elnökének felkérésére Kaltenbach Jenő „Az egyenlőség elvétől az egyenlő bánásmódig” címmel előadást tartott a megyei roma kisebbségi önkormányzati képviselők részére rendezett második roma integrációs kerekasztalülésen Szolnokon.
- 22–23. Az Európai Ombudsman Intézet alelnökeként vett részt Kaltenbach Jenő Zürichben a szervezet elnökségi ülésén.
- 26–30. Az ECRI plenáris ülésén vett részt Strassburgban a kisebbségi ombudsman.

### Július

3. Az ENSZ magyarországi tanulmányúton tartózkodó kisebbségi ügyekben kinevezett független szakértőjét, Gay McDougall asszonyt fogadta hivatalában a kisebbségi biztos.
3. Kaltenbach Jenő nyitotta meg az ELTE XI. Nyári Egyetemét „A kisebbségi jogvédelem és az egyenlő bánásmód kérdései” című előadásával.
3. A Szociális és Európai Tanulmányok Intézete által szervezett XI. Szombathelyi Nemzetközi Nyári Egyetemen tartott előadást Kaltenbach Jenő „Az EU antidiszkriminációs direktívái és az Európai Szociális Charta” címmel.
- 13–14. A ROMA EDEM Projekt Irányító Bizottságának ülésén Lisszabonban Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.

### Augusztus

20. Fórika László jogi referens, magas színvonalú és lelkiismeretes tevékenységéért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztjára kitüntetésben részesült.

### Szeptember

8. Peter Kostelkát, a Nemzetközi Ombudsman Intézet európai igazgatóját fogadták hivatalukban az országgyűlési biztosok.
29. A miskolci egyetemi szintű jogászképzés 25. évfordulója alkalmából tartott ünnepi ülésen részt vett Kaltenbach Jenő.

### Október

4. Kiss Barnabás: A jog egyenlősége, az egyenlőség joga” című kötetének bemutatójára került sor az Ombudsmani Hivatalban esélyegyenlőségi szakemberek részvételével.
- 5–7. Kaltenbach Jenő az Országgyűlési Biztosok delegációjának tagjaként a Vajdasági Autonóm Tartomány Ombudsmanjának meghívására hivatalos látogatást tett Újvidéken és Szabadkán.
12. A szerb Emberi Jogi és Kisebbségi Minisztériumban működő és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti képviseletet ellátó hivatal szakembereiből álló delegáció tagjaival találkoztak a kisebbségi ombudsman munkatársai, Regényi Eszter és Szajbély Katalin és adtak tájékoztatást a kisebbségi ombudsman tevékenységéről.
14. „Összefogás a könyvtárakkal, összefogás az olvasókkal a sikeres társadalomért” címmel a székszárdi Illyés Gyula Megyei Könyvtár régiós napját a kultúrák sokszínűségéért Kaltenbach Jenő nyitotta meg.

17. Az 1956-os forradalom és szabadságharc alkalmából Bécsben rendezett emlékünnepségen vett részt a kisebbségi biztos.
20. A Nyugat-Magyarországi Egyetem Benedek Elek Főiskolai Karán megrendezett VI. Országos Nemzetiségi Óvodapedagógus Szimpóziumot nyitotta meg a kisebbségi ombudsman.
- 24–28. A kínai ellenőrzési minisztérium küldöttségét fogadták viszontlátogatáson az országgyűlési biztosok.
25. A dél-koreai ombudsman magyarországi tanulmányúton tartózkodó munkatársait fogadta Kaltenbach Jenő.
27. A Ludwigsburgi Államigazgatási Főiskola diákjait fogadta a kisebbségi biztos és előadás keretében összegezte tevékenységét.

## November

2. A Baranya Megyei Önkormányzat felkérésére a Halottak Napján Kaltenbach Jenő a pécsi német katonai temetőben mondott beszédet.
- 6–8. Szajbély Katalin és Szilágyi Judit jogi referens munkatársak Bécsben az EQUINET projekt keretében „Magartartási kódexek mint a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés eszközei” címmel megrendezett tréningen vettek részt.
8. A Német–Magyar Baráti Társaság Kulturális Díját vette át Stuttgartban Kaltenbach Jenő.
13. A ROMA EDEM projekt keretén belül „Oktatási Integráció Magyarországon” címmel rendezett szemináriumot a kisebbségi biztos, melyen az integrációs hálózatban részt vevő települési iskolák pedagógusai mellett oktatás-politikai szakemberek is részt vettek.
16. Az Európai Roma Jogok Központja által Dublinban szervezett, a TRANSPOSE elnevezést viselő antidiszkriminációs tréning zárókonferenciáján meghívott szakértőként vett részt Szilágyi Judit jogi referens.
- 16–18. Dr. Christoph Bergner, a Német Kormány Kitelepítési Ügyekért és Nemzeti Kisebbségekért felelős politikai államtitkára a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának meghívására Magyarországra látogatott. Tárgyalásai során eszmecserét folytatott Kaltenbach Jenő kisebbségi ombudsmannal is.
17. Az Európa Tanács „Építsük Európát a gyermekért a gyermekkel” című programsorozata keretében a budapesti Információs és Dokumentációs Központ kerekasztal-beszélgetést szervezett, amelynek vitájában Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
- 23–24. A ROMA EDEM Projektzáró Irányító Bizottsági ülésén Granadában Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
- 28–29. Karinthia tartomány kormányzóságának meghívására Szilágyi Judit munkatársunk előadást tartott „A kisebbségi önkormányzati rendszer Magyarországon, jog és gyakorlat” címmel a „XVII. Európai Népcsoport konferencián” melyet a „Népcsoportok és a kulturális csere az Alpok-Adria térségben” témájában rendeztek Klagenfurtban.
30. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, valamint az Európa Tanács budapesti Információs és Dokumentációs Központja a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény magyarországi végrehajtásáról utókövető szemináriumot rendezett, melynek egyik előadója a kisebbségi biztos volt.

## December

6. A koszovói ombudsman budapesti tanulmányúton tartózkodó munkatársait fogadta a kisebbségi biztos.
17. A Kisebbségek Napja előestéjén a Magyar Művelődési Intézetben rendezett gálán vett részt a kisebbségi biztos.

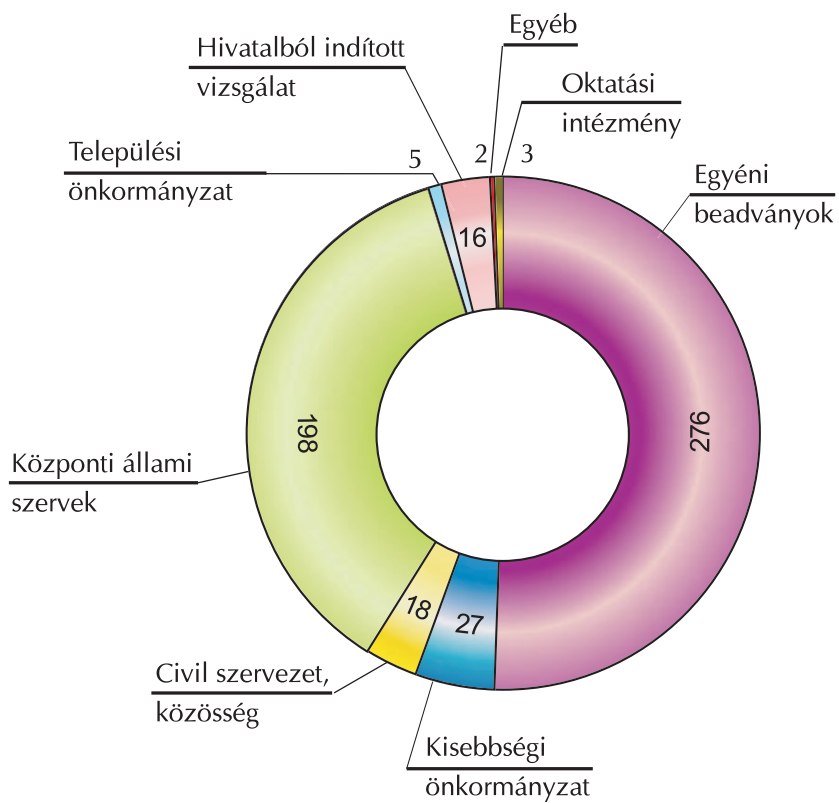
## VII. Ügyforgalmi statisztika

### I. A 2006-ban keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

---

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| Egyéni beadványok             | 276 |
| Kisebbségi önkormányzat       | 27  |
| Civil szervezet, közösség     | 18  |
| Központi állami szervek       | 198 |
| Települési önkormányzat       | 5   |
| Hivatalból indított vizsgálat | 16  |
| Egyéb                         | 2   |
| Oktatási intézmény            | 3   |
| Összesen                      | 545 |

---

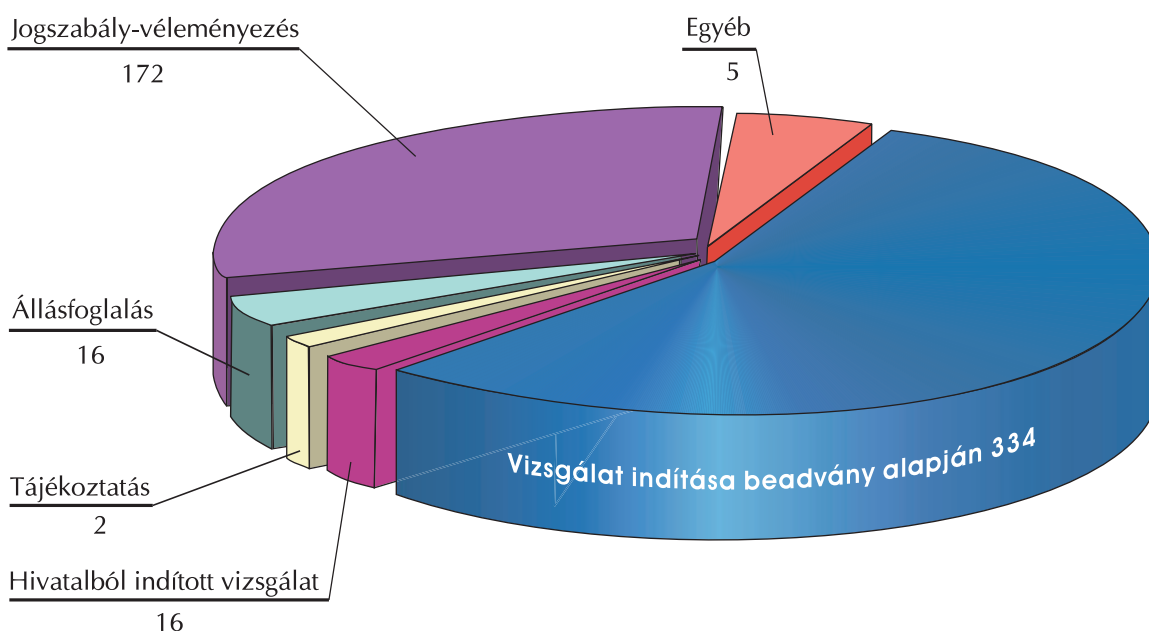


**II. A 2006-ban keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás**

---

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| Vizsgálat indítása beadvány alapján | 334 |
| Hivatalból indított vizsgálat       | 16  |
| Tájékoztatás                        | 2   |
| Állásfoglalás                       | 16  |
| Jogszabály-veleményezés             | 172 |
| Egyéb                               | 5   |
| Összesen                            | 545 |

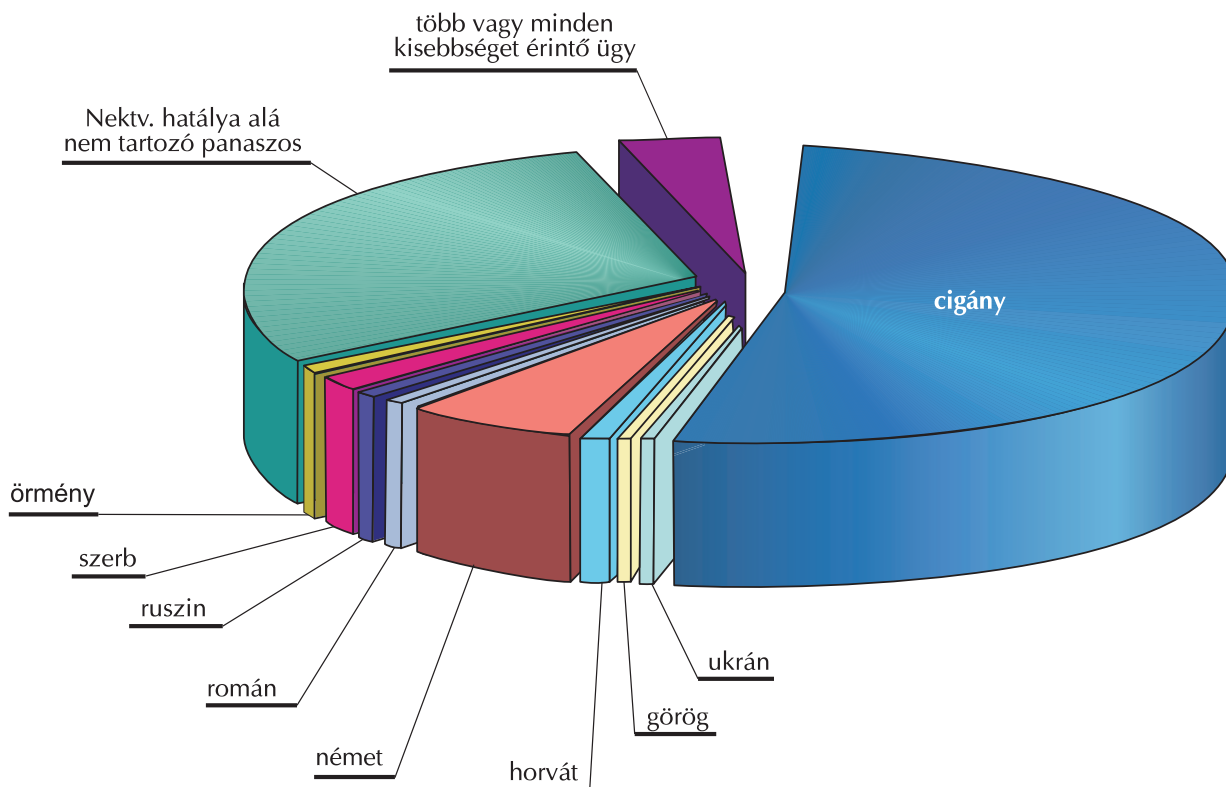
---



### III. Az ügyben érintett kisebbség

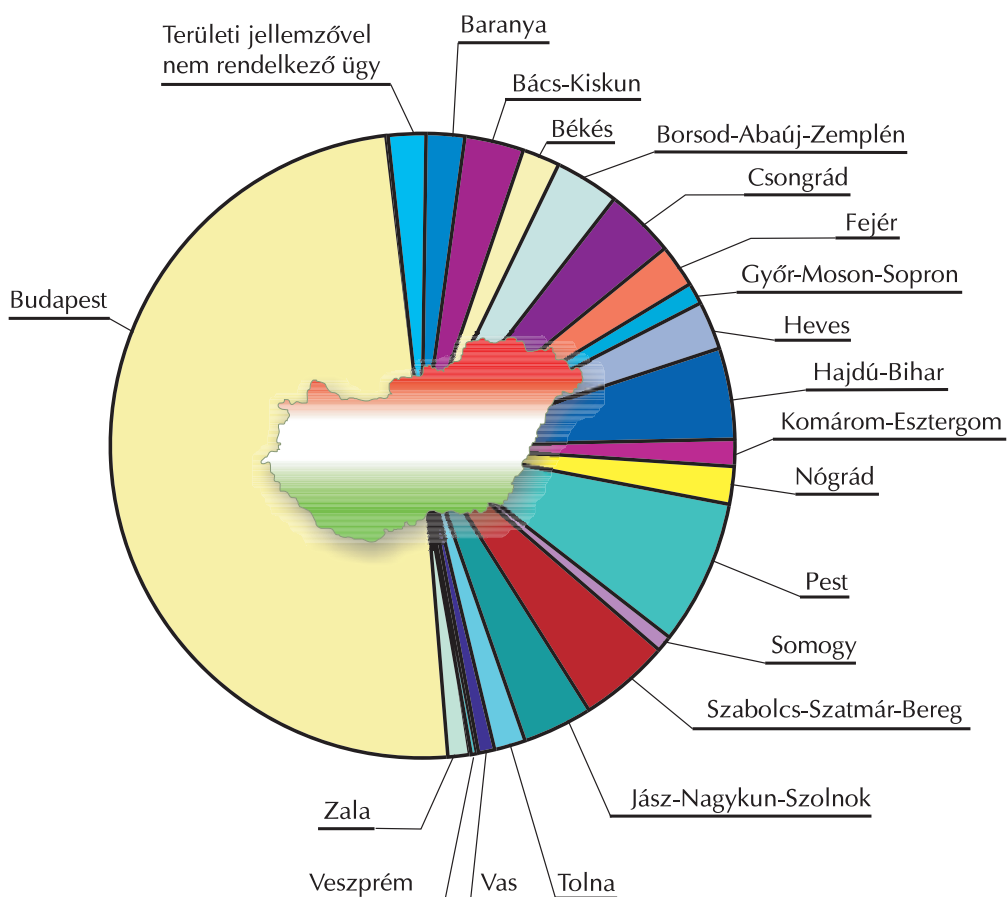
|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| Cigány                                  | 299 |
| Bolgár                                  | 0   |
| Görög                                   | 2   |
| Horvát                                  | 4   |
| Lengyel                                 | 0   |
| Német                                   | 24  |
| Örmény                                  | 1   |
| Román                                   | 5   |
| Ruszin                                  | 3   |
| Szerb                                   | 1   |
| Szlovák                                 | 0   |
| Szlovén                                 | 0   |
| Ukrán                                   | 1   |
| Nektv. hatálya alá nem tartozó panaszos | 198 |
| Több vagy minden kisebbséget érintő ügy | 12  |
| Összesen*                               | 551 |

\* Egy ügy több kisebbséget is érinthet.



#### IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| Baranya                                 | 14  |
| Bács-Kiskun                             | 17  |
| Békés                                   | 11  |
| Borsod-Abaúj-Zemplén                    | 17  |
| Csongrád                                | 20  |
| Fejér                                   | 12  |
| Győr-Moson-Sopron                       | 7   |
| Heves                                   | 13  |
| Hajdú-Bihar                             | 18  |
| Komárom-Esztergom                       | 7   |
| Nógrád                                  | 10  |
| Pest                                    | 41  |
| Somogy                                  | 5   |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg                  | 26  |
| Jász-Nagykun-Szolnok                    | 20  |
| Tolna                                   | 10  |
| Vas                                     | 6   |
| Veszprém                                | 3   |
| Zala                                    | 7   |
| Budapest                                | 270 |
| Területi jellemzővel nem rendelkező ügy | 11  |
| Összesen                                | 545 |

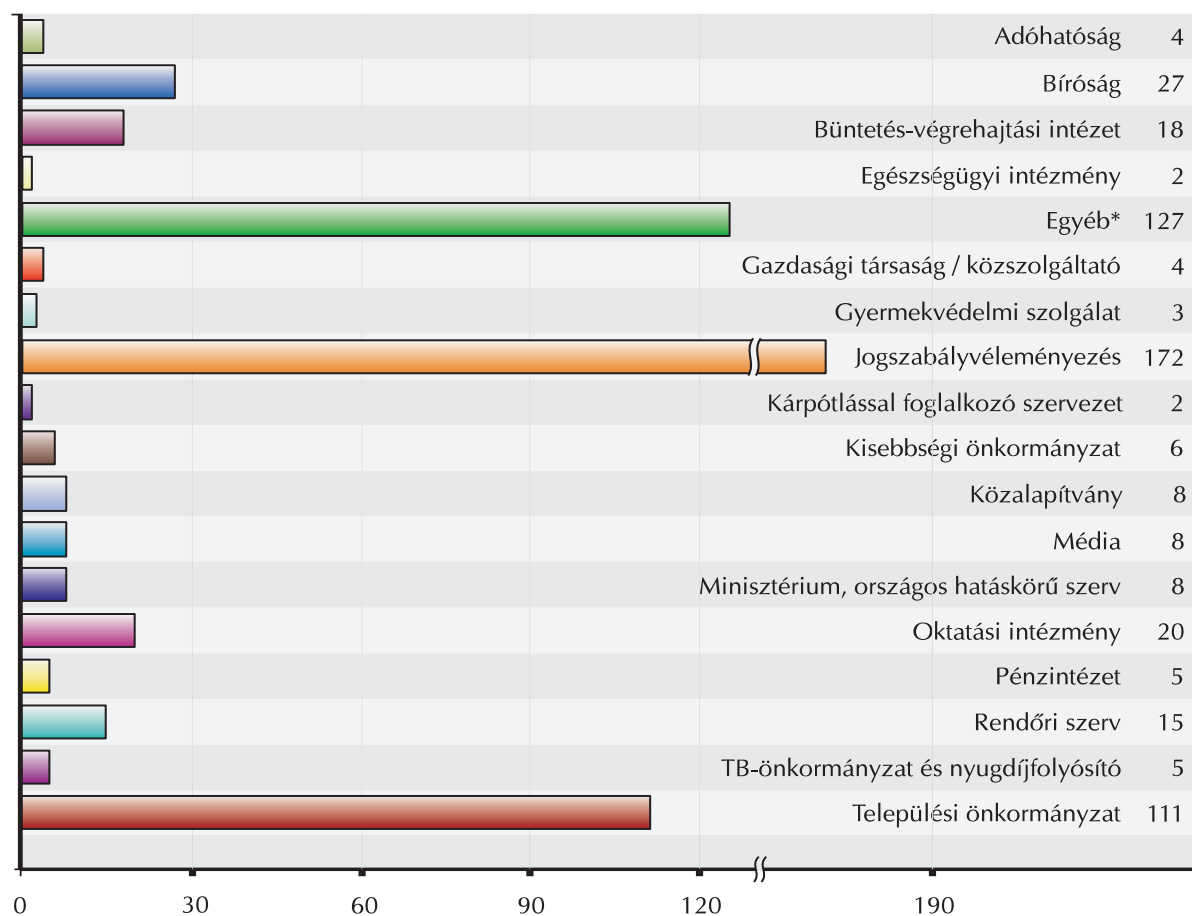


## V. Az ügyek által érintett szervek

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| Adóhatóság                             | 4   |
| Bíróság                                | 27  |
| Büntetés-végrehajtási intézet          | 18  |
| Egészségügyi intézmény                 | 2   |
| Egyéb*                                 | 127 |
| Gazdasági társaság/közszolgáltató      | 4   |
| Gyermekvédelmi szolgálat               | 3   |
| Jogszabályvéleményezés                 | 172 |
| Kárpótlással foglalkozó szervezet      | 2   |
| Kisebbségi önkormányzat                | 6   |
| Közalapítvány                          | 8   |
| Média                                  | 8   |
| Minisztérium, országos hatáskörű szerv | 8   |
| Oktatási intézmény                     | 20  |
| Pénzügyintézet                         | 5   |
| Rendőri szerv                          | 15  |
| TB-önkormányzat és nyugdíjfolyósító    | 5   |
| Települési önkormányzat                | 111 |
| Összesen**                             | 545 |

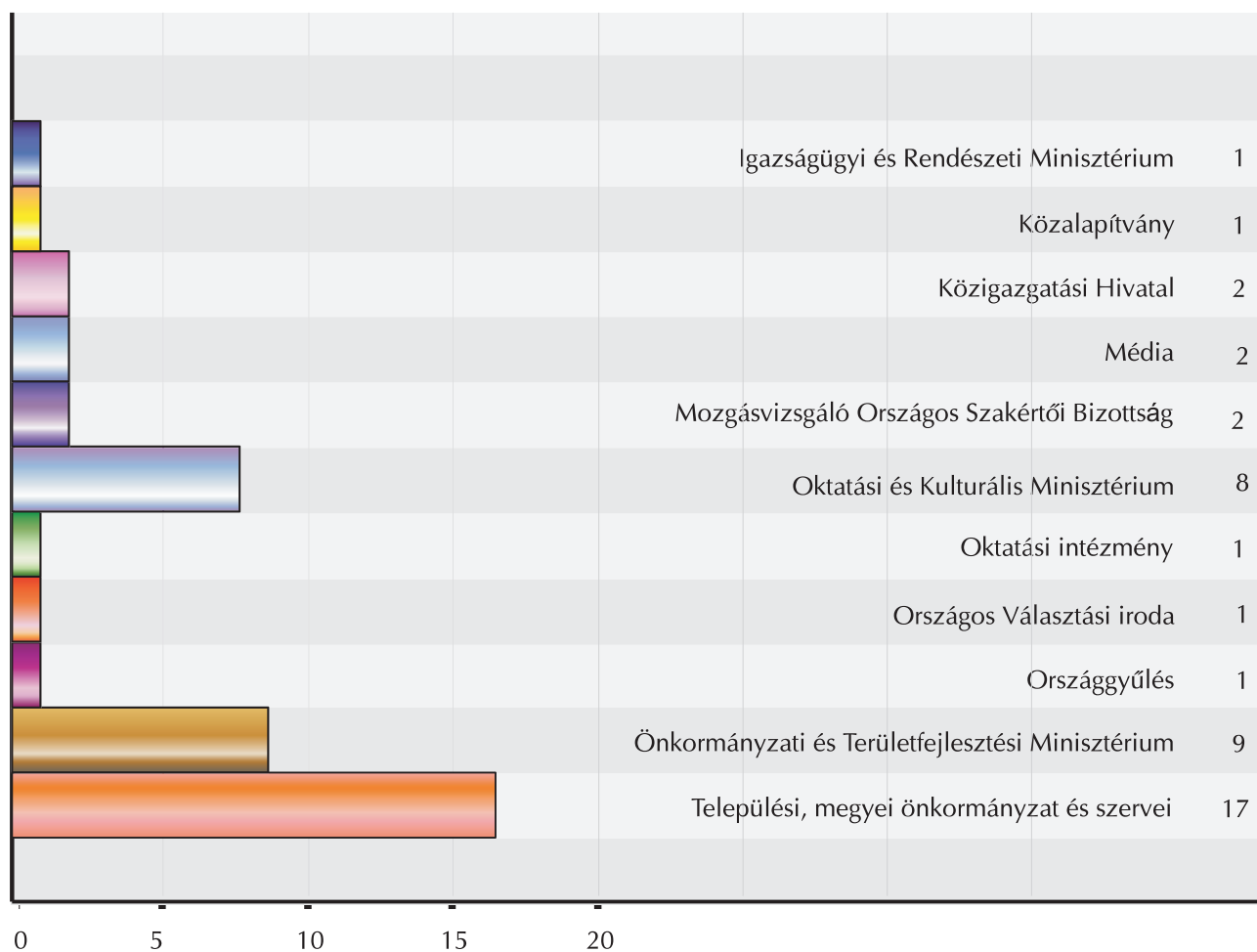
\* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok.

\*\* Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



## VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

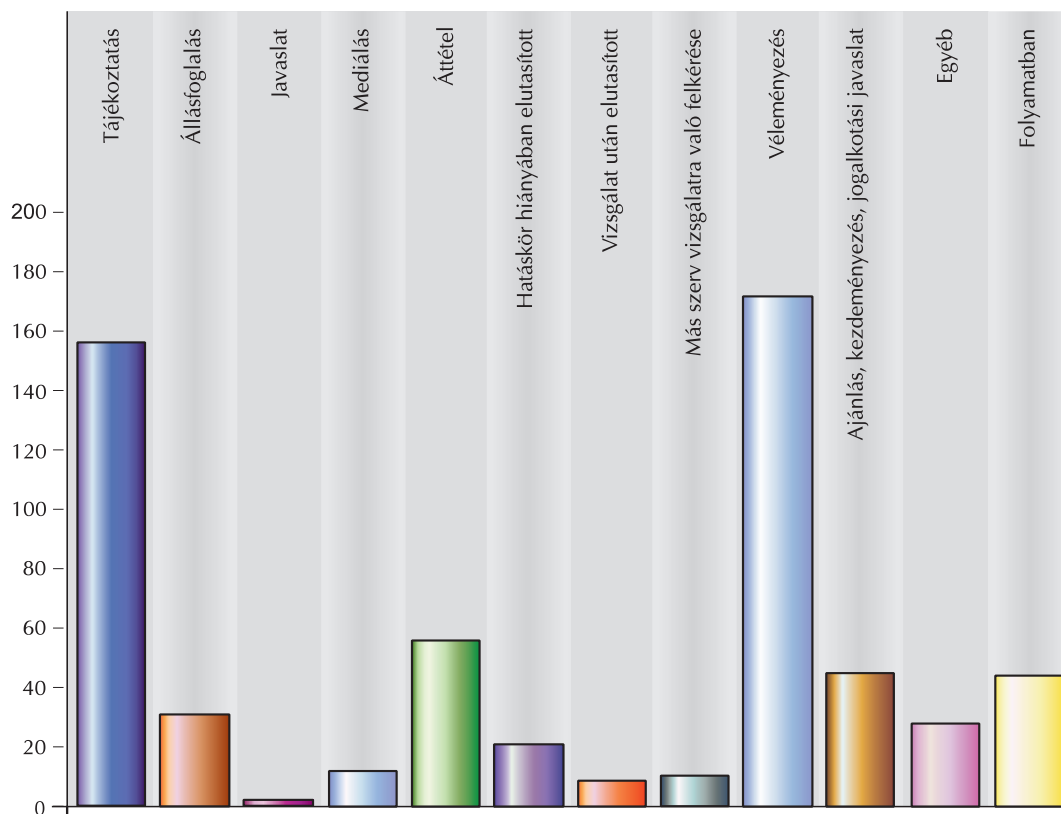
|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium           | 1  |
| Közalapítvány                                    | 1  |
| Közigazgatási hivatal                            | 2  |
| Média                                            | 2  |
| Mozgásvizsgáló Országos Szakértői Bizottság      | 2  |
| Oktatási és Kulturális Minisztérium              | 8  |
| Oktatási intézmény                               | 1  |
| Országos Választási Iroda                        | 1  |
| Országgyűlés                                     | 1  |
| Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium | 9  |
| Települési, megyei önkormányzat és szervei       | 17 |
| Összesen                                         | 45 |



## VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések\*

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| Tájékoztatás                                 | 156 |
| Állásfoglalás                                | 31  |
| Javaslat                                     | 2   |
| Mediálás                                     | 12  |
| Áttétel                                      | 56  |
| Hatáskör hiányában elutasított               | 21  |
| Vizsgálat után elutasított                   | 17  |
| Más szerv vizsgálatra való felkérése         | 15  |
| Véleményezés                                 | 172 |
| Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat | 45  |
| Egyéb                                        | 28  |
| Folyamatban                                  | 38  |
| Összesen                                     | 593 |

\*Egy ügyben több intézkedés is történt.



## VIII. Az összes ajánlás, illetve kezdeményezés száma\*

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| Kezdeményezés                   | 28 |
| Ajánlás                         | 4  |
| Jogalkotási javaslat            | 13 |
| Elfogadott kezdeményezés        | 10 |
| Elfogadott ajánlás              | 2  |
| Elfogadott jogalkotási javaslat | 2  |

\*A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat.

## VIII.

**Egyes kisebbségi jogi, illetve antidiszkriminációs fogalmak magyarázata**

Hivatalunkhoz számos olyan állásfoglalást kérő levél vagy szóbeli megkeresés érkezik, amelyekre nemcsak illő, hanem kötelességünk is választ adni.

Ezeknek a kérdéseknek jelentős része csak szóban – sokszor csupán egy telefonhívás keretében – hangzik el, és a válasza is a beszélgetés közben, tehát azonnal sor kerül. Ezért az alábbiakban kifejtett kérdések és válaszok mögött sokszor nincs iktatott ügy, azonban jól tükrözik azokat a problémákat, amelyek ügyfeleinket a mindennapi életben – így különösen jogaik gyakorlása során – foglalkoztatják. (Az ügyforgalmi statisztika által jelzett ügyszám tulajdonképpen csak „a jéghegy csúcsa”; ezért szeretnénk érzékeltetni, hogy mennyi minden egyébbel foglalkozunk.)

E fejezet megírása mellett szól az is, hogy országgyűlési biztosi beszámolóinkat azok parlamenti vitái során általában azért (is) illeték dicsérő szavakkal, mert „kézikönyvszerűen” is használhatónak bizonyultak; azaz az egyes ügyeket, illetőleg elemzéseket fel lehetett használni gyakorlati segédeszközként is.

A fentieknek megfelelően tehát *abban a reményben tesszük közzé beszámolóink VIII. fejezetét, hogy az hasznos segítséget jelent majd a mindennapi jogalkalmazásban, elsősorban a kisebbségi jogok érvényesítése terén, ugyanakkor informatív lehet az országgyűlési képviselők számára is, hiszen áttekintést nyerhetnek arról, hogy milyen kérdések foglalkoztatják a kisebbségi jogokkal felruházott választópolgárokat.*

Az érthetőség és a jó áttekinthetőség kedvéért a fogalommagyarázatokat kérdés-felelet formájában fogalmazzuk meg, és megpróbáljuk egyfajta rendszer szerint csoportosítani az egyes tárgyszavakat.

**1. A kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos fogalmak köre****1.1. Megtagadható-e a képviselői eskü letétele, s ha igen, annak milyen következményei vannak?**

A Nektv. 2005. november 22-étől hatályos módosítása a következő rendelkezéseket iktatta be a törvény szövegébe. A törvény 30/D. § (3) bekezdése értelmében a választást követő 15 napon belül összehívott kisebbségi önkormányzati alakuló ülésen a mandátumot szerzett képviselőknek (illetve a megválasztást követő ülésen, ha az alakuló ülésen valamilyen okból nem vett részt), anyanyelvén vagy magyarul, illetőleg mindkét nyelven le kell tennie az előírt esküt. (Az eskü letételéig a kisebbségi önkormányzati képviselő a jogait nem gyakorolhatja.)

A Nektv. 67. § tartalmazza az eskü kodifikált – tehát törvényben rögzített szövegét –, amelytől nem lehet eltérni. Az eskü szövege a következő:

*„Én ..... (név) mint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szerinti ..... (kisebbség megjelölése) kisebbségi közösség tagja, esküszöm, hogy képviselői tisztségem ellátása során kisebbségi közösségemhez hű leszek, az Alkotmányt és a jogszabályokat megtartom, a tudomásomra jutott titkot megőrzöm, munkám során választóim akaratahoz híven, lelkiismeretesen járok el, minden igyekezetemmel a ..... kisebbség (kisebbség megjelölése) anyanyelvének, hagyományainak, kultúrájának a megőrzésén és fejlesztésén fogok fáradozni. (Az esküt tevő meggyőződése szerint:) Isten engem úgy segítjen!”*

(A kipontozott részekre természetesen a megválasztott képviselő családi és utóneve kerül, a kisebbség megnevezésénél pedig annyi eltérés lehetséges, hogy a „cigány” helyett elfogadható a „roma” megjelölés, a „horvát” helyett a „bunyevác” kisebbség feltüntetése – a lényeg az, hogy az eskü szövegéből kitűnjön, hogy mely Nektv. szerinti kisebbséghez tartozó önkormányzatról van szó.)

**1.2. Egy települési, illetve egy helyi kisebbségi önkormányzat változtathat-e a képviselői eskü szövegén, illetve készíthet-e saját – a településre jellemző – esküszöveget?**

Az előző kérdésre adott válaszból is kitűnően a törvényben szereplő eskü szövegen változtatni nem lehet, tehát abból részeket elhagyni vagy további mondatrészeket hozzátenni nem lehet.

### 1.3. Mikor lehet területi önkormányzati választást kitűzni?

A kisebbségi önkormányzati választást akkor lehet kitűzni, ha az adott megyében vagy a fővárosban az érintett kisebbségnek legalább 10 települési (kerületi) önkormányzata működik. A választás megtartását nem akadályozza, ha a kisebbségi önkormányzatok száma a választás kitűzését követően lecsökken. A választás feltétele azonban, hogy a jelölő szervezetek listáin együttesen legalább annyi jelölt induljon, mint a megválasztható képviselők száma, vagyis 9 fő.

### 1.4. Mi az az elektori választás?

A területi és az országos kisebbségi önkormányzatokat a választópolgárok nem közvetlenül leadott szavazatukkal hozzák létre. A képviselőket a szavazás napján működő települési (kerületi) kisebbségi önkormányzati tagok, vagyis az elektorok választják meg saját tagjaik köréből. (Tehát minden kisebbségi önkormányzati elnök és képviselő elektornak minősül.) A választásokon az a jelölő szervezet állíthat listát, amely az adott megyében vagy a fővárosban, illetve országos szinten a megválasztott elektorok legalább 10%-át jelöltként indította a települési kisebbségi önkormányzati választáson. Azok a jelölő szervezetek, amelyek a megválasztott elektorok legalább 10%-át együttesen állították jelöltként, közös listát indíthatnak.

### 1.5. A kisebbségi önkormányzati választások szempontjából mely szervezet minősül „jelölő szervezetnek”?

A 2006. és 2007. évi kisebbségi önkormányzati választásokon az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó azon szervezet állíthatott jelöltet, amelyet a bíróságok 2006. november 25-ét megelőzően nyilvántartásba vettek, és amelynek alapszabálya utalt egy adott kisebbség képviselőjére. Ez azt jelenti, hogy a szervezet a Nektv.-ben meghatározott kisebbségi közügyek megvalósítását tűzte ki céljául.

### 1.6. Ki vezeti a választójogi jegyzéket, és ki tekinthet abba bele?

A választójogi jegyzéket a helyi választási iroda vezetője – ezt településenként a jegyző, illetőleg a körjegyző – vezeti. A választói jegyzék a jelenleg hatályos szabály szerint titkosnak minősül, tehát azok sem tekinthetnek bele, akik felvették magukat valamely kisebbség választói jegyzékébe. Betekintési joguk csupán a választási szerveknek van, ezek közül a jegyző érdemel kiemelés, hiszen ő ellenőrzi, hogy a kisebbségi választói jegyzékben szereplő személy rendelkezik-e választójoggal, tehát azt, hogy megvannak-e a választójog életkori feltételei és az illető nem szerepel az ugyancsak titkos „nem szavazók” listájában, tehát nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság, illetőleg közügyektől eltöltő bírói ítélet hatálya alatt.

### 1.7. A kisebbségi önkormányzati képviselő lehet-e tagja a települési („nagy”) önkormányzatnak?

A Nektv. módosult rendelkezései a hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének megakadályozására, valamint az elfogultság és a személyes érdekeltég megelőzése érdekében meghatározzák a kisebbségi önkormányzati tagsággal egyidejűleg nem betölthető tisztségeket, munkaköröket. E felsorolásban a helyi önkormányzati tagság nem szerepel, így nem összeférhetlenségi ok, ha valaki egyidejűleg rendelkezik mandátummal e két testületben.

### 1.8. Lehet-e kisebbségi önkormányzati képviselő, aki nem beszéli az adott kisebbség nyelvét?

Lehet kisebbségi önkormányzati képviselő olyan személy is, aki számos módon (például nemzetiségi felmenők, az adott kisebbség kultúrájának, hagyományainak őrzése, ápolása stb.) kötődik ugyan valamely kisebbségi népcsoporthoz, de az asszimiláció folytán már nem, vagy nem jól beszéli ősei nyelvét. Az asszimiláció leginkább kézzelfogható hatása a nyelvismeret beszűkülése vagy elvesztése. Sok kisebbségi közösség esetében figyelhető meg, hogy adott kisebbség tagjai beszélnek egy bizonyos – elsősorban a családon belül használatos – „konyhanyelvet”, azonban már nem ismerik az

írásra (és különösen a helyesírásra) vonatkozó szabályokat. (Tudunk olyan költőről, aki a fonetikusán írt verseit jelentette meg verseskötet formájában.) A nyelvismeret tehát nem feltétele a képviselőség elnyerésének még akkor sem, ha a jelöltnek a nyilvántartásba vételhez nyilatkoznia kell arról, hogy ténylegesen ismeri-e annak a kisebbségnek a nyelvét, amelyhez tartozik. A választási szervek – a jogi szabályozás hiányosságai miatt – akkor sem tagadhatták meg a jelölt regisztrálását, ha azt nyilatkozta, hogy nem ismeri az adott kisebbségi nyelvet. Természetesen szerencsésebb az, ha olyan kisebbségi önkormányzati képviselők vállalnak közjogi pozíciót, akik ténylegesen rendelkeznek nyelvismerettel, hiszen ez nagymértékben elősegíti az anyaországgal való kapcsolatok ápolását és a közösség identitásának megőrzését.

### **1.9. Leváltható-e a kisebbségi önkormányzat elnöke, s ha igen, annak milyen feltételei vannak?**

A kisebbségi önkormányzat elnöke a Nektv. módosított szabályai értelmében már nem váltható le, azaz a visszahívását a törvény kizárja. Megjegyzendő, hogy sokáig egyedül a kisebbségi önkormányzat elnökével és alelnökével szemben nem érvényesült az ún. „szabad mandátum” elvéből következő visszahívási tilalom. Amíg a polgármestert, az alpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét stb. nem lehetett visszahívni, addig a bírói gyakorlat szerint ez lehetséges volt a kisebbségi önkormányzat tisztségviselői esetében.

### **1.10. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzatoknak?**

A kisebbségi törvénymódosítás fő célkitűzése az volt, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések átvétele helyett önálló szabályozás alapján működhessenek a kisebbségi önkormányzatok. A jogalkotó ennek érdekében számos új előírással egészítette ki a Nektv.-t. Az esetleges joghézagok áthidalását azonban azzal kívánta biztosítani, hogy az e törvényben nem szabályozott kérdésekben továbbra is lehetővé tette a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok megfelelő alkalmazását. (Ilyen eset például, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselője – a helyi önkormányzati szabályozás átvétele miatt – nem vonhatja vissza lemondó nyilatkozatát.)

### **1.11. Az országos és a területi kisebbségi önkormányzat „felettese-e” a helyi (települési) kisebbségi önkormányzatnak?**

Nem felettese, mint ahogy a települési önkormányzatnak sem felettese a megyei közgyűlés. Az önkormányzati autonómia a helyi közösséget illeti meg – ez a kisebbségi önkormányzatokra is igaz –, tehát a települési, a területi és az országos kisebbségi önkormányzatok mellérendeltségi viszonyban vannak egymással. Ebből az következik, hogy sem a területi önkormányzat, sem az országos önkormányzat nem hozhat olyan határozatot a településeken működő kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan, amelyben feladatot határozná meg számukra.

### **1.12. A polgármester vagy a jegyző ellenőrizheti-e a kisebbségi önkormányzat gazdálkodását?**

A települési önkormányzat és a települési kisebbségi önkormányzat egymástól függetlenül létrejött, önálló közjogi jogalanyisággal rendelkező testület. Egyarással mellérendeltségi viszonyban állnak még akkor is, ha bizonyos fókig a kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzat támogatására szorul. A települési önkormányzat köteles segítséget nyújtani a kisebbségi önkormányzat működéséhez, amely általában helyiség biztosításában, a polgármesteri hivatal irodái infrastruktúrájának (fénymásolás, telefonhasználat stb.) a rendelkezésre bocsátásában áll.<sup>48</sup> (Természetesen ezeket a jogokat nem szabad visszaélészerűen gyakorolni.) A két önkormányzat költségvetési szempontból ugyanakkor függő helyzetben van egymástól, hiszen a települési önkormányzatnak az éves költségvetési rendeletébe – ami helyi jogsza-

<sup>48</sup> Nektv. 27. § (1) 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.

(2) A testületi működés feltételeinek biztosításán, az ezzel kapcsolatos teendőknél értendő különösen:

a) a testületi működéshez igazodó helyiséghasználat biztosítása,

b) a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátása és az ezzel járó költségek viselése.

(3) A polgármesteri hivatal mint a települési kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve – az adott helyi önkormányzat és az érintett települési kisebbségi önkormányzatok megállapodása alapján – több település települési kisebbségi önkormányzata számára is elláthatja a gazdálkodási feladatokat.

bálynak minősül – elkülönült fejezetként bele kell foglalnia a kisebbségi önkormányzat önállóan megalkotott költségvetési határozatát. Ettől eltérni csak abban az esetben lehet, ha a kisebbségi önkormányzat költségvetési határozata – tévedés vagy egyéb ok folytán – nyilvánvalóan képtelen, illetve végrehajthatatlan előirányzatokat tartalmaz. Fontos megjegyezni, hogy a települési önkormányzat nem köteles támogatni a kisebbségi önkormányzatokat, azonban ha bizonyos cél megvalósítására forrást biztosít számukra, akkor joga van (akár a polgármester vagy a jegyző útján is) ellenőrizni azt, hogy a nyújtott támogatást a meghatározott célra fordították-e. A központi állami támogatással, az adományokból, illetőleg az anyaországból származó támogatásokkal és az önállóan elnyert pályázati forrásokkal a kisebbségi önkormányzat teljes mértékig maga gazdálkodik.

### **1.13. Részt kell-e vennie a kisebbségi önkormányzat ülésén a települési önkormányzat jegyzőjének?**

A Nektv. korábban nem rendelkezett erről, módosítása azonban két helyütt is szabályozta ezt a kérdést, sajnos egymásnak némileg ellentmondóan, de legalábbis vitathatóan.

A kisebbségi önkormányzat döntéshozatalával összefüggő szabályok között, a 30/H. § (4) bekezdésben, az ülésre való meghívással összefüggésben határozza meg a jegyzőre vonatkozó eljárási szabályokat. Eszerint a kisebbségi önkormányzat testületi ülésére a területileg illetékes főjegyzőt, jegyzőt vagy annak megbízottját meg kell hívni. (A rendelkezés a körjegyzőt külön nem nevesíti, de nyilvánvaló, hogy a körjegyzőség önkormányzatainak testületi üléseire a körjegyzőt kell meghívni.)

Ez azonban nem jelent személyes részvételi kötelezettséget. A szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy a jegyző helyett annak megbízottja vegyen részt az ülésen. Ez a jegyző leterheltsége szempontjából különösen ott jelent könnyebbéteget, ahol a településen több kisebbségi önkormányzat is működik.

A szabályozás azonban nem enged mérlegelést, nem a kisebbségi önkormányzat dönti el, hogy meghívja-e a jegyzőt az ülésre, vagy sem, erre törvény kötelezi. Célszerű ezért az ezzel összefüggő, helyi sajátosságokhoz igazodó eljárási szabályokat a kisebbségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíteni. Ezzel megelőzhetők a később esetlegesen előforduló félreértések, konfliktusok.

A meghívás a meghívó megküldésével történik, amely mellé – írásbeli előterjesztés esetén – szükséges csatolni a napi-rendhez kapcsolódó dokumentumot, az előterjesztés(ek)e)t is.

A jogalkotó – a helyi önkormányzatokéhoz hasonlóan – a törvényes működés biztosítása céljából gondoskodott a jegyző kisebbségi ülésén történő részvételéről. Így a jegyzőt a törvény kötelezi arra, hogy a kisebbségi önkormányzat testületének, illetőleg az elnöknek jelezze, ha döntéseiknél jogszabálysértést észlel. E kötelezettségének azonban csak úgy képes eleget tenni, ha a döntéseket ismeri. Az előzetes jogi kontrollra biztosít lehetőséget, ha a jegyző az előterjesztést legkésőbb a meghívóval kézhez veszi. Ennek ismeretében már az ülést megelőzően, a döntés előkészítésekor jelezheti az elnöknek esetleges aggályait a meghozandó döntés törvényességével összefüggésben. Az ülésen, a tanácskozás, a döntéshozatal során is jelezheti a jegyző, illetve megbízottja, ha jogsértőnek ítéli a határozatot, de ez a lehetőség a meghozott döntésnél, utólag is fennáll. A testületi ülésről készült jegyzőkönyveket ugyanis az elnök megküldi a jegyzőnek, akinek 5 nap áll rendelkezésére – amíg a közigazgatási hivatalnak nem továbbítja –, hogy áttanulmányozza, és az előforduló törvénytisértést jelezze.

### **1.14. Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a jegyzőt a bizottsági ülésekre is meg kell-e hívni**

Ez a kérdés azonban egyszerűen megválaszolható a 30/L. § (4) bekezdésében foglaltak ismeretében. E rendelkezés szerint a bizottság működésére, határozatképességére és döntéshozatalára a kisebbségi önkormányzati testület működésének, döntéshozatalának szabályait kell alkalmazni, így ha a testület ülésére meg kell hívni a jegyzőt, a bizottság ülésére is. A bizottság egyébként nem csupán testületként működik, de a kisebbségi önkormányzat egyes döntési jogkörét is átruházhatja rá. Az átruházott hatáskörben hozott döntések is indokolják a jegyző meghívásának biztosítását.

### **1.15. A kisebbségi önkormányzat zárt ülésén jelen kell-e lennie a jegyzőnek?**

A fentebb részletezett szabályozás a nyílt testületi ülésekre vonatkozik. A jogszabály azonban rendelkezett a jegyző zárt ülésen való részvételéről is. A 30/E. (5) bekezdése taxatív sorolja fel azokat, akik a testület zárt ülésén részt vesznek. Ezek között nevesíti a jegyzőt is, ami azt jelenti, hogy erősebb szabály alkalmazásával a zárt ülésre a jegyzőt nem csupán meghívni kell, hanem azon a jegyzőnek jelen kell lennie.

A jövőre nézve a jogalkotónak nyilvánvalóan mérlegelnie kell, hogy ezt az egymásnak ellentmondó álláspontok ütköztetésére lehetőséget adó szabályozást későbbi jogszabály-módosítással egyértelműbbé teszi-e, vagy változatlanul lehetőséget biztosít arra, hogy a jegyző döntse el, részt vesz-e a kisebbségi testület ülésén. Mindaddig azonban – figyelemmel arra is, hogy nem személyesen kell a jegyzőnek minden kisebbségi ülésen jelen lennie – álláspontom szerint azt a gyakorlatot tanácsos követni, amely nagyobb esélyt biztosít a törvényes működés fenntartására.

### **1.16. A szószóoló díjazásának, munkabérekiesésének kérdései**

A törvénymódosítás következtében a szószóelői jogokat a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolja. Az elnök a kisebbségi önkormányzat költségvetésének terhére tiszteletdíjban részesíthető. Szószóelői minőségében azonban nem jogosult külön tiszteletdíjra. A Nektv. csak arra kötelezi a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy a tanácsnokot is megillető költségtérítést, illetve természetbeni juttatásokat állapítsa meg a szószóelő számára is. A települési önkormányzat ezenfelül köteles megtéríteni a szószóelői feladatok ellátása miatt bekövetkezett, igazolt jövedelem-kiesést.

### **1.17. Megszűnik-e a kisebbségi önkormányzat, ha nem működik (ha nem tart ülést)?**

A kisebbségi önkormányzatnak évente legalább négy alkalommal kell ülést tartania, amelyről jegyzőkönyvet kell készíteni és azt törvényességi ellenőrzés céljából fel kell terjeszteni a területileg illetékes közigazgatási hivatalhoz. Ha a közigazgatási hivatal azt észleli, hogy a kisebbségi önkormányzat nem tesz eleget ülésezési kötelezettségének, és a hiányzó üléseket a közigazgatási hivatal által előírt határidőn belül nem pótolja, a közigazgatási hivatal kezdeményezheti – alkotmányellenes működés miatt – a kisebbségi önkormányzat feloszlását. A közigazgatási hivatal az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésében közreműködő miniszter (korábban belügyminiszter, jelenleg önkormányzati és területfejlesztési miniszter) útján juttatja el indítványát a kormányhoz, és a 2005. november 25-étől hatályos Nektv. 60/K. § (2) bekezdése alapján „*az Alkotmánybíróság a Kormány javaslatára feloszlítja azt a kisebbségi önkormányzati testületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes*”.

### **1.18. Hogyan szűnhet meg a kisebbségi önkormányzat?**

A települési kisebbségi önkormányzat a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével egyidejűleg szűnik meg. Ennek esetei a következők:

- a képviselő-testület megbízatása lejárt, és nem választanak új önkormányzatot,
- az Alkotmánybíróság feloszlatta az Alkotmánnyal ellentétes módon működő képviselő-testületet,
- képviselők minősített többséggel hozott határozatukkal kimondták a testület feloszlását,
- a testület létszáma három fő alá csökkent, vagyis kevesebb, mint a megválasztható képviselők számának a fele.

### **1.19. Ha a települési kisebbségi önkormányzat megszűnik, kell-e időközi választást tartani?**

A módosított Nektv. értelmében a kisebbségi önkormányzatok megszűnése esetében nincs lehetőség időközi választás tartására. Az adott településen tehát legkorábban a soron következő általános választások eredményeként alakítható kisebbségi önkormányzat. A négyévente tartott választások időpontját a köztársasági elnök határozza meg. A kisebbségi önkormányzati választás kitűzésének az a feltétele, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe kellő számú választópolgár – jelenleg legalább 30 fő – kérje felvételét.

## **2. Az oktatással kapcsolatos fogalmak köre**

### **2.1. Mi az a beiskolázási támogatás, kik vehetik igénybe?**

A „beiskolázási támogatás”-t, mint nevesített és szociális rászorultságtól függő önkormányzati hatáskört is érintő pénzbeli ellátási formát a Szocvtv. nem ismeri. A törvény pénzbeli ellátási formaként az időskorúak járadékát, a rendszeres szociális segélyt, a lakásfenntartási támogatást, az ápolási díjat és az átmeneti segélyt nevezi meg, de lehetővé teszi, hogy az önkormány-

zatok egyéb ellátásokat is megállapíthassanak. Vagyis ha jogszabályi kötelezés nélkül egy önkormányzat beiskolázási támogatásról dönt, akkor ennek a szabályozására rendeletben, saját költségvetése terhére kerülhet sor.

Egy szociális tartalmú önkormányzati rendelet személyi hatálya rendszerint általános. Különbségtétel nélkül kiterjed valamennyi, a település közigazgatási területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező, továbbá a magyar hatóságok által menekültként elismert gyermekekre, fiatal felnőttekre és szüleire, valamint a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendeletben meghatározott jogosulti körbe tartozó személyre, amennyiben érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

A gyermekvédelem és a szociális ellátások helyi rendszerének szabályozási lehetősége keretében meghozott, beiskolázási támogatást szabályozó önkormányzati rendelet a jogalanyok között jogszerű (arányos) különbséget kizárólag az érintettek eltérő szociális viszonyai alapján tehet. Ennek inverzeként, ha egy önkormányzat a rászorultság egyedi vizsgálata nélkül állapít meg szociális jellegű támogatást, akkor a juttatásnak az érintett teljes személyi kör vonatkozásában azonosnak kell lennie, s nemcsak a mérték viszonylatában: a támogatásba nem számíthat be egyéb jogcímen adott szociális segínyt, szolgáltatást, de nem tehet különbséget a forma (pénzbeli és természetbeni juttatások, valamint szociális szolgáltatások) vonatkozásában sem. Természetesen, nem tehet különbséget a tanuló által igénybe vett iskola fenntartója alapján sem.

## **2.2. Hol lehet tájékoztatást kapni arról, hogy egy iskolában kell-e felvételizni, illetve melyek a felvételi követelmények?**

Az iskola – a Kotv.-ban foglalt kivétellel – meghatározhatja a tanulói jogviszony létesítésének tanulmányi feltételeit (a továbbiakban: felvételi követelmények). Ha az iskola felvételi vizsgát tart, a felvételi vizsgát az iskola pedagógusaiból álló bizottság előtt kell letenni. A bizottság tagjait az igazgató bízta meg. Felvételi vizsga – az oktatásért felelős miniszter által megállapított – tanév rendjében meghatározott körben és módon szervezhető.

Az iskola a felvételi követelményeket, továbbá, ha annak a szakképzés megszerzése szempontjából relevanciája van, a pályaalakmassági, a szakmai alakmassági követelményeket a felvételi tájékoztatóban, a tanév rendjében meghatározott időben köteles nyilvánosságra hozni. Ha az iskola nem készít fel érettségi vizsgára, a felvételi tájékoztatójában erre fel kell hívnia a figyelmet.

A helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben, továbbá a helyi önkormányzati feladatellátás keretében (egyebek mellett) a felvételi vizsga, a szakmai alakmassági vizsga, pályaalakmassági vizsgát ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások.

Általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető.

## **2.3. Ha a szakiskolai tanulókat gazdálkodó szervezet által biztosított szakmai gyakorlóhelyükön diszkrimináció éri, hová fordulhatnak?**

A Kotv. egyik általános alapelve az, hogy a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában *közreműködők* a gyermekkel, tanulóval kapcsolatos döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor az egyenlő bánásmód követelményét kötelesek megtartani.

Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének következményeit orvosolni kell, amely azonban nem járhat más gyermek, tanuló jogainak megsértésével, csorbításával.

Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének orvoslására az e törvényben szabályozott eljárás keretében kerülhet sor:

1. A közoktatási intézmény fenntartójának a képviselője törvényességi kérelem esetén másodfokú eljárásban állapítja meg az intézkedés semmisségét.
2. A fenntartó képviselője tanulói jogviszony létesítésére, megszüntetésére, fegyelmi kérdésekre vonatkozó felülvizsgálati kérelmek esetén másodfokú eljárásban állapítja meg az intézkedés semmisségét.
3. Ha a döntés megtámadására nincs mód, akkor a semmisség megállapítását a bíróságtól lehet kérni. A bírósági eljárás megindítása előtt az eljárás megindítására jogosultnak a döntéshozónál előzetes egyeztető eljárást kell kezdeményeznie.
4. Ha a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozták, a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében állapíthatja meg a semmisség fennállását. Ha a közigazgatási hivatal eljárása nem vezetett eredményre, a döntést a helyi önkormányzatokról szóló törvény rendelkezései alapján megtámadhatja a bíróság előtt. A közigazgatási

hivatal kérheti a bíróságtól a semmisség megállapítását és az e törvényben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását.

5. Személyiségi jogi per is indítható.

Az alapkérdés tehát az, hogy a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában „közreműködőnek” minősül-e a gyakorlati képzést folytató gazdálkodó szervezet is.<sup>49</sup>

Álláspontunk szerint, amit a Kotv. idézett általános alapelveire alapozunk, igen: gazdálkodó szervezet jogsértése esetén főszabályként az 1-es és az 5-ös pontban leírt jogérvényesítési út áll a tanuló előtt.

A tanuló a személyiségi jogi perben kártérítési igényt is érvényesíthet, mert a Kotv. 77. § (3) bekezdése kimondja, hogy a gyakorlati képzés szervezője a tanulónak gyakorlati képzéssel összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékben felel. A tanuló ugyanerre a törvényhelyre hivatkozással munkaügyi jogvitát is kezdeményezhet.

Látszólag más a helyzet azonban akkor, ha a szakközépiskola, illetve a szakiskola tanulója tanulószerveződést kötött, mert akkor a kártérítési felelősség körében az Szt. rendelkezéseit kell alkalmazni. (Az Szt. továbbá a munkajogi kártérítési felelősségi szabályokra, azok pedig egyrészt csak a vagyoni kár vonatkozásában tartalmazzak objektív kártérítési előírásokat, a személyiségben okozott nemvagyoni kár vonatkozásában nem, másrészt a vétkességre való tekintet nélküli kárviselési szabály nem terjed ki a legfeljebb tíz főfoglalkozású munkavállalót foglalkoztató magánszemély munkáltató esetére.)

Látszólagos az eltérés, mert a Kotv. előírja azt is, hogy a tanulószerveződés megkötésekor, módosításakor, továbbá a gyakorlati képzés során tilos a hátrányos megkülönböztetés, illetve azt, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, következményeinek orvoslására a közoktatási törvény előírásait kell alkalmazni.

## 2.4. Mikor minősül egy általános iskola kisebbségi intézménynek?

Kisebbségi intézmény a közoktatási törvény alkalmazásában [121. § (1) 6. pont] az a közoktatási intézmény, amely három együttes feltételnek megfelel:

1. alapító okirata tartalmazza a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátását,
2. e feladatokat a közoktatási intézmény ténylegesen ellátja,
3. továbbá óvoda, iskola és kollégium esetében a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vett a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

## 2.5. Szülői kérésre kell-e nemzetiségi (kisebbségi) osztályt, csoportot indítani valamilyen iskolában?

Igen, mert Alaptörvényünk – az alapvető jogok és kötelezettségek között – a szülőknek tartja fenn azt a jogot, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

A Kotv. 13. § (1) bekezdésének utolsó fordulata szerint – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásának körében – a szülőt megilleti az a jog, hogy saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően válasszon gyermekének óvodát, iskolát, kollégiumot. A nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén folyó nevelés és oktatás iránti igényt a képviselő-testület (közgyűlés) évente köteles felmérni az érdekelt települési, területi kisebbségi önkormányzat, illetve közgyűlés esetén az országos kisebbségi önkormányzat bevonásával.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény a kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. A Nektv. 43. § (3) és (4) bekezdése a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás bevezetését 3 feltételhez köti:

1. helyileg megvalósítható,
2. igény van rá (ha minimum 8 tanuló szülője kéri, akkor a helyi önkormányzat, ha ennél kevesebb, akkor az országos kisebbségi önkormányzat kezdeményezésére a megyei önkormányzat köteles megszervezni),
3. az iskolai osztály a Kotv. rendelkezési alapján megszervezhető<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Gyakorlati képzés szervezője lehet:

a) a szakközépiskola és a szakiskola (a szakképző iskola);

b) a központi képzőhely;

c) a regionális képző központ, amennyiben a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény (Szt.) 53. §-a (1) bekezdésének e) pontja alapján részt vesz az iskolai rendszerű gyakorlati képzésben;

d) az Szt. 15. §-ának (3) bekezdése alapján a jogi személy, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, az egyéni vállalkozó;

e) a felsőoktatási intézmény az általa folytatott felsőfokú szakképzés tekintetében.

<sup>50</sup> A részletkérdésekről lásd II. fejezet 1) pont.

## 2.6. Kisebbséginek minősülő iskolában a vezetőnek (az igazgatónak) kisebbséginek kell-e lennie?

Nem feltétlenül, mert – a kisebbségi nyelv ismeretének és a nemzetiségi származásnak előnyben részesítési szempontként való megfogalmazása egy kisebbségi intézmény esetén ugyan szakmailag általánosan igazolható, általában véve is kifejezetten kívánatos, de – a törvény csak szűk körben fogalmaz meg kötelezéseket ebben a vonatkozásban:

A nyelvi kompetencia kötelező, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi származás pedig kötelezően figyelembe veendő előnyben részesítési szempont [Kotv. 18. § (2), 17. § (3) bekezdés] a kisebbségi nevelés-oktatás öt formája (anyanyelvű, kétnyelvű, nyelvoktató, cigány, kiegészítő kisebbségi oktatás) közül az anyanyelvű nevelés, anyanyelvű nevelés-oktatás és a kétnyelvű kisebbségi oktatás „minősített” esetében:

1. ha a nevelési-oktatási intézményben az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás kizárólag nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven folyik,
2. vagy a tanulók több mint fele két nyelven – nemzetiségi, illetve kisebbségi nyelven és magyarul – tanul.

## 2.7. Két különböző kisebbség igényei szerint lehet-e egy iskola „kétszeresen” kisebbségi?

Lehetséges, sőt matematikailag akár „négyyszeres” kisebbségi intézmény is elképzelhető, hiszen a kisebbségi intézmény egyik fogalmi tényezője az (lásd 2.4.), hogy a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, illetve a nemzeti, etnikai kisebbségi iskolai nevelésben-oktatásban.

Ha abból indulunk ki, hogy kisebbségi nevelést, nevelés-oktatást nem csak a kisebbségi intézménynek minősülő intézmények folytathatnak, akkor ad absurdum még ennél is több kisebbségi pedagógiai program is elképzelhető egyetlen intézményen belül.

## 2.8. A kisebbségi önkormányzat beleszólhat-e abba, hogy ki legyen a település egyetlen általános iskolájának az igazgatója?

Ha az iskola kisebbségi intézménynek minősül és fenntartója helyi önkormányzat, akkor a Nektv. 28. § (2) bekezdése és a Kotv. 102. § (11) bekezdés e) pontjának második mondata alapján a kisebbségi önkormányzatot az igazgató kinevezése, felmentése, vezetői megbízása visszavonása tekintetében egyetértési jog illeti meg.

Ha az önkormányzati iskola nem minősül kisebbségi intézménynek, de kisebbségi nevelés-oktatást is folytat, akkor a Kotv. 102. § (3) és (11) bekezdésének összevetése<sup>51</sup> alapján a kisebbségi önkormányzatot véleményezési jog illeti meg.

Mindkét esetben véleményezési joga van a kisebbség helyi szószólójának is [Nektv. 40. § (6) bekezdés második tagmondat].

Ha az önkormányzati intézmény nem folytat kisebbségi nevelés-oktatást, akkor – a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedésre hivatkozva – csak a szószóló élhet véleményezési joggal.

Ha a fenntartó nem helyi önkormányzat, akkor kisebbségi önkormányzatot az igazgatóválasztás során is csak véleményezési jog illeti meg.<sup>52</sup> (A szószólót ebben az esetben is, külön is megilleti a véleményezési jog.)

## 2.9. A kisebbséginek minősülő iskolában (osztályban, csoportban) tanulók más tankönyvet használnak a többi iskolához képest?

Az eltérés mértéke attól függ, hogy melyik kisebbségi oktatási formáról van szó, hiszen különböző tartalmi-kimeneti elvárásoknak kell megfelelnie, például a két tannyelvű és a nyelvoktató kisebbségi nevelési-oktatási formánál.

A kisebbségi anyanyelvű könyvek részben tartalmuk, részben módszertanuk alapján jelentősen eltérnek az azonos nyelvű idegen nyelvi tankönyvektől (lásd például népismereti tartalom), viszont kisebb az eltérés a közismereti tárgyak vo-

<sup>51</sup> A Kotv. 102. § (11) bekezdése a helyi önkormányzat által fenntartott kisebbséginek minősülő intézmény vezetőjének megbízása és megbízásának megszüntetése vonatkozásában egyetértési jogot biztosít a kisebbségi önkormányzatnak, de nem szabályozza az igazgató kinevezésének kérdéskörét a kisebbségi oktatást folytató, de kisebbséginek nem minősülő intézmény esetére. Mivel e szakasz (3) bekezdése (a megfogalmazás pontatlansága miatt látszólag csak két kisebbségi oktatási forma esetére, de) véleményezési jogot biztosít a nem helyi önkormányzat által fenntartott közoktatási intézménnyel kapcsolatos legfontosabb döntések, így az intézmény vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával kapcsolatban is, ezért logikus, hogy ugyanez a jog illeti meg a jelzett esetben a kisebbségi önkormányzatot a helyi önkormányzat által fenntartott intézmény vezetőjével kapcsolatban is.

<sup>52</sup> Ezt a jogot a Kotv. 102. § (3) bekezdése a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, illetve a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul nevelő és oktató nevelési-oktatási intézmény esetére biztosítja, de a jogalkotói szándék, amint ezt az OKM-mel folytatott egyeztetés is megerősítette, valamennyi kisebbségi nevelési és kisebbségi nevelési-oktatási formára kiterjedt.

natkozásában. Mivel a kisebbségi oktatásnak is meg kell felelnie a hazai tantervi követelményeknek, így a közismereti tárgyak tanítása-tanulása többnyire egyszerű fordítás útján létrehozott tankönyvből történik. Főként magyar, kisebb részt anyaországbeli közismereti tankönyvek fordításáról van szó, mert csak töredék részben készült saját fejlesztésű kisebbségi közismereti tankönyv.

Eltérések mutathatóak ki a tankönyvvé nyilvánítási eljárásában is.<sup>53</sup>

### 3. Az antidiszkriminációs jog körébe tartozó fogalmak magyarázata

#### 3.1. Mit jelent, hogy a szegregáció és az integráció fogalma „ellentétesek” egymással?

Már korábbi beszámolóinkból is részletesen foglalkoztunk a szegregáció jelenségével, e Beszámolóban pedig külön fejezetet szentelünk az integrációs oktatás hazai rendszere, megvalósulása vizsgálatának. Gyakran fordulnak azonban olyan kérdésekkel Hivatalunkhoz, amelyek arról árulkodnak, hogy nem teljesen közérthető e két fogalom, illetve ezek egymáshoz fűződő kapcsolata.

A szegregáció, azaz meghatározott társadalmi, nemzetiségi-etnikai vagy egyéb jellemzőkkel bíró csoportok egymástól való (térbeli, fizikai) elkülönítése a leggyakrabban az oktatás és a lakhatás területén jelenik meg. Jellemzője, hogy nincs legitim, igazolható célja (például speciális nyelvi, kulturális, vallási stb. okok), és az elkülönülés nem az elkülönített személyek akaratából történik, azaz nem önkéntes. A többségtől eltérő csoportok oldalán az elkülönítés gyakran a körülmények, a szolgáltatás alacsonyabb szintjével is együtt jár. (Mindazonáltal az azonos szintű, azonban elkülönített szolgáltatás nyújtása sem tekinthető jogszerűnek.) Nagyon fontos, hogy a kisebbségi oktatás nem minősül szegregációnak, hiszen az speciális, a kisebbségi identitás megőrzésére irányuló célból, a szülők akaratára alapján, törvényben pontosan meghatározott követelmények alapján szerveződik.

Az integráció azt jelenti, hogy a különféle tulajdonságokkal (például kisebbségi származás, nyelv) rendelkező személyek a többségi társadalom tagjaival közösen, köztük elvegyülve, velük egyenrangúként vannak jelen a különféle életviszonyokban, élethelyzetekben, olyan módon, hogy közben megőrzik sajátos jellemzőiket. Egyszerű megfogalmazásban az integráció a különféle emberek egyenrangú társadalmi együttélését jelenti. (Az integrációval tehát szintén nem ellentétes a kisebbségi identitás megőrzése, ápolása, így a kisebbségi oktatás sem.)

#### 3.2. Mit jelent a pozitív diszkrimináció fogalma, és miért tekinthető ez kifogásolható szóhasználatnak?

A „pozitív diszkrimináció” lényege az esélyegyenlőség előmozdítása, azaz az, hogy az eredendően különféle jellemzőik okán hátrányos helyzetű személyek a nem hátrányos helyzetű többséggel azonos esélyekkel induljanak, illetve legyenek jelen az élet különféle területein. A nehéz körülmények között élő személyeknek külön támogatásra van szükségük annak érdekében, hogy lehetőségük legyen a többiekkel azonos eredményeket elérni, azonos pozícióba jutni. Az e körbe tartozó intézkedésekre sok szakkifejezés ismert, így például az „előnyben részesítés”, a „megerősítő intézkedés”, illetve a „pozitív intézkedés” kifejezések. A „pozitív diszkrimináció” szakmai eredetű, ám pontatlan kifejezés, hiszen azt a hatást kelti, mintha az előnyben részesítés mások hátrányos megkülönböztetésével, mások kárára történne, így nem előnyös a pozitív intézkedések társadalmi elfogadottsága szempontjából. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta következetesen a „pozitív diszkrimináció” fogalmát használja.)

#### 3.3. Mi az Egyenlő Bánásmód Hatóság, és miben különbözik az ombudsman intézményétől?

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a kisebbségi ombudsman közös vonása, hogy mindkét szerv jogosult a nemzeti, etnikai, kisebbségi származáson alapuló diszkrimináció bizonyos eseteiben eljárni. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság azonban a diszkrimináció egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben (Ebtv.) rögzített egyéb eseteiben (nemen, életkoron stb. alapuló megkülönböztetés) is hatáskörrel bír, míg a kisebbségi biztos kizárólag a 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ért sérelem esetén. Az EBH közigazgatási hatóság, így a Ket. hatálya alá tartozik, míg az országgyűlési biztos nem minősül hatóságnak. Ezzel összefüggésben a két szerv által tehető intézke-

<sup>53</sup> Nektv. 98. § (1), a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 3. § (3)–(4), a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM-rendelet 8. § (1) aa), 9. § (10), 10. § (1)–(2), 20. § (1) d), 24. § (2)–(3).

dések, alkalmazható jogkövetkezmények köre is eltérően alakul. Míg az ombudsman kezdeményezéseivel, ajánlásaival, közvetítő-békkeltető tevékenységével „puhább”, ám ügyfélközpontú intézkedéseket tehet a diszkrimináció orvoslása érdekében, addig a Hatóság a törvényben taxatív meg határozott, kötelező erővel bíró szankciókat alkalmazhatja. A Hatóság legerősebb szankciója, hogy a jogsértőre bírságot szabhat ki, szerencsés esetben elrettentve őt a későbbi jogsértések elkövetésétől. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az elkövető megbüntetése a panaszos helyzetére, jogainak helyreállítására nincs kihatással, azaz számára – az erkölcsi elégtételen túl – nem nyújt jogorvoslatot.)

### **3.4. Kihez (hová) fordulhat jogorvoslatért az, akit munkahelyén politikai véleménye miatt ér hátrány?**

Az Ebtv. 5. § d) pontja szerint a munkáltató az egyenlő bánásmód követelményét köteles megtartani a foglalkoztatási jogviszony tekintetében. A 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy a hátrányos megkülönböztetés az egyenlő bánásmód megsértését jelenti. A 8. § j) pontja szerint pedig hátrányos megkülönböztetésnek minősül az (az is), ha valaki a politikai vagy más véleménye miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

A munkavállaló a munkáltató egyenlő bánásmódot sértő magatartása, intézkedése, mulasztása, utasítása vagy gyakorlata esetén a következő jogorvoslati lehetőségekkel élhet:

1. személyiségi jogi pert,
2. munkaügyi pert indíthat,
3. az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz vagy (választása szerint) az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség illetékes területi felügyelőségéhez fordulhat.

(Természetesen kérheti az ombudsman segítségét is.)

Csak akkor nem jelenti az egyenlő bánásmód sérelmét a politikai vélemény mint világnézeti meggyőződés miatti hátrányokozás, ha az a munkáltatói szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapul.

Például nem jogsértő, ha egy politikai párt a szöszölőja munkaviszonyát azért szünteti meg, mert az nyilvánosan a párt hivatalos-deklarált, programjának lényegét képező álláspontjával ellentétes politikai véleményt fogalmazott meg. Vitatható a munkáltatói intézkedés arányossága, így jogszerűsége, ha a szöszölő szűk baráti körben fejtette ki a pártállásponttal ellenkező véleményét vagy az nem a pártprogram kiemelt részére vonatkozott. Egyértelműen az egyenlő bánásmód sérelmét jelenti, ha a pártiroda takarítójának munkaviszonyát szüntetik meg politikai véleménye miatt, még akkor is, ha nagy nyilvánosság előtt hangoztatta politikai nézeteit.

## **4. A közigazgatási joggal, illetve a mindennapi ügyintézással kapcsolatos fogalmak magyarázata**

### **4.1. A hivatali ügyintézés során gyakran hivatkoznak a „Ket.”-re, illetőleg a Ket. szabályaira. Mit jelent ez a szó?**

A kifejezés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2005. november 1. napjától hatályban lévő 2004. évi CXL. törvény rövidítése, azé a törvényé, amely jelentősen megkönnyíti, hogy az évente több tízmilliós számban előforduló hatósági ügyek belátható időn belül, döntő többségükben az ügyfelek megalégedésére törvényes eljárás keretében befejeződjenek. Nincs még egy törvény, amely ekkora tömegben és az ügyek ilyen mértékű sokféleségével érintené a lakosságot, illetve a tágabban értelmezett civil szférát, az okmányirodában néhány percen belül elintézhető lakcímkártya kiállításától egy atomerőmű építésére irányuló eljárásig.

Természetesen speciális szabályok is szükségesek egy építési engedély kiadására irányuló eljárásban (például ezekben az ügyekben szükséges beszerezni a közművek nyilatkozatát, hogy a hálózatokra történő rákötés lehetséges-e), ugyancsak eltérő szabályozásra van szükség a gyermekvédelmet érintő hatósági munkában, tágabb értelemben a gyámügyi igazgatásban, és a felsorolás az adott hatósági ügytípus karaktere szerint szinte a végtelenségig folytatható.

Mégis, a közigazgatás rendkívüli specializálódása ellenére is megállapítható az a szabályegyüttes, amelyet egy jogalamban valamennyi ügyfajtában alkalmazni kell, s amely az ügyfelek jogainak védelmére, a hatósággal szembeni kiszolgáltatottságuk csökkentésére szolgál. A Ket. tulajdonképpen ezt az általános, minden ügyfelet, minden ügyben megillető „ügyfélvédelmi minimumot” képviseli, még akkor is, ha ezeknek az új szabályoknak ma még nincs kellő „erejük”, tekintélyük, ha még számos hatósági területen nem voltak képesek áttörni a régi, a hatósági munkában kizárólag az államhatalom érvényesítését látó reflexeket.

#### **4.2. A hivatalos ügyek intézése során gyakran találkozom az „Ügyfélkapu” kifejezéssel. Mit jelent ez?**

A közszektorban, az üzleti életben, de már a mindennapok világában is érezzük az elektronika térhódításának hatásait, így csak idő kérdése volt, hogy mikor éri el fejlődés a közigazgatás különböző szektorait. Arról a jogos törekvésről van szó tehát, hogy a hatósági ügyintézés világába is – ott, ahol ennek személyi, technikai feltételei megvannak, és persze az érintett ügyfélkör jelentős része is rendelkezik számítógéppel és alapvető számítástechnikai ismeretekkel – kapjon egyre nagyobb teret a számítógépes ügyintézés, hiszen rendkívüli módon megkönnyíti az ügyfél információhoz jutását, a korábbi gyakorlathoz képest megsokszorozza az ügyfél és a hatóság közötti kommunikációt, végezetül jelentősen képes le rövidíteni az ügyintézési határidőt. Nem véletlen tehát, hogy a jogalkotó egy új, „elektronikai” fejezetet is beiktatott a törvénybe, amely immár az ügyfél alanyi jogává teszi az elektronikus ügyintézt, hiszen úgy fogalmaz, hogy „Törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet eltérő rendelkezése hiányában a hatóság a közigazgatási hatósági ügyeket elektronikus úton is intézi.”

Ezt a lehetőséget az ügyfélnek kell kezdeményeznie, mégpedig személyes megjelenés útján, vagy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szervnél (a továbbiakban: központi nyilvántartó) vagy pedig valamelyik okmányirodában. A Ket. szerint az ügyfélkapu létesítéséhez szükséges ügyfél-azonosításhoz az ügyfélnek személyazonosításra alkalmas hatósági igazolvánnyal – külföldi esetében személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel – kell személyazonosságát igazolnia és a természetes személyazonosító adatait megadnia. Az ügyfélnek egyidejűleg közölnie kell az elektronikus ügyintézéshez hivatalos célra használható elektronikus levélcímét is.

Ezt követően az ügyfél egy egyszer használható kódot kap, amelynek alkalmazásával az ügyfélkapu megnyitásához szükséges, legfeljebb öt évig használható egyedi azonosítót képezhet. Az ügyfél a neve, elektronikus levélcíme és az egyedi azonosítója megadásával az ügyfélkapun keresztül léphet elektronikus úton kapcsolatba azokkal a szervekkel, amelyek elektronikus ügyintézt vagy interaktív szolgáltatást a központi rendszer útján végeznek.

#### **4.3. Szlovák nemzetiségű a családom. A szüleim nem értik meg a magyar nyelvű hatósági iratokat, ezért azokat el kell magyarázni nekik szlovák nyelven. Lehetséges, hogy a hatóságoktól eleve szlovák nyelven kapjuk meg a különböző hivatalos iratokat?**

A Ket. – jogszabályi elődjéhez képest – alapvetően megváltoztatta a nyelvhasználati szabályokat, amikor kinyilvánította, hogy a Magyar Köztársaságban a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. A „hivatalos” nyelv fogalma azonban rögtön megkérdőjeleződik, hiszen ugyanitt a törvény arról is rendelkezik, hogy a kisebbségi települési önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében, valamint az országos kisebbségi önkormányzat testülete meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét.

Azt is kimondja a törvény, hogy az a természetes személy, aki a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál mind szóban, mind írásban használhatja az adott kisebbség nyelvét. A kisebbség nyelvén benyújtott kérelmet magyar nyelvű és az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordított határozattal kell elbírálni, és e rendelkezés megfelelően irányadó a végzésekre is.

A szlovák származású szülőknek tehát alanyi jogukká teszi a törvény, hogy kérésükre a hatóságokkal történő kommunikáció – a „hivatalos” nyelv alkalmazása mellett – szlovák nyelven történjen, ideértve a hatóság érdemi döntését is. Egy külön kérdés persze, hogy ma még nem épült ki az a nyelvhasználati infrastruktúra, amely lehetővé tenné, hogy valamennyi hatóság percekben belül hozzáférjen egy számítógépes adatbankhoz, amely tartalmazza a hatóság számára legkönnyebben elérhető fordítói és tolmácsolási kapacitásokat. De általánosságban ugyancsak hiányoznak a kisebbségi nyelveken közzétett ügyfél-tájékoztatók, a kérelem elbírálásához szükséges nyomtatványok, elektronikus űrlapok is, ha nem is a teljes hatósági vertikumban, de legalábbis a lakosságot legtömegesebben érintő ügyfajtákban.

#### **4.4. Gyakran előfordul, hogy szociális támogatásra szorulok. Bementem a polgármesteri hivatalba, és ott közöltem az egyik ügyintézővel a kérelmemet. Azt mondta, hogy majd írásban kapok választ. Egy hónap múlva érdeklődtem, mire azt a tájékoztatást kaptam, hogy nem is tudnak a kérelmemről. Hogyan lehetséges ez?**

Az ügyfelek szempontjából a hatósági eljárások egyik garanciális kérdése az eljárás megindítása, az a jogállamban természetesnek tekinthető követelmény, hogy az ügyfél kapjon hiteles információt arról, hogy kérelme beérkezett a hatósághoz, azt iktatták, van az ügyének egy elérhető, megkereshető ügyintézője, akit szoros határidők köteleznek arra, hogy a kérelem beérkezését követően

- öt napon belül értesítse az ellenérdekű ügyfelet az eljárás megindításáról,
- ha szükséges, öt napon belül tegye át a kérelmet a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező szervhez,
- ha szükséges, nyolc napon belül szólítsa fel az ügyfelet hiánypótlásra,
- a törvényi feltételek fennállása esetén nyolc napon belül érdemi vizsgálat nélkül utasítsa el a kérelmet.

Látható tehát, hogy a Ket. újfajta szellemiséget, munkastílust vár el az ügyintézői állománytól, mivel nem lehet többé – ahogyan a régi törvény alapján ezt minden további nélkül megtehetette az ügyintéző – harminc napig ülni az aktán, és az érdemi határozatot a harmincadik napon meghozni, sok esetben anélkül, hogy az ügyfél bármit is tudott volna addig a kérelme sorsáról. Az új szabályok egyértelműen azt célozzák, hogy ügyfél és hatóság rendszeresen kommunikáljanak egymással, információt cseréljenek, hiszen alapvetően ez a fajta együttműködés teszi lehetővé, hogy minél több ügy záródjon már első fokon jogerősen, s minél kevesebb esetben kerüljön sor az eljárás leggyengébb láncszemének tekinthető végrehatási eljárásra.

Ami mármost a konkrét kérdést illeti, a törvény kimondja, hogy a kérelmet a hatósághoz írásban lehet benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban kérelmét szóban is előterjesztheti, de az eljárás kezdeményezésének erről a formájáról jegyzőkönyvet vagy hangfelvételt, illetve kép- és hangfelvételt kell készíteni. Az ügyintézés gyorsaságát segítő, kétségtelen tény, hogy a jogszabályok egyre több ügyfajtában írják elő, hogy a kérelmet kizárólag erre a célra rendszerezett nyomtatványon lehet előterjeszteni. Erre a kötelezettségre azonban az ügyintézőnek fel kell hívni a figyelmet, hiszen a Ket. alapelvei közé tartozik, hogy a hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről.

Az ügyfél ügymegismerési jogát szolgáló fontos új szabály, hogy a kérelemre indult eljárásban, ha az ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított öt napon belül a hatóság az ügyfelet köteles értesíteni az ügy iktatási számáról, az eljárás megindításának napjáról, az ügyintézési határidőről, ügyintézőjéről és az ügyintéző hivatali elérhetőségéről.

#### **4.5. Rendszeresen zaklatnak a rendőrök állítólag a közlekedési szabálysértéseim miatt. Ez mindig egy településen történik velem, és az az érzésem, hogy ott nemkívánatos személynek tartanak. Hova fordulhatok panasszal?**

A kért ügyben többfelé is ágazik a „panasz”, tehát a sérelmek orvoslásának jogi lehetősége. Ha bármilyen sérelmesnek tekinthető döntés született a panaszos közlekedési szabálysértési ügyeiben, akkor annak megváltoztatására a szabálysértési törvény rendelkezései alapján van lehetőség, tehát például egy pénzbírságot kiszabó határozattal szemben bírósághoz lehet – illetékmentesen, a közléstől számított nyolc napon belül – kifogást benyújtani.

Ha azonban a helyszínen elfogadtam a rendőrség helyszínbírságotlasi ajánlatát (jogom van ezt megtagadni, de akkor feljelentenek és megindul a „rendes” szabálysértési eljárás) azáltal, hogy átvettem az erre vonatkozó nyomtatványt és a bírságösszeget tartalmazó csekket, akkor ezután nincs lehetőség további „panaszra”, ha nem fizetem be 30 napon belül a bírságot, elindul a végrehajtási eljárás. Ilyenkor a hatóság négy „fokozatban” jár el: először az elkövető munkajövedelméből kell a hatóságnak megkísérlnie a behajtást, ennek sikertelensége esetén következnek az ún. adók módjára történő végrehajtás aktusai, ha ez is reménytelennek látszik, akkor van joga az elkövetőnek közérdekű munkára (amennyiben ezt önként vállalja), és csak a legvégső esetben juthat odáig a végrehajtás – tehát a három megelőző „fokozat” sikertelensége miatt –, hogy a bíróság elzárásra változtatja át a bírságot.

A fentiektől alapvetően eltérő jogorvoslás érvényesül akkor, ha a sérelem a helyszínen intézkedő rendőr intézkedésével, illetve a kényszerítőeszköz alkalmazásával kapcsolatos. A jogorvoslat rendjét ebben az esetkörben a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) tartalmazza. Eszerint a panasz előterjesztésére az jogosult, akivel szemben az intézkedést fogatosították.

A panaszt az intézkedést követő 8 napon belül az intézkedést fogatosító rendőri szervnél lehet előterjeszteni, amely a beérkezéstől számított 15 napon belül azt indokolt határozattal bírálja el. Ha a panaszos ezután is úgy ítéli meg, hogy a döntés nem nyújt számára kielégítő orvoslást, e határozat ellen fellebbezést nyújthat be, amelyet a közléstől számított 8 napon belül a felettes szervhez címezve, a panaszt elbíráló határozatot hozó rendőri szervnél lehet előterjeszteni. Az Rtv. szerint a fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a felettes szervhez, kivéve, ha a panaszt elbíráló határozatot hozó szerv a határozatát visszavonja, illetőleg a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavítja vagy kiegészíti. A felettes szerv a fellebbezés beérkezésétől számított 15 napon belül indokolt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti.

A felettes szerv határozata közigazgatási határozatnak minősül, amelynek bírósági felülvizsgálatát – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint – kérheti az, aki a panasz előterjesztésére jogosult.

Itt azonban két megjegyzést kell tennünk. Arról van ugyanis szó, hogy amikor a rendőr az utcán intézkedik, és az érintett ellenállása esetén kényszerítőeszköz alkalmazására kerül sor, a jog nyelvén szólva egyszerre, egy időben történik meg a hatósági akaratnyilvánítás és annak végrehajtása. Ezért aztán az intézkedő felelőssége jóval nagyobb, hiszen nem egy határozatot (végzést) hoz, amit majd kikézbessenek, ami megfellebbezhető, aztán adott esetben bírói úton is megtámadható stb. Magyarul néhány perc alatt zajlik le az, ami „rendes” hatósági eljárás esetén akár hónapokig, évekig eltarthat! Ráadásul a törvénytörő intézkedés már egyszer megtörtént, azt „orvosolni” tehát már csak utólagosan lehet, a törvénytörés kimondásával, kártérítéssel, az eljáró hatóság képviselőjének felelősségre vonásával stb.

A másik komoly problémát az ilyen panaszügyek bizonyítása jelenti. Ha nem készült az intézkedésről annak hitelességét tanúkkal alátámasztó kép és hangfelvétel, akkor rendszerint – egyéb bizonyíték híján – állítás áll szemben egy másik állítással, és így a panasz eljárás során a szereplők szavahihetősége „versenyez” majd egymással, miközben az állampolgár egy súlyos alapjogi sérelem orvoslásáért, a rendőr pedig a saját egzisztenciájáért, szakmai és erkölcsi jóhírvéért harcol.

#### **4.6. Gyakran igazoltnak a rendőrök, és mindig tegező hangnemben szólnak hozzám, holott már elmúltam 30 éves. Megfigyeltem, hogy más – nem roma – emberekkel szemben sokkal udvariasabbak. Mit tehetek azért, hogy velem szemben megszűnjön ez a „csendőrpertu”?**

Előjáróban fontos felidézni az Rtv.-nek azt a rendelkezését, miszerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan tény vagy körülményt észlel, illetőleg hoznak tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel. Ilyenkor a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni, mégpedig oly módon, hogy az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Azt is kimondja a törvény, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. A kényszerítő eszköz alkalmazására az érintettet – ha az eset körülményei lehetővé teszik – előzetesen figyelmeztetni kell.

Ami a rendőri igazoltatás szükségességét és módját illeti, a törvényes eljárás a következő: A rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania. Az igazoltatott köteles a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni. A személyazonosság igazolására elsősorban a személyi igazolvány szolgál, elfogadható továbbá minden olyan okmány, amelyből az igazoltatott kiléte hitelt érdemlően megállapítható. A rendőr az általa ismert vagy más jelen lévő ismert kilétű személy közlését is elfogadhatja igazolásként.

Az Rtv. szerint az igazoltatás megtagadása esetén az igazoltatott e célból feltartóztatható, az igazoltatás sikertelensége esetén előállítható, és a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottól ujjnyomat vehető, fényképfelvétel készíthető, továbbá a külső testi jegyek észlelés és mérés alapján rögzíthetők. Ugyanakkor fontos tudni, hogy az igazoltatás csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat, emellett az igazoltatottal kérelmére közölni kell az igazoltatás okát, kivéve, ha az a közbiztonság érdekét veszélyezteti.

Arra a kérdésre pedig, hogy konkrétan milyen legyen a jogszerű rendőri intézkedés módja, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet (R.) adja meg a választ. Eszerint a rendőri intézkedést – ha az intézkedés jellegéből vagy a körülményekből más nem következik – a napszaknak megfelelő köszönéssel, a polgár nemének, életkorának megfelelő megszólítással, – ha a rendőr egyenruhát visel – tisztelegéssel és a tervezett intézkedés közlésével kell megkezdeni. Polgári ruhában intézkedő rendőr szolgálati igazolványa felmutatásával igazolja a rendőrséghez tartozását és intézkedési jogosultságát.

Az R. alapján az igazoltatás során a rendőr elkéri az igazoltatott személyi igazolványát vagy egyéb, személyazonosságot igazoló okmányát. Ha az okmány valódisága kétséges, a rendőr ellenőrző kérdéseket tehet fel. Felszólítja az igazoltatott személyt adatainak bemondására, a bemondott adatokat az okmánnyal összehasonlíttja. Ha a körülmények indokolták, az igazoltatott személy adatait körözési nyilvántartásban is ellenőrizni kell.

Ezek tehát az intézkedés során alkalmazandó törvényi és rendeleti szintű magatartási követelmények, melyek megsértése esetén azok a panaszjogok nyílnak meg az intézkedés alá vontak számára, melyeket a 4.5. pont alatt már ismertettünk.

## IX.

## Függelékek

1. számú függelék

Ügyszám: 3016/2006.

**Jelentés a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában  
folytatott vizsgálatról****A vizsgálat megindítása és menete**

2006 júniusában az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. §-a alapján vizsgálatot indítottam a csörögi roma gyermekek oktatásával kapcsolatban. Az eljárás előzménye a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) állásfoglalást kérő levele volt. A Hivatal arról tájékoztatót, hogy a csörögi tanulók egy részének iskolai oktatása megoldatlan, a tanulók nagy százalékban cigány származásúak, és a csörögi Cigány Kisebbségi Önkormányzat panasza alapján felmerült a diszkrimináció gyanúja.

A Hivatal a vizsgálattal kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatót: Csörög 2002-ben kivált Sződ községből és önálló település lett. A két település 2003-ban intézményfenntartó társulást kötött az óvodai nevelés és alapfokú oktatás ellátására. A megállapodást azonban határozott időre kötötték, és évente hosszabbították meg. Sződ nem járult hozzá a megállapodás meghosszabbításához a 2006/2007-es tanévre, mert az ÁNTSZ szakvéleményében a Sződ, Dózsa György u. 178. sz. alatti, a Hunyadi János Általános Iskolához tartozó, de a székhelytől kb. 1 km-re található ún. „kisiskolát” közegészségügyi szempontból kifogásolta. A szakvéleményre hivatkozással a szödi önkormányzat képviselő-testülete a „kisiskola” bezárásáról döntött. A férőhely csökkenése következtében 28 csörögi, többségükben roma származású tanuló 2006/2007-es tanévi elhelyezése vált bizonytalanná.

Dugántsi Ildikó volt csörögi polgármester asszony 2006. április 13-án a csörögi önkormányzat hivatalos helyiségében tartott megbeszélésről készült jegyzőkönyvbeli állítása szerint a 2005/2006-os tanévben 224 iskoláskorú csörögi gyermekből 84 járt Szödre, a többiek Vácra, illetve egyéb környéki intézményekbe. A Szödre járó gyerekek 97%-a roma származású volt.

A cigány kisebbségi önkormányzat elnökének és elnökhelyettesének panaszáról 2006. március 22-én készült jegyzőkönyv azt az állítást tartalmazta, hogy 2005. március elején a szödi SZMK határozatot hozott arról, hogy cigány gyermekek ne járhassanak az iskolába és ezzel összefüggésben aláírást is gyűjtöttek.

Problémák merültek fel Vác vonatkozásában is: a volt csörögi polgármester asszony állítása szerint Vác a Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás keretein belül vállalta Csöröggel az intézményi társulás működtetését, mégsem volt hajlandó szabályos társulási megállapodást kötni, csak egyedi megállapodások alapján fogadta (és ismereteink szerint továbbra is csak így fogadja) a csörögi gyermekeket. A 2006. április 13-ai jegyzőkönyv 4. oldalán Dugántsi Ildikó polgármester asszony kijelentette: „Nem szeretik az iskolák a cigány gyermekeket. Megfogalmazódott Vác részéről, hogy miért okozunk mi gondot azzal, hogy leváltunk Szödről.”

Az addig rendelkezésemre bocsátott dokumentumok nem voltak elégségesek annak eldöntésére, hogy diszkrimináció történt-e. Ezért az Obtv. 18. §-a alapján további tájékoztatást és újabb dokumentumok megküldését (az említett SZMK határozat, illetve aláírási ív) kértem a Közigazgatási Hivataltól a diákok számszerű megoszlásával, az elhelyezés körülményeivel, a kiválasztás (ki tanulhat továbbra is Szödon, és ki nem) szempontjaival kapcsolatban. Felkértem továbbá a Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy keresse meg a csörögi polgármester asszonyt, valamint a csörögi cigány kisebbségi önkormányzatot (továbbiakban: CKÖ), hogy nyilatkozzanak: milyen bizonyítékuk van a jegyzőkönyvekből idézett állításuk alátámasztására.

A Hivatal augusztus végén az alábbiakról tájékoztatót: a csörögi CKÖ nem válaszolt megkeresésükre. A szödi polgármester mellékelten megküldte a Szülői Munkaközösség 2005. március 9-i üléséről készült jegyzőkönyvet, valamint arról tájékoztatót, hogy az SZMK nem hozott olyan határozatot, hogy cigány gyermekek ne járhassanak a szödi iskolába és ezzel kapcsolatban aláírásgyűjtés sem történt. A jegyzőkönyvből kiderül, hogy folyamatos gondot jelent a csörögi gyermekek két település közti utaztatása. A menetrend szerinti buszjáratokon a csörögi gyermekek nem megfelelően viselkednek, zavarják a falu lakosságát. A szülők panaszkodnak, hogy az alkalmazott kísérők ellenére sem sikerül rendet biztosítani, pofon is elcsattant már a buszon. Arra nézve fogalmazódik meg javaslat, hogy az órák és a szünetek idejének módosításával a csörögi gyerekek korábbi busszal térjenek Csörögre vissza.

Az akkori csörögi polgármester asszony válaszából kiderült: a „kisiskolát” nem zárták be, és egy harmadikos és egy hatodikos osztály ott kezdi a 2006/2007-es tanévet. Vác vonatkozásában leírta, hogy a város a csörögi tanulók fogadását attól tette függővé, hogy Csörög hajlandó-e a területén lévő, váci tulajdonú, környezetszennyező hulladéklerakó működését további évekre elviselni. Az ezt bizonyító, a váci polgármester által írt levelet mellékleten megküldte.

A helyzet változása miatt további információkra volt szükség, amit a szödi és a csörögi polgármesterek közvetlen megkeresésével szereztem be.

### A vizsgálat módszerei

A vizsgálat során bekértem a releváns önkormányzati határozatokat, a tárgyban született jegyzőkönyveket; az ÁNTSZ szakvéleményét a „kisiskola” közegészségügyi állapotáról, a Magyar Államkincstár kimutatását Szöd község 2006-ra igényelt oktatási normatíváiról, levélben kerestem fel a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalt, a szödi és a csörögi önkormányzatot; munkatársam személyesen beszélt a térség régiós koordinátorával: Billus Danielával, telefonon beszélt a szödi iskola igazgatójával: Günther Miklósnéval, a régi és az új csörögi polgármesterrel: Dugántsi Ildikóval és Hegedűsné Kripák Ildikóval, a szödi polgármesterrel: Hertel Lászlóval, és Krémer András oktatásügyi közvetítővel, aki a nyár során mediált a felek között.

### A vizsgálat által megállapított tények

A szödi és a csörögi gyerekek egy részének oktatása a 2006/2007-es tanévben továbbra is a Hunyadi János Általános Iskola két épületében folyik: az Ady Endre úti székhelyre járnak az elsős, másodikos, negyedikes, ötödikes, hetedikes és nyolcadikos szödi és csörögi gyerekek. Ezeken az évfolyamokon a gyermeklétszám lehetővé tette, hogy csak egy osztály induljon. A harmadikos és hatodikos gyermeklétszám miatt az osztályok összevonása nem volt lehetséges, továbbra is két osztály van ezeken az évfolyamokon. Ezt a két, eddigi vegyes, szödi és csörögi gyerekekből álló osztályt azonban átszervezték: az egyik harmadikba és hatodikba csak csörögi, a másik harmadikba és hatodikba csak szödi gyerekek kerültek. A rendelkezésünkre álló adatok szerint a „kisiskolába” áthelyezett 3. és 6. osztályokban kizárólag csörögi cigány gyermekek tanulnak. A csörögi roma gyerekekből álló harmadik és hatodik osztály a Dózsa Györgyi úti ún. „kisiskolában”, míg a szödi harmadik és hatodik osztály az Ady Endre úti székhelyen kezdte meg az idei tanévet.

A „kisiskola” állapotáról az ÁNTSZ, 2005. május 17-ei vizsgálata alapján kimondta: „az iskola további biztonságos működéséért közegészségügyi szempontból felelősséget vállalni nem áll módunkban.” A szödi polgármester tájékoztatása szerint az iskolában az ÁNTSZ vizsgálat óta csupán meszelésre került sor 2006 nyarán.

Az új osztálybontás döntésével kapcsolatban ellentmondó állítások állnak rendelkezésünkre: a volt csörögi polgármester asszony szerint Szöd a döntésről sem a csörögi képviselő testületet, sem az érintett szülőket nem tájékoztatta. A szödi iskola igazgatójának állítása szerint a döntést a két önkormányzat hozta, ő csak végrehajtotta azt; a szödi szülőket ő tájékoztatta, a csörögieket a csörögi önkormányzat vállalta magára. A nevelőtestület pedig tudomásul vette a döntést. A szödi polgármester szerint mindenki megkapta a szükséges tájékoztatást.

A döntés indokául a szödi polgármester a következőket hozta fel: az előző években komoly gondot okozott, hogy a csörögi gyerekek a tanítási nap végén hogyan tudnak hosszabb várakozási idő nélkül hazautazni. Ezért a 3. és 6. osztályban a csörögi gyerekek órarendjét is úgy tervezte meg az iskola, hogy az összhangban legyen a buszközlekedéssel, hazautazáskor ne kelljen sokat várakozniuk. Helyzetük továbbá azért is előnyösebb, mint a székhely szerinti iskolában tanuló diákoknak, mert nem kell az ebéd miatt másik intézménybe menniük. Az Ady Endre úti épületbe járó csörögi gyerekek az ebédeltetés miatt, ami a „kisiskolában” történik, csak egy későbbi járattal tudnak hazamenni, a busz indulásáig részükre a pedagógusi felügyeletet az intézménynek kell biztosítania.

A szödi polgármester levelében hangsúlyozta, hogy csupán átmeneti szükségmegoldásról van szó, a jövő évre nézve megkezdtek a tárgyalásokat Váccal arról, hogy a váci közoktatási intézmények fogadják a csörögi gyermekeket. A vizsgálat folyamán az is kiderült, hogy Szöd képességbontakoztató és integrációs normatívát is igényel a két településről az iskolába járó halmozottan hátrányos helyzetű diákok után. A Magyar Államkincstár (MÁK) tájékoztatása szerint a 2006/2007. tanévre 30 gyermek után igényeltek képességbontakoztató, és 40 fő után integrációs normatívát. A szödi iskola igazgató asszonyának tájékoztatása szerint megigényelték a normatívát a jelenleg a „kisiskolában” tanuló 28 csörögi gyermek után is, de ez azért történt, mert az igényléskor még nem lehetett tudni a képviselő-testület osztálybontó határozatáról. Év végén lehetőség van a korrekcióra, és szándékuk szerint a 28 fő után járó normatívát a Szödi Önkormányzat vissza fogja fizetni.

**A vizsgálat által megállapított jogsértések**

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) a következőképpen definiálja a közvetlen diszkriminációt:

„8. § *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.”*

A szödi „kisiskolába” járó csörögi gyerekek rosszabb tárgyi körülmények között tanulnak, mint a székhely szerinti iskolába járók: az ÁNTSZ közegészségügyi szempontból kifogásolta az iskola állapotát, és a vizsgálatuk óta csupán megszelés történt az épületben. Az új 3. és 6. osztálybontás alapja a gyermekek lakóhelye volt, a megkülönböztetés alapjául szolgáló tulajdonság tehát a lakóhely, mint az Ebtv. „t” pontjában felsorolt egyéb helyzet. Az összehasonlításnál releváns csoport a székhely szerinti iskolába járó 3. és 6. osztályos diákok. Megállapítható, hogy a csörögi 3. és 6. osztályos gyermekek kedvezőtlenebb bánásmódban (a kisiskola körülményei) részesülnek, mint a szödi 3. és 6. osztályos tanulók.

Az Ebtv. 7. § (2) szerint:

„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.”

Az a kérdés tehát, hogy az új osztályokat létrehozó és tanítási helyüket meghatározó döntésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka.

Az ésszerű indok értelmezése során vizsgálnunk kell, hogy az adott jogviszony milyen természetű. Megállapítható, hogy jelen esetben a hátrányos megkülönböztetés alapjoghoz kapcsolódik, mivel az oktatás érinti mind a művelődéshez való jogot, mind a gyermekek jogait, mind az államnak a gyermekekről való gondoskodási kötelezettségét, mind pedig a szülők jogát a gyermekeiknek adandó nevelés megválasztására. Az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) alapjog esetén az ún. szükségesség-arányosság mércéjét alkalmazza annak megítélése során, hogy „targyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok”-ról van-e szó. E mérce szerint a megkülönböztetés jogszerűségéhez nem elegendő annak pusztá ésszerűsége; arra is szükség van, hogy az adott cél eléréséhez ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz hogy a különbségtétel „elkerülhetetlen” legyen. Az AB gyakorlata szerint tehát „szükséges” a megkülönböztetés, ha annak alkalmazására kényszerítő ok áll fenn, a megkülönböztetés célja másként nem érhető el. A megkülönböztetés célja egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érvényesítése lehet. A különbségtétel pedig akkor arányos, ha a cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt jelenti és arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. (Lásd pl. 30/1997. (IV. 29.) AB határozat)

Azt kell tehát vizsgálnunk, hogy

1. az intézkedés célja, indoka alkotmányos-e; amennyiben igen:
2. elkerülhetetlen volt-e az adott megkülönböztetés a cél elérése szempontjából,
3. a különbségtétel által okozott hátrány (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése) arányban áll-e a cél elérésével keletkező előnnyel (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók korábbi busszal tudnak visszajutni Csörögre, az iskolának nem kell a következő buszig a felügyeletükről gondoskodni),
4. e célnak az eléréséhez a legkisebb hátrányt okozó eszközt választották-e?

Az önkormányzat állítása szerint az a cél, hogy a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek iskola után minél hamarabb visszajussanak Csörögre. A rendelkezésre álló információk alapján azonban feltételezhető, hogy e cél mögött az a konfliktus húzódik, hogy a csörögi gyermekek egy része a szödi lakosságnak nem tetsző módon viselkedik a buszon. A csörögi gyerekek megosztásával, a kisebb létszám miatt feltehetően fegyelmezésük is könnyebbé válik, illetve a későbbi – a munkaidő végéhez időben közelebb álló – buszon valószínűleg több szödi lakos utazik, ezért részesíti előnyben az önkormányzat a gyermekek korábbi busszal való hazautaztatását. Ez a cél nincs összhangban az Alkotmánynak és a gyermekek védelmével foglalkozó jogszabályoknak azon alapelvével, miszerint minden gyermekeket érintő döntésnek a gyermekek mindenekfelett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venniük.

Nem tekinthető sem az iskola, sem pedig az önkormányzat részéről a gyermekek testi, erkölcsi, szellemi fejlődéséhez szükséges gondoskodás megnyilvánulásának az a cél, amely szerint ha bizonyos gyermekek nem megfelelően viselkednek, akkor a nevelés vagy a gyermekvédelmi rendszer megfelelő szintjén való kezelés szándéka helyett minél hamarabb visszaszállítjuk őket szüleiknek. Ez a cél azért sem lehet alkotmányos, mert néhány gyermek viselkedéséből általánosítva olyan gyermekekre is irányul, akik bár szintén Csörögön laknak, de maguk is csak elszenvedői más gyermekek viselkedésének.

Ezek alapján megállapítható, hogy az intézkedés célja nem alkotmányos, nem felel meg a kimentés kritériumának, azaz a csörögi 3. és 6. osztály kisiskolába helyezése lakóhely szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent.

Amennyiben nem vizsgáljuk az önkormányzat magyarázata mögött rejlő okokat, és elfogadhatnánk az önkormányzat hivatalos magyarázatát, amely kifejezetten a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek érdekét hangsúlyozza – vagyis azt, hogy a kisiskolában helyben történik az ebédeltetés, és onnan gyorsabb a hazajutás –, az intézkedés akkor sem állja ki a szükségesség-arányosság tesztjét.

A minél hamarabbi hazautaztatásnak nem az egyetlen (kizárólagos) módja a gyermekek kisiskolába helyezése. (Ez megoldható lenne a székhely szerinti iskolából is, az ottani órarend átalakításával, vagy iskolabusz alkalmazásával.)

Az okozott hátrány, a „kisiskolába”, az ÁNTSZ által közegészségre káros körülmények közé helyezés nem áll arányban azzal az állítólagos előnnyel, hogy a diákok minél hamarabb hazajussanak, és helyben ebédelhessenek. Az előny inkább az iskola számára észrevehető: a tanítást követően nem kell pedagógiai felügyeletet biztosítani a gyerekek részére. A tanári felügyelet „megspórolásának” a célja pedig nem elfogadható magyarázat abban a helyzetben, amikor a település a MÁK kimutatásai szerint a halmozottan hátrányos helyzetű és a cigány kisebbségi oktatásban részt vevő gyermekek után kiegészítő normatívaként évi több millió forinthez jut.

Nem igényel további bizonyítást, hogy a kisiskolába helyezés nem is a legkisebb hátrányt okozó módja az adott cél elérésének.

Megállapítom, hogy az intézkedés megvalósítja a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek lakóhely szerint történő közvetlen hátrányos megkülönböztetését.

Az elkülönítés a lakóhely alapján történt, hatásában azonban roma gyermekekre vonatkozott, azaz fennáll a közvetett etnikai diszkrimináció gyanúja is.

Ebtv. 9. §: „Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat más, összehasonlítható helyzetben lévő személyhez vagy csoporthoz képest lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz.”

Fontos hangsúlyozni, hogy a közvetett diszkrimináció megvalósulásához nincs szükség szándékos hátrányokozásra, a tényállás megvalósul a hátrányos helyzet akár véletlenszerű előállításával is.

A csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése (továbbiakban: intézkedés) etnikai szempontból az egyenlő bánásmód követelményének látszólag megfelelő, származási alapon közvetlen diszkriminációt meg nem valósító intézkedés. A rendelkezésünkre álló dokumentumokból azonban egyértelműen kiderül, hogy nem csak csörögi, hanem egyben cigány gyermekekről is van szó, továbbá, hogy a szödi tanulók nem tartoznak ehhez az etnikai csoporthoz. Az intézkedés pedig az összehasonlítható helyzetben lévő csoporthoz (a szödi 3. és 6. osztályos gyerekek) képest lényegesen nagyobb arányban (100%) hátrányosabb helyzetbe hozta a csörögi 3. és 6. osztályos roma tanulókat.

Ebben az esetben is meg kell azonban vizsgálnunk az Ebtv. adta kimentési lehetőséget: van-e az intézkedésnek az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű oka?

A fenti kimentési elemzésnél elmondottak itt is irányadóak, azaz most is azt kell vizsgálnunk, hogy van-e a rendelkezésnek (a csörögi 3. és 6. osztályos tanulók külön osztályba sorolása és a kisiskolába helyezése) a faji, etnikai származáshoz nem kötődő ésszerű oka; hogy elkerülhetetlen volt-e az adott rendelkezés a cél (a csörögi 3. és 6. osztályos gyerekek iskola után minél hamarabbi visszajuttatása Csörögre) elérése érdekében; hogy az okul szolgáló jogszerű cél elérésével keletkező előny arányban áll-e az okozott hátránnyal (a rosszabb tárgyi feltételek a „kisiskolában”, az ÁNTSZ véleménye szerinti közegészségre ártalmas körülmények), valamint végső soron azt, hogy a legenyhébb eszközt választották-e a cél eléréséhez.

Megállapíthatjuk, hogy az érvek nem felelnek meg a tárgyilagos mérlegelés alapján megállapítható ésszerű ok kritériumának. A gyermekek állítólagos előnye a hamarabbi hazautaztatásukkal, illetve az iskolának a pedagógusi felügyelet mellőzéséből fakadó előnye nem lehet olyan cél, ami indokolja a gyermekek elkülönítésének eszközét. Az intézkedés továbbá a cél elérésének nem egyetlen, elkerülhetetlen eszköze. Az okozott hátrány nem áll arányban az „előnyökkel”, és nem is a cél elérése érdekében alkalmazható legkisebb hátrányt okozó eszköz.

A vizsgált intézkedés ezért a lakóhely szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetés mellett egyben az etnikai alapú közvetett diszkriminációt is megvalósítja.

Az Ebtv. kimondja továbbá azt is, hogy:

*„10. § (2) 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.”*

További bizonyítást nem igényel annak belátása, hogy a fenti tényállás szegregációt, jogellenes elkülönítést is megvalósít. Hangsúlyoznom kell, hogy a szegregáció sem csupán szándékolt magatartással valósítható meg; megvalósul akkor is, ha egyéb szándékkal eljárva, mintegy az eljárás „melléktermékeként” áll elő az elkülönítés.

## Egyéb megállapítások

A sződi iskola igazgató asszonya szerint képességkibontakoztató és integrációs oktatás folyik az iskolában, az önkormányzat ezekhez kapcsolódóan normatívát is igényel. Ugyanakkor az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH) is csak a normatíva igénylés alapján értesült az itt folyó integrációs oktatásról, a tanárok az OOIH képzéseiben nem vettek részt, az OOIH-val együttműködési megállapodást nem kötöttek, és az önkormányzat kérésünkre nem küldte el az iskola integrációs programját. Ezek alapján nem állapítható meg, hogy az integrációs oktatás a jogszabályok előírása szerint folyik-e. (Az iskola igazgató asszonya elismerte, hogy a 28 „kisiskolában” tanuló gyermek vonatkozásában nem valósul meg integráció. Ebben a kérdésben mégsem élek kezdeményezéssel, mivel az igazgató szerint az utánuk igényelt normatívát vissza fogják fizetni.)

## Megállapítások Vác vonatkozásában

A vizsgált dokumentumok alátámasztják, hogy Vác város önkormányzata egyedi megállapodások alapján fogadja a csörögi gyermekeket. Arra vonatkozóan, hogy eközben a cigány gyermekeket „kiszűrné”: ellentmondó állítások állnak rendelkezésre. A csörögi cigány kisebbségi önkormányzat egyik tagja 2006. április 13-án a csörögi önkormányzat hivatali helyiségében tartott megbeszélés jegyzőkönyvében állítja: „Vác már korábban is elutasította a cigány gyermekek felvételét”. Az akkori csörögi polgármester asszony válasza a jegyzőkönyv szerint: „Ez nem igaz, mert magam írtam alá csörögi roma gyermekek oktatási megállapodásait.” Az új csörögi polgármester asszony szerint az idei tanévben 8 elsőst vett fel Vác, mindegyikük roma származású. Ezek alapján nem állapítható meg, hogy Vác város önkormányzatának részéről történik-e diszkrimináció a csörögi roma gyermekek kárára.

## Javaslatok, kezdeményezések, ajánlások

1. A fentiekben megállapított közvetlen, illetve közvetett diszkrimináció, valamint szegregáció megszüntetése érdekében az Obtv. 20 §-a alapján azzal

*az ajánlással*

fordulok a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

2. Felkérem továbbá az OOIH-t, hogy nyújtson segítséget a sződi Hunyadi János Általános Iskolának a jogszabályoknak megfelelő integrációs oktatás kialakításához.

3. Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján azzal a

*kezdeményezéssel*

fordulok a Váci, a Sződi és a Csörögi önkormányzat képviselő-testületeihez, hogy egyeztessenek – szükség szerint külső szakértők bevonásával – a csörögi gyerekek jövő évi beiskolázásáról, hogy arra a gyermeki jogokra figyelemmel, integratív módon, mindenféle hátrányos megkülönböztetést és szegregációt/jogtalan elkülönítést megelőzve kerüljön sor.

Budapest, 2006. november

*Dr. Kaltenbach Jenő*

2. számú függelék

Ügyszám: 3957/2006.

## **Jelentés a Budapest-Zugló Thököly út 31. szám alatti ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában**

### **I. A vizsgálat előzményei**

2006 augusztusában a sajtóból értesültünk arról, hogy egy zuglói épületből értesítés és szabályos bírósági, illetve hatósági végzés nélkül tervezi hét család kilakoltatását egy magánkézben levő cég. Az újsághír értelmében a kilakoltatást jogvédők akadályozták meg, a cég azonban drótkerítéssel körbezárta az épület bejáratát, megakadályozva ezzel, hogy az utcafronton lakók eljuthassanak a belső udvari mellékhelyiségekhez és szeméttárolókhoz. A családok így kénytelenek voltak a szomszédos italbolt mellékhelyiségét használni és a ház sarkába üríteni a szemetet. Ezt követően az áramot is kikapcsolták. Az ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) alapján hivatalból vizsgálatot indítottunk.

### **II. A vizsgálat**

A vizsgálat első lépéseként 2006. augusztus 22-én a kerület polgármesterétől levélben tájékoztatást kértünk. Polgármester úr szeptember 12-én írt levelében kérdéseinkre formális választ adott. A válasz értelmében „kilakoltatás nem történt, ha és amennyiben így kellett volna eljárunk, akkor a törvényben előírtak szerint jártunk volna el.” Tájékoztatott továbbá arról, hogy az épületre a beruházónak jogerős bontási engedélye van, illetve hogy az épületen közleményt függesztettek ki a birtokba adás időpontjáról (szeptember 11.), valamint figyelmeztetést arról, hogy az épület bontása megkezdődik.

A fentieket szeptember 13-i levelében a polgármester kiegészítette annyival, hogy a birtokba adás rendben lezajlott, az általunk említett 7 családról, illetve 9 gyermekről azonban nem tudnak, „mivel nem állnak, álltak velük jogviszonyban”. A polgármester állítása értelmében a Thököly út 31. sz. alatti, rendezett státuszú lakásbérlek elhelyezéséről az önkormányzat gondoskodott. A polgármester úr levelében – némileg önellentmondásos módon – név szerint is említi az épületből kilakoltatott egyik panaszosunkat.

Szeptember 12-én a Roma Polgárjogi Alapítvánnyal történt egyeztetést követően helyszíni vizsgálatot tartottunk. A helyiségekbe akkor már nem lehetett bejutni, az épület körbe volt kerítve, az ajtók le voltak hegesztve. A helyszínen a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőinek jelenlétében találkoztunk három, eredetileg a lezárt helyiségekben lakó személlyel, akikkel másnapra személyes találkozót beszéltünk meg Hivatalunkba. A helyszínen megtudtuk, hogy az egyik

édesanya és három gyermeke számára szinte megoldhatatlan, hogy aznap éjszakára, akár átmeneti jelleggel is szállást találjanak.

A helyszíni látogatást követően felkerestük Budapest Zugló Önkormányzatot, ahol a szociális ügyekért felelős alpolgármesterrel beszélünk. Elmondta, hogy nagyon sok gondjuk van „az önkényesekkel”, hogy „kriminalizálják a környezetet”, hogy „bűnözők” vannak köztük, és kijelentette, hogy nem szívesen segítene nekik. Véleménye szerint mi is jobban tennénk, ha „a rendes emberek” jogait védenénk. Kifejtette, hogy „nem szívesen ugyan”, de felveszi a kapcsolatot a két intézménnyel (az önkormányzattal szerződéses kapcsolatban álló családok átmeneti otthonaival). Amennyiben azonban azok nem tudják fogadni a családot, a gyámhatóságot fogja értesíteni az esetről. Emlékeztettük a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997 évi XXXI. törvény (Gyvtv.) azon rendelkezésére, amelynek értelmében a gyermekeket pusztán anyagi okból szüleiktől elválasztani nem lehet. Az alpolgármester úr aznap délután telefonált Hivatalunkba, hogy mindkét intézménnyel beszélt, mindkét helyen nyitottak a három gyermek és édesanyjuk akár azonnali átmeneti befogadására, és megadta az intézmények elérhetőségét. (A későbbiekben kiderült, hogy egyik intézmény sem tudja a közeljövőben fogadni a családot, megpróbáltunk más átmeneti otthonban elhelyezést találni számukra, de tekintettel az ombudsman hatáskörének és forrásainak korlátozott voltára, nem jártunk sikerrel. Végül a család a Roma Polgárjogi Alapítvány közreműködésével talált átmenetileg szállást.)

Az előzetes egyeztetésnek megfelelően másnap az előző nap megismert három személy (köztük a háromgyermekes édesanya) a Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársának kíséretében megjelent Hivatalunkban.

A háromgyermekes édesanya (a továbbiakban: a panaszos) állandó lakóhelye Putnokon van. E lakóhely azonban fiktív: a család nem tartózkodik, illetve soha nem is tartózkodott Putnokon. A panaszosnak 1996-ig Budapest XIII. kerületben volt állandó lakóhelye, ekkor azonban önkormányzati lakását szanálták, lakóhelye megszűnt. 2004-ben a XIII. kerületben létesített a család tartózkodási helyet, amely általunk nem ismert okból megszűnt. Jelenleg a panaszos bejelentett tartózkodási helye Budapest VI. kerületben a Podmanizsky u. 33. alatti hajléktalanszálló, ez azonban szintén fiktív. A panaszost munkája a XIII. kerülethez köti: a XIII. kerületi önkormányzat foglalkoztatja takarítói munkakörben, napi hat órában.

Az édesanya elmondta, hogy a kilakoltatás napján, szeptember 11-én elvitte három gyermekét iskolába, és mire hazaérkezett, már csak személyes holmijának egy részét tudta kihozni az ingatlanból, azután lezárták az addig lakóhelyüül szolgáló helyiség ajtaját, és mindennapi életviteléhez elengedhetetlenül fontos személyes tárgyait (gyógyszereit, a gyermekek tanszereit stb.) sem tudta már kihozni.

A Roma Polgárjogi Alapítvány munkatársa szeptember 11-én birtokvédelmi eljárást kezdeményezett a lezárt helyiségben maradt ingóságok visszaszolgáltatása érdekében. Szeptember 13-án telefonon megkerestük Zugló Önkormányzatot, érdeklődve a birtokvédelmi eljárás állásáról. Megtutuk, hogy Zugló Önkormányzat jegyzője szeptember 12-i keltezésű levelében összeférhetetlenségre hivatkozva kérte a Közigazgatási Hivaltól, hogy jelöljenek ki másik eljáró hatóságot. A telefonbeszélgetés során a fentiekben túl ellentmondásos információkat kaptunk. A Hivatal egyik ügyintézője azt mondta, hogy felnyitották az ajtót, és a holmikat kirakták az utcára, egy másik ügyintéző ezt azonban cáfolta. (Azt is megtutuk, hogy a Hivatal munkatársa a Gyámhatóság munkatársával együtt kiment a helyszínre, és ott keresték a családot. A későbbiekben ez az információ sem nyert megerősítést.)

A birtokvédelmi eljárás meggyorsítása érdekében 2006. szeptember 15-én felkértük a Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy soron kívül intézkedjék az eljárást lefolytató szerv kijelölésében. Ekkor megtutuk, hogy a kijelölést kérő kérelem még nem érkezett meg a Közigazgatási Hivatalhoz. A birtokvédelmi eljárás lefolytatására végül – a körülmények szerencsétlen összjátékának köszönhetően – nem került sor. A kijelölt hatóság ugyanis szabályszerű meghatalmazás hiányában hiánypótlásra visszaküldte a kérelmet a Roma Polgárjogi Alapítványhoz, az ügyfél azonban zaklatott körülményei folytán nem készítette el kellő időben a meghatalmazást, így az épületet még az eljárás lefolytatását megelőzően lebontották.

Vizsgálatunk folyamán a következő további intézkedésekre került sor:

Az ügyben történtek folyamatos követése érdekében telefonon kapcsolatot tartottunk a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőjével, valamint rajta keresztül a panaszos édesanyjával. A tényállás minél alaposabb megismerése érdekében többször fordultunk írásban Budapest-Zugló Önkormányzat jegyzőjéhez. Telefonon és levélben megkerestük a Zuglói Családsegítő és Gyermejjóléti Központot, tájékoztatást kérve tőlük panaszosunk és családja érdekében tett intézkedéseikről, a család számára nyújtott segítségről.

Levélben tájékoztattuk a Fővárosi Gyámhivatal igazgatóját vizsgálatunkról. Igazgató asszonyt arra kértük, fordítson fokozott figyelmet arra, hogy Budapest Zugló Önkormányzat és szervei eljárásuk, intézkedéseik során tartsák tiszteltben a Gyvtv. rendelkezéseit.

### III. A vizsgálat során megismert adatok, tények

#### 1. A Thököly út 31. sz. alatti épület jogi státusza

A vizsgálat keretében az esetleges jogsértések, visszasságok orvoslása érdekében döntő fontosságú volt annak feltárása, hogy miként alakult a kérdéses, Thököly út 31. szám alatti ingatlan jogi státusza.

Az épület eredetileg Budapest-Zugló-Önkormányzat tulajdonában állt. Az ingatlanok adásvételi előszerződésének ügyét 2003. december 16-án tárgyalta a Képviselő-testület, majd a döntéshozatalt két alkalommal elnapolták, 2004 januárjára, majd februárra.

Az előszerződésről szóló előterjesztést a következő bizottságok tárgyalták: a Vagyongazdálkodási, Településfejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság, a Pénzügyi Bizottság, valamint a Jogi, Igazgatási és Közbiztonsági Bizottság. A szociális ügyekkel, gyermekekkel foglalkozó bizottság azonban az érintett ingatlanokban jelentős számban tartózkodó önkényes és jogcím nélküli lakásfoglaló személy ellenére sem vitatta meg az előszerződésről szóló előterjesztést. Erre vonatkozó kérdésünkre a jegyző a következő felvilágosítást adta: Az adásvételi szerződés előkészítésének, képviselő-testületi vitájának illetve megkötésének időpontjában a jelzett ingatlanokban található nem lakás céljára szolgáló helyiségek üresek voltak. Az önkényes lakásfoglalók ezt követően költöztek be, személyazonosságukat azonban nem lehetett megállapítani, mivel a helyszíni ellenőrzést végzőket „késekkel fenyegették”. Tájékoztatót továbbá arról is, hogy „az akkor hatályos, a Budapest-Zugló Önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályozásáról szóló önkormányzati rendelet a Szociális Bizottság részére csak a lakásokban tartózkodó jogcím nélküli személyek esetében biztosított intézkedési (döntési) jogkört, feltéve, hogy a lakáshasználat 2001. december 31. előtt keletkezett.”

A jegyző jelezte továbbá, hogy az önkényesen beköltöző személyek lakásban tartózkodása nem tekinthető jogszerűnek, „életvitelükkel a környéket kriminalizálták”.

A képviselő-testületi ülésekről szóló jegyzőkönyv alapján 2004. február 24-én a testület elfogadta a Budapest XIV. ker. Thököly út – Istvánmezei u. – Cházár u. által körülhatárolt tömb önkormányzati tulajdonú ingatlanainak értékesítéséről egy magántulajdonú céggel (a továbbiakban: Kft.) kötendő előszerződésről szóló képviselő-testületi határozatot. Az előszerződést 2004. május 17-én kötötték meg.

Az előszerződés a következő, az ügy szempontjából lényeges információkat tartalmazza:

- A 3.3. pont értelmében a zuglói kerületi szabályozási terv az ingatlanokat bontandónak jelöli ki.
- A 3.4. pontban az előszerződés említést tesz jogcím nélküli lakáshasználókról, illetve önkényesekről is: „Eladó az épületben lévő lakásokról, valamint helyiségekről listát készített, amely tartalmazza azok részletes felsorolását, alapterületét, (...), a bérlők és a bérleményben egyéb jogcímen vagy jogcím nélkül lakók, ill. önkényes beköltözők számát, nevét, amelyet a felek 3. számú mellékletként csatolnak jelen okirathoz” Az előszerződés rögzíti továbbá, hogy „eladó az általa készített anyagok tartalmáért feltétlen szavatosságot vállal.” (...) „A Házasingatlanokban található minden más személy, akár jogcím nélküli lakáshasználók vagy önkényes beköltözők, a továbbiakban „jogcím nélküli használók”-ként kerülnek megjelölésre.” (A 3. számú mellékletben a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan esetében nem jelennek meg jogcím nélküli lakáshasználók, más ingatlanok vonatkozásában azonban igen.)
- Az előszerződés 7. pontja értelmében a 3. számú mellékletben fel nem tüntetett személyek közül csak azon bérlők és az általuk jogszerűen befogadott személyek vonatkozásában vállalja a Vevő az ingatlanok kiürítését, akik az előszerződés megkötését követően, jogszerűen költöztek az ingatlanokba. Azaz a 3. pontban fel nem tüntetett „önkényes lakásfoglalók” vonatkozásában a kiürítési kötelezettség az Eladót terheli.
- Az előszerződés 8. pontja csak a bérlők, illetve a telekingatlanon/közterületi ingatlanon lakó személyek elhelyezéséről szól, a házasingatlanon jogcím nélkül tartózkodó személyekéről azonban nem.

Az előszerződés 3. számú mellékletében tehát nem szerepelnek jogcím nélküliek, önkényesek – ennek indoka a Budapest-Zugló Önkormányzat jegyzőjének október 25-i válasza értelmében szintén az, hogy előszerződés készítésének, vitájának, megkötésének időpontjában a helyiségek üresek voltak. Panaszosaink elmondása szerint 2003-ban a Polgármesteri Hivatal köztisztviselője, két gyámügyi ügyintéző és két rendőr kiment hozzájuk, „felmérték” őket, és figyelmeztették, hogy az épületet le fogják bontani. (E tények alapján felmerül a kérdés, hogy az önkormányzat nem szegte-e meg szerződésben vállalt kötelezettségét, amelynek értelmében szavatol az általa elkészített anyagok, dokumentumok valóságtartalmáért.)

Az ezt követő időszakra egészen 2006 nyaráig nincsenek adataink, azonban panaszosaink állítása alapján tudjuk, hogy a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan nem lakás céljára szolgáló helyiségeiben folyamatosan, életvitelszerűen tartózkodtak jogcím nélküli, illetve önkényes lakáshasználónak minősülő személyek, családok, köztük a panaszos és családja is.

2006. július 28-án Budapest-Zugló Önkormányzat kérelmére a XV. Kerületi Önkormányzat Polgármesteri Hivatala bontási engedélyt adott ki a Thököly út 31. sz. alatti ingatlanra. A bontást engedélyező határozat rögzíti, hogy a bontás

megkezdése előtt a közműkötéseket el kell végezni, az ingatlan használata megszüntetésének kérdéséről, annak körülményeiről azonban nem rendelkezik.

2006. szeptember 11-én az ingatlant a Zuglói Vagyonkezelő Rt. birtokba adta a beruházónak. A birtokbaadásról szóló jegyzőkönyv értelmében egy magánkézben levő őrző-védő cég lezárta az ingatlant (hegesztéssel, falazással) és átadta a Kft. képviselőinek – azaz az önkényes lakáshasználók ettől kezdve nem tudtak bejutni addigi hajlékukba.

## 2. A kilakoltatott családok jogi státusza

A vizsgálat megindításakor elsőként tisztáznunk kellett, hogy milyen jogi helyzetben voltak a kilakoltatott személyek: azaz azt, hogy bérlőnek, jogcím nélküli személyeknek vagy önkényes lakásfoglalóknak minősültek-e. A panaszfelvétel során panaszosaink elmondása alapján egyértelművé vált, hogy önkényes beköltözőkként éltek a nem lakás céljára szolgáló helyiségekben. (Az ingatlanból kilakoltatott többi személlyel nem sikerült kapcsolatba lépünk, panaszosaink elmondása alapján azonban vélhetően ők is önkényes lakásfoglalóknak tekinthetők.)

# IV. Megállapítások, az ügy egyes elemeinek alkotmányossági, jogi megítélése

## 1. A mellékhelyiségek, szemétkerakók lezárása

Az épület még az önkormányzat birtokában volt, amikor az önkényes lakáshasználókat elzárták a mellékhelyiségektől, illetve a szemétkerakó létesítményektől. Ezen intézkedések súlyosan sértik az önkényes lakáshasználók emberi méltósághoz fűződő jogát, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogot (70/D. §) és a kiskorú gyermekek alkotmányos jogát az egészséges testi, lelki és szellemi fejlődéshez (67. §).

*Ehelyütt hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmányban biztosított jogok, különös tekintettel az emberi méltósághoz fűződő jogra, az alkotmányosság felett őrködő intézmények egységes és következetes gyakorlata értelmében minden embert egyaránt megilletnek, függetlenül attól, hogy saját magatartása játszik-e, és ha igen, milyen szerepet abban, hogy hátrányos helyzetbe került. Semmilyen magatartás nem adhat tehát alapot az emberi méltóságot sértő intézkedések foganatosítására.*

## 2. A kilakoltatási eljárás

Az eljárásban elsőként a kilakoltatás tényét kellett megállapítanunk. Budapest-Zuglói Önkormányzat ugyanis mindvégig azzal érvelt: nem volt hivatalosan tudomásuk arról, hogy az ingatlanban – az előszerződés alapján elhelyezésre kerülő bérlőkön kívül – más családok is éltek.

A kerület polgármestere szeptember 12-én kelt levelében tagadta a kilakoltatás tényét, jelezte azonban, hogy az épületen közleményt tettek ki az épület birtokba adásának időpontjáról, illetve figyelmeztetést az épület bontása tárgyában, felhíva az épületben esetlegesen jogellenesen tartózkodó személyeket a helyiségek haladéktalan elhagyására. (A közlemény az önkényes lakáshasználók által lakott ingatlanrész bejáratára volt kifüggesztve, 2006. 09. 05-től 2006. 09. 11-ig.)

Az ügy számos körülménye alapján azonban cáfолhatatlan, hogy az érintett családok ingatlanban tartózkodásáról hivatalosan is tudomása volt az Önkormányzatnak:

- Panaszosaink elmondása alapján arról értesültünk, hogy már 2003-ban jártak az ingatlanban önkormányzati dolgozók.
- Budapest-Zuglói Önkormányzat gyámhatóságának egy, a panaszos legnagyobb gyermekének ügyében 2006 júniusában hozott határozatában kifejezetten szerepel a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan, mint a panaszos és családja nem bejelentett tartózkodási helye.
- A fentiekén kívül a Gyermekjóléti és Családsegítő Szolgálat munkatársának jelentéséből is kiderült, hogy a panaszos és három gyermeke a Thököly út 31. sz. alatti üzlethelyiségben lakott.
- Az épület bontásáról szóló, illetve a helyiségek elhagyására felhívó közleményből egyértelműen kiderül: az önkormányzatnak tudomása volt arról, hogy az ingatlanban tartózkodnak jogcím nélküli, illetve önkényes státuszú személyek.
- Az önkormányzatnak legkésőbb a mellékhelyiségek lezárását követően a sajtóból értesülniük kellett arról, hogy családok laknak az érintett üzlethelyiségekben.
- A tisztviselők állításai is ellentmondásosak: a polgármester, illetve a jegyző hivatalos álláspontja értelmében ugyan nem tudtak az ott tartózkodókról, az alpolgármester azonban „deviáns, bűnöző elemekről” beszélt az ingatlan kapcsán.

*Megállapítottuk tehát, hogy a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan nem lakás céljára szolgáló üzlethelyiségeiből kilakoltatták az ott önkényes beköltözőként élő családokat, köztük panaszosainkat is.*

A kilakoltatási eljárás jogszerűségének vizsgálatánál releváns lehet a kilakoltatott személyek jogi státusza. Amint azt a fentiekben megállapítottuk, a Thököly út 31. sz. alatti nem lakás céljára szolgáló helyiségekből kilakoltatott személyek önkényes beköltözőknek minősültek.

Az önkényes beköltözés fogalmát a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 139/A. §-a a következőképpen határozza meg:

„Aki a lakásbérletre vagy a helyiséggazdálkodásra vonatkozó jogszabály hatálya alá tartozó üres lakást vagy nem lakás céljára szolgáló üres helyiséget elfoglal, vagy abba önkényesen beköltözik anélkül, hogy arra a bérleti jogviszony létesítésére jogosult szerv vagy személy, illetőleg az elhelyezésre jogosult szerv jognyilatkozatával vagy intézkedésével feljogosította volna, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Kimondja továbbá a törvény, hogy a fenti esetben az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik.

Álláspontunk szerint egy, pusztán a jogszabályok szövege alapján tájékozódó jogalkalmazó számára nem teljesen egyértelmű, hogy hogyan határolható el egymástól a jogcím nélküli használó és az önkényes beköltöző fogalma. A lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) 2. számú mellékletének 91/A. § 13. pontja értelmében „Jogcím nélküli használó az, aki a lakást (helyiséget) a bérbeadónak – bérlőkijelölési vagy bérlőkiválasztási jog fennállása esetén e jog jogosultjának – a hozzájárulása vagy a vele való megállapodás nélkül használja.”

Az Alkotmánybíróság előtt támadták e fogalmakat, tartalmuk bizonytalansága, azaz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elemét képező jogbiztonság sérelme miatt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban e fogalmak világosak, egyértelműek, ennek alátámasztására azonban nem tesz egyebet, mint hogy szó szerint idézi a fenti fogalmakat. „A támadott rendelkezések normatartalma világos, egyértelmű, azok nem ellentétesek az Alkotmány 2. § (19) bekezdésével” (1075/B/2004. AB határozat).

Tiszteletben tartjuk az Alkotmánybíróság álláspontját, azonban a gyakorlati tapasztalatok alapján megnyugtatóbbnak tartanánk e fogalmak még pontosabb kifejtését. Különösen azért lenne ez előnyös, mert az önkényes lakásfoglalókra vonatkozó eljárási szabályok szigorúbbak a lakást jogcímmel vagy jogcím nélkül birtokló egyéb személyekre vonatkozó szabályoknál. A jogalkalmazói gyakorlat alapján úgy értelmeztük e fogalmakat, hogy jogcím nélküli lakáshasználónak kizárólag az minősül, aki korábban rendelkezett valamiféle jogcímmel, utóbb azonban valamilyen okból jogcím nélkülivé vált.

Azaz ügyfeleink a rájuk nézve hátrányosabb „önkényes beköltözők” fogalmi körébe tartoztak, azaz az eljárás jogszerűségének megítélése során az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésére vonatkozó rendelkezéseket vizsgáltuk.

Az önkényes beköltözés elleni fellépés eljárási rendje a következőképpen alakulhat:

Szabálysértési eljárás lefolytatására a bíróság jogosult.

Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítését *főszabály szerint nemperes eljárásban hozott bírói végzésben lehet elrendelni*, és a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vtv.) szabályainak megfelelően kell foganatosítani. Az eljárás főbb szabályai a következők:

Az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése iránti kérelmet az ingatlan fekvése szerinti helyi bírósághoz kell benyújtani. A bíróság a kérelem beérkezését követő 5 munkanapon belül meghozza a kiürítést elrendelő végzést. A végzésben a bíróság a végrehajtót arra hívja fel, hogy a végrehajtási költségek előlegezését követő 3 munkanapon belül foganatosítsa a lakás kiürítését, és az eljárás időpontjáról értesítse az illetékes rendőri szerv vezetőjét, kiskorú személy érintettsége esetén pedig az illetékes gyámhatóságot is.

A végrehajtó rendőr vagy tanú jelenlétében a helyszínen kézbesíti a végzést a lakásban tartózkodó nagykorú személynek, és felhívja őt, hogy a lakásban tartózkodó valamennyi személlyel együtt a lakást az ingóságoktól kiürítve 2 napon belül hagyja el. Ha a lakásban a helyszíni eljárás időpontjában nem tartózkodik senki, vagy ott csak kiskorú személy található, a végrehajtó a bíróság végzését és a helyszíni eljárásáról készített jegyzőkönyvet kifüggeszti a lakás ajtajára. A végrehajtó szükség esetén – a rendőrség közreműködésével – a 2 nap elteltével a helyszínen ellenőrzi a teljesítést és foganatosítja a lakás kiürítését. A helyszíni eljáráson kiskorú személy érintettsége esetén a gyámhatóság képviselője is részt vesz. Ha a második helyszíni eljárás alkalmával a lakásban nem tartózkodik senki, vagy ott csak kiskorú személy található, a lakásban lévő ingóságokat a végrehajtó elszállíttatja a kérelmező által megjelölt raktárba, a lakásban tartózkodó kiskorú személyeket pedig átadja a gyámhatóság képviselőjének, aki intézkedik ideiglenes hatályú elhelyezésük iránt.

A fenti esetben a végrehajtó a lakás ajtajára kifüggeszti a helyszíni eljárásáról készített jegyzőkönyvet, és abban megjelöli az ingóságok átvételének helyét, valamint azt, hogy a lakásban talált kiskorú személyeket melyik gyámhatóság részére adta át.

Az ingóságok kezelése tekintetében is speciális, garanciális szabályok érvényesülnek.

A bírósági végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy az önkényes beköltözlés esetén az Ltv. a tulajdonosi jogok védelmében *jegyzői eljárás lefolytatását is lehetővé teszi*, az üres lakás önkényes elfoglalásától számított 60 napon belül. A lakás kiürítéséről szóló jegyzői határozat fellebbezésre tekintet nélkül 8 napon belül végrehajtandó. Ez a rendelkezés tehát a szociális biztonsághoz fűződő jogok, illetve a tulajdonosi jogok konfliktusában a tulajdonosi jogosítványoknak biztosít elsőbbséget.

*A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy a Thököly u. 31. sz. alatti ingatlan kiürítésére irányuló eljárásban a fenti előírások nem érvényesültek, azaz sem jegyzői eljárás nem indult, sem bíróság által hozott végzés követelményének nem tett eleget az önkormányzat, így az eljárás egyéb garanciális elemei sem teljesültek. Az önkormányzat nem vette hivatalosan figyelembe azt a tényt, hogy a birtokba adott ingatlanban életvitelszerűen tartózkodnak családok, köztük kiskorú gyermekek.*

A bontási engedély kiadásának a 4/1997. (XII. 29.) Korm. rend. 26–27. § értelmében nem feltétele, hogy az adott ingatlan üres legyen. A XV. kerületi önkormányzat által kiadott bontási engedély azonban kifejezetten előírja, hogy „az építető csak a jogerős bontási engedély alapján az engedély érvényességének időtartama alatt, továbbá saját felelősségére és veszélyére, a birtokos birtokának megfosztása vagy birtokának zavarása nélkül építközhet.”

Tekintettel arra, hogy az önkényes lakó is birtokosnak minősül, az önkormányzat, illetve az SL Kft. eljárása sértette azon családok birtokát, akiknek nem biztosítottak lehetőséget arra, hogy személyes tárgyaikat az ingatlanból kivigyék annak lezárását megelőzően.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján tehát az önkormányzat (a Zuglói Vagyonkezelő Rt. és egy magánkézben levő őrző-védő cég útján) kilakoltatást hajtott végre, és ennek során mindvégig jogellenesen járt el, feltehetőleg abból a célból, hogy eleget tegyen az adásvételi szerződésből adódó jog- és kellékszavatossági igényeknek. Ebben az esetben a Ptk. 115. § (2) bekezdésében illetőleg a 192. §-ban meghatározott jogos önhatalom nem alkalmazható, így felmerül a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 273. §-ban meghatározott önbíráskodás büntetnének, illetve a Btk. 225. § szerinti hivatali visszaélés gyanúja.

Az önkormányzat ugyanis – annak érdekében, hogy jogos vagyoni igényének érvényt szerezzen – erőszakkal, illetve fenyegetéssel a lakóhelyük elhagyására, illetve kiürítésére kényszerítette az üzlethelyiségek lakóit.

### *3. Az önkényes lakásfoglalók otthontalanná válásával összefüggő önkormányzati kötelezettségek*

Az önkormányzatot attól függetlenül terhelik meghatározott kötelezettségek a területükön fekvő ingatlanokból kilakoltatott személyek vonatkozásában, hogy jogszerűen vagy épp a jogszabályok figyelmen kívül hagyásával jártak-e el a kilakoltatás során.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése a jogalkalmazókra, így az általunk is vizsgált hatóságokra, önkormányzatokra nézve kötelező erővel bír, érdemes áttekinteni a Testület álláspontját a szociális biztonsághoz, a lakhatáshoz fűződő joggal, valamint az állam, önkormányzat gondoskodási kötelezettségével összefüggésben.

A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban a Testület kimondta, hogy az Alkotmány 70/E. §-ban meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásában.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a szociális biztonsághoz való jog értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa kapcsán az AB a következőket deklarálta:

„Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garانتálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.” [42/2000. (XI. 8.) AB határozat]. Ugyanezen határozatban az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy hajléktalanság esetén szállás biztosítására az állam ellátási kötelezettsége az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben terjed csak ki; ez a kötelezettség azonban nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével.

A kilakoltatott önkényes lakásfoglalók szállásának biztosítására tehát – a 71/2002. (XII. 17.) AB határozat értelmében – csupán „akkor köteles az állam, ha azok életét közvetlen veszélyhelyzet fenyegeti. Annak eldöntése azonban, hogy a szállást hogyan kívánja biztosítani a számukra, az állam mérlegelési szabadsága körébe esik. A mérlegelési szabadságnak természetesen határt szabnak az Alkotmány rendelkezései. Ez azt is jelenti, hogy a szállás biztosításával kapcsolatos kötelezettségét az állam nem enyhítheti úgy, hogy mások tulajdonjogát korlátozza azáltal, hogy az önkényes lakásfoglalók kilakoltatásához nem biztosít hatékony eljárási formát. Ugyanígy a lakás nélkül maradt személyek sem oldhatják meg lakhatási gondjaikat mások tulajdonának a megsértésével. Az államnak ilyen jellegű veszélyekkel szemben is kötelezettsége a tulajdonjog védelme.”

*Az önkényes lakásfoglalóknak tehát „alap esetben”, azaz közvetlen életveszély hiányában az Alkotmánybíróság értelmezése szerint semmiféle – lakhatási feltételeik biztosítására irányuló – jogosítványuk nincs, az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése során azonban be kell tartani a jogszabályok által előírt utat.*

Eltérő megítélés alá esik azonban az az eset, amikor a kilakoltatott családban kiskorú gyermekek is élnek.

### 3.1. A gyermekek jogainak érvényesülése a kilakoltatással összefüggésben

A gyermeknek a magyar Alkotmány értelmében joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Szintén az alaptörvény deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.

A Gyvtv. 7. § pedig kimondja, hogy „a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.”

A fentiek értelmében tehát a kilakoltatott család gyermekét sem szabad kizárólag anyagi okok miatt (azaz a család hajléktalanná válása miatt) elválasztani szüleitől, testvéreitől. Azaz nem tekinthető jogszerűnek az alpolgármester úr által többször kifejtett vélemény, amely szerint a panaszos esetében célszerű lenne a gyermekek családból való kiemelése.

A családsegítő szolgálatról kapott információink szerint a panaszos a lakóhelyüül szolgáló üzlethelyiséget a lehetőségekhez képest tiszta és rendezett állapotban tartotta, olyannyira, hogy a családsegítő támogatta, hogy az édesanya átváljalja unokahúga feletti gyámságot is, és a családba fogadja a gyermeket. A családsegítő jelentése hangsúlyozta, hogy az édesanya több munkahelyen is dolgozik, közben rendszeresen hozza-viszi gyermekeit az iskolába. E körülmény a továbbiakban azért jelentős, mert megmutatja, ha ez esetben az édesanya a kilakoltatást követően nem talált volna saját erejéből szállást, és a gyermekeket – az alpolgármester kifejezett szándéka szerint – családjukból kiemelték volna, erre pusztán anyagi okból, azaz jogellenes módon került volna sor.

### 3.2. A családok átmeneti otthonára vonatkozó jogi szabályozás

*Az Alkotmány és a hatályos jogszabályok értelmében – a fentiek alapján – az államnak és az önkormányzatoknak alkotmányos kötelezettsége van a tekintetben, hogy a gyermekeket családjukkal közösen helyezték el.* E cél megvalósítását intézményi szinten a családok átmeneti otthona szolgálja.

A Gyvtv. 94. § (3) bekezdése alapján a harmincezernél több állandó lakosú települési önkormányzat családok átmeneti otthonának működtetésére köteles. Azonban a települési önkormányzat által fenntartott intézmények ellátási területe kizárólag a település lakosságára terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében közösen tartják fenn, vagy ha az ellátást szerződésben vállalta más önkormányzat lakosságára is kiterjedően [94. § (5) bekezdés].

Azaz az önkormányzatok a hatályos szabályozás szerint nem kötelesek elhelyezni a családok kerületi átmeneti otthonában a nem kerületi lakos kilakoltatott családokat, még abban az esetben sem, ha ott lenne szabad hely. Ilyen kötelezettségük elvileg kizárólag a fiktív lakcím szerint illetékes önkormányzatoknak van, feltéve, ha az adott otthonban van férőhely, a jogszabály ugyanis nem elhelyezési kötelezettséget ír elő, csupán az adott intézmény fenntartására irányuló kötelezettséget. A fiktív lakóhely azonban gyakran az életvitelszerű tartózkodási helytől távol eső, gyakorta más megyében található vidéki település. A fentiek következtében a nem kerületi lakos önkényesek sokszor magukra maradnak, kiesnek a szociális hálóból.

E probléma merült fel panaszosunk esetében is, akinek állandó, ámde fiktív lakóhelye Putnokon található, míg bejelentett tartózkodási helye egy, a főváros VI. kerületében található szálló volt. Így a Zugló önkormányzattal szerződéses viszonyban álló átmeneti otthonok még abban az esetben sem lettek volna kötelezhetőek a család átmeneti elhelyezésére, ha lett volna üres férőhelyük.

[A rendkívüli élethelyzetben, illetékességre való tekintet nélküli elhelyezési kötelezettség nem példa nélküli: a Gyvtv. 125. § (13) bekezdése értelmében azt a krízishelyzetben lévő várandós anyát, aki állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani, kérelmére bármely családok átmeneti otthonának be kell fogadnia.]

### 4. A gyermekjóléti és családsegítő szolgálat szerepéről

Megkeresésünkre a Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Központ tájékoztatott arról, hogy milyen intézkedéseket fogantatottak a panaszos édesanya és gyermekei ügyében.

A családsegítő 2005 októberében, az Edelenyi Gyermekjóléti Szolgálat jelzésére vette fel a kapcsolatot a családdal. Ekkor a Thököly út 31. sz. alatti üzlethelyiségben látogatta meg őket. 2006-ban a családgondozó részletes tájékoztatás értelmében folyamatosan kapcsolatban álltak az édesanyával.

A családsegítő jelentéséből kiderült, hogy az édesanya 2006 júliusában járt nála utoljára, amikor bejelentette, hogy az üzemhelyiségből kilakoltatják. Ekkor a családsegítő telefonon felvette a kapcsolatot a Szociális Rehabilitációs Alapítvány Családok Átmeneti Otthonával, amely ellátási szerződésben áll a Zuglói önkormányzattal, „ahol nem tudták fogadni, mivel nem volt hely és a kliens sem rendelkezett kerületi lakcímmel”. A családsegítő ezt követően javasolta az édesanyának, hogy „vegye fel a kapcsolatot a Dózsa György úti hajléktalanszállóval, és kérjen elhelyezést”.

A panaszosunk csak egy hónappal később, 2006. augusztus végén járt ismét a családsegítő szolgálatnál, ahol ismét tájékoztatták arról, hogy az átmeneti otthonban nincs hely, illetve megint javasolták számára a Dózsa György úti hajléktalanszálló felkeresését. Ezt követően megszűnt a kapcsolat.

A Gyvtv. 39. §-a értelmében a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja többek között a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését.

A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet értelmében a települési önkormányzat a településen élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését a gyermekjóléti szolgáltatás útján szervezi.

A gyermekjóléti szolgáltatás olyan észlelő- és jelzőrendszer működte, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben történő felismerését. Ennek keretében figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek életkörülményeit és szociális helyzetét, gyermekjóléti és egyéb szociális ellátások iránti szükségletét, gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét. (14. §)

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) értelmében „a családsegítés a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzethez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás”. [64. § (1) bekezdés] A krízishelyzet megelőzése érdekében a törvény értelmében veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszernek kell működnie. A jegyző, továbbá a szociális, egészségügyi szolgáltató, intézmény, valamint a gyermekjóléti szolgálat, a pártfogói felügyelői és a jogi segítségnyújtói szolgálat jelzi, a társadalmi szervezetek, egyházak és magánszemélyek jelezhetik a családsegítést nyújtó szolgálatnak, intézménynek, ha segítségre szoruló családról, személyről szereznek tudomást.

*A gyermekjóléti és családsegítő szolgálat a rendelkezésünkre álló információk alapján panaszosaink esetében egyértelműen több ponton is mulasztást követett el:* Annak ellenére, hogy a körülményeket ismerte, és tisztában volt azzal, hogy a családot kilakoltatás fenyegeti, és az édesanya munkája, gyermekeivel kapcsolatos teendői és rossz anyagi helyzete miatt jogainak, érdekeinek érvényesítésére, ügyeinek intézésére csupán korlátozott mértékben képes, nem segítette őt megfelelő mértékben abban, hogy szállást találjon. Megítélésünk szerint a családsegítőnek ilyen helyzetben magának kell felvennie a kapcsolatot az esetlegesen elhelyezést nyújtó családok átmeneti otthonaival, és minden lehetséges módon hozzá kell járulnia ahhoz, hogy ne kerüljön sor a család anyagi okból való szétválasztására.

A fenti kötelezettségek mellett a családsegítőnek tájékozódnia kellett volna a kilakoltatás tervezett menetéről, fel kellett volna hívnia az önkormányzat figyelmét az ingatlanban található kiskorúakra, jeleznie kellett volna a gyermekeket a kilakoltatással fenyegető anyagi veszélyeztetettséget az önkormányzatnak.

Bár egy ilyen személyes interakción alapuló, egyedi viszonyban a segítségnyújtás megfelelő módját és mértékét természetesen nem lehet kívülrőlként „kiporciózni”, véleményünk szerint a családsegítő azon javaslata, hogy az édesanya érdeklődjön egy másik hajléktalanszállóban, nem meríti ki a jogszabályok által előírt támogatás mértékét.

A Szoctv.-ben előírt jelzési kötelezettség azonban nem csupán a családsegítő, illetve gyermekjóléti szolgálatot, hanem a kerület jegyzőjét is terhelte volna – a tervezett kilakoltatásra a Szoctv. értelmében köteles lett volna felhívni kellő időben a családsegítő szolgálat figyelmét a krízishelyzet megelőzése érdekében.

*Azaz amellet, hogy a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkája nem volt megfelelő, megállapítható, hogy a krízishelyzet megelőzését és kezelését szolgáló jelzőrendszer sem működött Budapest-Zugló Önkormányzat területén.*

## V. Általános következtetések

E jelentés tárgyát képező konkrét kilakoltatási ügy számos általános következtetést vet fel, illetve erősít meg.

Részben a bérlakásállomány, különösen a szociálisbérlakás-állomány EU-átlaghoz viszonyított rendkívül alacsony aránya miatt, részben pedig a legszegényebb társadalmi rétegek alacsony jövedelme és közüzemi díjhátralékai, hitelintézetektől évekkorábban felvett lakáskölcsön-tartozásai miatt számos családot, köztük különösen nagy számú roma családot fenyeget a kilakoltatás, a hajléktalanná válás veszélye. E családok számára – amennyiben otthonuk elvesztését követően nem jutnak szinte azonnal szociális bérlakáshoz – a rokonokhoz, ismerősökhöz való ideiglenes beköltözést követően nem marad

más alternatíva, mint a lakáshasználat jogcím nélküli folytatása, vagy az üresen álló lakásokba, helyiségekbe való önkényes beköltözés. E lépésükkel azonban ördögi körbe kerülnek: a helyi önkormányzatok rendeletei gyakran kizárják a jogcím nélküli lakáshasználókat, illetve önkényes beköltözőket a szociális bérlakás igénylésére jogosultak köréből. (Az Alkotmánybíróság e megoldás alkotmányossága tekintetében nem foglalt egyértelműen állást: egyes esetekben megsemmisítette az ilyen tartalmú helyi, illetve kerületi rendeleteket, más esetben viszont nem minősítette őket alkotmányellenesnek.) Mi azonban – gyakorlati szempontból – meglehetősen aggályosnak tartjuk az ilyen rendelkezést tartalmazó rendeleteket, hiszen általában – tulajdonsértő magatartásuk szankciójaként – kényszerpályára kerülnek az egyébként is igen nehéz szociális körülménynek között élő családok, akik számára egyetlen a kiutat a stabil lakás jelentené.

E családokban jellemzően kiskorú gyermekek is élnek, akik megfelelő állami segítség hiányában hanykolódnak egyik ideiglenes szálláshelyről a másikig, és végül – a Gyvtv. rendelkezéseivel ellentétesen – gyakran pusztán anyagi okból szakadnak el szüleiktől, testvéreiktől. Így súlyosan sérülnek alapvető jogaik, valamint szűkülnek a későbbi életük kilátásai, esélyei is.

Rendkívül előremutató és fontos szabálynak tartjuk a Gyvtv. 7. §-át, amely a gyermekek alkotmányos jogaival összhangban biztosítja, hogy a gyermekeket pusztán anyagi veszélyeztetettség okán ne lehessen szüleiktől illetve testvéreiktől elválasztani. A gyakorlatban azonban problémát okozhat, hogy a fenti szabály nincs következetesen átvezetve a lakhatással kapcsolatos anyagi és eljárási jogszabályokba (ezek értelmében az önkényes lakásfoglalók arra való tekintet nélkül kilakoltathatóak, hogy a későbbiekben biztosított-e a gyermekek családjukkal közösen történő elhelyezése, azaz a gyermeki jogok érvényesülése), azaz ezek nem biztosítják a Gyvtv. fenti rendelkezéseinek végrehajtását. A Gyvtv.-ben biztosított garanciális szabály mellé tehát nem társul annak hatályosulását biztosító rendelkezés illetve jogkövetkezmény.

A Gyvtv. szabályainak hatályosulása, ennek módja és mértéke tehát jelenleg attól függ, hogy a jogalkalmazó önkormányzatok pusztán a lakhatással, a lakás kiürítésével kapcsolatos joganyagot, vagy pedig emellett a gyermekek jogairól szóló szabályozást is figyelembe veszik-e. *A szabályozás hiányosságai alapján tehát előfordulhat, hogy tulajdonjogi szempontok okán háttérbe szorul a gyermekek alkotmányos joga.* (Ez a helyzet azonban nem kizárólag az önkényeseket érinti, hanem bármely, akár önhibájukból, akár azon kívül hajléktalanná váló család esetén fennáll.)

*A jelenlegi szabályozásból következő helyzet három szempontból minősíthető alkotmányellenesnek:*

- Sérül a gyermekek Alkotmányban biztosított, a Gyvtv. 7.§-ban kifejtett joga.
- Sérül továbbá az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 70/A. §-a. Jelen szabályozás eredményeképpen ugyanis saját, illetve családja vagyoni, társadalmi helyzete miatt hátrányos helyzetbe kerülnek a kilakoltatott családok gyermekei, akiket – közvetve – családjuk anyagi helyzete miatt választanak el szüleiktől, testvéreiktől. A szabályozás felveti az egyenő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-ban meghatározott közvetett diszkrimináció gyanúját.
- A Gyermekek Jogairól Szóló, 1989-ben elfogadott New Yorki Egyezmény (kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) rendelkezéseibe is ütközik a jelenlegi megoldás. Az Egyezmény 9. cikke értelmében ugyanis az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenkifelett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről. A 3. cikk előírja, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenkifelett álló érdekét vegyék elsősorban figyelembe. A 2. cikk pedig – a Magyar Alkotmányhoz hasonlóan – szintén rögzíti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A Magyar Alkotmány 7. §(1) bekezdése értelmében pedig a Magyar Köztársaság köteles biztosítani a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

A fentiek miatt szükségesnek tartjuk a lakhatással, illetve kilakoltatással kapcsolatos hatályos joganyag átfogó módosítását, arra vonatkozóan, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is.

E szabályozás lehetséges sarokpontjai a következők lennének:

A jogszabályok – a Gyvtv.-vel összhangban – az önkormányzatok számára írják elő, hogy az önkormányzati lakásból bármely okból történő kilakoltatást megelőzően – az esetleges lakóhely, illetve tartózkodási hely szerinti önkormányzattal egyeztetve – gondoskodjanak arról, hogy a kiskorú gyermekeket családjukkal együtt helyezték el. Ennek során az önkényesen elfoglalt lakás kiürítésével egyidejűleg a tulajdonos önkormányzat köteles azonnali egyeztetést kezdeményezni a tényleges lakóhely szerinti önkormányzattal a család elhelyezése érdekében, a családsegítő bevonásával.

Fontosnak tartom, hogy az egyeztetés során olyan megoldást kell találni, amely nem akadályozza a család megélhetését, illetve a gyerekek folyamatos, ugyanazon intézményben történő iskoláztatását. A kilakoltatást tehát önkormányzati tulajdonú lakásból mindaddig ne lehessen végrehajtani, amíg a kötelezettek nem találtak olyan megoldást, amely biztosítja a gyermekek szüleikkel együtt történő elhelyezését.

A fentiek mellett ki kellene mondani, hogy a kisgyermekes családok által (akár önkényesként, akár jogcím nélküliként, akár lakbér-hátralákosként) lakott önkormányzati ingatlanok mindaddig nem értékesíthetők, amíg nem biztosított, hogy az értékesítést követő kilakoltatás után gyermekek családjukkal közösen kerülnek elhelyezésre.

(Az önkormányzatok tulajdonjogának fentiek szerinti korlátozása nem ellentétes az Alkotmány elveivel: az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonjog korlátozása alkotmányosságának feltétele, hogy arra közérdekből kerüljön sor, valamint hogy arányosság álljon fenn az okozott sérelem és az elérendő közérdekű cél között. A közérdek fogalma a magánszemélyek javára történő tulajdonkorlátozást is magában foglalja, amennyiben a magánszemélyek helyzetének rendezése társadalmi probléma megoldását szolgálja. Az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozás kapcsán igen tágan értelmezi a közérdek fogalmát: csupán annak indokoltságát vizsgálja, illetve azt, hogy a „közérdekű” tulajdonkorlátozás nem jár-e másik alapjog sérelmével, például, hogy az nem valósít-e meg diszkriminációt. [64/1993. (XII. 22. AB hat.) Az általunk javasolt megoldás e követelményeknek eleget tesz, hiszen a társadalom peremére szorult személyek lakhatásának megoldásához fűződő társadalmi érdek mellett egy konkrét alapjog: a gyermekek jogai érvényesítését, és egy alkotmányértő állapot megszüntetését is szolgálja.)

A fentiek mellett gyakorlati szempontból fontos lenne, hogy a családok átmeneti otthonának illetékességi területét terjesszék ki az adott önkormányzat területén életvitelszerűen tartózkodó személyekre is, valamint, hogy az átmeneti otthonok hálózatának és a szükségletek vizsgálatát követően szükség esetén hozzanak létre olyan átmeneti otthonokat, amelyek illetékessége nagyobb területre is kiterjed. (Utóbbi különösen jelentős, hiszen magánszemély tulajdonában álló ingatlanból történő kilakoltatás esetén is biztosítani kell a gyermeki jogok érvényesülését.)

Az átfogó módosítás egyben az önkényes beköltözés és a jogcím nélküli lakáshasználat fogalmainak egyértelműbb, egymásra tekintettel megalkotott definiálására is alkalmat adna.

## VI. Kezdeményezések, ajánlások, javaslatok

I. Budapest-Zugló Önkormányzatnak, illetve az önkormányzat szerveinek a Thököly út 31. sz. alatti ingatlan értékesítésével és birtokbaadásával kapcsolatos eljárásában számos ponton érte a panaszost és családját sérelem. Ennek orvoslása érdekében az Obtv. 21.§ (1) bekezdése értelmében

*kezdeményezem*

Budapest Zugló Önkormányzat képviselő-testületénél, hogy

a Roma Polgárjogi Alapítvány bevonásával keresse fel a panaszost, és részére a kilakoltatás jogszabálysértő módon megvalósuló lefolytatása miatt ért vagyoni és nemvagyoni károkat térítse meg.

II. A panaszos és három gyermeke lakhatásának és önálló, önfenntartó életvitelének biztosítása érdekében, tekintettel arra a Jelentésben kifejtett körülményre, hogy a család élete több szálon is a Főváros XIII. kerületéhez kötődik, a gyermekek mindenekfelett álló érdekeire figyelemmel

*felkérem*

a Budapest XIII. Kerületi Önkormányzat képviselő-testületét,

hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy a család a kerületben valamilyen módon (pl. szociális bérlakás formájában) lakáshoz juthasson.

III. Annak megelőzésére, hogy a jövőben hasonló jogsértések, visszaélések ne forduljanak elő az önkormányzati ingatlanok értékesítése során, valamint a gyermeki jogok teljes körű biztosítása érdekében – különös tekintettel arra, hogy az önkormányzat tervezi további ingatlanok értékesítését, az új tulajdonos részére történő birtokba adását –, az Obtv. 21.§ (1) bekezdése értelmében

*kezdeményezem*

Budapest Zugló Önkormányzat képviselő-testületénél, hogy

- készítsen átfogó programot, alakítson ki új gyakorlatot annak érdekében, hogy a kilakoltatásra váró gyermekes családok még a kiköltöztetés előtt a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével megtervezhessék, biztosíthassák későbbi lakhatásukat. Ennek elemeként kérjük, hogy első lépésként mérje fel az értékesítendő ingatlanokban ténylegesen, életvitelszerűen tartózkodó személyeket, családok helyzetét, körülményeit. Kérjük, hogy a program, illetve az annak alapján kialakított gyakorlat a gyermekek anyagi veszélyeztetettségét illetően tartalmazzon a szükséges preventív elemeket, és hosszú távon megfelelően szolgálja a gyermekek, illetve családok társadalmi integrációjának, reintegrációjának megvalósulását,
- tegyen lépéseket az önkormányzat egységei, szervei közötti kommunikáció, információáramlás és együttműködés javítása érdekében, különös tekintettel a Szocvtv.-ben előírt jelzőrendszer kialakítására és zavartalan működtetésére.

IV. A Zuglói Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat tevékenységében megjelenő helytelen gyakorlat miatt a Gyvt.-ben, illetve a Szocvt.-ben foglaltak érvényesítése érdekében az Obtv. 20. § (1) bekezdése érdekében azzal az

*ajánlással*

fordulok a Budapest-Zugló önkormányzat képviselő-testületéhez, hogy a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet mint szakmai ellenőrző és módszertani intézmény bevonásával, képzések szervezésével segítse elő a Zuglói Gyermekjóléti és Családsegítő Szolgálat hatékonyabb működését.

V. Tekintettel arra, hogy a Gyvtv. 7. § értelmében a gyermekeket kizárólag anyagi okból adódó veszélyeztetettség miatt családjuktól elválasztani nem lehet, a lakhatással, a kilakoltatás eljárási rendjével kapcsolatos jogszabályok azonban nem garantálják e rendelkezés érvényesülését a gyakorlatban, az Obtv. 25. §-a értelmében

*kezdeményezem*

a Kormánytól,

- hogy az igazságügyi és rendészeti, valamint a szociális és munkaügyi tárca bevonásával dolgozza ki a hatályos joganyag módosításának átfogó koncepcióját tekintettel arra, hogy a jogszabályok garantálják a kiskorú gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését a kilakoltatási eljárásokban is, figyelembe véve az e Jelentésben foglaltakat,
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 182/A. § módosítását, annak érdekében, hogy a kilakoltatás elhalasztására vonatkozó, december 1-jétől március 1-jéig terjedő időszakot átfogó moratóriumot terjessze ki az önkényesen elfoglalt lakás lakóira is.

VI. Tekintettel az önkényes lakásfoglalók és a jogcím nélküli lakáshasználók súlyos – és külső segítség nélkül megoldhatatlan – szociális helyzetére, és az e családokban élő gyermekek mindenek felett álló érdekeire és jogaira, az Obtv. 25. §-a értelmében

*kezdeményezem*

a gazdasági és közlekedési miniszternél,

hogy az önkormányzati bérlakás állomány növelését szolgáló központi költségvetési előirányzatból történő részesedés feltételeként iktassa be az erről szóló közleményébe, hogy az adott önkormányzat nem zárja ki a szociális bérlakás igénylői köréből azokat, akik korábban önkényesen foglaltak el lakást vagy jogcím nélküli lakók voltak.

VII. A családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló 46/2002. (VII. 12.) OGY határozatban foglaltakra hivatkozva

*felkérem*

a szociális és munkaügyi minisztert,

hogy tekintse át, és tájékoztasson arról, milyen konkrét lépések történtek az egységes családtámogatási rendszer létrehozásáról, a fogyatékos személyek támogatásáról és a szociális ellátások fejlesztéséről szóló 1075/2005. (VII. 15.) Korm. határozat 13. pontjában rögzített kötelezettség teljesítésére, amelynek értelmében a kilakoltatás veszélye előtt álló hátrányos helyzetű családok, illetve a lakással nem rendelkező személyek, családok segítésére el kell indítani a szociális bérlakásokhoz való hozzájutást biztosító programot.

VIII. Az önkényes lakásfoglalók kényszerrel történő kilakoltatása sértette a Vtv. eljárási szabályait, sőt – az alábbiakban kifejtettek szerint – figyelemmel az Obtv. 24. §-ában foglalt rendelkezésében foglalt kötelezettségemre kénytelen vagyok felvetni ismeretlen tettes büntetőjogi felelősségének kérdését is. Ezért azzal a

*kéréssel*

fordulok a Fővárosi Főügyészhez, hogy tegye vizsgálat tárgyává a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntettének vagy a Btk. 273. § (1) bekezdése szerinti önbíráskodás büntettének – külön megkeresésemben vázolt tényállás alapján történt – esetleges elkövetését.<sup>54</sup>

Budapest, 2007. február

*Dr. Kaltenbach Jenő*

<sup>54</sup> A szóban forgó esetben ugyanis az történt, hogy nyilvánvalóan az önkormányzat érdekkörébe eső okokból – a testület által vállalt szerződési kötelezettségek teljesítése érdekében – általunk nem azonosítható személyek oly módon biztosították az épület, illetve az annak részét képező helyiségek lakók nélküli birtokbaadását, hogy jogos önhatalomnak nem minősülő kényszerrel alkalmazták a helyiség kiürítése érdekében. Egy ilyen magatartás alkalmas jogtalan előny szerzésére vagy jogosnak vélt vagyoni igény érvényesítésére, és az elkövető személyétől (tettes, részes) függően akár különböző bűncselekmények megállapítását is megalapozhatja. Mivel egy országgyűlési biztosi vizsgálat keretei között a felelősség büntetőjogi aspektusának vizsgálatára nincs lehetőség, ugyanakkor az Obtv. kifejezett kötelezettségememé teszi a bűncselekmény gyanújának jelzését, ezért kérem, hogy a Főügyész Úr gondoskodjék az ügyben a szükséges intézkedések megtételéről.

Ügyszám: 5196/2006.

## Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról

### I. A vizsgálat célja

12 éves működésünk során mindig kiemelt fontosságot tulajdonítottunk az oktatás kérdésének, ezt több átfogó – a kisebbségi oktatás, a speciális (kisegítő) iskolai oktatás, valamint a felsőoktatás területén végzett – vizsgálat is bizonyítja. Az elmúlt évtizedben számos egyedi ügyben folytatott vizsgálat keretében is foglalkoztunk a roma gyerekek oktatási-nevelési intézményekben megvalósuló szegregációjával, és több olyan kezdeményezést, ajánlást tettünk, amelyek a diszkrimináció és a jogellenes elkülönítés megszüntetésére irányultak.

Az oktatási tárca 2002-ben több elemből álló programot indított a hátrányos helyzetű és roma tanulók integrációjának megteremtése, az iskolai szegregáció és diszkrimináció felszámolása és megelőzése, s ezzel összefüggésben a korszerű pedagógiai módszerek elterjesztése érdekében.

Jelen vizsgálat célja, hogy áttekintsük: a fentiekben jelzett oktatáspolitikai intézkedések hogyan, illetve mennyiben járulnak hozzá az oktatási szegregáció felszámolásához és megelőzéséhez; valamint hogy az eddigi tapasztalatok alapján milyen irányban lehet, illetve kell továbbfejleszteni az oktatási integráció rendszerét. Észrevételeinkkel szeretnénk hozzájárulni ezen intézkedések hatékonyságához, eredményességéhez.

A vizsgálat során folyamatosan figyelemmel kísértük, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma, illetve az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló állami kötelezettség következetesen érvényesül-e elsődlegesen az oktatási, illetve tágabb értelemben az átfogó kormányzati integrációs intézkedésekben.

Az oktatási tárca által indított deszegregációs reform a kezdeti szakaszában tart. Ezért a vizsgálat a program általános koncepciójának, koherenciájának elemzésére, nem pedig ezen a ponton még elérhetetlen, mérhetetlen eredmények „számmonkérésére” irányul. Az oktatásfinanszírozás várható változása, valamint a második Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT II.), azaz más néven az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) indulása az integrációs politika alakulását lényegesen befolyásolhatja. Vizsgálatunk másik célja tehát, hogy az integrációs politika megvalósításának eddigi tapasztalatai alapján visszajelzést nyújtsunk az esetlegesen szükséges kiigazítások érdekében.

### II. A vizsgálat módszere

A vizsgálat több, egymásra épülő fázisból állt. 2005 decemberében országos fórumot szerveztünk, ahol a hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjáért felelős volt miniszteri biztos tartott előadást az addig elért eredményekről, majd felkért oktatási szakértők<sup>55</sup> elemezték az integrációs intézkedéseket, illetve az érintett iskolák egy része is elmondta tapasztalatait.

2006 őszén helyszíni vizsgálatok keretében húsz, képesség-kibontakoztató és/vagy integrált oktatásszervezést bevezető iskolát, az iskolák fenntartóit és lehetőség szerint az adott település cigány kisebbségi önkormányzatát látogattuk meg. Az iskola vezetőjével és – ahol erre alkalom nyílt – pedagógusaival beszélgetve, valamint tanórákat látogatva vizsgáltuk: mit jelent az integráció az intézmények számára, hogyan valósult meg az együttnevelés az iskolák mindennapi életében, a tanórai munkában, milyen eredményeket sikerült elérniük, és milyen nehézségekkel kell megküzdeniük. Tájékozódunk a fenntartó önkormányzatok oktatáspolitikájáról is; megnéztük, hogy az integrációval kapcsolatos álláspontjuk miként befolyásolta, inspirálta avagy határozta be az iskolák integrációs erőfeszítéseit.<sup>56</sup>

Kíváncsiak voltunk arra is, hogy az integrációs oktatáspolitikai alakítói és a megvalósítását segítő szervezet munkatársai hogyan ítélik meg az eddigi eredményeket, s milyen változásokat tartanak szükségesnek. Ezért interjút készítettünk

<sup>55</sup> Berényi Eszter–Berkovits Balázs–Erőss Gábor, Hermann Zoltán, Radó Péter, Váradi Monika Mária–Virág Tünde szakértők készítettek elemzést az integrációs intézkedésekről, jelentésünk nyában támaszkodik szakértői megállapításaikra.

<sup>56</sup> Kapacitásbeli korlátok miatt nem volt módunk szociológiai értelemben vett reprezentatív, kérdőíves kutatás lebonyolítására. A helyszínen vizsgálandó iskolák kiválasztásakor ugyanakkor törekedtünk arra, hogy a különböző régiók, az eltérő nagyságú és problémájú (ezen belül az egyiskolás, önálló fenntartású; egyiskolás társulásban fenntartott és a többiskolás) települések, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya szerint, illetve az integrációs programba való bekapcsolódás ideje, az abban vállalt aktívabb, passzívabb szerepek alapján más-más helyzetben lévő iskolákat válogassunk ki, azaz hogy átfogóan azonosítani tudjuk a különböző típusú problémákat. Az intézmények kiválasztásában szorosan együttműködtünk az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) munkatársaival, akiknek ezúton is köszönjük a segítségét. Az iskolák igazgatóival, a települési és kisebbségi vezetőkkel strukturált interjúkat készítettünk.

Daróczi Gáborral, az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) politikai tanácsadójával és dr. Szőke Judittal, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ (OOIH) vezetőjével, továbbá interjút készítettünk és beszélgettünk az OOIH régiós és kistérségi koordinátoraival.

2006 novemberében is szerveztünk egy konferenciát, amelynek keretében az OOIH vezetője tartott előadást a Hálózat eddigi munkájáról, eredményeiről, majd négy, erre felkért iskola tartott vitaindító referátumot a pedagógiai innovációk, együttnevelés; az együttműködés hálózatai; a finanszírozás; valamint a szakmai ellenőrzés, eredményesség-mérés témáiban. Daróczi Gábor az oktatásfinanszírozás változásáról és a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó várható lehetőségekről adott tájékoztatást. Az előadásokat a meghívott képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítést bevezető iskolák hozzászólásai követték.

Az oktatási integráció átfogó feltételrendszerének tisztázása érdekében megkerestük a Miniszterelnöki Hivatal is, és tájékoztatást kértünk a kormányzati integrációs politikáról; valamint kérdésekkel fordultunk az oktatási és kulturális miniszterhez is.

### III. Átfogó integrációs intézkedések

Az oktatási tárca intézkedései csupán az oktatási intézményekben megjelenő szegregációs jelenségekre lehetnek közvetlen hatással. Az egyes oktatási intézmények között megjelenő szegregáció vonatkozásában már csak közvetett hatásuk lehet, a szegregáció egyéb formáit (például a lakóhelyi szegregációt), illetve kiváltó okait pedig egyáltalán nem lehet befolyásolni oktatáspolitikai eszközökkel.

Az oktatási integrációs intézkedések tehát önmagukban, azaz a munkaerő-piaci, szociális, területfejlesztési stb. intézkedések nélkül nem lehetnek sikeresek. Tényleges eredményt csak egy, a szegregáció komplex felszámolását célul tűző átfogó program részeként érhetnek el.

Az integráció megvalósításához átfogó kormányzati intézkedésekre van szükség. Ehhez elengedhetetlen a különböző szervek feladatainak összehangolása, amelynek keretei között világosan meghatározott az egyes tárcák, valamint a helyi szervek, intézmények szerepe és cselekvési lehetősége, hatóköre. Az intézkedéseknek reagálniuk kell a szegregációt létrehozó és fenntartó okokra (polarizálódó település és társadalomszerkezet, szociális migráció, zárványosodó munkaerő-piacok stb.) és átfogó választ kell adniuk azokra. (Így például a válságtérsegek felszámolásához komplex programokra van szükség: munkahelyteremtés, szociális, egészségügyi ellátás, településfejlesztés stb.)

Az integrációt szolgáló intézkedések megkerülhetetlen előkérdése, hogy vajon pusztán szociális vagy kisebbségi problémának is tekintjük-e a cigányság helyzetét. A nehézség abból adódik, hogy a cigányság egyszerre saját kultúrával és nyelvekkel rendelkező kisebbség, illetve – többségében – halmozottan hátrányos helyzetű csoport.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) biztosítja a cigányság kulturális és nyelvi identitásának megőrzését, a kulturális autonómia megteremtését a roma kisebbség részére. A kisebbségi jogok biztosítása azonban nem oldja meg a cigányság szociális jellegű, valamint a többségi társadalom előítéleteiből adódó, hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő problémáit.

A romák társadalmi integrációját szolgáló, a kirekesztődést felszámoló stratégiának tehát a következőkre kell egyértelműen reagálnia:

Az állami feladatvállalás céljának egyrészt ki kell terjednie – a jogi szabályok tökéletesítésével, a nevelés-oktatás, illetve figyelem-felhívó kampányok eszközével – a diszkrimináció, az előítéletek, valamint a negatív társadalmi attitűdök felszámolására, megelőzésére, a kisebbség és többség közti jó kapcsolat megteremtésére. Másrészt – általános társadalmopolitikai (így szociális, oktatási, lakhatási, térségfejlesztési, foglalkoztatási, egészségügyi) intézkedések végrehajtásával – a halmozottan hátrányos helyzet felszámolását kell célul tűznie. A társadalmi feszültségek elkerülése érdekében fontos elv, hogy a szociális helyzetből adódó hátrányok mérséklésére irányuló intézkedések célcsoportja is szociális mutatókkal legyen körülhatárolva, azaz ne csupán a roma származású lakosságot célozza. Mindemelllett elengedhetetlen annak a folyamatos vizsgálata, hogy az általános intézkedések mennyiben jutnak el a roma lakossághoz, hozzájárulnak-e körülményeik javításához. Ez az ún. mainstreaming elvének alkalmazását jelenti, azaz annak vizsgálatát minden jogalkotási és végrehajtási szinten, hogy az adott intézkedés hogyan hat a cigányság helyzetére, a kisebbség-többség kapcsolatrendszerére.

#### 3.1. A szegregáció kezelésére is alkalmas általános kormányzati stratégiák

Tájékoztatást kértünk a Miniszterelnöki Hivaltól (MEH) annak tisztázására, hogy vannak-e a szegregáció felszámolására irányuló, a szegregáció okainak elemzésére épített, arra átfogó, adekvát választ adó kormányzati programok.

A MEH arról tájékoztatott, hogy a kormány – a Kormányprogram, valamint az ÚMFT útján – komplex eszközrendszerrel kívánja a társadalmi kohéziót erősíteni. „E társadalmopolitikai célnak mind a központi kormányzati szervezetek,

mind pedig a települési önkormányzatok, a régiók és a kistérségek szintjén, valamint a civil társadalom erre irányuló erőfeszítései és erőforrásai szintjén kialakítandók és továbbfejlesztendők az intézményei, munkamódszerei, jogi környezete és finanszírozási forrásai, technikái.”

A MEH tájékoztatása szerint a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben komplex ágazatközi fejlesztések valósulnak meg az ÚMFT keretei között: így „a *Befogadó Iskola c. Projekt (amely a XXI. Század iskolája zászlóshajó program része)* szorosan kapcsolódik a leghátrányosabb helyzetű kistérségek komplex fejlesztését célzó ágazatközi programhoz, az abban megjelölt kistérségekben valósul meg (28 kistérség + egyéb hátrányos helyzetű település az Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek program alapján).”<sup>57</sup>

Tájékoztatást kaptunk továbbá arról, hogy „a kormány az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Megújulás Operatív Programja (TÁMOP) keretei között jelölte ki a társadalmi kohézió megerősítésének cél- és eszközrendszerét...”. A társadalompolitikai célok megvalósításához szükséges infrastrukturális fejlesztéseket pedig az Új Magyarország Fejlesztési Terv Társadalmi Infrastruktúra Programjában (TIOP) tervezett operatív programokon keresztül támogatja.

A MEH hivatkozik továbbá a Roma Integrációs Évtized nemzetközi programjára, amelyben „a roma népesség iskolázottságának javítása” célként jelenik meg. Utal továbbá a gyermekszegénység elleni (még kidolgozás alatt álló) hosszú távú kormányzati stratégiára<sup>58</sup>, amelyben szintén helyt kap a roma gyermekek integrált oktatásának kérdése.

A 2006-os Kormányprogram számos, témánk szempontjából fontos célkitűzést tartalmaz. Így például a cigányság helyzetével a „reform az oktatásban” fejezetben, valamint az „igazságos köztársaság” fejezet „a roma kisebbség társadalmi integrációja” és az „igazságos családtámogatás” alfejezeteiben foglalkozik. Ez a dokumentum általános politikai deklarációnak minősíthető, ezért csak a megoldandó problémakörök és az elérendő célok szintjén tárgyalja az integráció kérdését, így annak elemzése a konkrét deszegregációs intézkedések vizsgálata szempontjából nem releváns.

A TÁMOP az ÚMFT Kormány által elfogadott tizenöt operatív programjának egyike, és egyben témánk szempontjából a legmeghatározóbb.<sup>59</sup>

A TÁMOP a 2007-től 2013-ig terjedő időszakban a lakosság legszegényebb rétegeinek társadalmi és gazdasági életbe történő integrálását számos intézkedéssel segítheti elő. A program egyaránt tartalmaz intézkedéseket a szűk értelemben vett oktatási integráció megteremtésére, valamint az azt lehetővé tevő általános társadalmi, gazdasági előfeltételek megvalósítására.

A TÁMOP-ban rögzített hat specifikus cél<sup>60</sup> mindegyike fontos lehet témánk szempontjából. A szegregáció felszámolása vonatkozásában különösen jelentős a társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása, valamint a munkaerő-piaci aktivitás területi különbségeinek csökkentésére irányuló célkitűzés. Az oktatás tekintetében a TÁMOP egyik prioritása a minőségi oktatás és az ahhoz való általános hozzáférés biztosítása. E prioritás keretében valamennyi alprioritás közvetlenül meghatározó az oktatási integráció megteremtése szempontjából. Így megjelenik: az eltérő oktatási igényű csoportok oktatásának és a sajátos nevelési igényű tanulók integrációjának támogatása, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű és a roma tanulók szegregációjának csökkentése, esélyegyenlőségük megteremtése a közoktatásban.

Fontos továbbá „az egészségmegőrzés és a társadalmi befogadás, részvétel erősítése” címet viselő prioritás, amelynek számos alprioritása jelentős, így a kiemelt, leghátrányosabb helyzetű térségek, valamint a településen belüli szegregáció csökkentését célzó komplex fejlesztések támogatása; a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok szociális ellátórendszerhez és szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása munkaerő-piaci integrációjuk előmozdítása érdekében.

A TÁMOP három horizontális célja közül rendkívül jelentős az esélyegyenlőség elősegítése. Ennek értelmében a prioritások, intézkedések tervezése, megvalósítása, értékelése és nyomon követése folyamán minden esetben figyelembe kell venni az esélyegyenlőség szempontjait, valamint biztosítani kell azok tényleges érvényesülését. A TÁMOP szemléletében az esélyegyenlőség érvényesítése a társadalmi, gazdasági és területi kohézió erősítését szolgálja.

Jelenleg folyik a pályázatához szükséges akciótervek elkészítése. A pályázati kiírások 2007-ben várhatóak.

A TÁMOP – reményeink szerint – tényleges lehetőséget biztosíthat a területi és társadalmi egyenlőtlenségek felszámolására, így az oktatási integráció társadalmi és gazdasági háttérének megteremtésére. Remélhetőleg a meglehetősen összetett és sokszereplős végrehajtási apparátus alkalmas lesz annak biztosítására, hogy a program fejlesztései valóban eljussanak a legszegényebb, leginkább a társadalom peremére szorult csoportok tagjaihoz is. Különösen fontos ebből a szempontból a roma lakosság, amelynek esélyeit a szociális hátrányok mellett a többségi társadalom gyakran intézményes megkülönböztetése is csökkenti. A programok széles körű hasznosulását segíti elő a végrehajtás horizontális elvei

<sup>57</sup> MeH válaszlévlél az integrációs vizsgálatban történt megkeresésre.

<sup>58</sup> „Legyen jobb a Gyerekeknek Nemzeti Stratégia (2007–2032)” című előterjesztés.

<sup>59</sup> A legtöbb fejlesztést a Közlekedési Operatív Program, a Környezet és Energia Operatív Program keretei mellett a TÁMOP forrásai révén lehet megvalósítani.

<sup>60</sup> A TÁMOP specifikus céljai: a munkaerő-piaci kereslet és kínálat összhangjának javítása; az aktivitás területi különbségeinek csökkentése; a változásokhoz való alkalmazkodás segítése; az egész életen át tartó tanulás elősegítése; az egészségi állapot és a munkavégző-képesség javítása; a társadalmi összetartozás erősítése, az esélyegyenlőség támogatása.

körében az esélyegyenlőség és partnerség elve, amelynek értelmében ezekre mind a projektjavaslatok kiértékelése, mind a pályázati kiírások, mind a projekt támogatási, monitoring és ellenőrzési funkciók végrehajtása során tekintettel kell lenni.

A humán szolgáltatások (oktatás, képzés, egészségügy, munkaügy és szociális szolgáltatások, művelődés) infrastruktúrájának fejlesztését célzó TIOP horizontális szempontjai körében szintén megjelenik az esélyegyenlőség elve.

A fentieket áttekintve megállapítható, hogy számos hatékonynak tűnő, új, komplex kezdeményezés segíti elő a befogadó társadalom kialakulását. Nagy hangsúlyt kell azonban arra helyezni, hogy a nem specifikusan e célt szolgáló jogszabályok, kormányzati intézkedések se gyengítsék a fenti programok hatékonyságát.

Helyszíni vizsgálataink során gyakran tapasztaltunk egymásnak ellentmondó, egymás hatását gyengítő intézkedéseket.

A támogatásokkal összefüggésben például: miközben az NFT I.-ben a Humán-erőforrás Fejlesztési Operatív Program (HEFOP) keretében kiosztott források szegregációs célokra irányultak, olyan kistélelülések kisiskolái kaptak európai uniós pénzeket a Regionális Operatív Program (ROP) pályázatain, ahol teljes mértékű szegregáció valósult meg. Az esélyegyenlőség horizontális szempontja ezekben az esetekben nem érvényesült.

Számos olyan észrevételt kaptunk a helyi önkormányzatok és iskolák vezetőitől, hogy a kistérségi társulásokra vonatkozó jelenlegi szabályozás<sup>61</sup> az integrációval szemben ható folyamatokat indukálhat. Miközben az önkormányzatok gazdaságilag rákényszerülnek a többcélú kistérségi társulások létrehozására, a kistérségekre vonatkozó szabályozás nem tartalmaz a hátrányos helyzetű gyermekek oktatási integrációját ösztönző rendelkezést. A társulásban részt vevő iskolák beiskolázási közeete nem változik, továbbra is a megszokott munkamegosztásban látják el az oktatási feladatokat, ami sokszor az elit iskola és a halmozottan hátrányos helyzetűek iskolájának elkülönülését jelenti. Szakértők szerint térségi szinten a szegregációnak az a formája is megjelenik, hogy a „cigányiskolás” településeket kizsörítják a társulásokból.

A fenti példák alapján is szükségesnek tartjuk, hogy a jogalkotási és végrehajtási folyamatokban legyen jelen és érvényesüljön állandó horizontális elvként az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség és a társadalmi integráció szempontrendszere.

### 3.2. A roma kisebbség integrációjára irányuló speciális kormányzati programok

A Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP) kilenc közép- és kelet-európai ország összefogása, amelynek keretei között egységes elvek és módszertan alapján minden országnak stratégiai tervet kell kidolgoznia. Ennek végrehajtására konkrét kormányzati intézkedéseket tartalmazó kétéves intézkedési tervet kell készíteni a részes államoknak, így Magyarországnak is. Az elfogadás előtt álló stratégiai terv négy prioritási területen (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy) határozza meg a roma lakosság gazdasági, szociális integrációját szolgáló átfogó és konkrét célokat, indikátorokat és intézkedéseket. Ezek érvényesülését a terv egészét átható horizontális szempontok (például az egyenlő bánásmód érvényesítése) segíthetik elő. A RIÉP értelmében a fejlesztések tervezése és megvalósítása során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a fejlesztések ne növeljék az oktatási és lakhatási szegregációt, illetve hogy a forrásokhoz való hozzájutás feltétele legyen a szegregáció felszámolása. A mainstreaming elvének érvényesülését segíti elő, hogy a stratégia célul tűzi ki roma szakemberek részvételét a tervezés és végrehajtás valamennyi szintjén.

A RIÉP utal a romákat érintő, korábbi kormányzati intézkedéscsomagokra, köztük a jelenleg is hatályos, a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatra. Nem értékeli azonban, hogy a romák integrációjára irányuló korábbi kormányhatározatok mennyiben tudták megvalósítani a tervezett célokat és feladatokat, valamint nem tisztázza világosan a RIÉP és a jelenleg hatályos kormányhatározat egymáshoz fűződő viszonyát.

A Stratégiai Tervben szereplő feladatok részben megegyeznek a jelzett kormányhatározat feladataival, azaz nem újszerűek: részben a régi dokumentumokban foglalt, mind ez idáig nem vagy nem megfelelően végrehajtott feladatok „újraírásáról” van szó.

A kormányzati roma programok végrehajtása során, a tárcák közti munkamegosztás összehangolásáért az 1129/2006. (XII. 25.) Korm. határozattal létrehozott Roma Integrációs Tanács (RIT) felel, amely a korábbi Cigányügyi Tárcaközi Bizottság (CTB) utódja.<sup>62</sup>

A korábban meghatározott, de végre nem hajtott feladatokat új elnevezésű, de lényegileg a korábbi mechanizmus szerint működő struktúrába helyezték. Az átnevezett struktúra a lényegét tekintve változatlan maradt: konzultatív, koordinatív szerepe van. Kérdéses, hogy a RIT ilyen módon alkalmas lesz-e a CTB-t meghaladó hatékonysággal működni.

Említést kell továbbá tennünk a középtávú kormányzati intézkedéscsomag alapján 2005-ben kidolgozott, a roma teleppek rehabilitációjára irányuló lakhatási és szociális integrációs programról. Magyarországon megközelítőleg százezer

<sup>61</sup> A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.

<sup>62</sup> Kodifikációs hiba történt a Roma Integrációs Tanács létrehozására vonatkozó határozat elfogadásakor. Azzal egyidejűleg ugyanis nem módosították a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatot, így abban továbbra is a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság látja el a koordinációs feladatokat.

ember él mintegy 500-550 telepen, telepszerű lakókörnyezetben. Jelentős részük kistelepüléseken, illetve azok közigazgatási határain kívül található. A program keretében kilenc kistelepülés önkormányzata között osztottak el összesen 680 millió forint támogatást. A program komplex lakhatási és oktatási, illetve munkaerő-piaci mobilizációs, valamint a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést elősegítő elemeket tartalmaz, nagy súlyt helyezve a kisközségek fejlesztésére.

Az életkörülmények javítása szempontjából jelentős teleprehabilitációs programok megvalósítása során számos probléma merült fel. Volt olyan település, ahol nagyobb hangsúlyt helyeztek a szegregált környezet megújítására, mint a lakóhelyi elkülönülés felszámolására, azaz élhetőbb, tisztább, de továbbra is szegregált lakókörnyezetben maradt a roma lakosság. Az eredmények fenntarthatósága szempontjából nehézséget jelent, hogy bizonyos térségekben csak átmenetileg, közmunka és közhasznú munka keretében tudták biztosítani az érintett roma lakosság foglalkoztatását. A program diszfunkcionális működését jelezheti például az az eset, amikor a lakosság panasza szerint a leghátrányosabb helyzetű rétegeket hagyták ki a teleprehabilitációból.<sup>63</sup>

A fenti visszasságok sem csökkentik annak a fontosságát, hogy a program 2006–2007-ben – újabb 11 település bevonásával – folytatódik. Emiatt is szükséges, hogy mielőbb készüljön részletes, a konkrét tapasztalatokra épülő összehasonlító értékelés a 2005–2006-os modellprogram végrehajtásáról.

### 3.3. A kormányzati stratégiák értékelésének, utánkövetésének rendszere

A MEH tájékoztatása értelmében „a fent jelzett kormányzati programok és cselekvési tervek végrehajtását a kormány folyamatosan figyelemmel kíséri, az egyes intézkedések hatékonyságának mérésére maguk a jelzett programok tartalmaznak monitoring jellegű cselekvéseket, intézkedéseket.”

Ezek konkrét megvalósulásáról azonban nem kaptunk részletes tájékoztatást, amelynek egyik oka vélhetőleg az lehet, hogy a TÁMOP és a RIÉP monitoringja egyaránt csak a stratégiai tervezés szintjén állt a vizsgálatunk idejében, vagyis kiépült, folyamatos visszajelzésre alkalmas rendszer még nem készült.

Eddigi tapasztalatainkra figyelemmel fontosnak tartjuk, hogy az indikátorokat úgy határozzák meg, hogy azok alapján nyomon követhetők legyenek a tényleges változások, a ráfordítások, az eredmények és a változással érintett személyek köre. A különböző szektorokban azonos módon kellene az indikátorokat meghatározni: jelenleg a közoktatásban a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek állnak a deszegregáció fókuszában, míg egyéb programokban keverednek a roma lakosságot és a hátrányos helyzetű csoportokat célzó intézkedések. Kérdéses, hogy ilyen módon összefüggéseiben elemezhető, egységesen értékelhető információkhoz juthatunk-e.

Sokat árt a roma lakosság társadalmi megítélésének, ha általánosságban a romákat is érintő programokra költött összegek mint a cigányságra költött pénzek jelennek meg a kormányzati stratégiák megvalósításáról szóló jelentésekben, és így kerülnek a köztudatba anélkül, hogy a programoknak a cigánysághoz való tényleges eljutásáról információink volnának. A mainstreaming elvét ezért a monitoringban is következetesen végig kell vinni.

Hangsúlyozni szeretnénk azt is, hogy nem tartjuk elégségesnek a több év késéssel, utólagos kutatásokkal mért hatékonyság-visszajelzéseket. A programokba beépített folyamatos monitoring nélkül nem lehet a megfelelő korrigálásokat időben elvégezni, a programok közti összhangot megteremteni és fenntartani.

### JAVASLATOK

- A kormányzati szereplők iktassák be, és következetesen alkalmazzák a mainstreaming elvét nem csupán az általános és specifikus integrációs programokban, hanem az általános, egyéb célra fókuszáló kormányzati intézkedésekben, jogszabály-előkészítő tevékenységekben is, és szükség esetén kezdeményezzék az integráció megvalósításának társadalmi folyamatát gyengítő jogszabályok módosítását. Ennek keretében kezdeményezzék a kistérségekre vonatkozó szabályozás módosítását annak érdekében, hogy megelőzhető és megakadályozható legyen a tanulók térségi szintű elkülönítése, illetve dolgozzanak ki olyan szabályozást, amely alkalmas az integráció ösztönzésére.
- A jogalkotási és végrehajtási folyamatokban legyen jelen és érvényesüljön állandó horizontális elvként az egyenlő bánásmód, az esélyegyenlőség és a társadalmi integráció szempontrendszere.
- A RIÉP Stratégiai terve alapján készítendő, 2007–2008. évekre szóló kormányzati intézkedési terv kidolgozása során tisztázzák annak a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozathoz fűződő viszonyát, tekintettel a párhuzamos szabályozás kiküszöbölésére.
- Tekintsék át a tárcák roma programokkal összefüggő együttműködésének és összehangolásának régi-új rendszerét, és tegyenek intézkedéseket a RIT hatékony működésének biztosítása érdekében.

<sup>63</sup> Az egyik deszegregációs modellprogramot megvalósító önkormányzattal szemben jelenleg is ombudsmani vizsgálat folyik a lehetséges visszaélések kiderítésére.

- Elemezzék és értékeljék összehasonlító módon a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs modellprogramja végrehajtásának eddigi tapasztalatait. Ennek alapján szükség szerint módosítsák a további modellprogramokat, illetve az így szerzett tapasztalatokat használják fel az ÚMFT keretében 28 kistérséget érintő „Esély a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben élőknek” című program végrehajtása során.
- Az egyes stratégiák hatékony megvalósítása érdekében dolgozzanak ki pontos, a programok összehasonlítását is lehetővé tevő, gyors utánkövetési és monitoring rendszert. Az utánkövetés eredményeinek társadalmi kommunikációja során legyenek fokozott figyelemmel az egyes célokra költött összegek rendeltetésének pontos feltüntetésére, megelőzve a roma lakossággal szembeni társadalmi előítéletek fokozódását.

#### IV. Integráció az oktatás területén

##### 4.1. Esélyegyenlőségi reform

A különböző szociális, kulturális háttérű gyerekek esélyegyenlőségét azok az oktatási rendszerek képesek biztosítani, amelyekben minél hosszabb ideig tart a mindenki számára elérhető, azonos színvonalú oktatás, és minél magasabb oktatási szinten kezdődik el a szelekció.<sup>64</sup> A magyar közoktatási rendszerben azonban az iskolák „szabad gyermekválogatási” lehetősége és a szülők szabad iskolaválasztási joga eredményeként jelenleg már a korai, kezdeti szakaszban óriási szelekció érvényesül.

2002-től a közoktatási rendszerben megkezdődött egy reform, amely a hátrányos helyzetű gyerekeknek kíván a korábbiaknál nagyobb esélyt biztosítani az integrált oktatás feltételeinek megteremtésével és az oktatási szolgáltatások minőségének javításával. E reformfolyamat keretében politikai, jogi, finanszírozási és pedagógiai módszertani téren egyaránt történtek változások.<sup>65</sup> A kormányzat határozottan állást foglalt az oktatási szegregáció minden formája ellen; a közoktatási törvénybe bekerült az iskolai szegregáció tilalma; bevezettek két új oktatásszervezési formát: a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítést, amelyekhez kiegészítő normatívákkal többlettámogatást biztosítottak; és létrehozták a pedagógiai-módszertani megújuláshoz szakmai segítséget nyújtó szolgáltató intézményt, az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központot. Az oktatási integráció megteremtését elősegítő anyagi támogatások köre is megújult: új pályázati lehetőségek jelentek meg például a 2004–2006-os időszakban az NFT Humán-erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében, valamint új típusú ösztöndíjakat<sup>66</sup> indítottak el.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 2006. szeptember 1-jétől hatályba lépő módosításai<sup>67</sup> közül néhány szintén az esélyegyenlőség előmozdítását szolgálhatja. Az egységes iskolában, a 12 vagy 13 évfolyammal működő intézményben a tanuló részére folyamatos továbbhaladást kell biztosítani; az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell a tanulók esélyegyenlőségét szolgáló intézkedéseket. Az oktatási és kulturális miniszter a 2006-os törvénymódosítás legfontosabb céljaként az alapkészségek megerősítését jelölte meg. A 2007. január elsejével hatályba lépő új körzethatár kialakítási szabály<sup>68</sup> is fontos előrelépést jelenthet az intézmények közötti szegregáció megállításában.

Vizsgálatunk idején az NFT II. a tervezés szakaszában tartott. Az OKM tájékoztatása szerint az egyik fontos tervezett változás, hogy a deszegregációs célok minden oktatással összefüggő fejlesztésben horizontális szempontként meg fognak jelenni. A tárca feltett szándéka, hogy az oktatás fejlesztésére fordítható minden uniós forrást úgy használjon fel, hogy azok az oktatási esélyegyenlőség javítását is szolgálják.

##### 4.2. Az oktatási intézkedések közötti koherencia hiánya

Megindult és folyamatban van egy olyan, több elemet is tartalmazó reform, amely az oktatási rendszer erős szelektivitását és az oktatási szegregációt kívánja leépíteni, megelőzni. Arra a kérdésünkre ugyanakkor nem kaptunk kielégítő választ az OKM-től, hogy milyen stratégia érvényesül ezen intézkedések tervezése során, illetve az általános, valamint az oktatási rendszer egészének szelektivitására reagáló és a szűk értelemben vett integrációs intézkedések hogyan kapcsolódnak egymáshoz. Átfogó koncepció nélkül fennáll annak a veszélye, hogy az egyes intézkedések gyengíthetik vagy akár semlegesíthetik is egymást. Vizsgálatunk során több ilyen jelenséggel találkoztunk.

<sup>64</sup> Liskó Ilona: A hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási esélyei, Educatio 2006/1.

<sup>65</sup> Liskó Ilona: A hátrányos helyzetű tanulók iskoláztatási esélyei, Educatio 2006/1.

<sup>66</sup> Az Útravaló program az általános iskolák 7. és 8. osztályos hátrányos helyzetű tanulóinak nyújt támogatást, oly módon, hogy tanár mentorok segítségével a gyerekek patronálásához is segítséget ad.

<sup>67</sup> Lásd: 2006. évi LXXI. törvény.

<sup>68</sup> Kotv. 66. § (2) bekezdés.

A körzethatárról szóló új szabályozás alkalmazása nincs minden vonatkozásban kellően átgondolva, s ez a szándékolt hatással ellentétes eredményhez is vezethet. Az új szabály szerint a fenntartóknak úgy kell meghúzniuk az iskolák körzeteinek határát, hogy annak eredményeképpen az egyes beiskolázási körzetekben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya csak bizonyos százalékban (25%) térhessen el egymástól. Ezt az előírást kötelező jelleggel végre kell hajtaniuk a több iskolát fenntartó önkormányzatoknak, aminek következtében a jelenlegi gyakorlattal szemben a jövőben azokban az iskolákban is tanulnak majd halmozottan hátrányos helyzetű és roma diákok, amelyekben eddig egyáltalán nem vagy csak elenyésző számban voltak jelen. Ugyanakkor az integrált oktatás előfeltételét, az innovatív pedagógiai módszerek elsajátításának, a szakmai és szemléletbeli megújulásnak a lehetőségét csak azok az iskolák kapják meg, amelyek döntésük, választásuk alapján részt vesznek a képesség-kibontakoztató vagy integrált felkészítés megvalósításában, s azok is csak akkor jutnak hozzá biztosan a megfelelő szintű képzéshez, ha sikeresen pályáznak a pedagógiai innováció adaptálására és terjesztésére támogató uniós forrásokra. Az intézkedések tehát egyik oldalról kötelezik a fenntartókat nagy számú heterogén összetételű iskola kialakítására, míg a másik oldalról az integráció tényleges megvalósításához szükséges személyi és tárgyi feltételeket csak korlátozott körben, választható módon biztosítják számukra. Ez az összhangot nélkülöző politika a jogalkotói szándéktól messze álló „rideg integráció”<sup>69</sup> megvalósítását eredményezheti. Ezen túlmenően az sem zárható ki, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) egyértelmű tiltása ellenére az intézkedés megvalósítása az iskolákon belüli szegregáció erősödésével jár.

Az átfogó stratégia hiányára utal az alábbi jelenség: szociológiai tény, hogy a hátrányos helyzetű tanulók legnagyobb arányban kistelepülések kisiskolaiban tanulnak. Ezek közül sokban az alacsony gyermeklétszám miatt a halmozottan hátrányos helyzetű és roma diákokat már korábban is együtt oktatták a többi gyerekkel. 2003-ban ezért nagy számban ezekben az iskolákban kezdődött meg a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés. A 2006-os oktatási törvényt módosítás; a költséghatékonyság, racionálisnak tartott intézményszerkezet kialakítása érdekében tervezett lépések; mindenekelőtt az alacsony tanulói létszámú kisiskolák tagiskolává válása úgy megy végbe, hogy semmiféle garancia, kötelezettség nincs arra, hogy az integráló, korszerű pedagógiai módszereket alkalmazó leendő tagiskolák pedagógiai programját és innovatív gyakorlatát a befogadó nagy, városi intézmények átvegyék. E garanciák hiányában az integrációra, a pedagógiai innovációra fordított munka és pénz eddig elért eredményei kárba vesztethetnek.

A közoktatási racionalizálás másik területe az egyre nagyobb létszámú osztályok kialakításának ösztönzése a normatív támogatás átalakításával. Egy ilyen folyamat beindításának egyértelmű következménye az integrációs oktatás feltételeinek nehezebbé, ha nem lehetetlenné válása; intézményvezetők és pedagógusok teljes konszenzussal vallják, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek oktatása alacsony létszámú csoportban hatékony, tehát növekvő osztálylétszám mellett csökken a differenciálás és az integrálás lehetősége.

Bizonyos esetekben a finanszírozási rendszer maga is indukálja a szegregációs folyamatokat, példaként említhetjük a sajátos nevelési igényűvé minősített gyerekek európai összehasonlításban kiemelkedően és indokolatlanul magas arányát. Vizsgálatunk során is találkoztunk olyan önkormányzatokkal, amelyek érdeklődtek az integrációs felkészítés bevezetése iránt, majd – a két különböző normatíva összegének egybevetése után – inkább megmaradtak az eltérő tantervű iskola/tagozat működtetése mellett.

Itt is meg kell említenünk a nem önkormányzatok által fenntartott iskolák finanszírozását: miközben ezeket az intézményeket az önkormányzatiakhoz hasonlóan közpénzekből működtetik, az egyik legnagyobb akadályát képezik a központi esélyegyenlőségi, deszegregációs politika érvényesülésének.<sup>70</sup>

Elismerve az oktatási tárca elkötelezettségét és az eddig megtett erőfeszítéseket, rá kell mutatnunk arra, hogy az oktatási reformból hiányzik a mélyreható elemzés, illetve az átfogó stratégiai szemlélet. Az intézkedések hatását, diszfunkcióit az OKM tájékoztatása szerint csak utólagos hatásmérő kutatásokkal elemezték, nem pedig egy átfogóan megtervezett, reformba beépített, folyamatos visszajelzést nyújtó monitoring rendszerrel. Az OKM tájékoztatása szerint továbbra is kutatásokra fognak támaszkodni, bár a közoktatás-statisztikai adatokat „a jelenleginél erőteljesebben kívánják felhasználni”<sup>71</sup>. A hatékonyság, eredményesség mérésének hiányában pedig „visszacsatolás” sincs a stratégia, az intézkedések minél korábban történő, megfelelő módosítására.

## JAVASLAT

- A szaktárca tekintse át az oktatási intézkedéseket (nem csupán a közvetlenül deszegregációs célú rendelkezéseket, hanem összefüggéseiben a teljes rendszert) a koherencia megteremtése, az egymást semlegesítő intézkedések kiszűrése és az esélyegyenlőségi elvek maradéktalan érvényesítése érdekében.

<sup>69</sup> Rideg integrációról beszélünk abban az esetben, ha csupán egy fizikai térbe kerülnek a különböző szocio-kulturális háttérű gyermekek anélkül, hogy megfelelő pedagógiai módszerek alkalmazásával, befogadó légkör kialakításával tényleges együtt tanulásuk, együtt haladásuk feltételei megteremtődnének. A rideg integráció valójában az osztályon, csoporton belüli kirekesztődéssel azonos.

<sup>70</sup> Lásd részletesebben az 5.4. pontban.

<sup>71</sup> OKM-válaszlevél az integrációs vizsgálatban történt megkeresésre.

## V. Képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés

### 5.1. A szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések

Az ombudsmani vizsgálat során áttekintettük az integrációra vonatkozó kormányzati intézkedéseket; valamint vizsgáltuk azt is, hogy van-e átfogó stratégia, koncepció az oktatási rendszer egészének szelektivitására reagáló általános intézkedések és a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés vonatkozásában, azaz, hogy a szűk értelemben vett oktatási integráció (a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés) hogyan illeszkedik az általános oktatási intézkedések közé. Az alábbiakban részletesen a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítéssel foglalkozunk.

2002 augusztusában az oktatási tárca Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos Hivatalában kidolgozták két új oktatási forma, a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítés szabályozását. Ennek megfelelően 2002 novemberében a közoktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet új 39/D. §. és 39/E. §-sal egészült ki.

A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés céljai azonosak: a szegény és iskolázatlan szülők gyermekei iskolai sikerességének javítása innovatív pedagógiai módszerek bevezetésével. Az integrációs felkészítés esetén ezt a fejlesztő munkát a gyerekek elkülönítése, kiemelése nélkül, heterogén összetételű osztályban vagy csoportban kell megvalósítani. A rendelet az integrációs felkészítés bevezetését a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek meghatározott arányához köti. A képesség-kibontakoztató oktatásnak azonban ilyen feltétele nincs, azaz szegregáló/szegregált iskolák is bevezethették/bevezethetik a minőségi oktatás elemeit.

Az intézkedések célcsoportja a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek köre, amelyet szociális mutatókkal határozott meg a tárca.<sup>72</sup>

A hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítését az oktatási miniszter közleményeként kiadott „A hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítésének pedagógiai rendszere” (IPR)<sup>73</sup> szerint kell megszervezni.

A két felkészítés bevezetése esetén a fenntartó önkormányzatok kiegészítő normatívát igényelhetnek a központi költségvetésből. A két normatíva összege többször is változott, de a kettő közötti arány változatlan maradt, azaz az integrációs felkészítés esetén járó normatíva a képesség-kibontakoztató felkészítés háromszorosa<sup>74</sup>, ezzel is ösztönözve az integráció megvalósítását.

Az Integrációs Pedagógiai Keretrendszer alapján a normatívát igénylő intézmények számára kötelező az integrációs stratégia kialakítása, az iskolába való bekerülés előkészítése és az együttműködések, partnerségi kapcsolatok kiépítése, valamint a tanítást-tanulást segítő eszközrendszer számos elemének alkalmazása. Az IPR alapján az intézményeknek kétéves bevezetési ütemtervet kell kidolgozniuk.

Az inkluzív, együttnevelő pedagógiai kultúra terjesztése és az integrációs nevelés bevezetésének szakmai támogatása a 2003-ban létrejött OOIH feladata lett.

A továbbiakban kitérünk a szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések szervezeti hátterére, a program időtávjára, hatókörére, a célcsoportra, a felkészítések tartalmára, a személyi feltételekre, az eredményesség mérésére és a finanszírozásra.

Bár a 2007. január elsején hatályba lépő körzethatárszabály<sup>75</sup> nem tartozik a szűk értelemben vett oktatási integrációs intézkedések közé, de a két felkészítéshez közvetlenül kapcsolódik, így e szoros logikai összefüggés miatt részletesen elemezzük.

### 5.2. Szervezeti keretek

2002-ben az Oktatási Minisztériumon belül létrejött a Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos Hivatala, 2003-ban pedig a minisztérium háttérintézményeként az Országos Oktatási Integrációs Hálózat és Fejlesztési Központ. Az OOIH az integrációs politika megvalósítását támogató szakmai szolgáltató szervezet, célja az együttnevelő, inkluzív pedagógiai kultúra terjesztése, a pedagógusok és intézményeik horizontális együttműködésére épülő szakmai hálózat kiépítése. Az OOIH egy központi és négy regionális irodával, négy régiós és negyvenöt kistérségi koordinátorral<sup>76</sup>, huszonhat tanácsadóval kezdte meg működését. 2003-ban független szakértő bizottság választotta ki pályázati úton azt a negyvenöt ún. bázisiskolát, amelyekben az OOIH modellezte a miniszteri közleményben kiadott Integrált Pedagógiai Rendszert. A bázisintézmények sorába szegregált, de kiemelkedő módszertani innovációval jellemezhető iskolák is bekerültek. Az első év után a minisztériumi források elapadásával párhuzamosan, a bázisintéz-

<sup>72</sup> Kotv. 121. § (1) bekezdés 14. pont.

<sup>73</sup> Megjelent az Oktatási Közlöny 2003. augusztus 6-i számában.

<sup>74</sup> Az első évben 17 000 forint/fő volt a képesség-kibontakoztató normatíva, a 2004. és 2005. évi költségvetésben 20 000 forint/fő, a 2006. évi költségvetésben pedig 20 500 forint/fő szerepel. Az integrációs normatíva ennek függvényében 51 ezerről először 60 ezerre, majd 61 500 forintra nőtt.

<sup>75</sup> Kotv. 66. § (2) bekezdés.

<sup>76</sup> A kistérségi koordinátorok érettségivel rendelkező roma fiatalok, akik az integráció megvalósításában segítik az oktatási intézményeket.

ményi program beépült a HEFOP 2.1. „A” komponensébe, s mint pilot program folytatódott tovább, a 2.1.1. „A” központi programját pedig az OOIH szakmai vezetésével a sulinova Kht. valósítja meg. 2006-tól a képesség-kibontakoztató és integrációs kiegészítő normatívát igénylő iskoláknak kötelező együttműködni a Hálózattal.

A helyszíni vizsgálat során megkérdeztük az intézményeket az OOIH szerepéről is: elégedettek-e a szolgáltatásokkal, megkapják-e a szükséges szakmai segítséget. A válaszokból az derült ki, hogy azok az iskolák, amelyek ún. bázisintézmények voltak, az első évben nagymértékben tudtak támaszkodni a kistérségi koordinátorok segítségére, szinte napi kapcsolatban álltak velük. A későbbiekben a normatívát felvevő iskolák körének kibővülésével, valamint a kistérségi koordinátorok finanszírozásának bizonytalanná válásával, s az ebből fakadó fluktuációval összefüggésben a napi kapcsolat megszűnt. Az integrációs programhoz később csatlakozók hiányolják a felmerülő konkrét problémák megoldásában a helyszínen elérhető, közvetlen kapcsolatot, segítséget.

A roma kistérségi koordinátoroknak az IPR terjesztése mellett jelentős szerepük van a szemléletformálás terén is, megfelelő számban való alkalmazásuk és folyamatos, kiszámítható finanszírozásuk biztosítása a következő időszakban szükséges.

Az új Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) szervezetén belüli átalakítások érintették a Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztos intézményét is. 2006 őszétől a Roma Integrációs Titkárság és az Esélyegyenlőségi és Nemzetiségi Főosztály foglalkozik az egyenlő bánásmód kérdéskörével. A minisztériumtól tájékoztatást kértünk a változtatás koncepciójáról, különös tekintettel arra, hogy milyen okok miatt került ki a „hátrányos helyzetű gyermekek” fogalma az új titkárság nevéből illetve, hogy milyen koncepció alapján került az esélyegyenlőség területe a Nemzetiségi Főosztály szervezeti egységéhez. A válasz koncepcionális magyarázatot nem tartalmazott, azonban deklarálta, hogy tevékenységük továbbra is kiterjed a hátrányos helyzetű gyermekek problémáinak megoldására is. Úgy tűnik tehát, hogy elvi, koncepcionális okok nem indokolták az új minisztériumi egységek létrejöttét, s az egységek közötti munkamegosztás kialakítását, de ez közvetlenül nem veszélyezteti az integrációs program folytatását. Ugyanakkor az oktatási integrációs reform egészére jellemző a minisztériumi struktúrában is tükröződő átfogó stratégia hiánya, amely összességében problémákat okozhat.

## JAVASLATOK

- A kormányzati szervek erősítsék meg az OOIH státuszát, teremtsék meg a hálózat pályázati finanszírozástól független stabil jogállását.
- A szaktarca igazítsa a kistérségi koordinátorok számát a programban részt vevő iskolák számához olyan módon, hogy legalább a kezdő évben minden intézmény közvetlen segítséget kapjon az induláshoz, az IPR bevezetéséhez.
- Teremtse meg az OKM a kistérségi koordinátorok folyamatos alkalmazásának jogi és anyagi hátterét.

### 5.3. Az időtáv kérdése

#### 5.3.1. A program hosszabb távon

Tájékoztatást kértünk az OKM-től abban a vonatkozásban is, hogy milyen időtávon belül, milyen konkrét eredményeket várnak a két felkészítés bevezetésétől; tűztek-e ki számszerű célokat. Megkérdeztük, hogy terveik szerint mikor válthatja fel egy általános integrált oktatáspolitikát ezt a tulajdonképpeni szegregációs „krízisprogramot”. A tárcától kapott válaszból kiderült, hogy ilyen terv nem készült, számszerű, számonkérhető célokat nem tűztek ki, és a program folytatását is általánosan megfogalmazott célok teljesüléséig tervezik. Ilyen célként sorolták fel a szegregáció mértékének csökkenését; azt, hogy csökkenjen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felülreprezentáltsága a sajátos nevelési igényű tanulók között; hogy jelentős mértékben közeledjen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók továbbtanulási aránya a nem halmozottan hátrányos helyzetűekéhez; és hogy a tanulói teljesítményt ne befolyásolja az európai uniós átlagnál nagyobb mértékben a család társadalmi-gazdasági státusza. Ezek a célok megítélésünk szerint túlterjeszkednek a program valós lehetőségein, és már egy általános integrált oktatáspolitikát eredményét vetítik előre, amelynek hosszú távú megvalósítási szükségességével teljes mértékben egyetértünk.

Álláspontunk szerint azonban a konkrét indikátorok, számszerűsített célok hiánya több szempontból is problémát jelent. Egyrészt ezek nélkül nehéz lesz a program eredményességét, hatékonyságát mérni.<sup>77</sup> Másrészt a konkrét intézményi ellenőrzés feltételei még csak most teremthetnek meg, s ha ez nem bizonyul hatékonynak, felmerülhet annak a veszélye, hogy bizonyos iskolák az integrált oktatás tényleges megvalósítása helyett csak forrásszerzési lehetőségként „használják” a programot.

<sup>77</sup> Lásd az 5.8. pontban írottakat.













Az 5.10. pontban kitérünk arra a kérdésre, hogy Budapest kerületeinek sajátos helyzetével sem számol a jelenlegi szabályozás. Itt csupán arra szeretnénk rámutatni, hogy ez egy ténylegesen integráló iskola és az odajáró diákok számára azaz a következménnyel jár, hogy az intézmény saját hibáján kívül, a fenntartó döntései vagy a nem önkormányzati iskolák „arányelrontó” szerepe miatt elesik az integrációs normatívától, a továbbképzések és infrastrukturális megújulás lehetőségeitől. Az ilyen ténylegesen integráló kerületi iskola nem tudja befolyásolni sem az önkormányzat döntéseit, sem pedig a nem önkormányzati iskolák fenntartóit. Álláspontunk szerint a jelenlegi rendszerben az ebbe az iskolába járó gyerekek joga sérül, amiért nem kaphatják meg azokat a plusz szolgáltatásokat, amelyekhez hasonló helyzetben, de „szerecsébb környezetben” hozzájuthatnának.

A hatályos szabályozás szerint integrációs felkészítés első, ötödik osztályban és szakiskola kilencedik évfolyamán indítható. Ha a modell az elvárásoknak megfelelően működik, akkor a felmenő rendszerben integráltan, innovatív pedagógiával tanított hátrányos helyzetű gyermekek egyre nagyobb számban fognak megjelenni a szakiskolák helyett az érettségit adó középiskolákban. Deklarált oktatáspolitikai cél az is, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek minél nagyobb számban, minél korábban járjanak óvodába, ahol integrált nevelésük kulcsfontosságú. Ezért szükségesnek tartjuk azt, hogy a két felkészítés az óvodákban és az érettségit adó középiskolákban is indítható legyen.

#### JAVASLATOK

- Az OKM folytasson egyeztetéseket az érintett állami szervekkel, és alakítsanak ki közös állásfoglalást az integrációhoz szükséges arányok számításának módjáról, hogy az OOIH a jogszabály egységes alkalmazásához segítséget tudjon nyújtani.
- Módosítsa a szaktárca a normaszöveget a tagiskolák nevesítésével: azaz váljék egyértelművé, hogy a párhuzamos osztályok közötti arányelőírás nem mellőzhető az összevont intézmény tagiskolái esetében sem.
- Az integrációs rendszer igazságosabb működése érdekében az oktatási tárca teremtsen meg annak a feltételeit, hogy az integráló, de önhibájukon kívül integrációs normatívára nem jogosult iskolák hasonló tárgyi, módszertani innovációkhoz juthassanak hozzá.
- Módosítsa az OKM a szabályozást annak érdekében, hogy az óvodákban és érettségit adó középiskolákban is bevezethető legyen az integrációs és a képesség-kibontakoztató felkészítés, és igényelhető legyen az ezek megvalósításához szükséges támogatás.

##### 5.6.1. Multikulturális elemek

A multikulturális oktatás az etnikai sztereotípiák és előítéletek visszaszorítása révén előmozdítja az egyre sokszínűbbé váló társadalomban a harmonikus együttélést. A multikulturális elemek tananyagba és pedagógusképzésbe kerülése a szemléletformálás, az ún. „rideg integráció” elkerülésének is alapfeltétele. Az OKM-től kapott tájékoztatás az alábbi helyzetképet nyújtja. Általános követelményként a Nemzeti Alaptanterv (NAT) előírja, hogy az oktatás minden szintjén minden gyereknek meg kell ismerkednie a kisebbségek kultúrájával; kimeneteli követelményként pedig az érettségi követelményrendszerbe is beépült a kisebbségek kultúrájának ismerete. Ugyanakkor világossá vált, hogy a tényleges oktatást lehetővé tevő oktatási csomagok jelenleg még véleményezés, illetve tesztelés alatt állnak.

Egy pedagógus-továbbképzési programot is kifejlesztettek, amelyet ebben a tanévben 50 tantestület kap meg térítésmentesen. Terveik szerint az NFT II-ben a képzés több száz iskolához jut el.

Tervezik a tankönyvek és oktatási segédletek áttekintését a romák megjelenítése, ábrázolása tekintetében, s ezen belül kitérnek arra is, hogy milyen romákról szóló tartalom jelenik meg, valamint milyen tartalom hiányzik a szóban forgó könyvekből, segédanyagokból.

Nem kaptunk azonban választ arra a kérdésünkre, hogy a pedagógusok ehhez szükséges ismereteit, megfelelő szemléletét miként kívánják általánosan biztosítani, azaz hogy beépül-e ez a tartalom a pedagógus alapképzésbe.

Összességében látható, hogy ezen a területen még csak az első lépések történtek meg mind a tananyag előállítását, mind pedig a pedagógusok felkészítését illetően.

#### JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat tegye meg a multikulturális elemek tényleges oktatásához szükséges intézkedéseket – a tananyagok, tankönyvek és a pedagógusképzés területén is.

##### 5.7. Személyi feltételek

###### 5.7.1. Pedagógiai módszertan a programon belül

A program sikerének előfeltétele az innovatív pedagógiai módszerek ismerete. Jelenleg az innovatív pedagógiai módszerek megismerését biztosító pedagógus-továbbképzés csak az integrációs modellben részt vevő, és egyben HEFOP pályázatot is elnyerő iskolák részére biztosított. Helyszíni vizsgálataink során is kiderült, hogy a rendszert bevezető, de



Az OOIH-tól azt a tájékoztatást kaptuk, hogy bár kimondva nem szerepel az IPR-tréningek anyagában a szemléletformálás, ez a kérdés mindenképpen felvetődik a továbbképzéseken: leginkább a kooperativitás és multikulturális elemek oktatásánál. A tréningeken, továbbképzéseken gyakorlatilag megtörténik az előítéletekkel való szembesülés, és ezek kezeléséhez eszközöket és módszertant kapnak a pedagógusok.<sup>96</sup>

Nem tudtuk vizsgálni, hogy az IPR elemeinek elsajátítása mennyiben jelentheti egyben a pedagógusok szemléletformáló, antidiszkriminációs képzését is. Mindazonáltal nélkülözhetetlennek tartjuk, hogy a két felkészítés valamelyikét bevezető iskolák tantestületei az IPR-tréning mellett, vagy azzal együtt, abban benne foglalva – de kötelezően és ne csupán pályázati esetlegességgel – szemléletük formálását segítő képzésen, tréningen is részt vegyenek.

#### JAVASLATOK

- A szakminisztérium biztosítsa azt, hogy a szemléletformáló, antidiszkriminációs felkészítés is a program kötelező elemévé váljon, azaz a két felkészítést bevezető iskolák tantestületei kötelező módon végezzenek szemléletformáló, antidiszkriminációs tréninget.
- Az OKM tegyen további erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a szemléletformáló, antidiszkriminációs felkészítés a pedagógus alapképzés tényleges részévé váljon.

##### 5.7.4. Hospitálás a programon belül

A meglátogatott iskolák egy része elmondta, hogy a legtöbbet a kölcsönös hospitálások során tanultak az innovatív pedagógiai módszerekről, a bázisiskolai rendszer megszűnésével azonban a programban részt vevő iskolák között is megszakadtak, esetlegessé váltak a kölcsönös hospitálások. Különösen nehéz azoknak az iskoláknak a helyzete, amelyeknek közvetlen környezetében, elérhető közelségében nincsenek integráló intézmények.<sup>97</sup>

Az innovatív pedagógiai gyakorlatok kölcsönös hospitálások, az egymástól való tanulás nélkül nem tudnak elterjedni és megújuló módon beépülni az iskolák életébe. Ennek megfelelő – időbeli és anyagi – kereteit meg kell teremteni a programon belül.

Az OKM arról tájékoztattott minket, hogy az integrációs folyamatban előrébb tartó iskolák hospitációs központtá alakítását és szakértői, mentori szolgáltatásokat nyújtó szakmai hálózatok működtetését tervezik. Az OOIH-tól azt is megtudtuk, hogy az NFT II-ben újraindítják a bázisiskolai rendszert, illetve idén is szerveznek megyei szintű intézményi találkozót a tapasztalatcsere biztosítása érdekében. Ezt a feladatot nélkülözhetetlennek tartjuk, támogatjuk mielőbbi megvalósítását.

##### 5.7.5. Pedagógiai asszisztensek

Kulcsfontosságúnak tartjuk a pedagógiai-szakmai tevékenységet segítő pedagógiai asszisztensek iskolai alkalmazását, mivel ők segítséget nyújthatnak a többségi és kisebbségi társadalom közötti szakadék áthidalásában, a konfliktusok feloldásában, az iskola és a szülők közötti párbeszéd kialakulásában. Jelenlétük, működésük hozzájárulhat ahhoz, hogy csökkenjen a távolság az iskola és a sokszor alacsony érdekérvényesítő képességű hátrányos helyzetű szülők között.

Helyszíni vizsgálataink is arról győzték meg minket, hogy egészen más a szülőkkel való kapcsolattartás intenzitása és sikerebb az iskolai életbe való bevonásuk ott, ahol roma segítő szakemberek is részt vesznek az oktatási intézmény mindennapi munkájában.<sup>98</sup>

Pedagógiai asszisztensek alkalmazására jelenleg is van lehetőség, szükségesnek tartanánk azonban alkalmazásuk kötelezővé tételét azokban az iskolákban, ahol nagy számban tanulnak halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek.

#### JAVASLAT

- Az oktatási kormányzat kezdeményezze a Kottv. megfelelő rendelkezéseinek módosítását: tegyék kötelezővé a pedagógiai asszisztensek alkalmazását – az ehhez szükséges személyi és tárgyi feltételek egyidejű biztosításával – azokban az iskolákban, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek felülreprezentáltak.

<sup>96</sup> A helyi döntéshozók, a fenntartók képviselői és nem pedagógus szakemberek számára kiírt HEFOP pályázatok expressis verbis is tartalmazznak előítélet-felismerő, -kezelő elemeket.

<sup>97</sup> A Dél-Dunántúlon, főként Baranya megyében, ahol a legtöbb bázisiskola, illetve „jó gyakorlatot” felmutató integráló intézmény található, már kialakult egyfajta együttműködő hálózat, ezzel szemben másutt, elsősorban az alföldi megyékben gyakran panasztolták az intézményvezetők, hogy csupa szegregáló, de legalábbis a képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés iránt nem érdeklődő iskola veszi őket körbe, gyakran még a pályázati konzorciumi partnerek összeszedése is nehézségbe ütközik.

<sup>98</sup> Az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) pályázati kiírása alapján 2003-ban a közoktatási intézményeknek lehetőségük nyílt arra, hogy pályázzanak roma pedagógiai asszisztensek foglalkoztatására. Az OFA támogatta a roma származású munkanélküli foglalkoztatását; a közoktatási intézmény pedig vállalta, hogy a program befejezését követően a munkavállalót legalább két évig továbbfoglalkoztatja. A pedagógiai asszisztens segít az iskola és a szülők közti kapcsolattartásban, e munkája mellett továbbtanul (leérettségizik és OKJ-s szakképesítést szerez), amit az önkormányzat és az iskola szintén támogat.

### 5.8. Az integrációs intézkedések eredményességének mérése

#### 5.8.1. A mérések

Az oktatási rendszer egyik alapvető problémája, hogy az intézményekben folyó pedagógiai munka eredményének rendszeres mérése nem megoldott, s e hiány természetesen vonatkozik az integrációs intézkedésekre, az integráló intézményekben folyó munkára is. Az OKÉV ellenőrzései csak szűrőpróbaszerűek voltak. Ismereteink szerint a rendszer egyelőre csak a „bemenetelt” méri (normatívák, továbbképzések, kidolgozott pedagógiai programok), az output (tanulói teljesítmény, valódi integráció) mérésére nincsenek megfelelő módszerek.

A felkért szakértő<sup>99</sup> szerint az integrációs politika sikere leginkább a tanulói teljesítmények ún. longitudinális mérése, a különböző időpontban mért teljesítmények egyéni szintű összehasonlítása alapján ítéltető meg.

Az egyéb mutatók nem nyújtanak megbízható információt az integráció, fejlesztés megvalósulásának eredményeiről:

- A hátrányos helyzetű diákok átlagos teljesítményét elemezve, az eredményeket jelentősen befolyásolhatja az, ha például egy-egy diák iskolát vált.
- Az olyan mutatók, mint a kevesebb bukás, a tankötelezettségi kor határa előtt a rendszerből kikerülés csökkenése manipulálhatók (például a teljesítmény-követelmények leszállításával), így nem nyújtanak megbízható képet.
- A továbbtanulási mutató esetében aggályos, hogy mivel nincs meghatározott mérték, eggyel több továbbtanulás is eredményességgént jelentkezhet. A középiskolák felvételi követelményei is megváltozhatnak a csökkenő diáklétszám miatt. Továbbá az a tény, hogy valakit felvettek, még nem jelenti azt, hogy biztosan képes is elvégezni az adott iskolát.

Megkerestük az OKM-et azzal a kérdéssel is, hogy miként méri az integrációs intézkedések eredményességét. A tárca egyrészt hivatkozott a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóakra vonatkozó adatszolgáltatás új szabályára.<sup>100</sup> Bár az adatgyűjtésnek ezt a módját a párhuzamos (jegyzői, és iskolai) adatkezelés miatt nem tartjuk teljesen aggálytalan-nak,<sup>101</sup> az kétségtelen tény, hogy megteremtí a nyilatkozatok minisztérium általi ellenőrizhetőségének feltételét, a törvényességi ellenőrzés kiinduló pontja lehet.

Az oktatási kormányzat a 2007 elején megalkotandó normatívaigénylési rendszert is ismertette, amely szándékaik szerint célzottabbá és ellenőrizhetőbbé teszi a támogatások lehívását. A teljesen szabad felhasználású normatívát fel fogja váltani egy indikátorokhoz kötött igénylés, amelyhez a felhasználást ellenőrző rendszer is kapcsolódik majd. A jelenleg formálódó OKM rendelettel – a tárca célja szerint – lehetővé válik a jogosultság előzetes kontrollálása, az eredményességi indikátorok beépítése, a szakmai ellenőrzés rendszerének működtetése. Terveik szerint a konkrét ellenőrzéseket a 2007. február 1-én felállított és az OKÉV-et is integráló Oktatási Hivatal végzi majd.

A tervezett rendszerről egyelőre többet nem tudunk, azt azonban hangsúlyoznunk kell, hogy nem elégséges, ha a felhasználás ellenőrzése kizárólag adatszolgáltatáson alapul. A szakmai ellenőrzésnek az új pedagógiai módszerek tényleges alkalmazását is vizsgálnia kell. (Dokumentálni szinte mindent lehet, a tényleges és a rideg integráció közti különbséget azonban csak a tanórákon való részvétel útján lehet megállapítani.)

Az IPR bevezetése során az intézményektől elvárják bizonyos mutatók teljesítését<sup>102</sup>, komplex ellenőrzésre azonban az OOIH-nak kapacitások híján eddig nem volt módja. Ezen változtat remények szerint az önellenőrzési rendszer, amelyet az OOIH 150 iskolán tesztelt. A szakmai ellenőrzés és segítségnyújtás megteremtéséhez próbál keretet teremteni az együttműködési megállapodás, amit a normatívát igénylő fenntartóknak és az IPR-t bevezető intézményeknek kell az OOIH-val megkötniük.<sup>103</sup> E megállapodás szerint az intézménynek egy önértékelési kérdőívet kell kitöltenie integrációs szakértő segítségével. (A szakértő díját a fenntartónak, intézménynek kell állnia.) Amennyiben az iskola ennek alapján megállapítja, hogy gyakorlata részben vagy egészben nem felel meg a jogszabályban írottaknak, elvégzi a szükséges korrekciót, és erről tájékoztatja a sulinova Kht.-t. Az OOIH célzottan szakértői segítséget nyújt a korrekció elvégzéséhez, ha az iskola az önellenőrzési dokumentációt megküldi számára.

Bár az együttműködési megállapodás megkötése és az önellenőrzés elvégzése kötelező a normatívát igénylő iskolák számára, és az önellenőrzés helyességének megállapításában szakértő segít, maga a korrekció az intézményre van bízva, amelyhez csak esetlegesen kap segítséget az OOIH-tól. A szakértői díj intézményre terhelése is okozhat nehézséget a hátrányos helyzetű, forráshiányos településeken működő iskolák számára. Helyszíni vizsgálataink során nem egy iskola mondta el azt is, hogy álláspontja szerint kitölthetetlen az önértékelési dokumentum: mindent más bontásban kell összegyűjteni, mint ahogy azt a közoktatási statisztikák megkövetelik. Észrevételeik szerint az egyébként is sok adminisztrá-

<sup>99</sup> Hermann Zoltán.

<sup>100</sup> A 70/2006. (III. 28.) Korm. rendelet által módosított, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet 12/H. §, amely 2006. VI. 1-jétől hatályos és 2007. I. 1-jétől kell alkalmazni.

<sup>101</sup> Lásd részletesen kifejtve az 5.10. pontban.

<sup>102</sup> Az elvárt legfontosabb mutatók: az évisméltések, a lemorzsolódás csökkentése, az érettség adó középiskolákban továbbtanulók számának növekedése, valamint a kompetenciamérések során az átlagot meghaladó eredménynövekedés.

<sup>103</sup> Lásd 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 39/D. § (8) bekezdés.

cióval járó IPR mellett a munka dokumentálásának megkövetelt foka az oktatástól veszi el az energiát, és vannak olyan elvárások is, például a továbbtanuló gyerekek középiskolai sikerességének nyomon követése, amelyek az iskolák jelenlegi kapacitásai mellett teljesíthetetlenek.<sup>104</sup>

Mindenesetre a teljes ellenőrizhetetlenség állapotából elmozdulás történt a mérhetőség irányába, mindez azonban természetesen már csak azon intézmények esetében mutathatja hitelesen a program következtében megvalósuló változásokat, amelyek az önellenőrzés bevezetésével egyidejűleg kezdik el valamelyik felkészítés alkalmazását. Hiszen a „nullponttól” kiindulva, ahhoz viszonyítva mérhető az elmozdulás, a program eredménye. (A 2003-ban elindult program esetében hiányzott az iskolák elszámoltathatósága, senki sem kérte számon a célok teljesülését. Így nem mérhető, hogy történt-e, és ha igen, milyen irányú változás.)

Az OM 2005-ben arról is beszámolt, hogy az oktatási diszkrimináció felszámolására, illetve megelőzésére antidiszkriminációs jelzőrendszer működtetését tervezik. A tárca azonban arról a nehézségről is tájékoztatást adott, hogy a finanszírozási és a tanulói teljesítménymérési adatbázisok jelenleg nem összekapcsolhatók; azaz az iskolák normatívaigénylési jogosultsága ellenőrizhetetlen, illetve az ellenőrzés csak közvetve, a fenntartón keresztül történhet, az egyenkénti helyszíni vizsgálat pedig nem elég hatékony. Az adatok összekapcsolhatósága érdekében egyeztetést kezdeményeztek az ÁSZ, MÁK, BM, OKÉV közreműködésével. Ezek a tárgyalások azonban megrekedtek, folytatásukra mind ez ideig nem került sor.<sup>105</sup>

Jelenleg az országos kompetenciamérések keretében jogszabály teszi kötelezővé a 4., 6., 8. és 10. évfolyamokon a teljes körű felmérést. Ugyanakkor hiányzik az egymást követő eredmények személyre szóló összekapcsolásának lehetősége, a fejlődés egyéni szintű követése, valamint a tanulók 1–3. évfolyamig történő mérése is. Ebben a vonatkozásban az OKM arról tájékoztatott, hogy: *„Az országosan standardizált, egyéni szinten mért összekapcsolható tanulói eredményesség mérés feltételeinek megteremtése az egyik legfontosabb területe a közoktatásnak. A törvényi változások elkészítése a minisztérium legaktuálisabb feladatai között is kiemelt helyen szerepel; míg az ehhez kapcsolódó, hosszú távon is megoldást nyújtó fejlesztés az NFT II-ben indul.”*

#### JAVASLATOK

- Az oktatásért felelős tárca tegyen további intézkedéseket az országosan standardizált egyéni szinten összehasonlítható eredményességmérés feltételeinek megteremtése érdekében.
- A szak tárca folytassa az antidiszkriminációs jelzőrendszer kiépítésére vonatkozó tárgyalásokat az illetékes szervekkel az adatok összekapcsolhatósága érdekében.
- A szakminisztérium biztosítsa, hogy a normatívaigénylésről készülő OKM rendelet ellenőrzési rendszerében az új pedagógiai módszerek tényleges megvalósulásának szakmai értékelése, monitoringja is helyet kapjon.
- Az OKM teremtsen meg annak feltételeit, hogy az OOIH kötelező módon tudjon segítséget nyújtani az iskoláknak, az önellenőrzés elvégzése utáni korrekcióhoz.

#### 5.8.2. Az eredményességgel kapcsolatos helyszíni tapasztalatok

Azokban az iskolákban, ahol az integráció megvalósulni látszik,<sup>106</sup> a pedagógusok az iskola légkörének változását említik az elért legnagyobb eredménynek. A gyerekek szeretnek iskolába járni, csökken a hiányzások száma. Az iskolák elmondása szerint ennek előfeltétele a szülőkkel való jó kapcsolat kialakítása, hiszen szegény, munkanélküli, az iskolával szemben néha ellenséges, gyermekeik iskolai előmenetelével kapcsolatban esetenként szkeptikus szülőkkel kell el fogadtatni az intézményt. Éppen a szülők helyzetével, az iskolák társadalmi környezetével függ össze a pedagógusok azon észrevétele, amely szerint nem életszerű az az elvárás, hogy ezek a gyerekek nagy számban kerüljenek érettségít adó középiskolába; néha az is nagy dolognak számít, ha ezek a diákok benn maradnak a rendszerben, és szereznek egy szakmát.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Egyetlen iskolai vezető számolt be arról, hogy a környék középiskolaival írásbeli megállapodást kötött, amely szerint azok visszajelzést küldenek a felvett tanulók teljesítményéről, előmeneteléről. Általánosabb azonban inkább az a tapasztalat, hogy a megkeresésre, a középiskolák, mivel ez nem kötelező feladatuk, nem is reagálnak.

<sup>105</sup> Ennek a bekezdésnek a tartalmát a 2006. évi kormányváltás előtti Oktatási Minisztérium válaszelevele alapján foglaltuk össze, ezért az még a korábbi kormányzati struktúrát tükrözi.

<sup>106</sup> Az általunk vizsgált iskolák esetében ez mindig az „előzménnyel” rendelkező (már 2003 előtt is több évig reform pedagógiai módszerekkel kísérletező) intézményeket jelentette.

<sup>107</sup> Felkért szociológus szakértőnk – Váradai Monika Mária – álláspontja szerint ez a vélemény nem a pedagógusok önfelmentéséről szól; a szakértő figyelmeztet arra, hogy a gyerek döntése végső soron a szülők döntése, és az általános iskolai siker, a szülői elégedettség még nem jelenti azt, hogy a hátrányos helyzetű családok belátható és finanszírozható befektetésnek tartják az érettségi megszerzését. A szakértő szerint rövid távon nem várható el, hogy ebben a társadalmi környezetben a családok tömege ekkora „ugrással” tud átlépni saját helyzetén. Véleménye szerint az érettségi megszerzése csak hosszabb távon elérhető cél, rövidebb távon – a szakiskolai képzés zsákutcás mivolta miatt – célszerű a szakközépiskola felé terelni a gyerekeket, de ennek sikere nemcsak az iskolán múlik.

Általánosan jellemző, hogy azokon a helyeken, ahol a lakosság összetétele önmagában nem eredményezne szegregációt, az integrációba belefogó iskolák – legalábbis a program jelenlegi stádiumában – nem tudták „visszavonzani” a jobb státuszú szülők gyermekeit. Egyelőre, előírt arányok megtartása szempontjából inkább hátrány éri ezeket az intézményeket: a többi iskola ugyanis szívesen irányítja hozzájuk az általuk kezelhetetlennek ítélt tanulókat. Ez az a pont, ahol az iskola kompetenciája nem elég a folyamatok kezelésére, és ahol csak a fenntartó megfelelő politikája hozhat megoldást.<sup>108</sup>

Az IPR alkalmazásának eredménye mindenütt a „hozzáadott értékben”, a gyerekek önmagukhoz mért fejlődésében jelent meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy az IPR-t bevezető – általunk vizsgált – iskolák az országos kompetenciamérések objektív skálája szerint – egyelőre legalábbis – nem tudnak versenyre kelni az elit intézményekkel.<sup>109</sup>

Jártunk olyan iskolában is, ahol a változás, a normatívaigénylés ösztönzője, sőt kikényszerítője a fenntartó önkormányzat volt. Az iskolában folytatott beszélgetés és az óralátogatás arról győzt meg minket, hogy a tantestület elkötelezettsége és aktivitása nélkül az önkormányzat döntései nem elégségesek a tényleges átalakítás megvalósításához. (A szóban forgó iskola nem vett részt HEFOP-os pályázaton sem, falai közt a rideg integráció tökéletes példájával találkoztunk.) Itt újra hangsúlyoznunk kell: módszertani és szemléletbeli tréningek nélkül csak formális teljesítés várható. Amíg ezek a tréningek, képzések csak pályázati úton érhetőek el, és a pedagógiai gyakorlat változását senki sem ellenőrzi, addig a rendszer elterjedtségét és megvalósulását nem lehet a normatívaigénylések számával, a kiegészítő normatíva-ként kifizetett összeggel igazolni, nem is beszélve a program eredményességéről. A program csak akkor lehet sikeres, ha „összeér” a fenntartói/önkormányzati elvárás és a pedagógustársadalom, illetve az iskolák meggyőződése, valamint az új pedagógiai módszerek alkalmazásának képessége.

## 5.9. Finanszírozás

### 5.9.1. Normatívák

A képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés a 2006/2007-es tanévig plusz normatívát jelentett a programot elindító iskoláknak, amit a fenntartó önkormányzatok igényeltek a programban részt vevő diákok létszáma alapján. Az integráció ösztönzése érdekében a két felkészítési forma után igényelhető összegek között háromszoros a különbség.

Szakértőnk<sup>110</sup> szerint nincsenek pontos adatok, de durva becslések alapján a települési önkormányzatok csupán a hátrányos helyzetű diákok harmada, maximum fele után igényelték a normatívát.

A normatívát igénybe vevő iskolák 56%-a – saját bevallása szerint – már eddig is integráltan oktatott; az OKM tájékoztatója szerint csak egyhatodik teremtette meg a normatíva hatására a feltételeket. Felmerült a kérdés, hogy a normatíva mennyire sikeresen inspirálta az integrált oktatás bevezetését. A szakértőnk adatai szerint a normatívát igénylő és azt nem igénylő iskolák kiadásai között nem volt szignifikáns különbség. Ennek három oka lehet:

1. nem jutott el az iskolákhoz,
2. a mértéke nem volt olyan nagy, hogy kimutatható lett volna,
3. a támogatott iskolák kiadásai eleve alacsonyabbak voltak.

A szakértő megállapította, hogy a hátrányos helyzetű diákok közepes vagy magas aránya mellett elegendő lehet a kiegészítő normatívák összege, belőle finanszírozhatónak tűnik a program bevezetése, a pedagógusok továbbképzése, egy fejlesztő pedagógus foglalkoztatása. A hátrányos helyzetű diákok alacsony aránya mellett azonban a normatíva csak formális teljesítésre elég.

A normatíva nem elég arra (még ha teljes mértékben el jut is az iskolához), hogy ellensúlyozza a „gazdag” és „szegény” iskola közötti finanszírozás különbségét. A normatívákat jellemzően olyan településeken veszik igénybe, ahol sok hátrányos helyzetű diák él. Itt a település költségvetése és így az iskola, illetve iskolák támogatása is kisebb, mint a gazdagabb településeken. A városok legszegényebb negyedeiben nagyjából 380 ezer forintot költenek egy tanulóra, míg a leggazdagabb negyedekben 460 ezret. Az integrációs normatíva 60 ezer Ft, vagyis arra sem elegendő, hogy a települések fejlettségéből adódó különbségeit ellensúlyozza.

Külföldi tapasztalat, hogy a hátrányos helyzetű diákoknak a többi tanulóéhoz hasonló eredményességű oktatása 30–70%-kal magasabb ráfordítást igényel. Ezzel szemben a képesség-kibontakoztató normatíva a kiadásoknak csak 5%-a, míg az integrációs normatíva csak 15%-a, azaz közel sem fedezi a hátrányos helyzetű gyerekek oktatásának többletköltségeit.

<sup>108</sup> Az OKI 2004-es kutatása megállapította, hogy országosan nőtt az iskolák közötti szegregáció, tehát az integrációs felkészítés, IPR normatíva rendszere nem tudott az intézmények közötti oktatás-szervezési szintre hatni.

<sup>109</sup> Felkért szociológus szakértőnk – Váradi Monika Mária – egy dél-dunántúli kistérségben lefolytatott, s a kompetenciamérés eredményeit is elemző kutatás tapasztalatai alapján arra hívja fel a figyelmet, hogy az az innovatív iskola, amely az integrációt, a kompetencia alapú oktatást bevezette, s már az integráció bevezetése előtt is nyitott volt az új módszerek iránt, a kedvezőtlen tanulói összetétel mellett is jobb eredményeket volt képes produkálni, mint egy szuburb település társadalmilag jobb környezetben működő iskolája, ahol csak egy éve kezdődött meg az innováció. Ez az IPR s általában a pedagógiai módszerek, s természetesen a jó tanári munka jelentőségére utal.

<sup>110</sup> Hermann Zoltán.

Arra sem elég, hogy ellensúlyozza a tanári kontraszelekciót. A normatíva nem tudja vonzóvá tenni az azt felhasználó iskolákat a kiváló tanárok számára és a nem hátrányos helyzetű diákok szülei számára. Önmagában nem elegendő a minőségi oktatás biztosításához, és így nem alkalmas a szülők iskolaválasztásának befolyásolására.

Helyszíni vizsgálatunk során az iskolák általános jelleggel arról számoltak be, hogy a programra, például az aktívabb pedagógusok jutalmazására vagy az innovatív módszertanok megvalósításához szükséges eszközök beszerzésére csak pályázati forrásból tudtak költeni. Iskolaigazgatók ritkán jelezték, hogy például egy fejlesztő pedagógus foglalkoztatására futná a normatíva összegéből, vagy hogy azt az IPR, az új tanulásszervezési módszerek bevezetésével járó megnövekedett eszközigényre fordítanák. A nem kötött felhasználású kiegészítő normatíva általában belefolyik a közös „kölségvetési kalapba”, s a működési költségek fedezésére fordítják; persze arra is akad példa, hogy a fenntartó önkormányzatok a kiegészítő normatívák összegével csökkentik saját támogatásukat. A normatívát igénylő iskolák körének bővítésére irányuló minden törekvés<sup>111</sup> ellenére vannak olyan, a feltételeknek megfelelő intézmények/fenntartók, amelyeket a lehetséges támogatás nem ösztönöz az integráció bevezetésére. Szakértőink szerint ennek oka lehet, hogy nem kívánják megszüntetni a fennálló gyakorlatot, és/vagy több forráshoz jutnak a cigány kisebbségi oktatás bevezetésével, és/vagy a sajátos nevelési igényűvé minősített tanulók oktatásával.

A finanszírozási rendszer átalakulása miatt egyelőre nem tudjuk, hogy mennyiben maradnak a fenti megállapítások relevánsak. A normatíva nagyságrendjéről mondtak mindenképpen elgondolkodtatóak. Egyelőre az sem látható, hogy a tervezett 28 komplex kistérségi program mennyiben tudja majd ellensúlyozni a normatíva differenciálatlanságából fakadó problémákat.

A legeredményesebb (vagy az OOIH által szívesen felmutatott) iskolákat már a normatíva megjelenése előtt is a pedagógiai innovációk felé sodorta a kényszer, a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya és/vagy a pedagógusok nyitottsága, elhivatottsága. Az ilyen iskolák igazgatóitól nem egyszer hallhattuk az olyan fordulatokat, mint hogy „látuk, hogy az IPR-t ránk szabták”, „mi is ezt csináltuk eddig”, „miért ne kértünk volna pénzt azért, amit eddig is csináltunk”. Ezekben az iskolákban a gyerekek egyéni fejlődését szolgáló, differenciált tanulásszervezési formák olyan mértékig beépültek a napi pedagógiai gyakorlatba, hogy az igazgatók hitelesen állíthatták, hogy ha a normatív támogatás megszűnne is, „senki nem veszi el tőlünk a projekt módszert, vagy a kooperatív tanítást...”, s hogy „az integráció nem a normatíván múlik”. Az iskolák másik, feltehetően nagyobb hányada azonban nem áll ilyen biztos szakmai lábakon, nincs is feltétlenül meggyőződve az együttnevelés üdvös voltáról, talán csak fenntartói ösztökélésre, forrás-kiegészítési okokból vágott bele a képesség-kibontakoztató és integrált oktatás bevezetésébe. Félő, hogy ezek a tétova intézmények az esetleg szigorúbb feltételek között nem igénylik a támogatást. Megoldandó probléma tehát a még el nem kötelezett iskolák érdekeltté tétele az innovatív gyakorlatokat átvételében, alkalmazásában és a szegregáció lebontásában.

Azt tudhatjuk az új normatívaigénylési rendszerről, hogy az OKM előzetes jogosultsági kontrollt kíván teremteni, eredményességi indikátorokat beépíteni, és létre kívánja hozni a szakmai támogatás és ellenőrzés rendszerét. Az átalakuló támogatási forma célja az is, hogy a pénzfelhasználás hatékonyabb ellenőrzése mellett az integráltan oktató intézmények hosszú távon tudjanak ezzel a támogatási formával számolni. 2007. szeptember 1-je után az „Esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások” jogcímű központosított előirányzatra nyújtható be támogatási igény az OKM várhatóan 2007 márciusában kiadandó rendeletének feltételei szerint.

Itt is meg kell említenünk a teljes oktatás-finanszírozási rendszer átalakulásával kapcsolatos veszélyeket. A 2007–008-as tanévtől tervezett csoportfinanszírozás – szakértőink szerint – nem kedvez a kisebb létszámú osztályokkal, csoportokkal dolgozó iskoláknak, amelyek fenntartói ha az intézményeket nem tudják finanszírozni, kénytelen lesznek szűkíteni a pedagógiai szolgáltatások körét, vagy éppen bezárni az iskolát. Nem hihetjük, hogy téved az az iskolaigazgató, aki szerint „a csoportfinanszírozás szembemegy az integrációval”, különösen, mivel tudjuk, az érintett iskolák jelentős része kisiskola.

#### JAVASLATOK

- Az OKM az „Esélyegyenlőséget, felzárkóztatást segítő támogatások” jogcímű központosított előirányzat igénybevételére vonatkozó rendelet kidolgozásakor, szükség szerint egyeztetve a Pénzügyminisztériummal:
  - mérlegelje a differenciált támogatás lehetőségét, amely az igénylő intézmények eltérő finanszírozási helyzetéből adódik,
  - teremtsen garanciát arra, hogy a támogatás eljusson az integráló intézményhez, és a célzott feladatokra legyen fordítható,
  - a támogatás összegének meghatározásakor az integráció megvalósítása során elvégzendő feladatok valós költségeivel számoljon, illetve teremtsen meg az új normatíva – más hozzájárulásokhoz viszonyított – ösztönző képességét,

<sup>111</sup> Az OOIH tájékoztatása szerint 2006 végén kb. 800 iskola igényelte valamelyik vagy mindkét normatívát.

- építsen be garanciális elemeket annak érdekében, hogy a változtatás következtében az integrációt már korábban eredményesen megvalósító iskolák ne essenek ki a támogatási rendszerből.
- Az oktatásért felelős szakminisztérium – szükség szerint a Pénzügyminisztériummal együttműködve – teremtsen meg annak garanciáját, hogy a bevezetésre kerülő csoportfinanszírozás mellett fenntartható legyen a kisebb csoportban történő differenciált, integráló pedagógiai gyakorlat, minőségi oktatás.

#### 5.9.2. Pályázatok

A Nemzeti Fejlesztési Terv HEFOP keretében a 2004–2006-os időszakban közel 3,5 milliárd forint<sup>112</sup> állt rendelkezésre a hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségét támogató programokra, amelyek pályázati formában voltak elérhetők. 2006 végén körülbelül 150 intézmény részesült támogatásban a HEFOP 2.1. program alprogramjainak keretében. A nyertes intézmények pedagógusai ingyenes szakmai tréningeken, továbbképzéseken vehettek részt; illetve e forrásból az együttneveléshez szükséges mobil bútorok, tárgyak és eszközök beszerzésére is mód nyílt.

A pályázatokkal kapcsolatban általánosságban elmondhatjuk, hogy éppen a legrászorultabb intézményeknek nincs anyagi és humán kapacitásuk pályázni, az utólagos finanszírozású pályázati programokból így éppen a legszegényebb, leghátrányosabb helyzetű településeken működő iskolák maradnak ki. A pályázatok írásában, lebonyolításában való jártasság, az infrastruktúra és az adminisztratív kapacitás hiánya tovább csökkenti ezen intézmények esélyeit arra, hogy sikeres pályázatot nyújthassanak be. Álláspontunk szerint a pályázattal rendelkező rendszerrel a polarizálódás folyamatát nem lehet eredményesen megállítani, sőt, az adott esetben elmélyítheti a fennálló területi egyenlőtlenségeket.

A pályázatok adminisztrációjával és a támogatások kifizetésével kapcsolatban a helyszíni vizsgálatunk során megfigyeltünk mindegyik olyan iskola, amely HEFOP-os pályázatot nyert, megfogalmazott kritikákat. A leggyakoribb problémák illusztrálására álljon itt néhány példa.

*„A HEFOP 2.1.5 keretén belül 2006 márciusában 20% előleget kellett volna kapnunk (4.8 millió forintot), de nem kaptuk meg, az iskolának kellett az összeget előfinanszíroznia, ugyanakkor nekünk időarányosan beszámolót kellett írunk a programról. Imádkozunk, hogy decemberig megjöjjön a pénz, mint önálló gazdálkodó az iskola megelégedezte, de a későbbiekben ez nem tartható. Ugyanakkor a szülők már jöttek, hogy, na, hol az új pad?”*

*„Az előfinanszírozással nagyon sok gond volt: 2004 októberében kezdtük a programot, és 2005 augusztusában kaptuk meg az előleget (2005 októberben járt volna le a program, ehelyett 2006 novemberében, most jár le). Úgy érzem, hogy sokszor szörszálhasogatás folyt: ellentétes információkat adott a pályázató, majd emiatt háromszor is módosítani kellett a szerződést. Az önkormányzat finanszírozta meg a programot, de én majdnem fegyelmet kaptam, mert nem tudtuk visszafizetni a pénzt időben. Az utófinanszírozás miatt 2 millió forintot még mindig nem kapott meg az iskola. Tartok attól, hogy ezek után az önkormányzat nem fogja támogatni az iskolát a pályázatokban.”*

*„A pályázat szakmai részével elégedettek voltunk, de az elszámolás, illetve az adminisztráció iszonyú volt. Az utófinanszírozás miatt az iskolának hitelt kellett felvennie. A pénzt utólag ugyan megkaptuk, de a hitel kamatait nekünk kell kigazdálkodnunk. A program elszámolásakor a pályázató nagyon rigorózus volt. A pedagógusok többször is úgy érezték, hogy csak azért akadékoskodnak, mert nem tudnak fizetni, és húzni akarják az időt. A pályázat megírása is nagyon nehéz volt, ezért jelenleg a tanári karból ketten járnak pályázatói tanfolyamra.”<sup>113</sup>*

#### JAVASLAT

- A kormányzat tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy
  - az ÚMFT (NFT II.) tervezése során módosítsák a finanszírozás, a kifizetések rendszerét úgy, hogy a pályázaton nyertes iskolák ne kerüljenek a pályázatói kifizetések elhúzódása miatt lehetetlen helyzetbe,
  - az ÚMFT tervezése során módosítsák a pályázati feltételek megfogalmazását oly módon, hogy annak következtében csökkenjenek a pályázók adminisztrációs terhei.
  - a pályázati kiírások során hangsúlyosan érvényesítsék a tartósan leszakadó térségek esélyegyenlőségi szempontjait.

<sup>112</sup> <http://www.sulinova.hu/rovat.php?sess=&alsite=23&rovat=7>

<sup>113</sup> Idézetek különböző iskoláknál a vizsgálatunk során készített jegyzőkönyvekből.

### 5.10. Körzethatár

A körzethatárookra vonatkozóan 2007. január elsejével új szabályozás lépett életbe, amely az integrációt, a deszegregációt hivatott elősegíteni. Az OKM szerint „[a] Kt. 66. §-ának<sup>114</sup> módosítása elsősorban az iskolák szabad gyerekválogatási „jogát”, illetve a törvényileg soha nem engedélyezett szelekciós mechanizmust igyekszik rendezni. Ennek értelmében átjelentkezésre és nem a kijelölt körzetben való iskolába járásra elsősorban a hátrányos helyzetű tanulónak lesz lehetősége, hiszen őket kell majd előnyben részesíteni.”

#### 5.10.1. Az előnyben részesítési szabály értelmezésének problémái

Az előzőekben idézett jogszabályhely esetében a jogalkotói szándék valószínűleg arra irányult, hogy az iskola első körben a körzetbeli gyerekeket vegye fel; második körben, ha további betöltendő helye maradt, a településen élő, de körzeten kívüli halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket vegye fel; és ha még ezek után is marad helye, és a szabad férőhelyeket meghaladó további jelentkezők is vannak, akkor döntsön a sorsolás.

A jogszabály szövege azonban nem egyértelműen fejezi ki ezt: a bekezdés hatodik mondata leszögezi, hogy a szabályozandó esetben az iskolának a kötelező felvételi teljesítése után még betölthető helye marad, azaz „további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud”. Majd a következő mondat szerint egy ilyen iskola (amelynek tehát van szabad kapacitása) csak hely hiányában utasíthatja el a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. A szabály nem tér ki arra, hogy ha a férőhelyeket meghaladó számú halmozottan hátrányos helyzetű tanuló jelentkezik, akkor mi az eljárás, mi alapján kell eldönteni a felveendő körét. Az ezt követő mondat pedig nem teszi világossá, hogy sorsolásról már csak a körzetből kötelezően felvett; valamint további betölthető hely esetén a településről, de körzeten kívülről is felvett halmozottan hátrányos helyzetű tanulókon túli felvételek esetében lehet szó, azaz akkor, ha e két körbe tartozó gyermekek felvétele után még van betöltetlen férőhely. Így ha a jelentkezők száma meghaladja a férőhelyek számát, előfordulhat az is, hogy már a „második körben” sorsolásba kezdenek az iskolák. Sorsolás esetén az iskolának ugyan lehetőségében áll, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulót előnybe részesítse, de ez nem kötelező.

Ez a fajta értelmezés, amire sajnos a jelenleg hatályos szöveg mellett lehetőség van, az előnyben részesítés körét minimálisra korlátozza. Szükség van ezért a normaszöveg – a jogalkotói szándéknak megfelelő – egyértelművé tételére.

#### 5.10.2. A szabályozás hiányosságai

A jogalkotó szándéka a nagyjából azonos társadalmi összetételű beiskolázási körzetek létrehozása és emellett a hátrányos helyzetű gyerekek iskolai deszegregációja volt. Az ismert demográfiai folyamatok (csökkenő gyermeklétszám) és az ezzel párhuzamosan felszabaduló férőhelyek mellett nem elégséges szabályozó a körzethatárok arányosítása és az előnyben részesítés előírása. A jelen szabályozás mellett semmi sem zárja ki például annak a lehetőségét, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek visszaáramoljanak a szegregált intézményekbe. Bár az új körzethatár következtében esetleg már nem a szegregált iskola körzetébe tartoznak, de az újtól való félelemből, és/vagy a megszokott és generációk óta ismert tanárokhoz, iskolához való ragaszkodásból visszajelentkezhetnek a szegregált intézménybe, hiszen a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek szüleit is megilleti a szabad iskolaválasztás joga. A jogszabály szerint az iskolának kötelező előnyben részesítenie a körzeten kívülről érkező halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. Így ad absurdum megtörténhet, hogy az önkormányzat és az iskola is eleget tesz az új előírásoknak, miközben minden marad a régiben: a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek továbbra is szegregáltan tanulnak. Ezért a körzethatár-szabály csak reálisan meghatározott létszámkeretek között érheti el eredeti célját, azaz a fenntartóknak az iskolánként felvehető gyermeklétszámot és az indítható osztályok számát is az előírt arányok megtartásához, a heterogén összetételű iskolák és osztályok létrejöttéhez szükséges módon kellene meghatározniuk.

Másik komoly probléma az e Jelentés III. fejezetében már jelzett kistérségi társulások indukálta polarizáció. Jelenleg a körzethatárok arányos megvonásának kötelezettsége térségi szintre nem vonatkozik. Így egy kistérségen belül az oktatási intézmények változatlanul elit-szegregált „munkamegosztásban” működhetnek. Kétségtelen azonban, hogy ha a szabályozás hatályát kiterjesztik erre a szintre is, az gyakorlati nehézségeket okozhat. Például a gyermekeknek nagy távol-

<sup>114</sup> „Az általános iskola - beleértve a kijelölt iskolát is – köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola). Ha a településen több általános iskola működik, az egymással határos felvételi körzeteket oly módon kell kialakítani, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóknak az adott körzetben felvehető összes tanköteles tanulóhoz viszonyított aránya az egyes körzetekben egymáshoz viszonyítva legfeljebb huszonöt százalékban térjen el. A fenntartó a szakiskolát és a középiskolát kijelölheti kötelező felvételt biztosító iskolának. A kijelölt iskola [30. § (4) bek.], ha nem kötelező felvételt biztosító iskola, a tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó jelentkezőt – ha a felvételi követelményeknek megfelel – a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, illetőleg a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul tanító iskolába (tagozatra, osztályba, csoportba) fel-, illetve át kell venni. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles előnyben részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye, telephelye található. E körben a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló felvételét csak helyhiány miatt tagadhatja meg. Ha az általános iskola a kötelező felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, és valamennyi felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az általános iskola sorsolás útján dönt. A sorsolásra a felvételi kérelmeket benyújtókat meg kell hívni. Sorsolás nélkül is felvehető a halmozottan hátrányos vagy sajátos nevelési igényű tanuló, továbbá az a tanuló, akinek sajátos helyzete indokolja. A sajátos helyzetet a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.”

ságokat kellene megtenniük az integrált intézmények eléréséhez. Ezért ennek a problémának a megoldásához nélkülözhetetlennek tartjuk az iskolabuszrendszer bevezetését, további fejlesztését.

#### 5.10.3. A megvalósítás nehézségei

Helyszíni vizsgálataink során a fenntartó önkormányzatok álláspontját is megtudakoltuk az új körzethatárszabállyal kapcsolatban. Több önkormányzat is megpróbálta megvalósítani az arányos iskolakörzetek létrehozását a jogi változás hatályba lépése előtt. Álljon itt egy példa arra, hogy egyiküknek milyen nehézségekkel kellett szembesülnie:

*„A ... városi elitiskolába történő beiratkozásnál egyszercsak a felmért körzeti gyerekek többszöröse jelent meg. Az önkormányzat tehetetlen volt: adat-összehasonlításokat végeztek, lakásnyilvántartást, napi pontosságú címlistákat állítottak össze, egyeztettek az óvodákkal, majd a védőnővel, így lassan fennakadtak a rostán a „külsősök”. A maradékot behívták elbeszélgetni, nyilatkoztatták a szülőket, akik abba is belementek például, hogy azt állítják, válófélben vannak, de még nem futott le a válás, és azért nem követhető a lakcímváltozás. Az önkormányzatnak szabályos nyomozást kellett folytatnia, hogy ki tudja szűrni, kit kell felvenni, és kit nem. Ezt a hosszadalmas vizsgálatot nem tudják minden évben elvégezni.”<sup>115</sup>*

Ahogy már a Jelentés III. fejezetében hangsúlyoztuk, az oktatási deszegregáció komplex programok nélkül, így például a lakóhelyi szegregáció érintetlenül hagyásával megvalósíthatatlan. Helyszíni vizsgálataink során több településen is felmerült az a probléma, hogy a körzethatár meghúzásával lehetetlen arányosítani az olyan iskolák beiskolázási összetételét, amelyek tömbszerű cigánytelepek közvetlen környezetében helyezkednek el.

A budapesti kerületek vonatkozásában sem fog segíteni a körzethatár módosítása a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletesebb iskolai eloszlásában. A körzethatár módosítása miatt esetleg növekvő számban hátrányos helyzetű gyermekeket tanító iskolából a szülő minden nehézség nélkül tudja majd elvinni gyermekét az alacsony hátrányos helyzetű gyermeklétszámmal rendelkező kerületek iskolájába.

Kérdéses, hogy az új körzethatármegvonási szabály ezen ellentmondások és hiányosságok mellett mennyiben tudja betölteni az intézmények közötti szegregációs folyamatok megállításának szerepét.

#### JAVASLAT

- Az OKM kezdeményezze a Kotv., illetve a kapcsolódó jogszabályok módosítását és kiegészítését olyan módon, hogy
  - váljék egyértelművé a szabályozás az előnyben részesítés tekintetében, azaz hogy sorsolásra csak a körzeti gyerekek, további szabad férőhely esetén a települési halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felvétele után van lehetőség, amennyiben e két körbe tartozó gyermekek felvétele után még van betöltetlen férőhely,
  - a körzethatár kialakításának elve (a 25%-os arány) a kistérségi társulásokon belül is érvényesüljön,
  - iránymutatásul szolgáljon az önkormányzatok számára az iskolai létszámkeretek olyan módon történő kialakításához, hogy azok biztosítsák a heterogén összetételű iskolák és osztályok tényleges létrejöttét.

#### 5.10.4. Az adatkezelés kérdése

Az integrációs törekvéseknek közismert akadálya, hogy az iskola, illetve a fenntartó nem minden esetben volt érdekelt az integrációs intézkedések alapjául szolgáló adatok valósághű összegyűjtésében.<sup>116</sup>

Az OKM ebben a vonatkozásban az alábbi tájékoztatást adta:

*„A körzethatárok kialakításánál és az adatok „előállításánál” az eddigieknél sokkal nagyobb mértékben kívánunk támaszkodni a törvényesség betartása felett hivatalból őrködő szervekre, azaz a helyi jegyzőkre és adott esetben a Közigazgatási Hivatalokra. A 20/1997-es Korm. rendelet szerint a halmozottan hátrányos helyzet immár mindkét feltételének megállapítása (rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság, illetve szülők iskolai végzettsége) az eddigi gyakorlattól eltérően nem az iskolákban, hanem a jegyzőnél történik. Ezzel a módosítással igyekszünk a szülőket arra ösztönözni, hogy mindenki nyilatkozzon mindkét feltételről, illetve szándékunk, hogy az iskolákban esetleg megjelenő irányított vagy limitált nyilatkozatgyűjtési gyakorlatot megszüntessük. Mivel minden adat a jegyző kezében összpontosul, ezért a jövőben az ő feladata lesz nemcsak az adatok begyűjtése és megfelelő szervek felé való jelentése, hanem az integrációs oktatás kezdeményezése is. Ezzel a változtatással szándékunk elérni, hogy – a jelen helyzettől eltérően – minden település valamennyi körzetének minden iskolájában lévő összes évfolyamáról (osztályáról) pontos adatokat kap-*

<sup>115</sup> Idézet az egyik önkormányzatnál a vizsgálatunk során készített jegyzőkönyvből.

<sup>116</sup> Az iskolák sokszor csak a program beindításához szükséges számú nyilatkozatot gyűjtötték be; olyan is előfordult, hogy egy iskola a különböző pályázatok kiírásainak megfelelően változtatta a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóinak számáról adott kimutatást (ha szegregált intézmények minőségi oktatási feltételeinek megteremtéséről volt szó, – kimutatta a szegregációt, ha integrációs normatíváról, akkor alatta volt az előírt arányoknak.) A megismert példák mellel az uniós forrásokból finanszírozott projektek ellenőrzésének hiányosságaira is felhívják a figyelmet.

*junk. A jövőben szükséges lesz a rendszer folyamatos vizsgálata és esetleges korrekciója – különös tekintettel a magas válaszmegtagadási arányok vagy a magas arányban hiányzó adatok kérdésében.”*

Nehézséget vet fel az alábbi helyzet: az adatvédelmi jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy a jegyző a nála keletkezett adatot név szerinti bontásban továbbítsa az iskolának. Az iskolának azonban szüksége van erre az adatra, hiszen különben nem tudja integráltan összeállítani az osztályokat. Azaz elkerülhetetlenül párhuzamos adatgyűjtésbe kell kezdeniük. Mi történik, ha ennek következtében eltér az iskola és az önkormányzat mérése? Alapvető tény, hogy az adatkezelők számának növelésével emelkedhet a visszasságok, visszaélés lehetősége is.

Helyszíni vizsgálatunk során néhány önkormányzatnál azt is elmondták, hogy nincs kapacitásuk a gyermekvédelmi kedvezményben részesülők nyilatkoztatására, és továbbra is az iskolákon keresztül szándékozzák begyűjteni az iskolai végzettségre vonatkozó információkat. Azaz a gyakorlatban előfordulhat, hogy továbbra is az iskolák gyűjtik be az adatokat.

Az integrációs felkészítés egész rendszere a „halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek” kategórián nyugszik. A tényleges integráció megvalósításának alapfeltétele, hogy valóságghú adatok álljanak rendelkezésre. A jogszabály előírja, hogy a jegyző az összesített adatot – iskolai és óvodai bontásban – megküldje a Köznevelési Információs Rendszer (KIR) számára. A jegyzőnek a szülők nyilatkozatait meg kell őriznie – hasonlóan a gyermekvédelmi tárgyú iratokhoz. A megküldött adatok helyességét (nyilatkozatokkal való egyezőségét), illetve a normatívák felhasználásának jogosságát így – legalábbis részben – ellenőrizheti a minisztérium.

Álláspontunk szerint azonban ez a jogszabály sem teremt garanciát a visszaélések kiküszöbölésére. A nagyszámú válaszmegtagadás, illetve az adatok hiányzásának oka továbbra is ellenőrizhetetlen. Ezért támogatjuk az OKM azon törekvését, hogy a fenti szabály hatályosulását folyamatosan vizsgálva konkretizálják az adatgyűjtés, -kezelés rendszerét.

## VI. Összegzés

Az integrációs oktatáspolitikai legnagyobb eredményének azt tarthatjuk, hogy egyfelől hozzájárul a korszerű, a gyermekek képességeihez, egyéni fejlődéséhez igazodó, differenciált pedagógiai módszerek elterjesztéséhez; másfelől elősegíti, hogy e módszerek révén a halmozottan hátrányos helyzetű, roma tanulók egy része magasabb szintű oktatási szolgáltatásokhoz jusson. A program eredményeit elismerve, vizsgálatunk korrekcióra, módosításra vonatkozó legfontosabb állításai álljanak itt összefoglalóan még egyszer.

Az eredményes oktatási integráció előfeltétele, hogy átfogó kormányzati program irányuljon a különböző területeken megnyilvánuló szegregáció felszámolására; valamint hogy ezek az intézkedések összehangoltan – egymást esetenként sem gyengítve vagy semlegesítve – működjenek. Az oktatási intézkedések koherenciáját ugyancsak biztosítani kell az esélyegyenlőség elvének érvényesülése érdekében. Alapvető követelménynek tartjuk azt is, hogy konkrét indikátorok kitűzésével tervezzék meg az oktatási integrációs program elérendő eredményeit, időtávját és az általános, a köznevelési rendszer egészét érintő, integrált és magas színvonalú oktatásra való áttérés ütemtervét.

Az integrációs program a nem önkormányzati fenntartású oktatási intézmények bevonása nélkül csak korlátozott hatókörben képes reformokat indukálni. Szükségesnek tartjuk az integrációs szabályozás kiterjesztését ezen intézményekre is.

Az integrációs intézkedések hatóköre jelenleg korlátozott, nem jut el a leghátrányosabb helyzetű, sajátos nevelési igényű nyilvánított gyermekekhez. Az intézkedések nem tudják befolyásolni azt a jelenséget, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű és roma gyerekek szegregációja jelentős arányban a sajátos nevelési igényűvé minősítéssel valósul meg. Nélkülözhetetlennek tartjuk az integrációs program olyan továbbfejlesztését, amely megfelelő pedagógiai fejlesztésekkel elősegíti, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekeket lehetőség szerint a többségi iskolarendszeren belül oktassák.

Egyetértünk azzal, hogy a program célcsoportját szociális mutatókkal határozták meg. Ugyanakkor elengedhetetlennek tartjuk a mainstreaming elvének következetes alkalmazását, vagyis annak folyamatos elemzését, hogy miként hat a program a cigány származású gyermekek helyzetére.

A célcsoport meghatározása, a szociális mutató alapelvének következetes végiggondolása a „halmozottan hátrányos helyzetű” kategória kibővítését teszi szükségessé: álláspontunk szerint indokolatlan a nyolc általános iskolai osztályt végzettséggel azonos szociológiai kategóriába tartozó szakmunkás és szakiskolai végzettségű szülők gyermekeinek kimaradása a programból.

Álláspontunk szerint szükséges az integrációs program kibővítése az óvodák és az érettségig adó középiskolák irányában: a program sikerét egy integrált óvodai szakasz megalapozná; a középiskolai folytatás pedig a „beváló”, működő program szükségszerű következménye, és elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy az érintett gyerekeket az oktatási rendszerben tartsa.

Fontosnak tartjuk, hogy az IPR alkalmazását megkezdő iskolák közvetlen segítséget kapjanak a program bevezető időszakában a megvalósítás során felmerülő számos szemléletbeli, módszertani és szervezési kérdésben, s ehhez biztosí-

tani kell a megfelelő tanácsadói háttér folyamatos működtetésének anyagi és személyi feltételeit. Meg kell erősíteni az OOIH státuszát, megteremtve a hálózat pályázati finanszírozástól független stabil jogállását.

A pedagógus társadalom megnyerése és aktív részvétele nélkül nem lehet sikeres az integrációs program. A programban részt vevő pedagógusok vonatkozásában nélkülözhetetlennek tartjuk mind a szemléletformáló, mind pedig a módszertani képzések kötelezővé tételét. Ugyanakkor a teljes pedagógusképzést is indokolt ebben az irányban továbbfejleszteni, s addig is, amíg a felsőoktatás képzéseibe beépül a hatékony együttnevelést, a gyerekek egyéni képességeinek kibontakoztatását szolgáló módszerek kötelező elsajátítása, fontosnak tartjuk, hogy a példászerűen működő iskolák gyakorló iskolává váljanak, illetve hogy újra működjön az innovációk terjedését segítő bázisiskolai rendszer.

Az oktatási integrációs intézkedések eredményességének, hatékonyságának mérése érdekében meg kell teremteni az országosan standardizált egyéni szinten összemérhető eredményességmérés feltételeit.

Az oktatásfinanszírozási rendszer átalakítása megfelelő alkalmat teremt az integrált oktatás támogatásának újragondolásához is. Ennek során fontos szempontnak tartjuk, hogy az új rendszer alkalmas legyen arra, hogy a már elért eredményeket továbbvigye, az integráció érdekében megtett erőfeszítéseket ne lehetetlenítse el. Ugyanakkor az új támogatási forma összegének, a jogosultságnak, az ellenőrzésnek a meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a finanszírozási rendszer ne indukáljon az integrációval ellentétes hatásokat. Át kell tekinteni, és szükség esetén módosítani kell a racionális és finanszírozható közoktatási rendszer kialakítása érdekében hozott döntéseket abból a szempontból, hogy azok ne veszélyeztessék az integrációs és deszegregációs oktatáspolitikai eredményeit.

Az NFT II keretén belül a pályázati úton történő támogatások megtervezésekor az esélyegyenlőség horizontális szempontjának szakmai és pénzügyi garanciáit meg kell teremteni, különben a pályázati rendszer maga is tovább fogja növelni a leszakadó és a prosperáló térségek közötti különbségeket, közvetve pedig hozzájárulhat a területi szegregáció megerősítéséhez.

## VII. Kezdeményezések

Az Alkotmány 70/A. §-ban megfogalmazott diszkriminációtilalom teljes körű érvényesülése, az azzal összefüggő alkotmányos visszasságok megelőzése érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján azzal a

### *kezdeményezéssel*

fordulok

1. az oktatási és kulturális miniszterhez, hogy a 4.2., 5.2., 5.3., 5.4.1, 5.4.2., 5.5.1, 5.5.2., 5.6., 5.6.1., 5.7.1., 5.7.2., 5.7.3., 5.7.5., 5.8.1., 5.9.1., 5.9.2., és 5.10.3. pontokban megfogalmazott javaslataink alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket;

2. a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, hogy a III. fejezetben és az 5.9.2. pontban a Kormányzat számára megfogalmazott javaslataink alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2007. február 25.

*Dr. Kaltenbach Jenő*

**Jogszabálymutató****A Beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidítései**

|                                                                                                                                                                        |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény                                                                                                         | (Alkotmány) |
| A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény                                                                                                                  | (Ptk.)      |
| Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény                                                                                                                    | (Btk.)      |
| A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény                                                                                                                 | (Ötv.)      |
| Az álláskeresőnek a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény                                                          | (Flt.)      |
| A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény                                                                                                                 | (Mt.)       |
| A közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény                                                                                                                  | (Kjt.)      |
| 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                                                                                                                          | (Rtv.)      |
| 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 választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény                                                                                                                     | (Ve.)       |
| Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény                                                                             | (Ebkvtv.)   |
| 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 | (Kvjtv.)    |

## Tartalom

### Bevezető

#### Főbb tendenciák 2006-ban

#### **I. A kisebbségi joganyag, illetve az önkormányzati rendszer változásai**

1. *A kisebbségi törvény változásainak áttekintése*
- 1.1. *A törvényt módosítás hatálybalépése*
- 1.2. *A kisebbségi önkormányzat tagjainak részvétele a helyi önkormányzat döntéshozatalában*
- 1.3. *A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogalkotás*
- 1.4. *A kisebbségi önkormányzatok megszűnése*
2. *A települési kisebbségi önkormányzati választások értékelése*
- 2.1. *A választások előkészületei*
- 2.2. *A kisebbségi választói jegyzék összeállítása*
- 2.3. *A választás kitűzése*
- 2.4. *A jelöltállítás*
- 2.5. *A választási kampány*
- 2.6. *A szavazás*
- 2.7. *Választási eredmények*
- 2.8. *A kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozásának elvei*
- 2.9. *A vizsgálat során megfogalmazott javaslataink*

#### **II. A kisebbségi jogok érvényesülésének kulcsa: a kisebbségi oktatás**

1. *A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás helyzetét befolyásoló körülmények*
2. *Vizsgálat az oktatási integrációs intézkedések hatékonysága tárgyában*
3. *Egy kezdeményezés utóélete*

#### **III. A kisebbségek a médiában**

1. *Bevezető*
2. *„Negatív szenzációk” – a média elfogultságának kérdései*
3. *Az interneten terjesztett előítéletesség*
4. *A kisebbségek „hangja” a médiában – néhány pozitív fejlemény*

#### **IV. Nemzetközi projektekben való részvételünk**

1. *Az EQUINET keretében való nemzetközi együttműködésünk*
2. *A Brit Faji Egyenlőségi Bizottsággal – az EU rasszizmus elleni büntetőjogi fellépéséről szóló kezdeményezése megalkotása ügyében.*
3. *Az ECRI policy recommendation no. 10 véleményezésében való közreműködésünk bemutatása*
4. *A ROMA EDEM program bemutatása*

#### **V. A szociális problémák és a szegénység – a kisebbségi ombudsman szemével**

1. *A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatos visszasságokról általában*
2. *A bürokratikus eljárás és a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása*
3. *A rendszeres szociális segélyezés gyakorlati problémái*
4. *A gyermeki és a szülői jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények*
5. *Gondolatok a lakhatás jogáról – konkrét ügyek tapasztalatai alapján*
6. *Építésiügyi hatósági ügyek*
  - 6.1. *A településrendezés eszközeinek felhasználása a telepen élők jogainak korlátozására*
  - 6.2. *Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése a településfejlesztés során*
  - 6.3. *A telepek, telepszerű lakókörnyezetek kisértőjelensége: az életveszélyes lakóházak*
  - 6.4. *A telepek felszámolásának elfogadható módjai*
7. *A kilakoltatás jelenségéről*

**VI. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és munkatársainak kül- és belföldi programja 2006-ban****VII. Ügyforgalmi statisztika****VIII. Egyes kisebbségi jogi, illetve antidiszkriminációs fogalmak magyarázata**

1. *A kisebbségi önkormányzatisággal kapcsolatos fogalmak köre*
  - 1.1. Megtagadható-e a képviselői eskü letétele, s ha igen, annak milyen következményei vannak?
  - 1.2. Egy települési, illetve egy helyi kisebbségi önkormányzat változtathat-e a képviselői eskü szövegén, illetve készíthet-e saját – a településre jellemző – esküszöveget?
  - 1.3. Mikor lehet területi önkormányzati választást kitűzni?
  - 1.4. Mi az az elektori választás?
  - 1.5. A kisebbségi önkormányzati választások szempontjából mely szervezet minősül „jelölő szervezetnek”?
  - 1.6. Ki vezeti a választójogi jegyzéket, és ki tekinthet abba bele?
  - 1.7. A kisebbségi önkormányzati képviselő lehet-e tagja a települési („nagy”) önkormányzatnak?
  - 1.8. Lehet-e kisebbségi önkormányzati képviselő, aki nem beszéli az adott kisebbség nyelvét?
  - 1.9. Leváltható-e a kisebbségi önkormányzat elnöke, s ha igen, annak milyen feltételei vannak?
  - 1.10. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) kell-e alkalmazni a kisebbségi önkormányzatoknak?
  - 1.11. Az országos és a területi kisebbségi önkormányzat „felettese-e” a helyi (települési) kisebbségi önkormányzatnak?
  - 1.12. A polgármester vagy a jegyző ellenőrizheti-e a kisebbségi önkormányzat gazdálkodását?
  - 1.13. Részt kell-e vennie a kisebbségi önkormányzat ülésén a települési önkormányzat jegyzőjének?
  - 1.14. Kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a jegyzőt a bizottsági ülésekre is meg kell-e hívni?
  - 1.15. A kisebbségi önkormányzat zárt ülésén jelen kell-e lennie a jegyzőnek?
  - 1.16. A szószóelő díjazásának, munkabérekiesésének kérdései
  - 1.17. Megszűnik-e a kisebbségi önkormányzat, ha nem működik (ha nem tart ülést)?
  - 1.18. Hogyan szűnhet meg a kisebbségi önkormányzat?
  - 1.19. Ha a települési kisebbségi önkormányzat megszűnik, kell-e időközi választást tartani?
2. *Az oktatással kapcsolatos fogalmak köre*
  - 2.1. Mi az a beiskolázási támogatás, kik vehetik igénybe?
  - 2.2. Hol lehet tájékoztatás kapni arról, hogy egy iskolában kell-e felvételizni, illetve melyek a felvételi követelmények?
  - 2.3. Ha a szakiskolai tanulókat gazdálkodó szervezet által biztosított szakmai gyakorlólhelyükön diszkrimináció éri, hová fordulhatnak?
  - 2.4. Mikor minősül egy általános iskola kisebbségi intézménynek?
  - 2.5. Szülői kérésre kell-e nemzetiségi (kisebbségi) osztályt, csoportot indítani valamilyen iskolában?
  - 2.6. Kisebbséginek minősülő iskolában a vezetőnek (az igazgatónak) kisebbséginek kell-e lennie?
  - 2.7. Két különböző kisebbség igényei szerint lehet-e egy iskola „kétszeresen” kisebbségi?
  - 2.8. A kisebbségi önkormányzat beleszólhat-e abba, hogy ki legyen a település egyetlen általános iskolájának az igazgatója?
  - 2.9. A kisebbséginek minősülő iskolában (osztályban, csoportban) tanulók más tankönyvet használnak a többi iskolához képest?
3. *Az antidiszkriminációs jog körébe tartozó fogalmak magyarázata*
  - 3.1. Mit jelent, hogy a szegregáció és az integráció fogalma „ellentétesek” egymással?
  - 3.2. Mit jelent a pozitív diszkrimináció fogalma, és miért tekinthető ez kifogásolható szóhasználatnak?
  - 3.3. Mi az Egyenlő Bánásmód Hatóság, és miben különbözik az ombudsman intézményétől?
  - 3.4. Kihez (hová) fordulhat jogorvoslatért az, akit munkahelyén politikai véleménye miatt ér hátrány?
4. *A közigazgatási joggal, illetve a mindennapi ügyintézéssel kapcsolatos fogalmak magyarázata*
  - 4.1. A hivatali ügyintézés során gyakran hivatkoznak a „Ket.”-re, illetőleg a Ket. szabályaira. Mit jelent ez a szó?

- 4.2. A hivatalos ügyek intézése során gyakran találkozom az „Ügyfélkapu” kifejezéssel. Mit jelent ez?
- 4.3. Szlovák nemzetiségű a családom. A szüleim nem értik meg a magyar nyelvű hatósági iratokat, ezért azokat el kell magyarázni nekik szlovák nyelven. Lehetséges, hogy a hatóságoktól eleve szlovák nyelven kapjuk meg a különböző hivatalos iratokat?
- 4.4. Gyakran előfordul, hogy szociális támogatásra szorulok. Bementem a polgármesteri hivatalba, és ott közöltem az egyik ügyintézővel a kérelmemet. Azt mondta, hogy majd írásban kapok választ. Egy hónap múlva érdeklődtem, mire azt a tájékoztatást kaptam, hogy nem is tudnak a kérelmemről. Hogyan lehetséges ez?
- 4.5. Rendszeresen zaklatnak a rendőrök állítólag a közlekedési szabálysértéseim miatt. Ez mindig egy településen történik velem, és az az érzésem, hogy ott nemkívánatos személynek tartanak. Hova fordulhatok panasszal?
- 4.6. Gyakran igazoltatnak a rendőrök, és mindig tegező hangnemben szólnak hozzám, holott már elmúltam 30 éves. Megfigyeltem, hogy más – nem roma – emberekkel szemben sokkal udvariasabban. Mit tehetek azért, hogy velem szemben megszűnjön ez a „csendőrpertu”?

## IX. Függelék

### 1. számú függelék

Jelentés a csörögi roma tanulók oktatásának tárgyában folytatott vizsgálatról

### 2. számú függelék

Jelentés a Budapest-Zugló Thököly út 31. szám alatti ingatlanból történő kilakoltatás tárgyában

### 3. számú függelék

Jelentés az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságának vizsgálatáról

## 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

### 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 | Sportértesítő                        | 5 040 Ft/év  |
| Egészségügyi Közlöny                         | 27 720 Ft/év | Statisztikai 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 lemezen 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 féléves 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 |

### 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 külalak 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., www.mhk.hu. 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.

2007. évi éves előfizetési díj: 99 792 Ft. Egy példány ára: 210 Ft 16 oldal terjedelemtől, utána +8 oldalanként +189 Ft.

A kiadó az előfizetési díj évközi emelésének jogát fenntartja.

**HU ISSN 0076—2407**

07.1828 – Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.

